

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Paula Vivacqua de Souza Galvão Boarin

Mudança institucional e fragmentação das centrais sindicais no Brasil

Belo Horizonte

2021

Paula Vivacqua de Souza Galvão Boarin

Mudança institucional e fragmentação das centrais sindicais no Brasil

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais,
como requisito parcial para obtenção do título de Doutora
em Ciência Política.

Orientador: Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos

Belo Horizonte

2021

320 Boarin, Paula Vivacqua de Souza Galvão.
B622m Mudança institucional e fragmentação das centrais
2021 sindicais no Brasil [manuscrito] / Paula Vivacqua de Souza.
Galvão Boarin. - 2021.
206 f.
Orientador: Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia.

1.Ciência política – Teses. 2. Sindicalismo - Teses.
3.Corporativismo – Teses. I. Santos, Manoel Leonardo.
II .Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**ATA 07i/2021 DA DEFESA DE TESE
DA ALUNA PAULA VIVACQUA DE
SOUZA GALVAO BOARIN**

Realizou-se, no dia 09 de abril de 2021, às 09:00 horas, a defesa da tese, intitulada: "*Mudança institucional e fragmentação das centrais sindicais no Brasil*", elaborada e apresentada por PAULA VIVACQUA DE SOUZA GALVAO BOARIN, número de registro 2016653935, graduada no curso de RELAÇÕES INTERNACIONAIS. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em CIENCIA POLITICA e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora:

Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos - Orientador (DCP/UFMG),

Prof. Bruno Pinheiro Wanderley Reis (DCP/UFMG),

Prof. Jorge Alexandre Barbosa Neves (DSO/UFMG),

Profa. Maria de Fatima Lage Guerra (DIEESE),

Profa. Paula Regina Pereira Marcelino (USP).

A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 09 de abril de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos, Professor do Magisterio Superior**, em 09/04/2021, as 12:48, conforme horario oficial de Brasflia, com fundamento no art. SQ do [Decreto nQ 10.543, de 13 de novembro de 2020](#)



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Pinheiro Wanderley Reis, Diretor(a) de unidade**, em 09/04/2021, as 12:49, conforme horario oficial de Brasflia, com fundamento no art. SQ do [Decreto nQ 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Alexandre Barbosa Neves, Professor do Magisterio Superior**, em 09/04/2021, as 12:51, conforme horario oficial de Brasflia, com fundamento no art. SQ do [Decreto nQ 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paula Regina Pereira Marcelino, Usuario Externo**, em 12/04/2021, as 18:03, conforme horario oficial de Brasilia, com fundamento no art. SQ do [Decreto nQ 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente par **Maria de Fatima Lage Guerra, Usuario Externo**, em 13/04/2021, as 11:43, conforme horario oficial de Brasilia, com fundamento no art. SQ do [Decreto nQ 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?aca o=documento conferir& id_orgao acesso_externo=0, informando o c6digo verificador **0664003** e o c6digo CRC **4E9A0F**

Referenda: Processo n2 23072.218204/ 2021-90

SEI n2 0664003

Pra Babalu.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Manoel Santos, por ter me acolhido como orientanda, por acreditar na pesquisa e por todo o aprendizado.

Aos professores Bruno Reis e Jorge Alexandre Neves (UFMG), pelas leituras, desde o projeto, essenciais para a tese. À Paula Marcelino (USP) e Fátima Guerra (Dieese), também membras da banca examinadora, muito obrigada pelas contribuições.

De modo muito especial, agradeço ao Alessandro e à Thaís, técnicos administrativos do PPG em Ciência Política da UFMG.

À CAPES, pela bolsa, sem a qual minha permanência no curso não seria possível.

Aos entrevistados e entrevistadas para a pesquisa, com quem aprendi muito.

Ao Max Leno de Almeida, do Dieese, pelo apoio atencioso na viabilização das entrevistas.

Ao Ciro, Bárbara e Lucas, parceiros do grupo de pesquisa, muito obrigada.

À Maria, Aline e Laetitia, pelo incentivo e pela compreensão.

Aos amigos que fiz na UFMG, tão importantes nesse caminho, Jaque, Joel, Mauro, Augusta e Mari. Também à Sabrina e ao Carlos, que foram meu lugar seguro tantas vezes.

Babi, Clara, Bruna, Bruno, Mari, Anne, Natalia, Marissa, Tadeu, Paula, Vanessa, Ana, Nathália, Fefê e Bakita. Obrigada por seguirem comigo.

À Bárbara, por me cultivar ao seu lado.

Laiz, Anelise e Marcela: quando alguém abraça nossa família, se torna irmã. Obrigada por tudo.

Ao meu amigo Paulinho, presença transformadora, obrigada pelo cuidado, paciência e por dividir comigo as janelas do JK.

Ao Marcelo, porque, enquanto estou aqui pensando no que escrever, você, do sofá, me olhou e sorrimos sem razão. Te amo.

Por fim, aos meus dois grandes amores, com quem crio uma nova língua, aprendo a ter coragem e a renascer sempre:

Fernanda, irmã e melhor amiga, obrigada pela alegria que é continuar a crescer ao seu lado, por nossas trocas e pela revisão dessa tese.

Babalú, para seus filhos, mães têm algo de mágicas. Quando tudo está difícil, às vezes insuportável, basta ouvir seu *vai ficar tudo bem* que as ideias reascendem. Obrigada, mãe. Ficou tudo bem.

Desde que o Cascão foi demitido, eu tava perdendo o gosto de ir trabalhar, mas aquilo foi diferente. Eu senti o meu ouvido fechando e fiquei surdo por alguns segundos.

Nesse momento, aconteceu uma coisa muito estranha: o barulho da fábrica sumiu e eu ouvi meu próprio coração.

E, pela primeira vez, parei pra ver a fábrica e senti uma tristeza de estar ali. Percebi que, na verdade, eu não conhecia ninguém, que tudo aquilo não significava nada pra mim. Foi como acordar de um pesadelo.

Me sinto como um cavalo velho, cansado. Meus olhos doem, a cabeça dói, não tenho força pra trabalhar. Respiro rapidamente. Meu coração é uma bomba de sangue.

Queria puxar meus colegas pelo braço e dizer pra eles que eu acordei, que enganaram a gente a vida toda.

Estou cansado, quero ir pra casa.

Queria que todo mundo fosse pra casa. Queria que a gente abandonasse tudo, deixasse as máquinas queimando, o óleo derramando, os pedaços de ferro abandonados, a esteira desligada, a lava quente derramando e inundando tudo. Queimando as máquinas, a terra, a brita. E a fumaça subindo. Preta igual a noite. Tapando o céu e jogando dinheiro fora. E a gente ia estar em casa, tomando água, dormindo à tarde.

A gente ia tossir a fumaça preta, ia tossir fora os pedaços de ferro do nosso pulmão. O nosso sangue ia deixar de ser um rio de minério, de bauxita, de alumínio e ia voltar a ser vermelho, igual quando a gente é novo.

E é por isso que eu queria chamar todo mundo. Chamar os forneiros, os eletricitas, os soldadores e os encarregados – os homens e as mulheres – e dizer, no ouvido de cada um,

Vamos pra casa.

Do filme *Arábia*, de 2017.

RESUMO

O objetivo desta tese é compreender o impacto da legislação sindical sobre a fragmentação das centrais sindicais. Com base em uma abordagem qualitativa de análise, foi empregado o método comparativo histórico para o estudo longitudinal do caso brasileiro, abrangendo o período entre a década de 1990 e a aprovação da Reforma Trabalhista de 2017. Parte do legado da montagem do corporativismo, a fragmentação, que tem na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) seu marco legal, sobreviveu à Constituição Federal de 1988. Contudo, a Reforma, sobretudo por extinguir a compulsoriedade do imposto sindical, teria aberto a possibilidade de profunda alteração desse legado e, portanto, do caráter fragmentado da organização dos trabalhadores na cúpula. Entendendo a relação entre a fragmentação e a capacidade de coordenação da ação política, que, por sua vez, incide sobre o grau de obtenção de ganhos materiais para os trabalhadores, foi relevante investigar de que maneira, entre incentivos e constrangimentos, o legado corporativista sobreviveu no país redemocratizado, em diferentes contextos políticos e macroeconômicos. Tendo o Novo Institucionalismo Histórico como a lente teórica de análise, a hipótese é que mudanças na relação de investigação se dão de modo incremental, e não em função de eventos críticos. A tese, além do texto introdutório e das conclusões, conta com cinco capítulos. No primeiro, são traçados os fundamentos teóricos da pesquisa, bem como o contexto de construção do corporativismo e do surgimento das centrais sindicais. No segundo e terceiro capítulos, a legislação é analisada à luz do contexto político, macroeconômico e da dinâmica sindical sob as reformas neoliberais e os governos do Partido dos Trabalhadores, respectivamente. No quarto capítulo, além da caracterização geral da Reforma Trabalhista, são contrastados aspectos que ajudam a pensar a fragmentação para, no último capítulo, explorar a hipótese de que tal mudança institucional se deu de modo incremental. Os resultados apontam, além da identificação de marcadores institucionais da fragmentação em cada período de análise, para a sobrevivência de alguns desses elementos à 2017. Desse modo, se o arranjo caminha para uma pluralização, isso não se dá sem a completa dissolução do legado. Abre-se, assim, a perspectiva de consideração da fragmentação das centrais sindicais como um dos elementos-chave para se compreender déficits democráticos no caso brasileiro e em outros a serem explorados futuramente.

Palavras-chave: Centrais Sindicais; Corporativismo; Fragmentação Organizacional; Mudança Institucional; Reforma Trabalhista.

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to understand the impact of labor legislation on the fragmentation of union centrals. Based on a qualitative analysis approach, the historical comparative method was used for the longitudinal study of the Brazilian case, covering the period between the 1990s and the approval of the Labor Reform of 2017. Part of the legacy of the assembly of corporatism, fragmentation, which has its legal framework in the Consolidation of Labor Laws (CLT), survived the Federal Constitution of 1988. However, the Reform, above all by extinguishing the compulsory union tax, would have opened the possibility of profound alteration of this legacy and, therefore, of the fragmented character of the worker's organization at the peak. Understanding the relationship between fragmentation and the ability to coordinate political action, which, in turn, affects the degree of material gains for workers, it was relevant to investigate how, between incentives and constraints, the corporatist legacy survived in the re-democratized country, in different political and macroeconomic contexts. With the New Historical Institutionalism as the theoretical lens of analysis, the hypothesis is that changes in the research relationship occur incrementally, and not as a result of critical events. The thesis, in addition to the introductory text and the conclusions, has five chapters. In the first, the theoretical foundations of the research are outlined, as the context of construction of corporatism and the emergence of union centrals. In the second and third chapters, the legislation is analyzed in the light of the political, macroeconomic context and union dynamics under the neoliberal reforms and the governments of the Worker's Party, respectively. In the fourth chapter, in addition to the general characterization of Labor Reform, aspects that help to think about fragmentation are contrasted, in the last chapter, to explore the hypothesis that such institutional change occurred incrementally. The results point, in addition to the identification of institutional markers of fragmentation in each period of analysis, for the survival of some of these elements to 2017. Thus, if the arrangement moves towards a pluralization, this cannot happen without the complete dissolution of the legacy. This opens up the prospect of considering the fragmentation of union centrals as one of the key elements to understand democratic deficits in the Brazilian case and in others to be explored in the future.

Keywords: Union Centers; Corporatism; Organizational Fragmentation; Institutional Change; Labor Reform.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1 – Evolução da taxa de desemprego (1992-2002) | 59 |
| Gráfico 2 – Taxa de sindicalização nos anos 1990 | 60 |
| Quadro 1 – Número de sindicatos por central sindical (1991 e 2001) | 67 |
| Quadro 2 – Propostas do Poder Legislativo por temática principal (2003-2016) | 84 |
| Gráfico 3 – Taxa de sindicalização (2003-2009, 2011-2014) | 89 |
| Gráfico 4 – Taxa de desemprego (%) e greves (2001-2013) | 91 |
| Figura 1 – As centrais sindicais (1983-2015) | 94 |
| Gráfico 5 – Taxa de representatividade média das centrais sindicais em % (2008-2016) | 96 |
| Gráfico 6 – Taxa de representatividade entre 2008 e 2016 (%) | 97 |
| Quadro 3 – Taxa de representatividade entre 2008 e 2016 (%) | 97 |
| Quadro 4 – Sindicatos e trabalhadores filiados às centrais sindicais (2012-2017) | 120 |
| Quadro 5 – Concentração de sindicatos e trabalhadores nas centrais sindicais (2012-2017) | 122 |
| Quadro 6 – Fragmentação partidária na Câmara dos Deputados (1986-2018) | 127 |
| Gráfico 7 – Fragmentação partidária: Número Efetivo de Partidos (1986-2018) | 128 |
| Quadro 7 – Principais mudanças institucionais que levaram à fragmentação das centrais sindicais | 149 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---------------|---|
| ABDI | Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial |
| ACT | Acordos Coletivos de Trabalho |
| ADIN | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| ALFAVEA | Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores |
| ANATEL | Agência Nacional de Telecomunicações |
| ANDES | Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior |
| ANEEL | Agência Nacional de Energia Elétrica |
| ANL | Aliança Nacional Libertadora |
| ANP | Agência Nacional de Petróleo |
| ARENA | Aliança Renovadora Nacional |
| AÇOMINAS | Aço Minas Gerais |
| BOC | Bloco Operário e Camponês |
| CAS | Comissão de Assuntos Sociais |
| CAT | Central Autônoma dos Trabalhadores |
| CBDT Nacional | Central do Brasil Democrática de Trabalhadores |
| CBIC | Câmara Brasileira da Indústria da Construção |
| CBT | Confederação Brasileira do Trabalho |
| CCJC | Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania |
| CDES | Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CENASP | Central Nacional dos Profissionais Em Geral |
| CESIT UNICAMP | Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas |
| CGT | Confederação Geral dos Trabalhadores |
| CGTB | Central Geral dos Trabalhadores do Brasil |
| CISCAI | Comissão Intersindical Contra a Assiduidade Integral |
| CLT | Consolidação das Leis Trabalhistas |
| CMCLF | Comissão Mista de Consolidação Federal e Regulamentação de dispositivos da Constituição Federal |
| CNA | Confederação Nacional da Agricultura |
| CNAE | Classificação Nacional de Atividades Econômicas |
| CNBB | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil |
| CNC | Confederação Nacional do Comércio |

| | |
|--------------|---|
| CNI | Confederação Nacional da Indústria |
| CNIF | Confederação Nacional das Instituições Financeiras |
| CNOS | Conselho Nacional de Organização Sindical |
| CNRT | Conselho Nacional de Relações de Trabalho |
| CNT | Confederação Nacional do Transporte |
| CNTB | Conselho Nacional do Trabalho |
| CNTC | Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio |
| CNTI | Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria |
| CNTM | Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos |
| CNTTT | Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres |
| COB | Confederação Operária Brasileira |
| CONCLAT | Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras |
| CONCUT | Congresso Nacional da CUT |
| CONTAG | Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura |
| CRE | Comissão de Relações Exteriores |
| CR | Certificado de Representatividade |
| CRT | Conselho de Relações do Trabalho |
| CSB | Central dos Sindicatos Brasileiros |
| CSC | Corrente Sindical Classista |
| CSN | Companhia Siderúrgica Nacional |
| CSP | Central Sindical de Profissionais |
| CSP CONLUTAS | Central Sindical e Popular Conlutas |
| CSUB | Confederação Sindical Unitária do Brasil |
| CTASP | Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público |
| CTB | Confederação dos Trabalhadores do Brasil |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| DEM | Democratas |
| DOU | Diário Oficial da União |
| EMBRAER | Empresa Brasileira de Aeronáutica |
| EM | Exposição de Motivos |
| FAT | Fundo do Amparo ao Trabalhador |
| FEBRABAN | Federação Brasileira de Bancos |
| FENABRAVE | Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores |
| FENAD | Federação Nacional dos Administradores |

| | |
|---------------|--|
| FGTS | Fundo de Garantia do Tempo de Serviço |
| FIPE | Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas |
| FIESP | Federação da Indústria do Estado de São Paulo |
| FNT | Fórum Nacional do Trabalho |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FS | Força Sindical |
| FST | Fórum Sindical dos Trabalhadores |
| FUP | Federação Única dos Petroleiros |
| FUS | Frente Única Sindical |
| GAET | Grupo de Altos Estudos do Trabalho |
| GEPS | Grupos Executivos de Políticas Setoriais |
| INTERSINDICAL | Intersindical - Central da Classe Trabalhadora |
| INTERSINDICAL | Intersindical - Instrumento de Luta e Organização da Classe Trabalhadora |
| IPCA | Índice de Preços ao Consumidor Amplo |
| IPMF | Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira |
| MDB | Movimento Democrático Brasileiro |
| MDIC | Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços |
| MP | Medida Provisória |
| MR-8 | Movimento Revolucionário Oito de Outubro |
| MST | Movimento dos Sem Terra |
| MTE | Ministério do Trabalho e Emprego |
| MTIC | Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio |
| MTST | Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto |
| MUT | Movimento de Unificação dos Trabalhadores |
| NCST | Nova Central Sindical dos Trabalhadores |
| NEP | Número Efetivo de Partidos |
| OAB | Ordem dos Advogados do Brasil |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OIT | Organização Internacional do Trabalho |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| PACs | Political Action Committees |
| PAI | Plano de Ação Imediata |
| PAN | Partido dos Aposentados da Nação |

| | |
|---------|--|
| PCB | Partido Comunista Brasileiro |
| PCdoB | Partido Comunista do Brasil |
| PEC | Proposta de Emenda à Constituição |
| PFL | Partido da Frente Liberal |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PL | Projeto de Lei |
| PL | Partido Liberal |
| PLC | Projeto de Lei de Conversão |
| PLP | Projeto de Lei Complementar |
| PLR | Participação nos Lucros e Resultados |
| PLS | Projeto de Lei do Senado Federal |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| PND | Programa Nacional de Desestatização |
| PP | Progressistas |
| PPE | Programa de Proteção ao Emprego |
| PPL | Partido Pátria Livre |
| PPS | Partido Popular Socialista |
| PR | Partido Liberal |
| PRN | Partido da Reconstrução Nacional |
| PRONA | Partido da Reedificação da Ordem Nacional |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |
| PSC | Partido Social Cristão |
| PSD | Partido Social Democrático |
| PSDB | Partido da Social-Democracia Brasileira |
| PSL | Partido Social Liberal |
| PSOL | Partido Socialismo e Liberdade |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| PSTU | Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado |
| PUA | Pacto de Unidade e Ação |
| PUBLICA | Central do Servidor |
| PUI | Pacto de Unidade Intersindical |
| PV | Partido Verde |

| | |
|------------|--|
| REQ | Requerimento |
| RH | Recursos Humanos |
| REMIR | Rede de Estudos e Monitoramento Interdisciplinar da Reforma Trabalhista |
| REPUBLIC | Republicanos |
| RICD | Regimento Interno da Câmara dos Deputados |
| SBA | Stand-by Agreement |
| SD | Solidariedade |
| SDC | Seção Especializada em Dissídios Coletivos |
| SDS | Social-Democracia Sindical |
| SINDIPEÇAS | Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores |
| SIRT | Sistema Integrado de Relações do Trabalho |
| SMSP | Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo |
| SRT | Secretaria de Relações do Trabalho |
| STF | Superior Tribunal Federal |
| TP | Taxa de Proporcionalidade |
| TST | Tribunal Superior do Trabalho |
| UDN | União Democrática Nacional |
| UGT | União Geral dos Trabalhadores |
| UNE | União Nacional dos Estudantes |
| USI | União Sindical Independente |
| UST | União Sindical dos Trabalhadores |

SUMÁRIO

| | | |
|------------|---|-----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 17 |
| 2 | ENTRE O ESTADO E O CAPITAL, OS TRABALHADORES | 22 |
| 2.1 | Percursos teóricos da pesquisa | 22 |
| 2.1.1 | O trabalho organizado na teoria e na política..... | 22 |
| 2.1.2 | Pluralismos e corporativismos..... | 25 |
| 2.1.3 | O Novo Institucionalismo..... | 30 |
| 2.1.4 | Mudança institucional na vertente histórica..... | 32 |
| 2.2 | Conhecendo o legado | 36 |
| 2.2.1 | A institucionalização do trabalho organizado na América Latina..... | 36 |
| 2.2.2 | Condições antecedentes no Brasil..... | 40 |
| 2.2.3 | Regimes em transição..... | 45 |
| 2.3 | Centrais sindicais: uma delimitação da fragmentação | 50 |
| 2.4 | Síntese | 53 |
| 3 | ANOS 1990: COLLOR, ITAMAR E FHC | 55 |
| 3.1 | Corporativismo e neoliberalismo | 55 |
| 3.2 | Os anos iniciais da década de 1990 | 60 |
| 3.2.1 | A construção das reformas..... | 60 |
| 3.2.2 | Projetos e regulamentações..... | 64 |
| 3.2.3 | A câmara setorial da indústria automotiva..... | 69 |
| 3.3 | A consolidação de um cenário fragmentado | 72 |
| 3.3.1 | FHC e o aprofundamento neoliberal..... | 72 |
| 3.3.2 | A PEC nº 623/1998..... | 76 |
| 3.4 | Menos Estado, menos corporativismo? | 83 |
| 3.5 | Síntese | 89 |
| 4 | ANOS 2000: LULA E DILMA | 91 |
| 4.1 | O ABC chega à Brasília | 91 |
| 4.2 | Legislação sindical sob o Partido dos Trabalhadores | 96 |
| 4.2.1 | O FNT e a PEC nº 369/2005..... | 96 |
| 4.2.2 | A Lei nº 11.648/2008 e o CRT..... | 100 |
| 4.2.3 | Propostas do Poder Legislativo..... | 103 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 4.3 | Do dilema da adesão à perspectiva pragmática..... | 109 |
| 4.3.1 | Panorama sindical..... | 109 |
| 4.3.2 | As novas centrais sindicais..... | 112 |
| 4.3.3 | Concertação ameaçada..... | 119 |
| 4.5 | Novas ideias, velhos arranjos..... | 123 |
| 4.6 | Síntese..... | 127 |
| 5 | DA REFORMA DO LEGADO AO LEGADO DA REFORMA..... | 128 |
| 5.1 | A Reforma Trabalhista de 2017..... | 128 |
| 5.2 | Pensando a fragmentação..... | 133 |
| 5.2.1 | Financiamento da atividade sindical..... | 134 |
| 5.2.2 | A base: sindicatos e trabalhadores filiados às centrais sindicais..... | 140 |
| 5.2.3 | Partidos políticos..... | 148 |
| 5.3 | Um ciclo incompleto..... | 157 |
| 5.4 | Síntese..... | 163 |
| 6 | MUDANÇA INCREMENTAL OU CONJUNTURA CRÍTICA?..... | 164 |
| 7 | CONCLUSÕES..... | 174 |
| | REFERÊNCIAS..... | 179 |
| | ANEXO 1..... | 201 |
| | ANEXO 2..... | 203 |
| | ANEXO 3..... | 204 |

1 INTRODUÇÃO

“Pela estabilidade no emprego, por um salário-mínimo real unificado, pela liberdade e autonomia sindical, pela reforma agrária, pelas liberdades democráticas”¹. Esse é o texto do panfleto que chamava à Primeira Conferência Nacional das Classe Trabalhadora, a Conclat, realizada em agosto de 1981. Embora tenha havido uma série de organizações gerais de trabalhadores, somente ali nasceu a comissão responsável, dois anos depois, pela criação da primeira central sindical do Brasil, a Central Única dos Trabalhadores (CUT). De lá para cá, outras surgiram, foram dissolvidas, fundidas e desmembradas, e hoje o país conta com mais de dez centrais sindicais. Por que um cenário tão fragmentado? Para responder essa questão, considero as mudanças – e expectativas de mudanças – na legislação sindical no período que se inicia após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com as reformas de mercado nos anos 1990 e os governos do Partido dos Trabalhadores nos anos 2000, e que se encerra com a aprovação da Reforma Trabalhista, em 2017.

Tendo em vista o papel do trabalho organizado na redução de desigualdades nas democracias contemporâneas (GOLDEN, 1993; LOCKE & THELEN, 1998; PRZEWORSKI & WALLERSTEIN, 1988), um cenário fragmentado, ao incidir sobre a capacidade de coordenação da ação coletiva, pode representar o distanciamento em relação a oportunidades de ganhos substantivos para os trabalhadores (GOLDEN, 1993). No caso brasileiro, a fragmentação foi legada pela institucionalização do movimento sindical à arena política, que se deu com a montagem do corporativismo de Getúlio Vargas, cujo marco legal é a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) (COLLIER & COLLIER, 2002; DINIZ & BOSCHI, 2004). Com a Constituição Federal de 1988, direitos estabelecidos por legislação ordinária foram constitucionalizados, optando-se pela ênfase na ampliação da proteção social e na regulamentação estatal. Já ali, a manutenção da estrutura do sindicato oficial garantia a continuidade do caráter fragmentado (ARAÚJO, 2007; BOITO JR., 2002; KREIN, 2018, OLIVEIRA, 2018).

Agora, porém, a manutenção de elementos corporativistas convivia com uma pluralização crescente, conformando um sistema híbrido de representação de interesses (DINIZ & BOSCHI, 2004). Alguns desses pilares seriam abalados apenas com a Reforma Trabalhista de 2017, que retirou a compulsoriedade da contribuição sindical, principal fonte de financiamento das centrais sindicais a partir de 2008, com a legislação responsável pelo seu

¹ Disponível em: <<http://cedoc.cut.org.br/cronologia-das-lutas>>. Acesso em: 07 abri. 2020.

reconhecimento (GALVÃO, 2019; KREIN et al, 2019; OLIVEIRA et al, 2018; OLIVEIRA, 2018; SANTOS, 2019). Esses marcos institucionais demonstram a relevância do direito trabalhista para se pensar a sobrevivência do corporativismo e de que maneira, entre incentivos e restrições, ele impacta a organização dos trabalhadores (COLLIER & COLLIER, 1979).

Dada a *força da tradição* (LOBO, 2016; LOCKE & THELEN, 1998), espera-se que a substituição do corporativismo por um modelo pluralizado se dê, no plano institucional, através de fatores exógenos condensados em uma conjuntura crítica (COLLIER & COLLIER, 2002). Assim, a sobrevivência do arranjo corporativista pode ser fruto da opacidade institucional, na qual mudanças pontuais não são capazes de operar a dissolução do legado (DOCTOR & POWER, 2004). Adversamente, minha hipótese de pesquisa considera que mudanças incrementais no sistema de representação de interesses, impactadas por diferentes contextos, levaram à sua crescente pluralização, tal qual a Reforma Trabalhista sinaliza. Logo, além desses marcos legais, busco olhar para o conjunto da legislação sindical com uma lupa. Para tanto, parto da perspectiva de que mudanças incrementais podem ser causa, ou parte da causa, de diversos fenômenos (THELEN & MAHONEY, 2010).

De forma cumulativa, instituições podem impactar a distribuição de recursos entre grupos da sociedade, ativando identidades e constringendo as estratégias de ação coletiva. Conforme o contexto institucional é alterado, o comportamento dos agentes e os resultados políticos também podem mudar (PIERSON, 2004; SKOCPOL, 1985; THELEN & MAHONEY, 2010). Nesse sentido, Thelen e Mahoney (2010), baseados em Thelen e Streeck (2005), desenham um modelo analítico em torno de quatro tipos de mudança: deslocamento, estratificação, deriva e conversão. Os autores demonstram a relevância de dirigir o olhar para os fatores endógenos às instituições com a finalidade de encontrar elementos dinâmicos – ou lacunas –, que, em algum lugar entre regra e interpretação, não só permitem, como convidam à mudança. Esse modelo de mudança incremental, contudo, conta com algumas limitações, sobretudo por não prever um caminho analítico específico para a identificação de seus elementos². Ainda assim, suas reflexões permitem adaptações de acordo com o objeto.

Essa opção exige demonstrar a vertente histórica do Novo Institucionalismo como um caminho possível para se chegar à elucidação da questão de pesquisa proposta, em detrimento

² Há outras limitações. A primeira está no tratamento superficial dado às coalizações de atores, tendo em vista que o modo como são constituídas, e não a mera constatação de sua constituição, pode impactar os resultados. Esse ponto nubla os desafios de coordenação da ação coletiva, especialmente no que se refere ao processo de formação das preferências, o que é ainda mais crítico se a estrutura de representação do grupo de interesse em estudo se encontra fragmentada.

das abordagens pluralista e corporativista. Centrais nas análises sobre interesses organizados, essas abordagens apresentam limitações, ao desconsiderar elementos contextuais, respondendo a fenômenos políticos localizados nos Estados Unidos e em países europeus, respectivamente (COLLIER & COLLIER, 1979; REIS, 1995). Talvez por isso, quando se trata de estudos voltados aos sistemas de representação da América Latina, o quadro de escassez seja patente (THOMAS & KLIMOVICH, 2014), não sendo diferente para pesquisas sobre a atuação política dos trabalhadores, que constitui campos estabelecidos, entre as ciências humanas, na História e na Sociologia. Na Ciência Política, nos Estados Unidos e em muitos países da Europa, novamente, a literatura sobre movimentos de trabalhadores, inclusive os latino-americanos, é extensa, estando especialmente vinculada à tradição histórica e comparatista do Novo Institucionalismo (COOK, 2012). Porém, para compreender as particularidades de cada país, Cook (2012) indica dois caminhos.

O primeiro é a opção por estudos de caso. Assim, partindo de abordagem qualitativa, proponho aqui o método comparativo histórico para uma análise longitudinal do caso brasileiro. Isso porque estudos de caso tratam-se de “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real” (YIN, 2005, p. 32). O objetivo é trazer um aprofundamento capaz de descrever processos sociais e identificar mecanismos causais internos, já que, embora não permitam generalizações, esses estudos podem construir e refinar teorias e definições conceituais (GEORGE & BENNET, 2005; MAHONEY & TERRIE, 2008). Eles são, ainda, capazes de elucidar os limites entre o fenômeno e o contexto (YIN, 1994), voltando-se, na perspectiva histórica do Novo Institucionalismo, aos processos sociais e políticos desenvolvidos ao longo do tempo (MAHONEY & RUESCHEMEYER, 2003).

Optar por estudos de caso é, portanto, privilegiar um caminho que permite ir além da verificação de correlações entre variáveis independente e dependente, revelando as múltiplas observações, sequências e os processos que as conectam (GEORGE & BENNET, 2005). Já a opção pelo estudo de caso único se deve ao pouco conhecimento que se tem sobre ele. Para Yin (2005, p. 65), casos únicos são válidos para o teste de teoria, quando “raros ou extremos, representativos ou típicos, reveladores ou inacessíveis”. Cabe destacar que, ao abarcar quase trinta anos, o estudo considera que a relevância das alterações graduais é percebida somente se considerado um período de tempo mais longo. Talvez por isso esse tipo de mudança tenha sido menos abordada pelos estudiosos que situam instituições como causas de fenômenos políticos (PIERSON, 2004; THELEN & MAHONEY, 2010).

O segundo caminho apontado por Cook (2012) é lançar mão de pesquisas de outras áreas do conhecimento. Acolho, portanto, estudos de Historiografia, Sociologia e perspectiva marxista da Ciência Política, entre outras, voltados ao caso brasileiro. Estudiosos dessas áreas já se dedicaram muito à compreensão da montagem e operação do corporativismo varguista nos anos 1930 e à sua sobrevivência na transição democrática. Cientistas políticos brasileiros, por sua vez, têm teses importantes sobre sindicalismo dos anos 1980 aos 2000, centrados em elementos como sindicalização e greves. No plano das centrais sindicais, a literatura tem se concentrado em entidades específicas para compreender, sobremaneira, características ideológicas, perfil das bases e de atuação política. Importante destacar que não estive entre meus objetivos realizar uma revisão bibliográfica sistemática, mas sim dialogar com esses estudos na medida em que, resguardadas diferenças epistemológicas, suas análises tocavam o tema da fragmentação.

Diante disso, apresento, além desse texto introdutório e das conclusões finais, cinco capítulos. No primeiro, traço os principais fundamentos teóricos da pesquisa, a construção do legado, isto é, o corporativismo brasileiro e o contexto do surgimento das centrais sindicais. Busco, ainda, delimitar o conceito de fragmentação e a opção por sua análise a partir da legislação sindical. No segundo e terceiro capítulos, analiso a legislação à luz do contexto político e macroeconômico, também considerando as dinâmicas sindicais. Respectivamente, são analisados os governos dos anos 1990, sob as reformas neoliberais, e dos anos 2000, com a guinada neodesenvolvimentista. No quarto capítulo, trago uma caracterização geral da Reforma Trabalhista de 2017, contrastando aspectos que ajudam a pensar a fragmentação com o contexto anterior, desenhado a partir do reconhecimento das centrais sindicais, em 2008. Embora fuja ao marco temporal escolhido, descrevo o cenário aberto pelas eleições presidenciais de 2018. Finalmente, no brevíssimo quinto capítulo, exploro a hipótese de que a Reforma é fruto de mudanças incrementais operadas nas décadas anteriores, e não de conjuntura crítica.

Esta tese abarca cerca de oitenta legislações, além de outros marcos relevantes, a exemplo das câmaras setoriais, vigentes entre 1992 e 1995, e do Fórum Nacional do Trabalho (FNT), instituído em 2003. Os dados foram coletados nas plataformas de busca legislativa dos sites do Planalto, Câmara dos Deputados e Senado Federal. A última atualização da pesquisa foi realizada em fevereiro de 2020, fornecendo um total de 261 resultados. Entretanto, houve exclusões que observaram, especialmente, os seguintes critérios: legislações que dizem respeito a setores produtivos específicos; legislações que estão associadas às relações de trabalho que não sejam coletivas; aquelas voltadas às organizações patronais; e normas associadas ao

cotidiano institucional. A validação do resultado foi realizada com o procedimento *dupla cega*, em julho de 2020.

O levantamento da legislação também contou com a literatura especializada, os mecanismos de busca do Superior Tribunal Federal (STF) e do Diário Oficial da União (DOU), e documentos públicos das seguintes instituições: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) e Organização Internacional do Trabalho (OIT). Estes foram fonte, ainda, dos dados utilizados para traçar o panorama do sindicalismo brasileiro, ao lado do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ministério da Economia – com o Cadastro de Entidades Sindicais (CNES). No caso da OIT, os dados voltados ao trabalho foram coletados, especificamente, por meio do ILOSTAT. Pontualmente, também lancei mão de matérias jornalísticas, pronunciamentos e notas públicas.

A despeito de inúmeras solicitações, poucos dos dados analisados foram obtidos via Lei de Acesso à Informação. Esse desafio é destacado em alguns estudos sobre sindicalismo no Brasil, a exemplo de Galvão et al (2015), mas também por Cook (2012), em seu esforço de demonstrar a relevância da busca por campos diversos do conhecimento para o aprofundamento em temas ligados ao trabalho na América Latina. Diante disso, os capítulos quatro e cinco contam com as percepções de seis entrevistados. Trata-se de entrevistas em profundidade realizadas por mim entre outubro e dezembro de 2020. Sua seleção se deu pelo pertencimento a uma central sindical ou a uma instituição relevante para o sindicalismo brasileiro, privilegiando a relevância das posições ocupadas e o tempo de atuação sindical. Por fim, destaco que, para me auxiliar nesse caminhar de quase trinta anos, considerei trabalho organizado, organizações de trabalhadores, entidades sindicais e, em menor medida, movimento sindical como termos intercambiáveis. Por sua vez, a sinalização de partido político de pertencimento de chefes do Executivo ou parlamentares sempre se refere à filiação à época, e não à atual.

2 ENTRE O ESTADO E O CAPITAL, OS TRABALHADORES

Divido este capítulo em duas partes. Na primeira, apresento os fundamentos teóricos da pesquisa, partindo da relevância de se estudar o trabalho organizado e as principais questões que o tema envolve (cf. 2.1.1). Em seguida, descrevo o papel do pluralismo e do corporativismo para a representação de interesses (cf. 2.1.2) e a vertente histórica do Novo Institucionalismo (cf. 2.1.3). Trato, ainda, da mudança institucional e da perspectiva incremental (cf. 2.1.4). Já na segunda parte, apresento a tese de Collier e Collier (2002) sobre o legado da incorporação do trabalho organizado à arena institucionalizada (cf. 2.2.1). Uma vez que, no estudo do caso brasileiro, ela é acolhida como pressuposto, traço, de forma resumida, a trajetória de formação da classe trabalhadora (cf. 2.2.2). Também, descrevo a construção e a consolidação do corporativismo à luz do desenvolvimento das organizações sindicais, evidenciando suas modificações na transição de regime (cf. 2.2.3). Conhecido o contexto do surgimento das centrais sindicais, busco delimitar o significado da fragmentação nesta pesquisa e a opção por sua análise a partir da legislação trabalhista (cf. 2.2.4). Por fim, a síntese do que foi discutido no capítulo (cf. 2.3).

2.1 Percursos teóricos da pesquisa

2.1.1 O trabalho organizado na teoria e na política

Estudar os trabalhadores é dirigir o olhar para um dos principais atores políticos do século XX. Ainda hoje, embora a clivagem entre capital e trabalho, responsável por estruturar o nosso entendimento sobre o mundo moderno, venha ocupando espaço cada vez menor nos estudos da Ciência Política, os dilemas da sociedade permanecem fortemente ligados à noção de classes sociais. A acepção não foge à regra na América Latina, onde, para Collier e Collier (2002), o movimento de trabalhadores e seus padrões de relação com o Estado impactaram profundamente o desenvolvimento político e econômico dos países. Essa centralidade se reflete na literatura especializada sobre a região, que frequentemente analisou o trabalho e os trabalhadores sob a perspectiva de sua organização (COOK, 2012).

Organizações de trabalhadores são associações profissionais, também conhecidas como associações de interesses, associações representativas ou, tal qual as denominou Schmitter (1979), associações intermediárias. Compostas por trabalhadores assalariados, seu significado é intercambiável com o de movimento sindical (COLLIER & COLLIER, 2002). Bobbio (1998), em seu dicionário de política, parte do termo organizações sindicais para as diferenciar entre *de profissão* e *de indústria*. Enquanto as primeiras recorrem à contratação coletiva, sendo

associativas, as segundas lançam mão da ação política, sendo de classe. Outra distinção se refere ao caráter não confessional, ou sem ideologia, dos sindicatos. Seja um conceito ou outro, a origem está na constituição dos movimentos sindicais, tendo efeitos sobre suas estruturas orgânicas.

Para Collier e Collier (2002), a centralidade das organizações de trabalhadores é mais facilmente notada quando considerada a ação coletiva, perspectiva explorada por Olson (1999). De acordo com o autor, organizações desempenham importante função na sociedade, ao defenderem os interesses comuns de seus membros, podendo prover benefícios coletivos. Um grande número de trabalhadores sindicalizados em centros de produção em larga escala confere capacidade de impactar os sistemas econômico e político, fornecendo incentivos para sua ação coletiva, que, historicamente, expressa-se pela atividade grevista. Por carregarem altos custos, especialmente pela possibilidade de perda de apoio daqueles que trabalham no lugar dos grevistas (GOLDEN, 1997), greves são excelentes exemplos do dilema da ação coletiva³, além de um importante evento político. A resposta dada pelo Estado, assim, diz muito sobre suas relações com os trabalhadores e o papel que eles ocupam na política (COLLIER & COLLIER, 2002).

Waisman (1982) defende o significado político da ação coletiva dos trabalhadores para a legitimação do Estado. Entretanto, os elementos que compõem essa legitimação, presentes em muitos países europeus, estariam ausentes ou incompletos nos países latino-americanos. Neles, a dependência em relação ao sistema econômico internacional, os ciclos de desnacionalização e o proeminente papel de empresas estrangeiras, fatores observados ao longo do século XX, levariam à descentralização da esfera econômica. Essa deficiência seria, ao menos em parte, compensada pelos sindicatos. Payne (1965), por sua vez, demonstra que as economias de excedente de mão de obra fragilizaram os trabalhadores em suas negociações coletivas, levando-os a buscar a mediação do Estado. O cenário é reforçado pela centralidade do Poder Executivo nacional característica dos sistemas políticos da região, fazendo com que greves sejam capazes de impactar não só a produção, mas a estabilidade dos governos.

³ Nas palavras de Olson (1999, p. 102), "[...] um trabalhador racional não irá contribuir voluntariamente para um (grande) sindicato que proveja uma benfeitoria coletiva, visto que ele sozinho não irá fortalecer perceptivelmente o sindicato e visto que iria desfrutar das vantagens das conquistas de qualquer sindicato tanto se o apoiasse quanto se não o fizesse".

Sob a perspectiva da legitimação incompleta⁴, O'Donnell (1979) fornece uma alternativa analítica ao tratamento das mediações entre Estado e sociedade. Para o autor, dado o conturbado desenvolvimento da cidadania na América Latina, outras mediações desempenharam papel central, destacando-se aquela circunscrita entre o nacionalismo e o populismo. Em ambos, o *setor popular*⁵ teria sido o mediador mais relevante e, embora existam variações no tempo e entre países, ele tem o movimento sindical como ator central, devido à sua especial capacidade de ação coletiva – e, em alguns casos, as organizações de camponeses. De um lado, ao assegurar a cooperação com o trabalho organizado, o Estado passa a ter sua legitimidade mais facilmente reconhecida. De outro, o movimento trabalhista pode ser o principal veículo de manifestações contrárias às políticas governamentais, comprometendo sua legitimidade. Também no que se refere ao nacionalismo, ou ao antinacionalismo, a adesão ou a resistência sindical é fundamental.

A noção de força ou fragilidade da capacidade de ação coletiva do trabalho organizado leva à necessidade de diferenciar sua relação com o Estado e com o capital. Quando frágil, a negociação política (Estado) consolida-se como forma privilegiada de obtenção de ganhos trabalhistas, em detrimento da negociação coletiva (capital). Ainda que seja possível pensar na complementariedade entre as duas formas, a atuação na arena institucionalizada como meio para obtenção de ganhos para os trabalhadores é, com variações entre países e períodos históricos, marcante na América Latina (PAYNE, 1965). Para ampliar seu papel político, as organizações formam ou compõem partidos trabalhistas, além de estabelecerem coalizões com outros setores. Sobretudo em contextos onde as condições de trabalho são deficitárias, alianças, influência e acesso a tomadores de decisões políticas e órgãos do governo podem se constituir em importante fonte de avanços (COLLIER & COLLIER, 2002).

Contudo, quanto maior o número de sindicatos em competição pelos mesmos membros, mais intensos os obstáculos à coordenação da ação coletiva e maiores os custos percebidos. A competição, que se dá na disputa pela representação de um mesmo setor, leva os sindicatos desafiados a empregar táticas que os diferenciem (OLSON, 1999). Além disso, as alianças entre lideranças sindicais e partidos políticos, na América Latina construídas na disputa entre partidos populistas e de esquerda, geram uma combinação entre competição partidária e

⁴ Cabe ressaltar que, de acordo com Przeworski, o que importa para qualquer sistema de dominação é a presença ou a ausência de estabilidade, sendo a questão da legitimidade do Estado frequentemente analisada sob perspectiva inadequada.

⁵ O setor popular, que é parte do movimento sindical organizado, refere-se às classes mais baixas, tanto urbanas quanto rurais, estando nelas incluída a classe média (COLLIER & COLLIER, 2002).

sindical⁶. É nesse sentido que o trabalho organizado representa seus interesses de modo mais ou menos diverso na arena política, sendo a fragmentação um desafio à coordenação em contextos tanto de resistência como de contenção (MURILLO, 2003; ROBERTS, 2002). Para Przeworski e Wallerstein (1988), essa coordenação atinge ganhos máximos aos trabalhadores quando centralizados em uma única organização, no contexto de alinhamento político do governo com o movimento sindical.

Saída de uma ruptura com a perspectiva marxista, mais especificamente voltada à análise das sociais-democracias, essa visão contrasta a ideia de que processos de barganha escondem burocratização e cooptação dos líderes sindicais, defendida por Offe (1989). Na relação entre capitalismo e democracia, estaria no campo político a possibilidade de redução das desigualdades inerentes ao campo econômico (PRZEWORSKI, 1994). É da posição inicial de coordenação, assim, que as forças do capital e do trabalho se estabelecem, interpondo ao último dois “jogos simultâneos”: resolver o dilema da ação coletiva de sua própria organização e negociar ganhos, econômicos e sociais, tanto com o Estado como com o capital. Apesar disso, “nada garante que a solução encontrada pelos trabalhadores no primeiro conduza à maximização dos objetivos no segundo” (FERRAZ, 2014, p. 112). Me parece, portanto, ser relevante conhecer de que forma essas relações estão estruturadas.

2.1.2 Pluralismos e corporativismos

Entre os estudos desenvolvidos sob a perspectiva dos grupos de interesse, a atuação política sindical recebeu atenção correspondente ao papel ativo que os trabalhadores desempenharam a partir da segunda metade do século XIX, embora o conhecimento tenha se concentrado, especialmente, no sistema político dos Estados Unidos⁷ e nas democracias europeias. Já na América Latina, esses estudos, em geral incipientes, passaram a ser mais explorados somente na década de 1980, tendo crescido nos anos 2000. Ao passo que as análises sobre os Estados Unidos se desenvolveram a partir do Pluralismo, aquelas preocupadas com os países europeus se concentraram no Corporativismo, sendo essas as duas abordagens teóricas dominantes nas pesquisas sobre representação de interesses (HEBERLIG, 2004; THOMAS & KLIMOVICH, 2014).

⁶ A despeito da filiação partidária, os governos tendem a conceder menos benefícios a sindicatos concorrentes, em geral mais fracos que seus rivais, de modo que a reação à competição sindical está mais relacionada à força do sindicato principal (ROBERTS, 2002).

⁷ Neste país, destacam-se os estudos sobre *lobbying* sindical e o envolvimento trabalhista com partidos políticos, especialmente o Partido Democrata, e sua participação nas doações de campanha dos *Political Action Committees* (PACs) (HEBERLIG, 2004).

O Pluralismo alcançou destaque entre os anos 1950 e 1960, contrapondo-se ao Elitismo Competitivo e à ênfase à capacidade do indivíduo de moldar resultados políticos. Sua preocupação estava na dinâmica da política de grupos no contexto de intensa competitividade, algo inerente às democracias modernas. Tal competição seria a base do equilíbrio democrático, e os teóricos empíricos pluralistas, assim chamados em função da defesa de que a democracia deve ser analisada a partir de seu funcionamento na realidade, partem das disputas de poder na sociedade. Embora assumam haver desigualdades nos recursos dos grupos em disputa, pluralistas clássicos defendem que elas não são um problema para a democracia. O poder, disperso e descentralizado, leva à conformação de múltiplos centros de pressão e de formulação de políticas (DAHL, 1989).

Na formulação de sua *poliarquia*, Dahl (1997, p. 25) demonstra que o caráter democrático é fundamentado na existência desses múltiplos grupos, sendo a democracia definida como o governo das minorias ou, ainda, como a “contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”. Antes disso, Truman (1951) demonstrou que, por pertencerem a muitos grupos com interesses diversos, os indivíduos agem de forma fragmentada e, da disputa entre essas divergências, surge a estabilidade. Para Dahl (1956), os grupos atuam como promotores dos interesses dos indivíduos, já que, sozinhos, as eleições e os partidos não garantem o equilíbrio democrático.

Além de suas análises se limitarem aos sistemas políticos ocidentais, o Pluralismo não fornece respostas para os desequilíbrios sistemáticos na distribuição de poder, influência e recursos. Assim, das críticas ao Pluralismo surge o Neopluralismo, ao qual o próprio Dahl (1997) passa a se inscrever. A abordagem enfatiza a ideia de que o capitalismo corporativo moderno, ao produzir profundas desigualdades de recursos sociais e econômicos, viola o princípio da igualdade política, provocando danos ao processo democrático. A crítica é ampliada pelo desenvolvimento neomarxista da teoria do Estado e, sobretudo, pela tendência corporativista das instituições políticas.

Apesar de poder ser pensado para além da intermediação de interesses, conformando um padrão para a institucionalização do processo de formulação de políticas públicas (LEHMBRUCH, 1977), o corporativismo é mais amplamente entendido como o progressivo surgimento de acordos extraparlamentares, formais ou informais, entre os líderes dos principais sindicatos, as principais organizações empresariais e o Estado, conformando as chamadas *relações tripartites*. Com ele, se dá passagem para canais diretos de negociação dos grupos de interesse com os funcionários do Estado, configurando o *monopólio da representação*. Dessa

forma, gera-se um arranjo político no qual a intermediação é institucionalizada (SCHIMITTER, 1974; 1979).

Entretanto, ainda que o conceito de corporativismo parta da crítica consensual ao Pluralismo, este adquiriu múltiplos significados a partir de estudos empíricos sobre diversos sistemas políticos e, assim, dele derivam distintas correntes de análise (ARAÚJO & TÁPIA, 1991). Considerando a literatura política da América Latina, Araújo e Tápia (1991) identificam três vertentes de interpretação sobre o fenômeno do corporativismo: político-culturalista, societalista e estruturalista. Schmitter (1979), um dos principais representantes da vertente estruturalista, foi responsável por cunhar as subcategorias *corporativismo estatal* e *corporativismo societal*. O corporativismo estatal ocorre quando as representações dos interesses centrais na sociedade estão subordinadas à autoridade do Estado, sendo monista, isto é, buscando a unidade dos múltiplos interesses presentes. Já o corporativismo societal, ou liberal, surge da dinâmica da sociedade civil, de modo quase espontâneo, preservando-se a autonomia dos atores coletivos.

A noção de corporativismo estatal de Schmitter (1979) é questionada por Cohen e Pavoncello (1987). Para os autores, não é possível haver um subtipo de corporativismo, uma vez que este se define como o sistema no qual o Estado controla os grupos de interesse, por deter os recursos necessários à sua manutenção. Para Reis (1995, p. 11), tal perspectiva “ajuda a explicar o maior controle comumente exercido sobre organizações de trabalhadores quando comparado àquele exercido sobre associações patronais”. Stepan (1980), por sua vez, lança mão da distinção entre corporativismo estatal e societal para estabelecer subcategorias para o primeiro – o corporativismo estatal de tipo inclusivo e o de tipo excludente.

Reis (1995, p. 12), novamente, salienta que a abordagem do autor se volta para políticas, inclusivas e excludentes, e não regimes, tendo em vista que essas características podem estar presentes em um mesmo sistema, em diferentes momentos históricos, não se tratando, desse modo, “de um determinado ‘modelo’ institucional de corporativismo, mas sim de implicações distintas que um mesmo sistema pode produzir conforme mudem as circunstâncias políticas em que opera”. A alternância entre momentos inclusivos e excludentes se daria de acordo com a capacidade dos diferentes grupos envolvidos nas disputas políticas em diferentes períodos históricos, tal qual consideram Collier e Collier (1979) e O’Donnell (1976).

Para Collier e Collier (1979; 2002), o corporativismo está em um sistema não competitivo, com adesão compulsória às associações de interesse, havendo subsídio do Estado e restrições às demandas, lideranças e governança interna. Nesse modelo, o Estado incentiva a

formação de um limitado número de grupos para que sejam oficialmente reconhecidos, não concorrentes e supervisionados. Assim, se, por um lado, há subsídio e reconhecimento sindical, bem como monopólio da representação e filiação compulsória, por outro, os arranjos corporativistas envolvem restrições que controlam diretamente as organizações trabalhistas e seus líderes.

Os arranjos corporativistas acomodam de modo especial os dilemas das organizações trabalhistas, destacando-se a competição com grupos rivais que também buscam representar os trabalhadores, a necessidade de recrutar e manter membros e a garantia de fontes estáveis de recursos. Isso porque a adesão sindical compulsória é central para a aglutinação de trabalhadores em momentos de greve. Além disso, diferente do capital, o trabalho é dependente da atuação política para influenciar os resultados, especialmente se considerado o perfil dos membros que, se comparados aos empresários, possuem rendas baixas (COLLIER & COLLIER, 2002).

O'Donnell (1976), com foco nos Estados *burocráticos autoritários* da América Latina, não apresenta tipologia para o conceito de corporativismo, mas ressalta sua ambiguidade. Nos países da região, o corporativismo seria *bifronte*, detendo um componente estatizante, na medida em que é conquistado pelo Estado em relação à organização da sociedade civil. Ele é, igualmente, *privatista*, pois, adversamente, dá espaço nas arenas institucionais para os interesses organizados. O resultado é o controle sobre o setor popular, alimentado pelo impacto diferenciado que essas estruturas exercem sobre as classes sociais, ou seja, seu caráter *fragmentário*. Já nas democracias tradicionais, o corporativismo seria privatista, e não bifronte, anulando o efeito controlador. De acordo com Reis (1995), porém, a caracterização dos modelos corporativistas latino-americanos como bifrontes abriga a dimensão privatista, isto é, ainda que o sejam, os modelos não se explicam somente por serem controladores dos grupos.

A ideia de corporativismo *de baixo para cima* é criticada por Offe (1989), dada a essencialidade do componente estatista, ainda que na vertente social. Pertencente a sociedades constituídas por classes sociais, o corporativismo será sempre bifronte e segmentário, uma vez que as restrições ao trabalho são, em qualquer situação, superiores às do capital, que conta com maior capacidade de influenciar processos decisórios – capacidade essa que pode ser acentuada no corporativismo. Por outro lado, O'Donnell (1979) demonstra que o arranjo não é, necessariamente, deletério aos trabalhadores, na medida em que, quando ausentes formas institucionalizadas de controle, o empresariado conta com ligações diretas com o Estado (REIS,

1995). Ainda assim, seja o modelo de representação pluralista ou o corporativista, a vantagem do capital sobre o trabalho é patente.

Reis (1995) salienta que a incorporação das organizações trabalhistas impõe limites à sua atuação. O acordo social-democrata das economias europeias, por exemplo, elimina as ameaças à ordem social e econômica, garantindo, em troca, alguns ganhos materiais aos trabalhadores (PRZEWORSKI, 1989). A legitimação de um grupo de interesse, que confere acesso a espaços e posições decisórias no governo, faz com que sua organização esteja sujeita a obrigações em algum grau formalizadas, como “o comportamento responsável e previsível e a abstenção de demandas não negociáveis ou táticas inaceitáveis” (OFFE, 1989, p. 240). Do ponto de vista do Estado, as organizações de interesses são essenciais à condução de políticas públicas, tendo em vista que detêm informações exclusivas e capacidade de controle de seus membros. Elas devem, portanto, se constituir em componentes integrantes dos mecanismos de formulação de políticas públicas (OFFE, 1989).

Wiarda (1974), demonstra Reis (1995), considera o corporativismo como uma *terceira via* de desenvolvimento, uma alternativa ao capitalismo e ao socialismo, que teria emergido nos países latino-americanos como um *fenômeno cultural*. Tal formulação, contudo, é criticada por Araújo e Tápia (1991), por não explicar a presença de estruturas corporativas em outros contextos e, tampouco, sua inexistência em países como Colômbia e Equador. Por conseguinte, Reis (1995) defende que as distinções apresentadas se referem muito mais ao contexto no qual operam pluralismo e corporativismo, e suas subcategorias, que aos sistemas em si. Assim, embora Schmitter (1974, p. 126) identifique a “dependência do passado” como um dos entraves à passagem do corporativismo do tipo estatal para o de tipo societal, essa perspectiva permite enfrentar, em alguma medida, as limitações da definição operacional construída para o “moderno sistema de representação de interesses” (p. 85).

Também para Collier e Collier (2002) os efeitos dos arranjos corporativistas variam de acordo com o contexto em que emergem. Na América Latina, a introdução do modelo objetivou, especialmente, o controle sobre as organizações de trabalhadores e a busca por seu apoio político, constituindo-se *de cima para baixo*. O corporativismo na região pode ser visto como uma troca baseada na interação entre incentivos e restrições, visando influenciar o comportamento político. Esses fenômenos não são, contudo, diametralmente opostos. Os incentivos se deram com a finalidade de controlar as organizações trabalhistas, excluir as organizações *mais radicais* e promover aquelas mais alinhadas aos objetivos do Estado. Elementos como o monopólio da representação e a filiação compulsória podem resultar na

dependência das lideranças sindicais, que, por sua vez, passam a ser menos responsivas em relação aos trabalhadores.

Logo, os desafios do debate entre pluralistas e corporativistas ganham outro contorno quando estes são situados não somente como abordagens teóricas, mas fenômenos políticos observados na realidade. Isso porque, enquanto parte da literatura os considera paradigmas analíticos alternativos, outra os têm como tipos ideais que referenciam inúmeras possibilidades empiricamente observáveis. Além disso, alguns autores concebem pluralismo e corporativismo como fenômenos opostos quanto à mediação entre as classes sociais e o Estado, polarização que não sobrevive ao escrutínio rigoroso desses conceitos. Afinal, o Estado está no centro do desenvolvimento das abordagens, com papel passivo no esquema conceitual pluralista e ativo no corporativista. Por ambos rejeitarem sua contraposição ao indivíduo, afastam-se do estatismo e do individualismo, e aproximam-se do organicismo (REIS, 1995).

Com base nas considerações de Reis (1995), é possível perceber os desafios impostos às análises que pretendem situar sistemas de representação entre os modelos corporativista e pluralista. Assim, destaco a importância do estudo da atividade de grupos na América Latina a partir da consideração de suas especificidades (COLLIER & COLLIER, 1979; 2002), algo que as abordagens voltadas para os sistemas políticos dos Estados Unidos e dos países europeus não são capazes de captar. Diante disso, é necessário buscar referências em outros campos da Ciência Política que tenham se concentrado em pesquisas sobre o trabalho organizado na região. De acordo com Cook (2012), esses estudos se desenvolveram fortemente entre os comparativistas históricos, no âmbito do Novo Institucionalismo.

2.1.3 O Novo Institucionalismo

O Novo Institucionalismo surge entre os anos 1980 e 1990, especialmente a partir das críticas ao Comportamentalismo, abordagem muito influente nas duas décadas anteriores. Enquanto para os novos institucionalistas o comportamento observável se dá no contexto institucional, para os comportamentalistas as verdadeiras preferências do ator são reconhecidas com base em seu comportamento, não havendo, assim, distinção entre preferências expressas e reais. No Novo Institucionalismo, portanto, busca-se conhecer aquilo que leva os atores a optar por uma definição particular de interesses, e não outra igualmente plausível (HALL & TAYLOR, 2003; IMMERGUT, 2007). A concepção não é o ponto de partida para a ação, mas sim o resultado político em si, que está condicionado a três fatores exógenos ao sistema político:

distribuição de preferências entre os atores envolvidos, distribuição de recursos e os constrangimentos impostos pelas regras do jogo (MARCH & OLSEN, 2008).

Embora os novos institucionalistas não proponham uma ampla definição para o termo instituição, ela pode ser entendida como estruturas e incentivos organizacionais, procedimentos convencionais, regras legais, entre outros, que, formal ou informalmente, perduram no tempo. Théret (2003, p. 225) pontua que a abordagem se distingue de outros paradigmas intelectuais por estar centrada nas mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais, mediações essas que são “precisamente as instituições”.

Thomas (2004), refletindo sobre a contribuição do Novo Institucionalismo para o estudo dos interesses organizados, demonstra que os arranjos institucionais são responsáveis pela formação dos resultados políticos e, com isso, estruturam as relações entre os grupos presentes na sociedade. As instituições são mobilizadas como variáveis independentes, posto que as escolhas dos atores políticos são fortemente constrangidas por suas regras e normas. Esses arranjos se constituem, assim, em poderosas forças atuantes na formação dos interesses políticos e, também, dos conflitos que deles emergem. Não sendo os interesses avaliações subjetivas dos indivíduos, é impossibilitada a compreensão das decisões coletivas como a soma de interesses individuais (IMMERGUT, 2007).

Nesse sentido, instituições políticas podem facilitar a organização de determinados interesses, reconhecendo certos grupos de pressão ou delegando a eles funções de governo. O encorajamento da mobilização de interesses, ou o seu inverso, é concebido através do reconhecimento da legitimidade de determinadas reivindicações ou da concessão de espaço institucionalizado para que certos atores tenham a oportunidade de expressar suas demandas. Além das instituições, autoridades e cultura política podem desempenhar um papel crucial na definição, mobilização e organização de interesses. A estrutura de oportunidades molda as estratégias dos interesses organizados e suas crenças em relação à eficácia de diferentes tipos e ação. Desse modo, reconhecer que as instituições podem apresentar *desvios*, não sendo, portanto, arenas *imparciais*, é ponderar sobre suas implicações para os fenômenos políticos (IMMERGUT, 2007).

Uma das três correntes do Novo Institucionalismo, a Escolha Racional se baseia na perspectiva de que as escolhas dos atores se dão em condições de interdependência, de modo que as instituições partem de maximizadores individuais com preferências e intenções definidas. Já os novos institucionalistas sociológicos defendem que decisões individuais partem não apenas das instituições, mas da cultura na qual estão imersos os indivíduos, que irá operar

na determinação dessas preferências. A abordagem histórica, por sua vez, acolhe o processo de formação de preferências. Essa abordagem não nega o cálculo envolvido na definição de interesses, acreditando, antes, que resultados políticos são fruto da interação entre grupos, interesses, ideias e estruturas institucionais, não sendo as preferências fixas e exógenas às instituições (IMMERGUT, 2007; THOMAS, 2004).

Na vertente histórica, as instituições são compreendidas com base em sua vinculação ao capital e ao trabalho, enfatizando o papel das assimetrias de poder no desenvolvimento institucional. Tal desenvolvimento é concebido com base nas trajetórias, eventos críticos e consequências imprevistas, combinando as perspectivas calculadora e cultural. A primeira apresenta uma concepção de comportamento humano como instrumental e orientado pelo cálculo estratégico. Nela, os atores buscam maximizar seus rendimentos, e as instituições afetam suas expectativas e comportamentos por conferirem algum nível de certeza em função de seu conhecimento sobre mecanismos, incentivos e penalidades. A perspectiva cultural, por sua vez, reflete o alcance do cálculo estratégico desses atores, defendendo que ele é também delimitado por sua visão de mundo, que corresponde às suas posições e contextos sociais. Com isso, diferente da abordagem da Escolha Racional, os interesses não seriam dados, mas construídos (HALL & TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003).

Isso significa dizer que “as interpretações dos atores de seus interesses são moldadas por organizações coletivas e instituições que carregam traços da própria história” (IMMERGUT, 2007, p. 174). Para os institucionalistas históricos, portanto, o contexto institucional induz a mobilização de determinadas estratégias de ação, que, ao longo do tempo, podem se fossilizar e se tornar *visões de mundo*. Uma vez consolidadas, essas estratégias serão difundidas pelas instituições formais e, assim, serão capazes de orientar e moldar as preferências dos atores (HALL & TAYLOR, 2003). Com isso, se constitui o espaço de influência dos grupos, que não pode ser explicado somente em função da posição econômica ou social ocupada, ou de seu poder. A capacidade e o alcance da influência estariam na relação com o sistema político, já que os atores contam com oportunidades distintas de incidir sobre as decisões. Desse modo, conhecer os recursos de determinado grupo de interesse não é suficiente para que se verifique sua capacidade de influenciar o processo decisório, devendo se considerar oportunidades e restrições fornecidas pelas instituições como forma de pensar os conflitos políticos contemporâneos (IMMERGUT, 1992).

2.1.4 Mudança institucional na vertente histórica

No que se refere ao papel desempenhado pelas relações assimétricas de poder no desenvolvimento histórico, as instituições são situadas em uma cadeia de causalidade. Nela, estão presentes fatores como o desenvolvimento social e econômico, demonstrando que situações políticas estão associadas à noção de *dependência de trajetória*. Essa concepção, central para o Novo Institucionalismo Histórico, rejeita a perspectiva de que os mesmos fatores irão gerar os mesmos resultados em qualquer lugar, privilegiando a “visão de que o efeito de tais forças será mediado por características contextuais de uma dada situação frequentemente herdadas do passado” (HALL & TAYLOR, 2003, p. 941). Logo, estudos que partem desse conceito posicionam as variáveis longitudinalmente, observando a sequência de processos e eventos⁸ (PIERSON, 2004).

Cabe ressaltar que, nessa perspectiva, instituições também podem mudar por meio do aprendizado, vindo de sua própria experiência ou da experiência de outras organizações. Essa concepção é possível, dado o papel ocupado pelas ideias na vertente histórica, podendo a mudança institucional ser tratada como uma transformação das ideias em termos políticos, mais que em termos de aprendizado institucional (SABATIER, 1988). A ênfase nas ideias como a estrutura que sustenta as instituições pode ser tomada como uma definição para a sua formação, ainda que, de acordo com Peters (2003, p. 105), exista um aspecto tautológico: “a instituição existe quando uma ideia é aceita, mas essa aceitação é indicada pela presença de uma instituição estruturada”.

Ao longo de sua trajetória, a instituição se encontra majoritariamente em estado de equilíbrio, operando conforme o estabelecido em sua criação. Isso não significa dizer, contudo, que os equilíbrios políticos sejam permanentes e que a mudança seja impossível (PETERS, 2003). A concepção de *conjuntura crítica* (COLLIER & COLLIER, 2002), ou de *acontecimentos institucionais críticos* (BAUMGARTNER & JONES, 1993), sugere que a mudança não deve ser vista como um processo incremental, implicando, antes, em períodos de reorientação dramática que, em geral, se dão de diferentes maneiras em diferentes países, deixando legados históricos diversos (COLLIER & COLLIER, 2002). Para Mahoney e Schensul (2006, p. 460), conjunturas críticas são “períodos em que uma determinada opção é selecionada a partir de uma gama de alternativas, canalizando, assim, o movimento futuro em uma direção específica”.

⁸ Embora eu não explore aqui as diferentes concepções e aplicações do conceito de dependência de trajetória, destaco que, sobre ele, não há consenso na literatura especializada (MAHONEY & SCHENSUL, 2006).

Partindo da noção de dependência de trajetória, Pierson (2004, p. 21) aponta a presença do chamado *feedback positivo*, responsável por fazer com que “os custos de transição para uma alternativa previamente plausível aumentem”. Por conseguinte, compreender o ponto inicial desse trajetória é perceber que mesmo as mudanças posteriores se restringem às suas ramificações, *branches*. Para o autor, o processo de *feedback* positivo é alimentado pela reprodução de mecanismos previamente estabelecidos, impactando, inclusive, a atuação dos grupos. Na medida em que ideias são compartilhadas entre os membros, são criados efeitos de coordenação e expectativas adaptativas. Mahoney (2006), porém, considera que a dependência de trajetória não abriga apenas mecanismos de autorreforço, não se restringindo, portanto, à ideia de *feedback* positivo. Para ele, existem eventos identificados em sequências reativas, nas quais “cada evento na sequência é tanto uma reação a eventos antecedentes quanto uma causa para eventos subsequentes” (MAHONEY, 2006, p. 135). Nas sequências reativas, os processos transformam ou mesmo reverterem os eventos iniciais.

Os diferentes tipos de mudança institucional são analisados por Thelen e Streeck (2005) com base nos resultados políticos que produzem. A estabilidade institucional se dá quando regras são reproduzidas por adaptação e, constatando-se uma conjuntura crítica, a condição antecedente sobrevive. A mudança, por sua vez, irá ocorrer por evento crítico que represente a quebra de legado e sua substituição de modo abrupto ou a partir de alterações graduais que levarão a igual cenário de descontinuidade. Há, dessa maneira, um caminho analítico possível no interior do Novo Institucionalismo Histórico para se pensar a mudança que extrapola a noção de conjuntura crítica (COLLIER & COLLIER, 2002; MAHONEY, 2006; PIERSON, 2004; THELEN & MAHONEY, 2010).

Se instituições ativam identidades coletivas e distribuem poder de forma desigual para os grupos presentes na sociedade, constringendo as estratégias de ação coletiva (SKOCPOL, 1985), o legado não é único responsável pelo componente *path dependent* do desenvolvimento institucional, combinando-se às expectativas geradas nos atores. Essas expectativas são adaptadas conforme o contexto institucional é alterado. Ainda que implique em maiores custos para a mudança, a dependência de trajetória não é, portanto, capaz de barrá-la, especialmente porque os atores nela interessados podem atrasar, distribuir ou mesmo ocultar esses custos (PIERSON, 2004). É possível, assim, um processo de mudanças incrementais, que possuem valor por si mesmas, podendo, ao se desdobrar, ser causa, ou parte da causa, de diversos fenômenos. Esse caminho busca nos fatores endógenos às instituições, face aos exógenos responsáveis por mudanças abruptas, as bases para as transformações incrementais, que, ao

longo do tempo, são igualmente responsáveis por moldar, em função de seu efeito cumulativo, o comportamento dos agentes e os resultados políticos (THELEN & MAHONEY, 2010).

Diante dessa argumentação, e da perspectiva de que a mudança se dá quando problemas de interpretação e aplicação das regras abrem espaço para que os atores as implementem de maneiras diferentes (PIERSON, 2004; THELEN & MAHONEY, 2010; THELEN & STREECK, 2005), Thelen e Mahoney (2010) desenham um modelo analítico que conecta modos particulares de mudança incremental às características do contexto institucional, por um lado, e às propriedades das próprias instituições, por outro. Olhar para os fatores endógenos, para os autores, é encontrar os elementos dinâmicos, as lacunas, que permitem ou mesmo convidam à mudança. Essas lacunas estarão em algum lugar entre a regra e sua interpretação ou entre a regra e sua aplicação⁹. Ainda que um retrato imediato leve à constatação da conformidade dos atores às regras, a análise longitudinal pode revelar estratégias disruptivas de longo prazo. Os atores podem, na mesma medida, não agir intencionalmente rumo à mudança, vindo ela a ser um subproduto acidental dos conflitos distributivos.

Thelen e Mahoney (2010) defendem que as características do contexto político e da instituição conduzem a um determinado tipo de mudança institucional, sendo eles mediados pelos agentes¹⁰. Essas características estão associadas às possibilidades de veto e ao grau de discricionariedade da interpretação e aplicação das regras. Este último varia de acordo com a instituição, constatando-se a mudança quando as regras são ambíguas a ponto de permitir interpretações distintas e, não raro, contraditórias. No que se refere ao veto, agentes de mudança serão mais ou menos bem sucedidos na medida em que contam com esse recurso em relação à promulgação e implantação das regras em uma instituição. Isto, contudo, não significa que estes terão a mesma vantagem em relação às demais instituições, cuja combinação pode levar, incrementalmente, à alteração do *status quo*. Assim, os autores, baseados em Thelen e Streeck (2005), fornecem quatro tipos de mudança: deslocamento, estratificação, deriva e conversão.

No deslocamento, as regras existentes são removidas, dando espaço às novas. Embora seja característico de mudanças abruptas, o deslocamento pode ser gradual, na medida em que

⁹ Em seu modelo, Thelen e Mahoney (2010) elencam uma série de perguntas que devem operar como ponto de partida na análise da mudança institucional incremental, tais como: quais propriedades das instituições permitem ou levam à mudança; de que maneira (e o porquê) essas propriedades permitem ou levam os atores à mudança; quais tipos de estratégia emergem em diferentes ambientes institucionais; e quais elementos endógenos às instituições as tornam mais vulneráveis ou resistentes às diferentes estratégias de descontinuidade.

¹⁰ Para distinguir esses tipos de agência, Thelen e Mahoney (2010) fornecem quatro categorias: insurrecional, simbiote, subversivo e oportunista. A categorização parte da verificação do desejo de preservação institucional por parte dos atores e de seu cumprimento às regras. Os autores também chamam a atenção para a centralidade das coalizões formadas entre diferentes agentes, sejam intencionais, espontâneas ou formadas no curso dos conflitos distributivos.

atores perdedores criam instituições para competir com as antigas, e não as complementar. Já a estratificação se dá com a anexação de novas regras às existentes, a exemplo de emendas e revisões, alterando o modo como o comportamento é estruturado e, assim, a reprodução estável do núcleo original. A deriva, por sua vez, se verifica na manutenção formal das regras, cujo impacto é alterado em função do contexto, isto é, de fatores exógenos. Em geral, elas ocorrem quando os atores não reagem ao contexto, estando o componente da mudança justamente em sua imobilidade. Igualmente, na conversão há a manutenção das regras formais, mas, nesse caso, altera-se a interpretação, não por haver negligência ou deriva, mas por iniciativa dos agentes em explorar as ambiguidades institucionais, objetivando direcioná-las de acordo com suas preferências (THELEN & STREECK, 2005; THELEN & MAHONEY, 2010).

Porém, embora alterações no equilíbrio de poder sejam o principal atalho para constatar a descontinuidade incremental, elas podem se dar com a presença dos atores em uma multiplicidade de instituições, que, interagindo entre si, levam a mudanças não calculadas na distribuição contínua de recursos. A mudança institucional, assim, pode derivar do efeito combinado entre diferentes instituições e processos (THELEN & MAHONEY, 2010). Seja como for, abrupta ou incremental, os fenômenos políticos estão atrelados à uma determinada trajetória, sendo necessário, para compreendê-los, conhecer as condições que os antecederam. Diante disso, observo que os elementos que compõem, em termos analíticos, a força do trabalho organizado, especialmente a fragmentação, estão, em função do componente *path dependent* (PIERSON, 2004), constringidos por eventos antecedentes. De acordo com Collier e Collier (2002), trata-se do legado de sua incorporação à arena política nacional, se via partido político ou via Estado.

2.2 Conhecendo o legado

2.2.1 A institucionalização do trabalho organizado na América Latina

Em “*Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*”, Collier e Collier (2002) defendem que a maneira pela qual as organizações de trabalhadores foram incorporadas à arena institucionalizada se constitui em conjuntura crítica nos países latino americanos, moldando o desenvolvimento político de diferentes formas. No que diz respeito ao argumento histórico, parte-se do Estado oligárquico, característico da passagem do século XIX para o XX. Ao considerar o período antecedente, os autores tratam a causalidade como contextual, entremeada por complexas configurações de fatores, que tornam-se observáveis não por sua separação em variáveis causais independentes,

mas pelo aspecto histórico comparativo. Esse aspecto permite enfatizar a irregularidade dos eventos políticos como a regra, demonstrando os limites dos modelos causais universais. Assim, a história é o método, e também a teoria (IMMERGUT, 2007).

Tendo isso em vista, Collier e Collier (2002) caracterizam o momento inicial da incorporação como a transição histórica responsável pela primeira sustentação bem-sucedida do Estado na legitimação do movimento de trabalhadores. Ainda que esta tenha sido acompanhada por um conjunto de reformas sociais e econômicas, os autores não defendem que as relações entre Estado e trabalho expliquem, por si só, padrões mais amplos de mudança, mas sim a relevância de seu papel à compreensão desses processos (COOK, 2012). A tese se aproxima da definição de Immergut (2007, p. 174) sobre processos políticos na perspectiva histórica do Novo Institucionalismo, sendo eles “estruturados por constituições e instituições políticas, estruturas de Estado, relações entre Estado e grupos de interesse, redes de políticas e contingências de *timing*”.

Nas primeiras décadas do século XX, as relações entre o Estado e as organizações de trabalhadores na América Latina passaram por profundas transformações. Até então, elas eram predominantemente coercitivas, pautadas pela repressão da articulação entre trabalhadores e a sua principal forma de manifestação política, a atividade grevista. Embora a repressão não tenha sido completamente extinta, o controle do Estado passou a se dar com base na institucionalização de parte das organizações sindicais, que se constituíram, dessa maneira, em atores políticos legítimos na sociedade. Essas transformações – *da repressão à institucionalização, da exclusão à incorporação* – se deram em meio a um conjunto mais amplo de mudanças políticas. Entre elas, destacam-se o declínio do domínio oligárquico e a ascensão de uma nova elite extraída dos *setores médios*¹¹ da sociedade, levando à promulgação de constituições sociais (COLLIER & COLLIER, 2002).

Com a comparação entre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru, Uruguai e Venezuela, Collier e Collier (2002) demonstram que a incorporação do trabalho organizado à arena política transcorreu predominantemente em meio a governos autoritários, tendo sido sustentada na busca das elites políticas em contornar a crescente radicalização dos movimentos sindicais. Em um cenário onde as demandas trabalhistas haviam se tornado disruptivas e a abordagem coercitiva do Estado ineficiente, era necessário institucionalizar canais de resolução

¹¹ O setor médio é composto por grupos ocupacionais pertencentes à classe trabalhadora, por um lado, e à elite econômica, por outro. O conceito visa extrapolar o sentido restritivo dado à ideia de classe intermediária ou de classe média (COLLIER & COLLIER, 2002).

dos conflitos. Também, se objetivava transformar o Estado oligárquico *laissez-faire*, ao qual os setores médios eram politicamente subordinados, em um Estado mais ativo.

Para esses setores, porém, a transformação supunha novas responsabilidades sociais, tendo seu grau de acomodação ou confronto impactado o caráter da incorporação. Com isso, a conjuntura crítica do trabalho organizado envolveu novas coalizões de classe sob duas formas: classes altas contra classes baixas, visando o controle e a despolitização das organizações de trabalhadores, tal qual se observa nos laços clientelistas entre elites agrárias e camponeses; via aliança populista, ligando a classe trabalhadora organizada e, em alguns casos, o campesinato organizado, aos setores médios, padrão acompanhado por diversas formas de mobilização de trabalhadores (COLLIER & COLLIER, 2002).

Diante disso, conforme os autores, a incorporação dos trabalhadores à arena política nos países latino americanos teria se dado via Estado, em alguns casos, e via partidos políticos, em outros. Brasil (1930 a 1945) e Chile (1920 a 1931) são exemplos do primeiro tipo, onde a principal agência do projeto de incorporação foi o aparato legal e burocrático do Estado, e as principais preocupações estavam na despolitização da classe trabalhadora e no controle sobre suas atividades. Nesses países, cuja incorporação se deu em contexto autoritário, com poucos canais de expressão e negociação, implantou-se o modelo corporativista de intermediação de interesses. Alguns benefícios sociais foram vinculados à nova estrutura, ao passo que sindicatos independentes foram reprimidos. Cabe destacar que, nesses casos, houve momentos de proibição da atividade partidária e, quando não, os partidos contavam com baixo grau de institucionalização ou eram pouco enraizados na sociedade (COLLIER & COLLIER, 2002).

Já a incorporação via partido contou, além do Estado, com um partido político ou um movimento político que, mais tarde, se tornaria um partido. As concessões aos trabalhadores se deram na tentativa de ganhar seu apoio, tal qual ocorreu na Argentina (1943 a 1955), Colômbia (1930 a 1945), Uruguai (1903 a 1916), México (1917 a 1940), Peru (1939 a 1948) e Venezuela (1935 a 1948). Desse tipo de incorporação, emergem três subtipos. Colômbia e Uruguai pertencem àquele em que a mobilização eleitoral se deu por um partido tradicional, havendo esforço limitado ou inexistente de assimilação partidária dos trabalhadores e não envolvendo o campesinato. O segundo subtipo, ao qual pertencem Argentina e Peru, contou com a busca por apoio trabalhista e a assimilação de suas pautas. Nesses países, também sem a incorporação do campesinato, surgiram partidos populistas ou movimentos que se deslocaram eleitoralmente dos partidos tradicionais. México e Venezuela experienciaram o populismo radical, que contou com ampla mobilização eleitoral de apoio trabalhista, esforços intensos de vinculação dos

sindicatos aos partidos políticos e incorporação paralela do campesinato (COLLIER & COLLIER, 2002).

Entre as décadas de 1950 e 1970, os caminhos políticos na América Latina foram impactados por eventos internacionais, como a reforma cultural chinesa, a Revolução Cubana, a Guerra do Vietnã e o movimento antiguerra. Esses eventos trouxeram a perspectiva de que uma experiência socialista poderia sobreviver na região, influenciando partidos e movimentos de esquerda e, com a finalidade de interromper possibilidades de desenvolvimento desse processo, igualmente os de direita e os militares (O'DONNELL, 1975). Mesmo nos países cuja incorporação se deu via Estado, as relações do movimento trabalhista com o comunismo e os partidos comunistas eram estreitas. A combinação de novas esperanças políticas na esquerda e novos receios em outros pontos do espectro político conformou um cenário de polarização, cuja intensidade variou de acordo com o legado da incorporação dos trabalhadores (COLLIER & COLLIER, 2002).

Uma vez que a conjuntura crítica dos períodos de incorporação emergiu sob condições históricas específicas de mudança econômica e social, a partir dos anos 1980, quando muitas dessas condições se alteraram, uma nova conjuntura poderia se instaurar. Ao discutir a possibilidade de erosão do legado de incorporação, Collier e Collier (2002) observam elementos de continuidade e mudança. Quanto aos fatores internacionais, o contexto era de reorganização do capital em escala global, internacionalização da produção e interdependência econômica, levando a um forte movimento descendente de salários e ao recuo do modelo *keynesiano*. Também a crise da dívida produziu fortes efeitos sobre os países latino americanos, que haviam, desde o período da incorporação, tido sua estrutura social profundamente alterada, destacando-se o crescimento da classe média, o fortalecimento do setor privado e a acelerada urbanização. Este último aspecto envolveu a diminuição do campesinato e o crescimento do setor informal urbano.

Os períodos autoritários da região e a transição para a democracia promoveram uma inflexão nos estudos sobre o trabalho organizado. As análises centradas em variáveis macroestruturais – desenvolvimento econômico, estrutura de classes e fases da industrialização –, predominantes até o fim dos anos 1970, deram lugar a fatores políticos e institucionais, como perfil de lideranças e recursos de atores políticos, e o modo como suas interações influenciaram a transição. Essa vertente privilegiou o estudo das elites econômicas, agrupadas na ampla categoria de sociedade civil, identificando as organizações sindicais como estabilizadores responsáveis pela contenção de demandas no estágio de negociação com as elites e os dirigentes

militares. Entretanto, especialmente estudiosos dos casos argentino e brasileiro demonstraram que o setor não estava tão quiescente quanto se supunha. Ainda assim, o comprometimento das elites com as reformas de mercado, entre os anos 1980 e 1990, colocou os trabalhadores em desvantagem, limitando as perspectivas de restabelecimento de direitos¹² (COOK, 2012).

De acordo com Collier e Collier (2002), embora não seja possível verificar com precisão a erosão do legado ou a presença de uma nova conjuntura crítica, muitas das transformações do período foram responsáveis pelo enfraquecimento da coalizão populista. Essa reorientação política, contudo, não teria ocorrido no mesmo período ou da mesma forma em todos os países. Os processos de incorporação, no início do século XX, se deram ao longo de quase cinco décadas, podendo o tempo de uma nova conjuntura crítica também variar, mesmo que os eventos condensem o *timing*. Desse modo, compreender de que maneira o legado foi mantido ou alterado, especialmente durante o processo de redemocratização, é essencial aos estudos que se concentram em períodos posteriores. Ainda que uma nova conjuntura tenha surgido, as estruturas e as dinâmicas descritas pelos autores permaneceram como importantes elementos antecedentes, levando diferentes países a diferentes respostas.

2.2.2 Condições antecedentes no Brasil

Não tendo sido iniciado apenas a partir de 1888, com a abolição e a chegada em massa dos imigrantes europeus, o período de formação da classe trabalhadora brasileira se confunde com a luta contra a escravidão, o que impactou as formas associativas e os padrões de mobilização que se delineavam. Nos anos finais do século XIX era proibido aos trabalhadores escravizados integrar organizações, à exceção das religiosas, criadas para conversão ao catolicismo e que, por vezes, operavam como suporte a grupos abolicionistas. Essas organizações desempenhavam funções de apoio aos membros, com os *irmãos* auxiliando uns aos outros, em casos de afastamento temporário ou permanente, e à família, em caso de morte. Se constituía, assim, uma tradição associativa de cunho mutualista (MATTOS, 2009).

Na passagem do século XIX para o XX, o padrão de associação calcado nas mutuais foi se alterando, tendo sido incrementadas as formas de organização dos trabalhadores. Assim como em outros países da América Latina, os baixos salários e a perda do poder de compra, entoados pela Primeira Guerra Mundial, contribuíram para a onda de protestos nos anos 1910. Desse modo, o surgimento do trabalho organizado está na interação entre as crescentes

¹² Porém, transições democráticas anteriores à consolidação dessas reformas geraram ambientes suscetíveis às demandas dos trabalhadores, independentemente da orientação do partido no poder (COOK, 2012).

demandas coletivas típicas dos períodos iniciais da industrialização e o efeito de demonstração dos movimentos trabalhistas europeus, especialmente a tradição anarcossindicalista e o movimento comunista internacional (COLLIER & COLLIER, 2002).

Com as possibilidades associativas cimentadas na luta contra a escravidão, mesmo após a abolição, a formação das primeiras organizações sindicais¹³ se deu em um contexto no qual os trabalhadores não tinham direito ao voto, sendo sua participação política limitada a violentos protestos. Essas primeiras organizações, incluídos os partidos operários, cuja atuação não se estendia ao plano eleitoral, nasceram e se dissolveram ao longo de toda a Primeira República. As disputas em torno das lideranças sindicais eram travadas entre grupos socialistas, com objetivos eleitorais, e anarcossindicalistas, que defendiam *ações diretas*. O cenário se refletiu no I Congresso Operário Brasileiro, realizado em 1906, e na criação da Confederação Operária Brasileira (COB). Em 1922, foi criado o Partido Comunista Brasileiro (PCB)¹⁴, introduzindo às disputas os dirigentes comunistas (MATTOS, 2009).

O declínio do anarquismo refletia a crescente preocupação dos trabalhadores com a institucionalização das relações de trabalho, o que demandaria o desenvolvimento de laços estáveis com o Estado. Assim, já no final da década, os comunistas alcançaram a hegemonia das lideranças sindicais do país, ainda que alguns importantes sindicatos se mantivessem sob domínio anarquista (MATTOS, 2009). Em resposta à ascendente força da organização do trabalho e aos protestos, passou-se a refletir sobre o papel da classe trabalhadora emergente no sistema político e suas condições de trabalho. Com isso, o debate acerca da questão social se entrelaçava ao debate sobre reforma política e, na década de 1930, o Estado finalmente iniciava a incorporação do trabalho organizado à arena política institucionalizada¹⁵ (COLLIER & COLLIER, 2002).

Collier e Collier (2002) situam o período entre os anos de 1930 e 1945, isto é, ao longo do primeiro governo de Getúlio Vargas. Até a instauração do Estado Novo, em 1937, a incorporação dos trabalhadores estava pautada por uma *modernização conservadora*. Nesse

¹³ Embora a primeira greve registrada no Brasil, em 1858, tenha sido organizada por trabalhadores livres, compositores tipográficos de três jornais, há registros anteriores de paralisação de trabalhadores escravizados, especialmente em Salvador. Isso significa dizer que as greves, “[...] instrumento típico de reivindicação dos trabalhadores assalariados, foram em alguns momentos utilizadas como forma de luta pelos trabalhadores escravizados” (MATTOS, 2009, p. 29).

¹⁴ Dada a ilegalidade do PCB à época, suas primeiras incursões eleitorais se deram via Bloco Operário e Camponês (BOC) (MATTOS, 2009).

¹⁵ Se considerados os casos latino-americanos, verifica-se que, ao passo que alguns líderes viam nos trabalhadores um recurso político que poderia ser mobilizado nas lutas entre setores da elite, para outros, a preocupação se limitava ao seu controle. Nesse último caso, formou-se uma aliança acomodacionista, na qual os reformadores mantiveram a aquiescência, quando não o apoio, da oligarquia (COLLIER & COLLIER, 2002).

primeiro governo, observou-se a centralização político-administrativa, iniciada já no governo provisório (1930-1934) e abalada, mas não extinta, com a Revolução de 1932 e a Constituinte de 1934. A política econômica voltada ao desenvolvimento levou à ascensão do setor industrial, antes em segundo plano, mas sem que se despojasse o setor agrícola e sua face exportadora. Entre 1937 e 1945, difundiu-se a ideia de convivência harmônica entre trabalhadores e empresários mediada pelo Estado. Este, além de regulador, apresentava-se como inventor da legislação social, composta pela legislação previdenciária, trabalhista, sindical e o conjunto de leis que instituem a Justiça do Trabalho (DINIZ & BOSCHI, 2004; MATTOS, 2009).

No que se refere, especificamente, à legislação sindical, foi instituído, por meio do Decreto nº 19.770, de 1931, o modelo do sindicato único por categoria e região, levando ao monopólio da representação e, com isso, a um “corporativismo setorial de caráter fragmentário” (DINIZ & BOSCHI, 2004, p. 45). A estrutura vertical por categorias, composta por sindicatos locais, federações regionais e confederações de abrangência nacional, estava sob a tutela do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Criado em 26 de novembro de 1930, o MTIC, chamado pelo governo de *ministério da revolução*, detinha o poder fiscalizador das atividades e interventor das direções dessas entidades (MATTOS, 2009).

A estrutura corporativista representou terreno fértil para o surgimento de práticas clientelistas de negociação, conformando negociações *bipartites* entre o Estado e as elites empresariais. Aos trabalhadores, restou a exclusão política, caracterizando o corporativismo brasileiro também como “flagrantemente incompleto e excludente” (SANTOS, 2011, p. 70). De acordo com Rodrigues (2009), esse caráter excludente se construiu pela ausência de elementos que reforçam o padrão corporativo, observado nos sistemas de representação de outros países, como a instituição de câmaras bilaterais. Logo, se o empresariado contou com a abertura de canais de representação de interesses no aparelho do Estado, integrando conselhos e comissões econômicas, o operariado teve suas formas autônomas de organização desmanteladas, enquanto era inserido em organizações sindicais corporativas (DINIZ & BOSCHI, 2004; RODRIGUES, 2009). “Tal estratégia consagrou modalidades diferenciais de relacionamento com o Estado, permitindo ao empresariado, em contraste com a classe trabalhadora, maiores margens de manobra para sua atuação enquanto ator coletivo” (DINIZ & BOSCHI, 2004, p. 46).

É interessante observar, porém, os dois olhares lançados pela Historiografia sobre esse cenário, e o período que se estende até 1964. Por um lado, alguns historiadores avaliam a atuação política dos trabalhadores em termos de sua cooptação, limitados os assalariados

urbanos e as lideranças sindicais ao processo de implantação inicial do corporativismo estatal de Vargas (IANNI, 1968; RODRIGUES, 1974). Por outro, são consideradas as razões que levaram os sindicalistas a aderir ao projeto trabalhista, destacando-se a relevância do aparato legal para a perseguição de suas demandas (FERREIRA, 2005). Assim, de acordo com Silva (2001, p. 227), é relevante “analisar a legislação sindical e trabalhista como uma via de mão dupla, pavimentada e apropriada de diferentes maneiras de acordo com os diversos interesses em jogo”.

Na mesma medida, para Collier e Collier (2002), a análise do legado da incorporação é mais próspera se comparada à explicação do escopo anterior de organização e protestos dos trabalhadores, isto é, à força do movimento trabalhista. De fato, tal qual salienta Cook (2012), a despeito da maior parte da literatura enfatizar o controle estatal sobre o trabalho organizado, é reconhecida sua capacidade de atuação política autônoma (ROBERTS, 2002). Um exemplo é o estudo de Hattam (1993) sobre o movimento trabalhista dos Estados Unidos, no qual a autora demonstra de que maneira, ao longo do século XIX, os trabalhadores passaram a se reconhecer como tal, e não mais apenas como produtores – especialmente artesãos. A alteração da identidade coletiva teve efeitos sobre a ação política e, por sua vez, sobre a legislação trabalhista¹⁶.

Levando essa tradição em consideração, Collier e Collier (1979; 2002) defendem a importância de se explorar os objetivos e as estratégias não só dos líderes políticos que iniciaram o período de incorporação, mas também do trabalho organizado. Nesse sentido, os autores propõem tratar o corporativismo como uma dimensão, ou um conjunto de dimensões, em perspectiva analítica desagregada entre incentivos e restrições. O dinamismo dessa abordagem permite identificar padrões de mudança ao longo do tempo dentro de um país ou entre países. Embora a maior parte dos casos não se encaixe nos valores extremos de cada dimensão, “existe uma relação importante entre diferentes padrões de incentivos e restrições, e diferentes contextos políticos”¹⁷ (COLLIER & COLLIER, 1979, p. 977, tradução minha).

A combinação entre altos graus de incentivo e restrição leva ao corporativismo estatal, observado em contextos em que o governo busca o controle do trabalho organizado, mas não seu apoio. Esse controle pode se dar pela regulamentação da criação de sindicatos e de

¹⁶ Hattam (1993) parte da centralidade das ideias no Novo Institucionalismo Histórico. Assim, a despeito da transição de seu reconhecimento enquanto classe, as mediações institucionais fizeram com que o êxito no plano federal, fruto de sua atuação política, não sobrevivesse às legislações estaduais.

¹⁷ “[...] *there is an important relationship between different patterns of inducements and constraints and different political contexts*” (COLLIER & COLLIER, 1979, p. 977).

mecanismos diversos que fazem deles dependentes do Estado. Alto nível de incentivo em um cenário de poucas restrições ocorre quando governos buscam apoio de sindicatos com autonomia ou atuação política forte, sendo mais capazes de resistir a constrangimentos. Por sua vez, muitas restrições combinadas a poucos incentivos emergem em contextos nos quais o governo persegue somente o controle do trabalho organizado, optando pela repressão, em lugar da cooptação (COLLIER & COLLIER, 1979).

No Brasil, a estratégia de vincular a concessão dos benefícios das novas leis trabalhistas à representação oficial levou ao crescimento da adesão sindical: entre 1931 e 1936, o número de sindicatos reconhecidos oficialmente saltou de 32 para 682. O modelo sofreu resistência de lideranças trotskistas, dissidentes do PCB, comunistas e anarquistas. Em 1934, porém, a pressão das bases, que visavam o recebimento de benefícios, foi reforçada pela possibilidade de participação na Assembleia Nacional Constituinte. Nela, a defesa do reconhecimento legal conviveu com críticas ao controle do MTIC, inclusive por parte de empresários e da Igreja Católica, sob o argumento da inviabilização da autonomia sindical. Entretanto, embora a nova Carta tenha garantido a liberdade sindical, “[...] as regulamentações posteriores ao preceito constitucional nas leis ordinárias retomaram o caminho da imposição do modelo do sindicato oficial” (MATTOS, 2009, p. 67).

O breve período democrático, que duraria somente até 1935, marcou nova fase das relações entre o Estado e os trabalhadores, sobretudo em função do crescimento das greves e do engajamento nas disputas pela democratização, especialmente via Aliança Nacional Libertadora (ANL). As relações entre os sindicatos e a ANL eram reforçadas pelo combate ao integralismo, “movimento político brasileiro da mais clara expressão fascista” (MATTOS, 2009, p. 68). Em 1934, surge a Frente Única Sindical (FUS), com liderança comunista, que realizou, em maio do ano seguinte, congresso nacional no qual foi criada a Confederação Sindical Unitária do Brasil (CSUB). A CSUB, contudo, foi dissolvida frente ao abandono dos industriais em defesa da autonomia sindical e ao apoio a volta do controle do MTIC sobre os sindicatos, o que se daria, a partir de então, de forma muito mais repressiva (MATTOS, 2009).

Diante do aumento da repressão, entre 1935 e 1942, houve intensa desmobilização dos trabalhadores. O vácuo levou até mesmo à convocação da I Convenção Sindical Nacionalista, em 1937, por parte dos integralistas. Em 1942, o discurso de aproximação entre Vargas e os trabalhadores se intensificou, estabelecendo-se “[...] um pacto, em que os últimos abriam mão da autonomia e combatividade de seus sindicatos em troca de benefícios materiais concedidos pela legislação social” (MATTOS, 2009, p. 72). Naquele ano, com o ingresso do

Brasil na I Guerra Mundial, o caráter autoritário do Estado Novo foi evidenciado, levando Vargas a reconhecer os partidos, inclusive o PCB, conceder anistia a presos políticos e convocar eleições para a Constituinte. Contudo, “os mesmos militares que foram os fiadores do golpe do Estado Novo em 1937 depuseram Vargas em 1945” (MATTOS, 2009, p. 78).

2.2.3 Regimes em transição

Ainda no contexto do Estado Novo, Getúlio Vargas promulgou, com o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). No que se refere à organização sindical, a CLT, em seu artigo 518, § 1, alínea, estabelecia o sindicato como “órgão de colaboração com os poderes públicos e as demais associações, no sentido da solidariedade social e da subordinação dos interesses econômicos ou profissionais ao interesse nacional”. O dispositivo repetia o artigo 8º do Decreto-lei nº 1.402, de 1939. Com base no quadro de atividades e profissões, estabelecido a partir do critério de bilateralidade – ou seja, constatando-se a presença, de um lado, de uma atividade econômica (empregadores) e, de outro, o conjunto e profissões correspondentes (empregados) –, estabeleceu-se o enquadramento sindical via incorporação do Decreto-lei 2.381, de 1940. A norma determinava categoria econômica e categoria profissional, tendo sido acrescida posteriormente a previsão de organização de categorias profissionais diferenciadas, definidas unilateralmente, isto é, com base somente do ofício exercido pelo trabalhador¹⁸.

Interessante observar que o enquadramento sindical, ao limitar a organização aos segmentos profissionais, não previa a criação de entidades que representassem o conjunto dos trabalhadores, excluindo, ainda, aqueles que não se encaixavam no quadro de atividades e profissões. O reconhecimento dos sindicatos já existentes estava submetido ao registro no MTIC (art. 558), embora, em caráter excepcional, o presidente pudesse reconhecer como órgãos técnicos e consultivos as “associações civis constituídas para a defesa e coordenação de interesses econômicos e profissionais e não obrigados ao registro” (art. 559). O reconhecimento se dava via ato discricionário do Ministério, sendo a Carta de Reconhecimento (art. 520) necessária ao acesso às prerrogativas sindicais. A organização sindical também estava pautada pela unicidade¹⁹ (art. 6º), que permitia o reconhecimento de apenas um sindicato por categoria na mesma base territorial, e pela estrutura hierárquica – confederações, federações e sindicatos.

¹⁸ Esse elemento faria parte daquilo que Wanderley Guilherme dos Santos (1979) denominou *cidadania regulada*.

¹⁹ Unicidade é diferente de unidade sindical. Unicidade se refere ao sistema, estruturado em lei, que define a presença do sindicato único. Unidade é estrutura ou operação unitária dos sindicatos, referindo-se à sua prática, sem imposição em lei (DELGADO, 2015).

Além disso, a CLT garantiu uma série de dispositivos de controle – estatutário, eleitoral, financeiro e administrativo – e vedações à organização sindical de servidores públicos e civis. Para os trabalhadores rurais, a vedação não estava expressa, embora, somente em 1944, sua sindicalização tenha sido prevista, via Decreto-lei nº 7.038. Entre as prerrogativas, estavam a representação universal, relativa a todo o grupo pertencente à determinada categoria, a celebração de contrato coletivo de trabalho entre patrões e empregados – que, contudo, deveria ser homologado pelo MTIC –, a participação em órgãos do Estado (art. 513 e art. 547), o que envolvia o Conselho Nacional do Trabalho, e a função tributária (art. 513), que versava sobre a contribuição compulsória, já implantada com o Decreto-lei nº 2.377/1940. Quanto às greves, a CLT manteve a proibição presente na Constituição Federal de 1937, o que seria alterado somente com o Decreto-lei nº 9.070, de 1946, embora com condicionantes que inviabilizavam o acesso material ao direito.

O cenário sindical estabelecido pela CLT estava permeado pelo discurso de valorização do trabalhador e do próprio trabalho, levando à ascensão eleitoral o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), criado em 1945, pelo qual Vargas retornaria à presidência em 1950. Entretanto, “com a redemocratização de 1945, o que estava represado em conflitos localizados acabou por rebentar em lutas operárias de grandes dimensões” (MATTOS, 2009, p. 76). De acordo com Collier e Collier (2002), o caráter antidemocrático da incorporação dos trabalhadores à arena política adiou a definição de seu papel político, fazendo com que a restauração do regime competitivo, naquele ano, representasse uma nova oportunidade para sua organização e participação.

O PCB passou a atrair o apoio de trabalhadores, tratando-se de desafio significativo para os sindicatos controlados pelo Estado. Nesse sentido, o PTB surge para ocupar a ausência de um partido político *multiclasse* com fortes laços com os trabalhadores. Diferente dos países onde se observou a incorporação via partidos, porém, o PTB, assim como o Partido Socialista chileno, nunca alcançou posição majoritária, limitando-se a compor coalizões lideradas por partidos de centro ou de centro-direita. Embora assumissem, no Chile e no Brasil, caráter populista ao longo das eleições, os membros desses partidos políticos se comportavam de modo acomodacionista quando eleitos. Assim, ao final dos anos 1940, já no governo Dutra, eleito com apoio de Vargas pelo PTB, o cenário era de forte repressão entoada por uma legislação que limitava o direito de greve (COLLIER & COLLIER, 2002).

O período de redemocratização, entre 1945 e 1946, manteve diversos arranjos do Estado Novo, incluída a estrutura sindical, de modo que, até 1964, a mobilização, a despeito dos limites

legais à greve, foi intensificada. Em grande medida, o aumento do número de greves foi impulsionado pela criação, em 1945, do Movimento de Unificação dos Trabalhadores (MUT), que cimentou a criação de comissões nos locais de trabalho. Dos 873 sindicatos criados até 1945, com 474.943 mil trabalhadores filiados, passou-se a 939, com 797.691 mil filiados, já no ano seguinte. Em 1946, foi realizado o Congresso Sindical dos Trabalhadores do Brasil, no qual surgiu a Confederação dos Trabalhadores do Brasil (CTB). Com o retorno de Vargas à presidência, em 1951, registrou-se 173 greves, passando a 264, em 1952. No ano seguinte, ocorreu a *greve dos 300 mil*, em São Paulo, criando o Pacto de Unidade Intersindical (PUI)²⁰ (MATTOS, 2009).

Na chegada de Juscelino Kubitschek à Presidência, em 1955, o sistema de representação de interesses já contava com elementos pluralistas, devido ao aumento do associativismo decorrente do processo de industrialização. À época, os principais partidos políticos, além do PTB, eram o Partido Social Democrático (PSD), pelo qual Kubitschek foi eleito, e a União Democrática Nacional (UDN). O primeiro, de centro direita, tinha sua base nas elites agrárias; o segundo, principal partido de oposição, de direita, respondia aos interesses de setores organizados urbanos da classe média e de alguns setores da elite agrária (DINIZ & BOSCHI, 2004).

Quanto aos trabalhadores, o cenário era de renovação das lideranças sindicais²¹. Em meio à realização do III Congresso Sindical Nacional, em 1960, e do IV Encontro Sindical Nacional, em 1962, destacavam-se Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (CNTC) e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres (CNTTT). Ganhavam força, ainda, “organizações paralelas de base (como os pactos e as comissões regionais) ou de cúpula, que expressavam a tentativa de criar canais de mobilização para além dos limites da estrutura sindical montada pelo Estado nas décadas de 1930 e 1940” (MATTOS, 2009, p. 96). Naquele momento, portanto, “a importância política dos trabalhadores e dos sindicatos foi enorme e suas

²⁰ Nesse contexto, foi também criada, em 1952, a Comissão Intersindical Contra a Assiduidade Integral (CISCAI), no Rio de Janeiro, que operou como modelo para articulações como a Comissão Permanente de Organização Sindical e o Pacto de Unidade e Ação (PUA), que surgiram no final da década. Igualmente, no campo o cenário foi de intensificação dos conflitos, que envolveram as ligas camponesas, especialmente na região Nordeste (MATTOS, 2009; OLIVEIRA, 2018).

²¹ De acordo com Mattos (2009), as novas lideranças sindicais se agruparam em quatro segmentos: católicos, reunidos nos círculos operários; os autodenominados *renovadores*, de esquerda, críticos ao PCB; os também autodenominados *nacionalistas*, constituídos por comunistas e trabalhistas de esquerda; e os autodenominados *democráticos*, que se identificavam com o anterior controle dos órgãos de cúpula da estrutura sindical.

propostas para as grandes questões nacionais eram necessariamente debatidas pelo conjunto da sociedade” (MATTOS, 2009, p. 77).

Logo, de acordo com Mattos (2009), o golpe de 1964 se tratou de uma resposta à importância crescente do trabalho organizado nos anos iniciais daquela década. Retirando João Goulart da presidência, os militares levariam o país, nos anos 1970, a um retrocesso marcado por forte repressão aos movimentos sociais, à liberdade de expressão e de organização. O plano partidário se limitava ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), abarcando diversas facções de centro e esquerda, e à Aliança Renovadora Nacional (ARENA), apoiadora do regime²². Com isso, o Congresso Nacional foi esvaziado, tendo muitos de seus membros sido cassados e, com a Constituição de 1967, sido suprimidas suas prerrogativas institucionais. O regime autoritário impactou, ainda, as relações entre os interesses organizados e o Estado, embora a transição do sistema corporativista para um sistema híbrido, já em curso, não tenha sido interrompida (DINIZ & BOSCHI, 2004).

Entre 1964 e 1967, o regime autoritário foi marcado pela forte repressão e pela execução de políticas ortodoxas de estabilização econômica, gerando efeitos recessivos na indústria e declínio do associativismo (DINIZ & BOSCH, 2004). Nesse primeiro momento, houve intervenção em 432 entidades sindicais – 383 sindicatos, 45 federações e quatro confederações –, cassação de direitos políticos e instauração de inquéritos policiais contra muitos dirigentes. Cabe destacar que a CLT trazia os elementos que permitiram a intensificação do controle do Estado sobre a organização sindical, dada a previsão de destituição de diretorias eleitas e a substituição por interventores. Diante desse cenário, em junho de 1964, foi realizada a Conferência Nacional de Dirigentes Sindicais pela Defesa da Democracia e Bem-Estar do Trabalhador, composta por CNTC, CNTTT e CNTI (MATTOS, 2009).

Com o *milagre econômico*, entre 1969 e 1973, foram criadas arenas de negociação entre os setores público e privado, fomentando a presença dos interesses industriais no Estado (DINIZ & BOSCHI, 2004). Entre 1967 e 1970, passou-se à perspectiva da renovação sindical, sob liderança do Ministério do Trabalho, promovendo-se a liberalização progressiva das atividades sindicais com eleições em diversas entidades. Ali, retornavam – ou surgiam – lideranças identificadas com partidos de esquerda e com as comissões por local de trabalho. Ainda em 1967, a II Conferência Nacional de Dirigentes Sindicais, comandada por dirigentes do PCB, consolidava a posição de *mobilização com moderação*, levando a fortes discordâncias no interior do movimento. Contudo, com o Ato Institucional nº 5, o AI-5, durante o governo de

²² Sobre o bipartidarismo no regime militar no Brasil, ver Kinzo (1988).

Costa e Silva, em dezembro de 1968, o regime militar foi endurecido e, “nos anos seguintes, os governos ditatoriais passaram a dispensar aos sindicatos não só o rigor da repressão, mas também uma preocupação com a moldagem de um novo modelo de atuação sindical” (MATTOS, 2009, p. 108).

Entre 1974 e 1979, no governo Geisel, houve o fechamento do processo decisório e uma crescente exclusão dos empresários das instâncias estratégicas para a condução da política econômica. Nesse sentido, é pertinente ressaltar que o regime militar teve nas elites, notadamente o empresariado industrial, seu impulsionador e sustentáculo. O fim do período coincidiria, portanto, com sua crescente insatisfação com a economia e a conseqüente retirada de seu apoio ao regime. Com os *choques do petróleo* da década de 1970 e o fim do *surto desenvolvimentista*, o processo de redemocratização, iniciado na década seguinte, se deu em um contexto de crise econômica. No plano político, contudo, este processo foi marcado por intensa participação da sociedade civil e o surgimento de novos partidos políticos (DINIZ & BOSCHI, 2004). Foi somente com a redemocratização, porém, que as transformações que se desenhavam foram consolidadas.

Sob a perspectiva dos trabalhadores, nascia no ABC paulista o Novo Sindicalismo, cujas demandas giravam em torno, principalmente, de ajustes salariais e do retorno do direito de greve, suprimido durante o regime militar. De acordo com Almeida (1996, p. 55), “o processo de democratização, do ponto de vista da constituição dos trabalhadores como atores coletivos importantes, se fundamentou num movimento muito forte de crítica à velha estrutura corporativa”. Considerando os novos sindicalistas, esse movimento se revelou em uma reorientação classista e centralizadora.

Ainda assim, a Constituição Federal de 1988 foi responsável pela dissolução de muitos dos elementos que compunham o antigo modelo, levando a sociedade civil a se organizar em grupos representativos e pautados por diferentes padrões de defesa de interesses (DINIZ & BOSCHI, 2004). Santos (2019) destaca a incorporação do princípio da liberdade de organização sindical (art. 8º, I), que passaria a limitar a interferência do poder público, notadamente do Ministério do Trabalho, nas organizações de trabalhadores. Além disso, ampliou-se o direito à organização nos locais de trabalho e à greve (art. 9º). A demanda dos novos sindicalistas pelo fim do monopólio da representação, todavia, foi suprimida ao longo do processo de transição e pelas discussões que então se faziam centrais para os trabalhadores organizados, tais como a

geração de empregos e a melhoria dos salários²³. Desse modo, elementos corporativistas, como o princípio da unicidade sindical, contribuição compulsória e estrutura federativa hierárquica de representação (art. 8º, II e IV) foram mantidos (ALMEIDA, 1996; DOCTOR & POWER, 2004; SANTOS, 2019).

Uma vez que o modo como a democracia é instaurada é responsável pelo estabelecimento das regras do jogo (SHARE & MAINWARNING, 1998), a sobrevivência de muitos dos aspectos do arranjo corporativista na transição de regime evidencia a centralidade da matriz corporativista na constituição do Estado brasileiro. Para os trabalhadores, o resultado foi “[...] uma estrutura extremamente desconcentrada, descentralizada, que se refletia nas formas de luta” (FERRAZ, 2014, p. 113). Tendo isso em vista, destaco que compreender o contexto de manutenção dessa matriz, representada pela presença de dispositivos da própria CLT na nova Carta, é fundamental para análises que se voltam a períodos posteriores. Isso porque, conforme Collier e Collier (1979, p. 971, tradução minha), “especialmente para os anos em que o direito do trabalho é promulgado ou modificado, é fornecido um valioso ponto de referência para a análise do contexto político mais amplo”²⁴.

2.3 Centrais sindicais: uma delimitação da fragmentação

Em 1981, na Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras (CONCLAT), começava a se formar a Central Única dos Trabalhadores (CUT), criada em 1983. Com significativa presença de sindicatos rurais e funcionários públicos (FERRAZ, 2014), em seu processo de formação, a CUT não se pretendia “uma central baseada apenas nos sindicatos da estrutura oficial e, especialmente, nas federações e confederações” (RODRIGUES, 1991, p. 22). Sob o Novo Sindicalismo, o objetivo era envolver movimentos populares, sobretudo aqueles ligados à ala esquerda da Igreja Católica, que, por sua vez, buscavam na organização um meio de canalizar demandas que não eram absorvidas pelo Estado. Após forte protagonismo nas *Diretas Já!*, em 1984, a greve geral de 1989, até então a maior da história do país, reforçou a importância política dos novos sindicalistas, mobilizando mais de vinte milhões de trabalhadores. Além disso, a CUT formulou uma pauta positiva para o processo constituinte, defendendo “[...] a formação de comissões de fábrica, a democratização dos locais de trabalho e a ‘liberdade e autonomia sindical’” (TRÓPIA, 2008, p. 81).

²³ Durante o processo, ainda, o apoio de lideranças políticas e dos militares ao modelo corporativista se somou à supressão dos debates sobre um novo modelo de representação.

²⁴ “Especially for the years in which labor law is promulgated or modified, law thus provides a valuable point of reference for analyzing the larger political context” (COLLIER & COLLIER, 1979, p. 971).

Como forma de barrar o papel que vinha sendo desempenhado pela CUT e o Novo Sindicalismo, foi criada, em 1986, a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), com a pauta de rejeição à Convenção 87 da OIT²⁵ e de apoio à manutenção da estrutura sindical oficial, incluído o princípio da unicidade e a formação de uma central composta apenas por sindicatos oficiais (ALMEIDA, 1996; MATTOS, 2009; TRÓPIA, 2008). A nova entidade aglutinou integrantes da estrutura oficial ligados, especialmente, aos partidos MR-8, PCB, PMDB e PCdoB. No ano anterior, a criação da União Sindical Independente (USI) se deu na perspectiva de moderação e apartidarismo, nela predominando federações e confederações de empregados do comércio (FERRAZ, 2014).

As centrais sindicais, portanto, surgem de mudanças do próprio movimento sindical, e não no arranjo legal inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (FERRAZ, 2014). Por outro lado, mesmo o discurso combativo no Novo Sindicalismo teve origem no interior dessa estrutura, demonstrando a sobrevivência da herança varguista (RODRIGUES, 1990). De fato, como já demonstrado por Collier e Collier (1979), os altos graus de restrições do corporativismo parecem ter se expressado no “processo de construção das identidades coletivas dos principais atores da ordem capitalista e da própria modernização industrial do país” (DINIZ & BOSCHI, 2004, p. 43). Entretanto, é razoável afirmar que esses mesmos graus podem variar conforme o contexto, refletindo na fragmentação do trabalho organizado e, mais especificamente, das centrais sindicais.

Essas entidades associativas de direito privado, por selecionar e coordenar as demandas de sua base, concentram maior poder entre as organizações de trabalhadores (CLEGG, 1989; DAL ROSSO, 2013). *Organizações das organizações*, elas operam como associações de pico²⁶ e abrigam a estruturação setorial inespecífica de interesses econômicos (THOMAS, 2004). Recai sobre a fragmentação das centrais sindicais, assim, forte componente normativo, dado que seu resultado último é o distanciamento em relação às oportunidades de ganhos substantivos aos trabalhadores (PRZEWORSKI & WALLERSTEIN, 1988), também entendidos como veículos da redução das desigualdades políticas que permeiam as democracias contemporâneas (LOCKE & THELEN, 1998).

Nesse ponto, os estudos saídos da noção de que o corporativismo pode se expressar de duas formas, estatal ou societal (SCHIMITTER, 1974), fornecem interessante orientação

²⁵ Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/temas/normas/WCMS_239608/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 19/05/2018.

²⁶ Permanentes, as associações de pico representam interesses agregados em uma diversidade de políticas, estando constrangidas pelas preferências de suas bases. São, portanto, diferentes de coalizões, formadas em torno de uma política – ou uma temática – particular a partir do consenso entre os membros da base (THOMAS, 2004).

empírica. Em levantamento da literatura realizado por Ferraz (2014), é demonstrado que ao indicador grau de corporativismo societário desenhado por Schmitter (1974) se somam centralização organizacional e monopólio associativo. O primeiro é composto pelas variáveis cobrança de contribuição, autonomia em termos de recursos humanos, fundos de greve e participação na barganha coletiva. O segundo agrega número de centrais, abrangência e presença de correntes internas nessas entidades. Ao passo que os estudos que lançaram mão desses indicadores estavam baseados em uma perspectiva organizacional e institucional, Cameron (1984) parte de variáveis conjunturais, ao construir um índice composto por taxa de sindicalização, estrutura organizacional (número de centrais e sindicatos), escopo da barganha coletiva, existência de canais institucionalizados de representação e poder²⁷.

Para Golden (1993), porém, os indicadores propostos por Schmitter (1974) e Cameron (1984) abrigavam dois conceitos distintos: centralização e concentração. O primeiro se refere ao grau de autoridade interna ao arranjo sindical no sentido de intensificação do controle das entidades de cúpula sobre os sindicatos, incluído aí o recolhimento de contribuição financeira. Já a concentração se trata do grau de fragmentação do sistema de intermediação de interesses, de modo que, “quanto maior a representatividade e menor o número de centrais e sindicatos dentro delas, maior a concentração” (FERRAZ, 2014, p. 111). Ambos, centralização e concentração, estão associados ao grau de coordenação, que, por sua vez, indica a capacidade de alcançar, por meio da barganha política, ganhos materiais para os trabalhadores, em especial no aspecto relacional entre razoabilidade salarial e baixas taxas de desemprego.

Contudo, Golden (1993) encontra evidências de que a concentração tem maior poder explicativo sobre o desempenho econômico em detrimento da centralização ou mesmo de variáveis como taxa de sindicalização. Nas palavras da autora, “a coordenação é mais provável de ser alcançada quando há pequeno número de sindicatos que não competem por membros, ou seja, quando o monopólio sindical é alto” (GOLDEN, 1993, p. 439, tradução minha)²⁸. Assim, o grau de concentração parte do estabelecimento do monopólio da representação, tendo em vista seu efeito restritivo em relação à competição entre sindicatos e entidades de cúpula. Diante disso, a fragmentação das centrais sindicais brasileiras deve ser aqui entendida como espelho daquela observada no sistema de representação de interesses, estando associada ao conceito de concentração (GOLDEN, 1993), unidade organizacional (CAMERON, 1984) ou monopólio

²⁷ Entendendo poder como presença de fundos para greves e veto sobre as mesmas e, também, sobre acordos (FERRAZ, 2014).

²⁸ “*Coordination is most likely to be achieved when there are small number of unions that do not compete for members, that is, when union monopoly is high*”.

associativo (SCHIMITTER, 1974). De acordo com Collier e Collier (1979), é no direito do trabalho que se encontram esses e muitos dos outros elementos mobilizados para se pensar o corporativismo.

Avanços e retrocessos na legislação trabalhista são o mais nítido reflexo das relações estabelecidas entre os trabalhadores e o Estado. Não sem razão, “o exame das leis trabalhistas se tornou uma tradição na Ciência Política e no estudo da América Latina” (CARNES, 2013, p. 12, tradução minha)²⁹. Isso porque, embora não seja capaz de refletir as relações entre Estado e trabalho organizado em sua totalidade, é amplamente afirmado pelos estudiosos da região que o direito do trabalho é, de fato, “um dos fatores cruciais que moldam os movimentos trabalhistas” (COLLIER & COLLIER, 1979, p. 971, tradução minha)³⁰. Logo, a literatura especializada tem situado essas legislações para além dos resultados do processo legislativo, defendendo que elas operam como marcadores institucionais do *status* econômico e político da sociedade (COOK, 2004). Além disso, o arcabouço jurídico pode ser resultado do consenso em torno de demandas que o precederam, demandas essas oriundas de setores corporativamente organizados na sociedade civil. Ele pode, ainda, partir de iniciativas institucionais, nas quais os representantes eleitos visam antecipar medidas implantadas em outros contextos (VISCARDI, 2010).

Nas palavras de Collier e Collier (1979, p. 971, tradução minha), essa legislação “é uma declaração altamente visível e concreta em torno da qual batalhas políticas são travadas, vencidas e perdidas, e em torno da qual o apoio político é atraído, concedido e negado”³¹. Esse caminho se torna especialmente fundamental quando considerado o espaço de atuação do trabalho organizado como fruto da interação entre restrições e incentivos atrelados ao legado de sua incorporação à arena política institucionalizada (COLLIER & COLLIER, 1979; 2002). Por sua vez, o eventual caráter incremental dessa relação tem sua observação favorecida por uma análise longitudinal (THELEN & MAHONEY, 2010), que pode impactar de modo quase invisível diferentes contextos, sendo eles referentes a diferentes países ou a diferentes períodos históricos (COLLIER & COLLIER, 1979).

²⁹ “[...] examining labor laws in this way has a storied tradition in political science and in the study of Latin America” (CARNES, 2013, p. 12).

³⁰ “one of the crucial factors that shape labor movements” (COLLIER & COLLIER, 1979, p. 971).

³¹ “is a highly visible and concrete policy statement around which political battles are fought, won, and lost, and around which political support is attracted, granted, and withheld” (COLLIER & COLLIER, 1979, p. 971).

2.4 Síntese

Neste capítulo, busquei não apenas apresentar os principais fundamentos teóricos da pesquisa, mas o caminho que percorri na direção do Novo Institucionalismo Histórico, como a lente analítica da fragmentação das centrais sindicais. Isso me pareceu relevante porque os estudos sobre representação de interesses se desenvolveram preponderantemente sob as perspectivas pluralista e corporativista, que têm poder explicativo limitado diante de contextos diversos daqueles para os quais elas originalmente se voltaram. Quando considerados fenômenos observados na realidade, se mostram embaçadas as linhas que separam sistemas corporativistas e pluralistas de representação. Sendo assim, a abordagem histórica das instituições permite abarcar os elementos conjunturais, entendendo que as possibilidades de combinação entre esses arranjos são dinâmicas. Ao mesmo tempo, ela permite que sejam abrigados aspectos dessas outras teorias sem prejuízos epistemológicos, sobretudo no que se refere ao corporativismo.

Igualmente, apresentei a tese de Collier e Collier (2002) sobre o legado da incorporação do trabalho organizado à arena política, cujo marco legal no caso brasileiro é a CLT, de 1943. Esse legado é responsável por desenvolvimentos posteriores, sendo relevante identificar seu estado, inalterado ou novo, em momentos em que se apresentam novos marcos institucionais, como na transição de regimes políticos. Parto do pressuposto de que esse legado impacta a relação entre a legislação sindical e a fragmentação das centrais em novas conjunturas, como as reformas de mercado dos anos 1990, os governos do Partido dos Trabalhadores e a aprovação da Reforma Trabalhista de 2017. Entretanto, mudanças institucionais, observadas aqui na interação entre incentivos e restrições, podem se dar de modo incremental, e não apenas como resultado de eventos críticos. Assim, a partir da próxima página apresento um olhar longitudinal para responder à questão de pesquisa proposta.

3 ANOS 1990: COLLOR, ITAMAR E FHC

No capítulo anterior, descrevi o surgimento das primeiras centrais sindicais, bem como os principais elementos do sistema corporativista e a sua sobrevivência à transição democrática. Chegando aos anos 1990, enquanto Collier e Collier (2002) pontuam que reformas de mercado podem interferir, mas não alterar esse legado, para Roberts (2002), o neoliberalismo, ao diminuir a inclinação do Estado à mediação entre capital e trabalho, modifica a configuração do sistema de representação de interesses. No caso brasileiro, estudos sobre o período apontam a fragilização do trabalho organizado sem que tenham prosperado os projetos de reforma da organização sindical (ARAÚJO, 2007; BOITO JR., 2002; KREIN, 2018). Isso os aproxima dos achados dos comparativistas do Novo Institucionalismo Histórico sobre os países latino-americanos (MURILLO, 2003; MURILLO & SCHRANK, 2005). Adversamente, parto da hipótese de que alterações significativas foram operadas incrementalmente (THELEN & MAHONEY, 2010), impactando a fragmentação das centrais. Para verificá-la, analiso a legislação sindical à luz do contexto político e macroeconômico, também considerando as dinâmicas de organização dessas entidades. Além de considerações iniciais (cf. 3.1) e finais (cf. 3.4), são apresentados os períodos correspondentes aos governos Collor, Itamar Franco (cf. 3.2) e Fernando Henrique (cf. 3.3).

3.1 Corporativismo e neoliberalismo

Nos anos 1980, o cenário era de reestruturação das economias nacionais. Com a chamada Terceira Revolução Industrial, alterações organizacionais e tecnológicas no processo produtivo levaram a crises e à adoção de políticas neoliberais como resposta. Na América Latina, esses efeitos foram aprofundados devido à recessão dos primeiros anos da década, incentivando governos de diferentes ideologias a aderir às reformas³². Conforme Williamson (1990), essas políticas envolveram medidas de liberalização financeira e comercial, contenção fiscal, revisão tributária, privatização e desregulamentação de mercados, entre eles o mercado de trabalho. Ainda que referenciado na teoria econômica neoclássica, o neoliberalismo não é teórico, mas orientado à sugestão de reformas institucionais baseadas na ortodoxia econômica convencional, da qual deriva um conjunto de diagnósticos e propostas. Trata-se, portanto, da adequação dos princípios doutrinários do liberalismo econômico às situações históricas concretas, de modo que, na impossibilidade de implantar o Estado mínimo, governos recorrem

³² Entre os países europeus, essas políticas foram adotadas mesmo por governos de esquerda, espelhando a crise do socialismo soviético e a consequente abertura do leste europeu ao capital privado (ESPING-ANDERSEN, 1995).

à privatização e à redução de serviços e políticas sociais (BRESSER-PEREIRA, 2009; COOK, 2012; GALVÃO, 1996; TRÓPIA, 2008).

Como descrevi no capítulo anterior, nos anos 1980, o Brasil também passava por profundas transformações, envolvendo, em função do declínio do regime militar a partir da década de 1970, o espectro político partidário, o surgimento do Novo Sindicalismo e a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987. No plano econômico, observou-se a crise do modelo nacional desenvolvimentista, em um contexto de intensificação da competição internacional e de transformações produtivas (ARAÚJO, 2007; BOITO JR., 2002; GALVÃO, 1996). Desse modo, “[...] a superação da chamada ‘década perdida’ passava não só pelo enfrentamento do adverso contexto interno, mas também dos desafios impostos pelas condições externas” (GALVÃO, 1996, p. 14).

A reação do país a essas pressões se estendeu ao longo da década de 1990, na qual sucessivos governos impulsionaram um processo gradual de liberalização comercial, diminuição do papel do Estado na economia e privatizações (DOCTOR & POWER, 2004). Ainda no plano econômico, as reformas foram orientadas por duas escolas de pensamento. De um lado, os neoclássicos, com a perspectiva de excessiva rigidez no mercado de trabalho, e, de outro, os novos *keynesianos*, para quem a flexibilidade era prejudicial à produtividade. Ambas consideram que a legislação leva a comportamentos oportunistas prejudiciais à dinâmica econômica, defendendo a redução da regulamentação e, portanto, a flexibilização do mercado de trabalho (KREIN, 2018). Entretanto, diferente da ortodoxia econômica, o novo desenvolvimentismo não opera na dualidade Estado e mercado, defendendo ser papel do primeiro a definição da estratégia nacional de crescimento e de competição internacional, incidindo moderadamente sobre o investimento e a política industrial (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Ao lado das mudanças econômicas e políticas³³, o país passou por alterações sociais e demográficas, além da expansão significativa da sociedade civil, observada a partir da década de 1970. Essa diferenciação organizacional iminente, da qual os novos sindicalistas eram parte, parecia indicar que a sociedade civil brasileira estava se complexificando para além dos limites disponíveis nas ferramentas rígidas do corporativismo. Estava alterado, assim, o contexto no qual o modelo fora forjado (DOCTOR & POWER, 2004), de modo que se propunha, “[...] sob as regras de uma democracia política consolidada, romper com certas articulações entre poder

³³ No plano político, essas mudanças envolveram o aumento do poder local conquistado ao longo do processo constituinte, o que contribuiu para a descentralização do Estado (DOCTOR & POWER, 2004).

político, sociedade e economia remanescentes do período Getúlio Vargas” (SALLUM JR., 2000, p. 24). Abria-se, portanto, a possibilidade de que a confluência dessas transições se interpusesse à manutenção e à viabilidade do modelo corporativista. Nesse sentido, a agenda de reformas, em especial de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), se mostrava incompatível com as instituições corporativistas e, durante o período, tanto os formuladores de políticas públicas como o setor privado passaram a considerá-las um obstáculo à adaptação ao novo cenário econômico (DOCTOR & POWER, 2004; SALLUM JR., 2000).

A literatura nacional sobre grupos de interesse, embora tenha se desenvolvido através da perspectiva pluralista, parte da caracterização institucionalista de Diniz e Boschi (2004) para o sistema de representação contemporâneo³⁴. Para os autores, o sistema se trata de um *híbrido*, fruto da combinação do legado corporativista com o progressivo exercício de práticas pluralistas de influência, cuja expressão máxima se dá na arena congressual. Outros autores, por sua vez, tratam o sistema como *corporativista modificado* (THOMAS & GOZETTO, 2014), *corporativista bolo de mármore* (DOCTOR & POWER, 2014) e *neocorporativista* (ALMEIDA, 1989). Ainda que diferentes, essas denominações reconhecem na sobrevivência do legado corporativista no Brasil redemocratizado a presença de impactos provocados por mudanças políticas e econômicas no modelo, e o modo como este cenário foi também por ele moldado (DOCTOR & POWER, 2004).

Na mesma medida, no que se refere especificamente à literatura voltada ao trabalho organizado, não se sustenta a capacidade das reformas orientadas ao mercado de minar o legado da incorporação dos trabalhadores à arena política institucionalizada nos países latino-americanos (COLLIER & COLLIER, 2002; MURILLO, 2003; MURILLO & SCHRANK, 2005). Entretanto, se considerados os casos chileno e brasileiro, cuja incorporação se deu via Estado (COLLIER & COLLIER, 2002), essas reformas teriam diminuído sua inclinação à mediação entre capital e trabalho, alterando, portanto, a configuração corporativista do sistema de representação de interesses (ROBERTS, 2002). Entre essas alterações, encontra-se a acentuação da fragmentação da representação setorial e da concorrência sindical (MURILLO, 2003; MURILLO & SCHRANK, 2005).

É importante recordar que a fragmentação do sindicalismo brasileiro já estava desenhada na implantação da estrutura corporativista, dada a facilitação da definição do

³⁴ Eli Diniz e Renato Boschi, conforme Szwako et al (2016, p. 16), aliam “contribuições do institucionalismo à moderna teoria do desenvolvimento e outros aportes”.

sindicato único por categoria e base municipal, estando a concessão de recursos, via imposto sindical, descolada do número de trabalhadores filiados. Com a Constituição Federal de 1988, foram assegurados o fim da intervenção do Estado e a liberdade de organização sindical, combinados à manutenção do monopólio da representação e do imposto. Assim, observou-se o crescimento do número de sindicatos, indicando o aprofundamento da fragmentação (ARAÚJO, 2007).

Além disso, o Ministério do Trabalho manteve seu papel no registro de novas entidades, atuando para que o princípio da unicidade não esbarrasse no direito à livre associação. Estava aberto, portanto, o espaço para a “pulverização sindical, com o registro de novos sindicatos, o desmembramento de categorias e o surgimento de inúmeros sindicatos pequenos, com número muito reduzido de sócios, que podem ser considerados sindicatos de ‘carimbo’” (ARAÚJO, 2007, p. 10). Tendo isso em vista, destaca-se que, em 1991, o Brasil contava com 10.075 sindicatos, sendo 7.168 deles laborais, o que corresponde a 71% do total. Em 2001, esses números passaram a 15.961 e 11.354, respectivamente, mantendo-se a proporção de entidades voltadas aos trabalhadores frente ao total e um crescimento de 58% ao longo do período (IBGE, 2001).

Além disso, nos anos 1990, o sindicalismo brasileiro já trazia, como herança da década anterior, um cenário cindido. De um lado, o Novo Sindicalismo, que, encampado pela CUT, fora responsável pela retomada das ondas grevistas. De outro, o Sindicalismo de Resultados³⁵, cuja expressividade se iniciou quando Luiz Antônio de Medeiros, então presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM), assumiu, em 1986, a presidência do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo (SMSP). Apesar do discurso apartidário, Medeiros se tornou um sindicalista de grande relevância política nacional, tendo sido interlocutor oficial do governo de José Sarney, entre 1985 e 1990. Após o processo constituinte e a reeleição para a presidência da SMSP, Medeiros compôs uma frente conservadora responsável pela criação da Força Sindical, que contou com o aporte financeiro de diversos empresários e que se destacaria pelo apoio político dado por Collor (TRÓPIA, 2008; SALLUM JR., 2000).

Surgido em meio a sindicatos de grande porte e de postura legalista, o Sindicalismo de Resultados combinava a adesão à estrutura do sindicato oficial a um ativismo reivindicativo.

³⁵ Trópia (2008) sinaliza também a existência do *peleguismo tradicional*, tocado pela CGT e a União Sindical Independente (USI). Por sua vez, Reis (2009) apresenta uma fórmula tridimensional entre *sindicalismo pragmático*, *sindicalismo cidadão* e *sindicalismo classista* (RODRIGUES, 2015).

Voltado à priorização de acordos com os empregadores, a corrente partia do pressuposto de que sindicatos e capitalismo deveriam se desenvolver na mesma direção, na perspectiva de negociação em detrimento do confronto: “quanto maior o crescimento econômico, maiores seriam, para o capital, os lucros e a produtividade e, para os trabalhadores, os resultados” (TRÓPIA, 2008, p. 84).

Assim, além da CUT, surgida em 1983, e da CGT, em 1986, foram criadas mais três entidades na década de 1990: Força Sindical (FS), Central Autônoma dos Trabalhadores (CAT) e Social Democracia Sindical (SDS) – em 1991, 1995 e 1997, respectivamente. Em sua criação, a Força Sindical era majoritariamente composta por sindicatos urbanos e do setor privado. Com base em estudo de Rodrigues e Cardoso (1993), Trópia (2008) aponta que suas lideranças, se comparadas às da CUT, contavam com mais tempo de atividade e maior vínculo com o sindicalismo. Por outro lado, a base possuía pouca ou nenhuma capacidade de mobilização ou tradição de filiação às demais centrais. O objetivo da entidade era se constituir em uma alternativa entre a proposta conservadora da CGT e o *radicalismo* da CUT. Por sua vez, a CAT reunia segmentos do sindicalismo cristão, ao passo que a SDS foi fruto de uma divisão da Força Sindical, em 1997, por representantes do PSDB³⁶ (GALVÃO et al, 2015).

Se o cenário cindido era herança do arranjo corporativista, a implantação de reformas neoliberais traz a redução do poder do Estado e dos sindicatos entre os elementos comuns ao processo de desregulamentação das relações de trabalho em diferentes países (KREIN, 2018). Marcador desse processo, a legislação trabalhista³⁷, diferente do que se poderia esperar, manteve-se no âmbito da alta regulamentação do Estado. Ainda que sejam observadas variações dos efeitos institucionais, de acordo com a OIT essa legislação permaneceu favorável aos trabalhadores em mais de dois terços das 18 reformas coletivas do direito trabalhista aprovadas entre as décadas de 1980 e 1990 (MURILLO & SCHRANK, 2005). Os dois tipos distintos de reformas nos quais esse resultado se observou refletem seus respectivos legados: nos países onde a força do movimento sindical era mais fraca, as reformas geraram relações industriais em conformidade com o consenso internacional emergente sobre normas trabalhistas; nos demais, elas impactaram positivamente os recursos organizacionais dos sindicatos, auxiliando-os na

³⁶ Mais tarde, em 2007, CGT, CAT e SDS se fundiriam para criar a União Geral dos Trabalhadores (UGT) (GALVÃO et al, 2015).

³⁷ Cabe ressaltar que esta legislação possui um componente individual, responsável pela regulamentação dos contratos, condições e compensações do trabalho, e outro coletivo, voltado para os elementos organizacionais, a negociação coletiva e o direito à greve (COOK, 2012; MURILLO & SCHRANK, 2005).

resistência às políticas as quais se contrapunham (COLLIER & COLLIER, 2002; LOCKE & THELEN, 1998; MURILLO & SCHRANK, 2005).

Partindo dos casos argentino, venezuelano e mexicano, Murillo (2003) demonstra a relevância das alianças estabelecidas entre o trabalho organizado e os partidos políticos, por um lado, e a competição entre as entidades sindicais pela representação de um mesmo segmento, por outro, para a manutenção de legislações favoráveis. Em comum, esses países contaram com governos de base trabalhista³⁸ que implementaram políticas alinhadas ao neoliberalismo, variando os padrões de interação com os sindicatos e entre eles. Porém, se considerada a análise de Collier e Collier (2002) a respeito do legado de incorporação do trabalho organizado à arena política, nota-se que os três casos estudados por Murillo (2003) se referem à incorporação via partidos políticos, enquanto no Brasil, bem como no Chile, ela se deu via Estado.

No caso brasileiro, os esforços de alteração na legislação trabalhista, com as reformas neoliberais, se construíram em torno da argumentação de que sua flexibilização era necessária ao ajuste às transformações tecnológicas e competitivas. Contudo, se há relativo consenso de que, no plano do direito individual do trabalho, houve um processo incremental de mudança institucional, a literatura especializada aponta que as tentativas de alteração da estrutura sindical não avançaram (ARAÚJO, 2007; BOITO JR., 2002; KREIN, 2018; OLIVEIRA, 2002).

Por outro lado, a incorporação de práticas pluralistas de representação de interesses, responsável pela consolidação do sistema híbrido (DINIZ & BOSCHI, 2004), combinada à perspectiva de que, ao longo da década, o desmonte do corporativismo varguista teria sido gradual (SALLUM JR., 2000), traz um espaço de investigação sustentado na abordagem de Thelen e Mahoney (2010) sobre mudança institucional apresentada no capítulo anterior. Tendo isso em vista, busco analisar aqui o impacto das mudanças institucionais ocorridas ao longo do período sobre a fragmentação das centrais sindicais e, para tanto, considero a legislação sindical, ou seja, aquela voltada ao direito coletivo do trabalho.

3.2 Os anos iniciais da década de 1990

3.2.1 A construção das reformas

A despeito da implantação do projeto neoliberal brasileiro ser identificado com os anos 1990, foi na década anterior que se iniciou a construção de sua hegemonia social. Já em 1981,

³⁸ Partidos trabalhistas têm uma vantagem comparativa na implementação de reformas orientadas para o mercado, uma vez que geram maior confiança no eleitorado, ao afirmarem que tal implementação se dá em função de demandas oriundas de desafios econômicos, e não por incorporar sua agenda (MURILLO, 2003).

a Comissão Especial de Desestatização, criada pelo Decreto Presidencial nº 86.215, fez com que vinte estatais fossem vendidas e oito incorporadas a outras instituições públicas entre aquele ano e o de 1985. Entre 21 de abril de 1985 e 15 de março de 1990, a Presidência da República foi ocupada pelo candidato à vice-presidência na eleição indireta de 1984, José Sarney (PMDB), após o falecimento de Tancredo Neves (PMDB). A instabilidade política decorrente da retomada democrática estava marcada por tarefas como a instauração de eleições diretas para os poderes executivos nacional e municipal, e pela liberdade partidária e sindical (SALLUM JR., 2004).

No plano econômico, os esforços voltados ao controle da inflação não obtiveram sucesso, destacando-se a alteração da moeda: o Plano Cruzado, implementado em fevereiro de 1986, que trazia medidas de congelamento dos preços e do câmbio, e o Plano Cruzado II, implantado de imediato após eleições estaduais daquele mesmo ano, cujas medidas levaram à liberação de preços e à alteração do cálculo da inflação. Em 1987, Luiz Carlos Bresser-Pereira assume o Ministério da Fazenda e toma um conjunto de medidas voltadas à estabilização econômica, medidas essas que, posteriormente, levariam seu nome (SALLUM JR., 2004).

Em 1989, em meio à hiperinflação e às dificuldades com o pagamento da dívida externa, implantou-se o chamado Plano Verão, com o congelamento dos preços e dos salários responsáveis por passivos trabalhistas que se arrastaram pelas décadas seguintes. O plano trazia diversas propostas identificadas como neoliberais, a exemplo da privatização de empresas estatais, o corte de gastos públicos via exoneração de funcionários contratados e a extinção dos ministérios da Habitação e Bem-estar Social, da Reforma e Desenvolvimento Agrário, da Irrigação, da Ciência e Tecnologia e da Administração. Contestado pela CUT e por diversos sindicatos, o Plano Verão não foi aprovado em sua íntegra pelo Congresso Nacional. Ainda assim, o governo Sarney foi responsável pela venda de 18 estatais, duas incorporações e quatro desativações³⁹ (SALLUM JR., 2004).

Antes, em maio de 1988, foi adotada nova política industrial, ampliando os incentivos à importação e à exportação, além da reforma do Conselho de Desenvolvimento Industrial. Por outro lado, o governo Sarney foi marcado pela retomada das relações diplomáticas do Brasil com Cuba e por uma postura crítica ao Fundo Monetário Internacional (SALLUM JR., 2004). Neste ponto, é interessante trazer uma reflexão de Guido Mantega, de 1989, para quem a política econômica de Sarney se tratava de um híbrido entre medidas ortodoxas e heterodoxas.

³⁹ De modo geral, tratava-se de empresas de pequeno e médio porte, cujos ramos de atuação se encontravam predominantemente no setor privado (SALLUM JR., 2004).

Para ele, o *neoliberalismo à brasileira*, de difícil conceituação, defendia o discurso liberal sem renunciar à proteção governamental. Desse modo, nas palavras de Mantega, o Plano Verão de Sarney “[...] abre discussão sobre a sucessão presidencial e revela, na prática, os ingredientes da corrente neoliberal que aspira a perpetuar-se no poder” (SILVEIRA, 2009, p. 79).

As particularidades da adesão do país ao projeto neoliberal foram fruto, ao menos parcialmente, da insegurança da elite econômica frente às políticas heterodoxas de estabilização monetária, vistas como ameaças à propriedade privada. Assim, sobretudo a elite empresarial passou a “[...] moldar as estruturas e controlar as ações do Estado orientando-se [...] pelas concepções neoliberais que vinham sendo difundidas, desde os anos 70, pelas instituições econômicas multilaterais, por *think tanks* e governos dos países centrais” (SALLUM JR., 2004, p. 58). Nesse contexto, em 1990, chegava à Presidência da República Fernando Collor de Melo e, com ele, uma agenda econômica voltada à abertura comercial e às privatizações (TRÓPIA, 2008).

Filiado ao Partido da Reconstrução Nacional (PRN), Collor, que havia sido governador de Alagoas, construiu sua campanha à Presidência com base no combate à corrupção e à hiperinflação. Além das críticas a Sarney, sua campanha foi marcada por um esforço de identificação de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), seu opositor no segundo turno, com o comunismo. Com o avanço das reformas de mercado e a possibilidade da vitória de Lula⁴⁰ na campanha presidencial, alterou-se a estratégia de atuação da CUT para um sindicalismo mais propositivo e participativo. Quanto à elite econômica, a despeito da queda do muro de Berlim, marco do fim da União Soviética, ter ocorrido naquele mesmo ano, o receio de que Lula representasse um entrave à liberalização da economia, entre outros fatores, levou Collor à vitória. Durante seu governo, a CUT passou a defender uma introdução tecnológica ordenada, visando a redução do prejuízo aos trabalhadores e considerando, portanto, os interesses das empresas e do Poder Executivo (ARAÚJO, 2007; BOITO JR., 1996; GALVÃO, 1996; MARTIN, 1996).

Interessante ressaltar que o projeto neoliberal de Collor se fazia presente já no discurso de posse, em 15 de março de 1990, quando afirmou a necessidade urgente de redefinição do papel do aparelho estatal: “Meu pensamento, nesse ponto, é muito simples. Creio que compete primordialmente à livre iniciativa – não ao Estado – criar riqueza e dinamizar a economia. Ao

⁴⁰ Naquele cenário, lideranças sindicais solicitaram ao escritório do DIEESE em São Bernardo um documento com propostas para o setor automotivo. Este documento, intitulado “Modernização Industrial: uma perspectiva alternativa para a indústria automotiva”, trouxe muitas das propostas que viriam a ser oficializadas pela câmara setorial, arena para a qual dedico seção adiante.

Estado corresponde planejar sem dirigismo o desenvolvimento e assegurar a justiça” (SILVEIRA, 2009, p. 84). Nessa ocasião, também, foi lançado o Projeto de Reconstrução Nacional, que seria executado pelo Plano Brasil Novo, conhecido como Plano Collor.

O Plano Collor I, lançado no dia seguinte à posse, trouxe medidas como a alteração da moeda, o congelamento de preços, o bloqueio de ativos financeiros por 18 meses e a prefixação de salários como forma de indexação. Contou, ainda, com liberação da taxa de câmbio, eliminação de incentivos fiscais, extinção de 24 empresas públicas e privatizações. Apesar disso, o Plano trouxe medidas heterodoxas, como o imposto sobre a renda da agricultura, sendo essas mal-recebidas pela elite econômica, já receosa de que a abertura ao mercado internacional enfraquecesse a indústria nacional. A medida mais conhecida, contudo, foi o *confisco da poupança*, que atingiu outros ativos financeiros com o argumento de que, ao reduzir a liquidez, se combateria a inflação (SILVEIRA, 2009).

Nesse cenário, ainda em 1990, Collor lançou a segunda fase do Plano, encerrando a política de prefixação salarial. A estratégia de combate à inflação era a manutenção da recessão e a redução do valor real dos salários⁴¹. No ano seguinte, a baixa popularidade do presidente e o recrudescimento da inflação levaram à queda da ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello, sendo a pasta assumida por Marcílio Marques Moreira. Com sua política econômica, o ministro elevou a taxa de juros, eliminou o controle sobre preços e implantou medidas à abertura ao investimento estrangeiro. Ao final de 1991, foi assinada carta de intenções junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), visando obtenção de empréstimo *stand by*⁴². Como contrapartida, o Brasil deveria intensificar o ajuste fiscal, executar amplo programa de privatizações e manter a recessão. Com a privatização da Usiminas, dá-se início, assim, ao Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, oriunda da conversão da Medida Provisória (MP) nº 155, de 15 de março de 1990 (SILVEIRA, 2009).

Com o *impeachment* de Collor, em 1992, assume a Presidência da República Itamar Franco (PMDB), que preservou a estratégia liberalizante. A despeito das objeções do então presidente, com discurso atenuante favorável à ideia de concessões, o reformismo liberal estava difundido entre as forças políticas e partidárias que sustentavam o governo. Desse modo, já no

⁴¹ Como efeito, a diminuição da inflação veio acompanhada da redução da produção industrial e do Produto Interno Bruto (PIB).

⁴² Utilizada desde 1952, o *Stand-by agreement* (SBA) é a política mais comum de empréstimos do Fundo e se dirige a países com problemas de curto prazo na balança de pagamentos. Trata-se de financiamento direto de um ano a um ano e meio, devendo o pagamento ser realizado entre três e cinco anos.

início de seu mandato, Itamar lança o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). Após Paulo Roberto Haddad, Eliseu Resende e Gustavo Krause, em maio de 1993, o Ministério da Fazenda foi passado a Fernando Henrique Cardoso, antes ministro das Relações Exteriores. É lançado, assim, o Plano de Ação Imediata (PAI), responsável pelos pilares do que viria a ser o Plano Real. Entre as medidas do PAI, estava um programa de aceleração e ampliação das privatizações, fazendo com que importantes empresas fossem desestatizadas, a exemplo da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Aço Minas Gerais (Açominas) e da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer).

3.2.2 Projetos e regulamentações

Já no plano da legislação trabalhista, em 22 de setembro de 1989, a Medida Provisória nº 89 ampliou o Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, instituído pela Lei nº 7.855 (BRASIL, 1989c), de outubro daquele ano, também de autoria de Sarney, que ampliava a aplicação de multas trabalhistas. Em 1990, Collor editou quatro medidas provisórias com a finalidade de extinguir a contribuição prevista nos artigos 578 e 610 da CLT, que tratam do recolhimento anual em favor do sistema sindical. As medidas de número 215, 236 e 258 perderam eficácia quando de sua tramitação no Congresso Nacional e foram arquivadas. Já a Medida Provisória nº 275 passou ao Projeto de Lei de Conversão nº 58, após parecer favorável do relator, o deputado federal Mario Lima (PMDB), e alterações realizadas em comissão mista.

Em 1991, o Projeto de Lei nº 821 versava sobre organização sindical e negociação coletiva, pretendendo regulamentar o artigo 8º da Constituição Federal, atribuindo ao Ministério do Trabalho o reconhecimento do sindicato como representante legal da categoria. O Projeto previa, ainda, a obrigatoriedade da participação sindical nas negociações coletivas, a possibilidade de retorno da negociação através de determinação na Justiça do Trabalho e de flexibilização de direitos, o que se daria via substituição do contrato individual pelo coletivo flexibilizado. Além disso, contemplava-se a restrição do papel do sindicato como substituto processual e a limitação à garantia de emprego a 24 diretores sindicais.

Em virtude, especialmente, das mais de quatrocentas emendas encaminhadas à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), foram apresentados dois substitutivos, com o objetivo de preservar os dispositivos daquele artigo constitucional, não se voltando, portanto, para uma reforma ampla das relações de trabalho. Assim, o Projeto foi desmembrado pelo próprio Poder Executivo entre proposta de organização sindical (Projeto de

Lei nº 1.231/1991) e de negociação coletiva (Projeto de Lei nº 1.232/1991), recebendo do deputado federal Aldo Rabelo (PCdoB/SP) parecer contrário (OLIVEIRA, 2002).

O substitutivo do Projeto de Lei nº 1.231/1991 (BRASIL, 1991a) trazia, entre outros dispositivos, a previsão da possibilidade de constituição de entidades intercategorias em âmbito nacional, bem como do desconto da contribuição sindical em folha de pagamento, embora com extinção gradativa da compulsoriedade, e a representação no local de trabalho para o caso de empresas com mais de duzentos empregados. A efetividade da atuação sindical era garantida pela estabilidade dos dirigentes sindicais e representantes dos trabalhadores em seus empregos. Já o substitutivo do Projeto de Lei nº 1.232/1991 (BRASIL, 1991b) previa que a fixação das condições salariais deveria se dar via negociação coletiva, com preponderância do legislado, bem como a incorporação do contrato coletivo como instrumento normativo intercategoria e por ramo de atividade, e a preservação do poder normativo da Justiça do Trabalho.

Para Diniz (1999), a tramitação da proposta revelou que, ao passo que os membros da Comissão demonstraram intenção de conservar o artigo 8º da Constituição Federal, o governo buscava mudanças significativas nas relações de trabalho no sentido de sua desregulamentação e, especialmente, na possibilidade de criação e atuação de novas entidades sindicais. De modo geral, a presença majoritária de legisladores filiados a partidos políticos de esquerda na CTASP, incluindo alguns oriundos do movimento sindical, foi fundamental para que as medidas propostas por Collor não avançassem. Nesse sentido, à Comissão foram encaminhadas, entre 1989 e 1993, 1.144 projetos de lei e 18 projetos de lei complementar dos quais 1.037 foram apresentados pelo Poder Legislativo. Desses, 61 versavam sobre a legislação sindical. Em função de estarem em número insuficiente, entretanto, esses parlamentares não tiveram sucesso na aprovação em plenário de suas propostas para uma reforma sindical e trabalhista.

Ainda em 1991, Collor decretou a criação de comissão interministerial para revisão da legislação trabalhista vigente e elaboração de propostas de reformas. Essas propostas visariam a adequação da legislação às novas condições econômicas e políticas do país. Da comissão deveriam fazer parte representantes da Secretaria Nacional do Trabalho do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, da Secretaria Especial de Política Econômica do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e da Secretaria Executiva do Ministério da Justiça. A representação dos trabalhadores e empresários se daria por convite, devendo a comissão definir sua competência e forma de participação.

A versão denominada Comissão de Modernização da Legislação do Trabalho foi criada, por decreto, apenas em junho de 1992. Ela deveria ser composta por consultor jurídico do

Ministério do Trabalho e da Administração e por cinco juristas de notório saber no campo das relações do trabalho nomeados por Collor. As atividades da Comissão, contudo, foram concluídas somente após o afastamento do presidente, em novembro daquele ano, tendo o *impeachment* ocorrido no mês seguinte. Ainda assim, suas sugestões foram incorporadas pelos projetos de lei nº 3.747 (BRASIL, 1993a) e nº 3.748 (BRASIL, 1993b), ambos de 1993 e de autoria do deputado federal Carlos Alberto Campista (PDT), conhecidos como *Projetos de Lei Campista*. Com eles, o deputado propunha liberdade sindical, de empregadores e empregados, extinção da contribuição sindical obrigatória, à exceção do custeio do sistema confederativo, definição do abuso ao direito à greve no caso de paralisação após acordo coletivo, entre outros dispositivos que também envolviam a dimensão individual das relações trabalhistas.

Na esteira dessas tentativas de mudança institucional, a crise política que levou ao processo de *impeachment* teve como consequência o esvaziamento das tramitações que ocorriam no Congresso Nacional, fazendo com que o debate se desse mais fortemente no âmbito do Fórum Capital/Trabalho, realizado em São Paulo entre dezembro de 1991 e junho de 1992⁴³. De iniciativa do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo e do Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, coordenado pelo Ministério do Trabalho, o Fórum Capital/Trabalho se ocupou de debates sobre a modernização das relações de trabalho, mas sem decorrências práticas. Mais tarde, no segundo semestre de 1993, já no governo de Itamar, formou-se o Fórum Nacional, este voltado precipuamente à promoção da arbitragem do Estado na negociação da reforma trabalhista⁴⁴. Porém, inúmeras divergências, somadas ao caráter interino do governo, fizeram com que os debates em torno da reforma não avançassem (OLIVEIRA, 2002).

Ainda assim, os debates referentes a esses fóruns permitem compreender quais propostas reformistas da legislação trabalhista espreitavam o arcabouço legal correspondente aos governos Collor e Itamar. Naquele momento, a defesa da necessidade de mudança institucional era feita tanto pela CUT como pela Força Sindical, havendo relativo consenso sobre a democratização das relações de trabalho com base na adoção da liberdade e autonomia sindicais, amparada no sustento da organização sindical e da negociação coletiva⁴⁵. Importante

⁴³ Participaram docentes e representantes de organizações patronais e de trabalhadores, em geral de São Paulo. O Fórum Capital/Trabalho envolveu dez reuniões gerais e quarenta dos grupos temáticos (OLIVEIRA, 2002).

⁴⁴ O Fórum Nacional contou com representação paritária de entidades de trabalhadores, empresários e de órgãos diversos do Estado e da sociedade civil. Com reuniões semanais, ele envolveu versões regionais, coordenadas pelas Delegacias Regionais do Trabalho (OLIVEIRA, 2002).

⁴⁵ A despeito das convergências, importantes diferenças estavam colocadas. Diferente da Força Sindical, a CUT admitia o fim dos instrumentos normativos que, para ela, inibiam a negociação coletiva, e trazia propostas específicas para os servidores públicos e os trabalhadores rurais (OLIVEIRA, 2002).

destacar, nesse sentido, que o sustento legal, defendia-se, deveria estar de acordo com as convenções e recomendações da OIT⁴⁶ (OLIVEIRA, 2002).

Frágil, esse consenso se desfaria, especialmente em função da dificuldade da CUT em viabilizar a articulação necessária ao avanço de suas propostas face às reformas macroeconômicas, que obstaculizavam alianças em torno de um projeto nacional de desenvolvimento. Os representantes da Força Sindical, por sua vez, buscavam “[...] responder à iniciativa pioneira da CUT e não escaparam à sua influência, mesmo porque ela vinha até então pautando o debate público com sua Proposta de Contrato Coletivo Articulado Nacional”⁴⁷ (OLIVEIRA, 2002, p. 302).

Quanto às entidades representantes do empresariado, a exemplo da Federação da Indústria do Estado de São Paulo (FIESP), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional do Comércio (CNC), a defesa era por “[...] fomentar a liberdade sindical e a negociação coletiva sem qualquer legislação de sustento, alterar o padrão de relações de trabalho a partir do estímulo à livre negociação por empresa e assegurar a prevalência do pactuado sobre a lei⁴⁸ (OLIVEIRA, 2002, p. 305). Portanto, essas entidades rejeitaram a Proposta de Contrato Coletivo da CUT, temendo uma alteração na estrutura sindical que acarretasse maior ativismo no interior das empresas. Nesse cenário, desenhava-se a aproximação entre a Força Sindical e o empresariado paulista, construída com base nas posições favoráveis à desregulamentação de direitos sociais e à flexibilização das relações de trabalho (BOITO JR., 2002; OLIVEIRA, 2002).

Ainda no plano do direito coletivo⁴⁹, destaca-se o veto ao Projeto de Lei nº 226, de 1983, que concedia anistia a dirigentes sindicais punidos com base na legislação trabalhista, e a Lei nº 8.865 (BRASIL, 1994), de março de 1994, de autoria do Poder Executivo, que revogava os itens VI e VIII do artigo 530 da CLT. O artigo vedava a eleição para cargos administrativos ou

⁴⁶ Em 1984, o PDS nº 16, de autoria da Comissão de Relações Exteriores (CRE) do Senado Federal, aprovou o texto da Convenção nº 87 da OIT, relativa à Liberdade Sindical e à Proteção do Direito Sindical, adotada em 1948 na 31ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho. Em pesquisa atualizada em agosto de 2020, a matéria se encontrava na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) da Casa, aguardando realização de audiência pública (REQ Nº 19/2019-CAS) (BRASIL, 2019d).

⁴⁷ Tal proposta, encaminhada à FIESP em 1988, foi incorporada às resoluções da CUT (OLIVEIRA, 2002).

⁴⁸ Nesse sentido, a CNI, em 1998, lançou um documento com propostas para um novo modelo de relações de trabalho, mas muitas espelhadas naquelas já discutidas no Fórum Nacional (OLIVEIRA, 2002).

⁴⁹ No plano do direito individual, a edição da Medida Provisória nº 794, de dezembro de 1994, regulamentou a participação nos lucros e resultados, a PLR, conforme o estabelecido no artigo 7º da Constituição Federal de 1988. Importante sinalizar, aqui, que esta medida atendia a uma reivindicação do sindicalismo, embora tenha contribuído, após diversas reedições durante o governo seguinte, para a flexibilização remuneratória. De iniciativa do Congresso Nacional, a Lei nº 8.949/94 permitiu que cooperativas de trabalhadores prestassem serviços sem geração de vínculo trabalhista, viabilizando, assim, a terceirização e a flexibilização de atividades meio.

de representação econômica àqueles que defendiam publicamente princípios ideológicos de partido político que tivera registro cassado, ou de associação considerada contrária ao interesse nacional (item VI) e àqueles destituídos de cargo administrativo ou de representação sindical (VIII).

A despeito de consensos pontuais e dessa atuação mais propositiva do Sindicalismo de Resultados, os anos iniciais da década de 1990 foram marcados por intensa mobilização sindical e da sociedade civil, a exemplo da greve dos portuários, em 1992, suprimida pelas manifestações que buscavam afastar Collor da presidência e que contaram com o apoio do trabalho organizado⁵⁰ (SANTANA, 2011). Naquela altura, a nomeação de Antônio Rogério Magri, sindicalista conservador ligado à CGT, para o Ministério do Trabalho indicava a hostilidade do governo em relação à CUT, a despeito do pontual reconhecimento da importância de seu papel nas negociações para um pacto social. Após, sob o governo de Itamar, essas tensões se atenuaram, em parte por Walter Barelli, aliado dos sindicatos quando presidente do DIEESE, assumir a pasta. Adicionalmente, é importante destacar a atuação do Ministro no direcionamento dos debates trabalhistas ao Fórum Nacional (BOITO JR., 2002; MARTIN, 1996).

Contudo, durante o governo de Itamar, foi observada significativa diminuição do poder de fiscalização da pasta do trabalho, de modo que, dos 3.285 fiscais atuantes em 1990, apenas 2.720 foram mantidos em 1994⁵¹. Possivelmente em função de seu caráter provisório, porém, o governo não avançou nas tentativas de alteração das relações trabalhistas. Assim, foi sobretudo no governo Collor que as medidas adotadas contribuíram para “[...] danificar o arcabouço institucional nacional-desenvolvimentista e para reorientar em um sentido antiestatal e internacionalizante a sociedade brasileira” (SALLUM JR., 2000, p. 27). Por seu turno, Boito Jr. (2002, p. 61) pontua que a estrutura sindical corporativa se mantinha, revelando não sua danificação, mas “[...] sua força e sua capacidade de adaptação”.

Mesmo com isso, o reflexo das transformações até o momento apresentadas na fragmentação do trabalho organizado foi significativo. Adicionalmente, diferente dos anos 1980, quando buscava reunir diferentes setores em torno de propostas amplas⁵², na década de

⁵⁰ Foi significativo o papel da CUT, que, diferente da Força Sindical, compôs de modo contundente as movimentações da sociedade civil que impulsionaram o processo de *impeachment* de Collor, em 1992 (BOITO JR., 2002).

⁵¹ É possível que este cenário tenha sido efeito da redução do funcionalismo público promovida anteriormente por Collor.

⁵² Nos anos 1980, a prática sindical era a da negociação de acordo válido para o conjunto da categoria legal, mesmo que este pudesse ser particularizado posteriormente (GALVÃO, 1996).

1990, a ação da CUT se restringiu a algumas categorias profissionais. Diante deste cenário, a resistência às reformas neoliberais do movimento sindical brasileiro se deu de modo segregado e voltado a desafios específicos: “os funcionários públicos não são atingidos pela concorrência internacional, mas pela reforma administrativa; os trabalhadores do setor privado são afetados de maneiras distintas pela abertura comercial e pela reestruturação produtiva, e assim por diante”⁵³ (GALVÃO, 1996, p. 147). Tal qual o destacado por Boito Jr. (2002) e Galvão (1996), marco desse novo padrão de atuação, entre participação e desagregação, a câmara setorial automotiva foi responsável pela formalização de negociações setorizadas, institucionalizando, por conseguinte, a fragmentação da categoria legal.

3.2.3 A câmara setorial da indústria automotiva

Ainda que a literatura especializada aponte para a diminuição da autoridade reguladora do Estado diante de reformas neoliberais, os anos iniciais da década de 1990 foram, no Brasil, cenário de uma das experiências mais notáveis de negociação tripartite, refletindo em diversos estudos sobre o tema (OLIVEIRA et al, 1993; CARDOSO & COMIN, 1993; GUIMARÃES, 1994; DINIZ, 1994; SALGADO, 1993). A câmara setorial da indústria automotiva teve início em 1991 e, nos anos seguintes, originou acordos inéditos entre sindicatos, empresários e Estado. Enquanto Salgado (1993) aponta que as câmaras setoriais são parte do velho arranjo corporativista, para Martin (1996), elas conformam a primeira experiência neocorporativista do país, embora acordos tripartites tenham sido ensaiados nos governos de Sarney e mesmo de Collor, por meio dos *pactos sociais* ou *entendimentos nacionais*. Além disso, com as câmaras, “[...] estabeleceu-se uma vinculação explícita e direta entre assuntos de ‘política industrial’ e questões relativas à ‘política trabalhista’ e ‘relações de trabalho’, temas tradicionalmente separados” (MARTIN, 1996, p. 141).

Criadas no governo Sarney, em 1988, as câmaras setoriais objetivavam discutir a política industrial, voltando-se, porém, somente para negociação e monitoramento de preços. Com Collor, elas passaram a ser denominadas Grupos Executivos de Políticas Setoriais (GEPS) e se concentraram na definição de estratégias setoriais de modernização produtiva. Não tendo sido dado prosseguimento em função da crise econômica, essas experiências se tratavam de mecanismos bipartites, entre Estado e empresários. Somente em 1991 elas retomaram seu nome original e ganharam fundamentação legal, com a Lei nº 8.178 de 21 de março, tendo emenda

⁵³ Importante destacar, ainda, que a ação sindical desagregada vai além da incapacidade da central de articular trabalhadores de diferentes categorias, reproduzindo-se no interior de uma mesma categoria profissional (GALVÃO, 1996).

proposta por Aloísio Mercadante (PT) permitido a estrutura tripartite, com a inclusão dos sindicatos. Apesar disso, sua operação não se dava com expressiva participação sindical, fazendo com que o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, filiado à CUT, se retirasse já na primeira reunião da câmara setorial automotiva (MARTIN, 1996).

Em dezembro de 1991, ao cumprir sua função de liberação dos preços dos automóveis, a câmara foi encerrada para, no mesmo mês, ser reativada, em função do anúncio do fechamento da fábrica da Ford em São Bernardo. O anúncio fez com que representantes sindicais e do Partido dos Trabalhadores se reunissem com membros da Ford, nos Estados Unidos, propiciando posterior encontro entre Vicente Paulo da Silva, o Vicentinho, e o ministro Marcílio Marques. Desse modo, definiu-se, além do apelo à reconsideração sobre o fechamento da empresa, a reativação da câmara setorial, agora efetivando seu caráter tripartite. Com isso, os assuntos ligados à indústria automotiva passaram a ser debatidos com participação e apoio de importantes sindicatos da base da CUT, liderados pelo Sindicato de Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema (MARTIN, 1996).

Com Itamar Franco, em 1993, foi dado novo impulso às câmaras, passando ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo a atribuição de sua coordenação⁵⁴. Ao longo de três meses de trabalho, grupos temáticos buscaram elaborar um diagnóstico sobre a crise do setor, bem como medidas de enfrentamento. Em função, porém, dos esforços de Itamar para que a Autolatina voltasse a fabricar o modelo Fusca⁵⁵, que havia tido sua produção descontinuada em 1986, diversos acordos foram negociados em paralelo à câmara e de forma bilateral, entre governo e montadoras. Ainda assim, chegou-se, no mesmo fevereiro de 1993, a um novo entendimento, com ampliação significativa do número de signatários. Ao sindicato de São Bernardo do Campo e Diadema, somaram-se montadoras (representadas pela Alfavea), autopeças (Sindipeças), distribuidores (Fenabreve), Confederação Nacional dos Metalúrgicos da CUT, Força Sindical, 24 associações e sindicatos patronais. Representaram o Estado quatro ministérios e os secretários de Fazenda de Minas Gerais, Bahia e São Paulo (MARTIN, 1996).

A despeito dessa ampliação da participação sindical em 1993, manteve-se o protagonismo do sindicato de São Bernardo do Campo e Diadema, responsável por representar, além de expressivo número de trabalhadores das empresas de autopeças, mais de 40% dos trabalhadores de montadoras do país, que, por sua vez, apresentavam altos índices de

⁵⁴ O Ministério da Indústria, Comércio e Turismo era fruto do desmembramento do Ministério da Economia, tendo, igualmente, sido criados os ministérios do Planejamento e da Fazenda (MARTIN, 1996).

⁵⁵ Para um aprofundamento sobre o governo Itamar e os signos envolvidos no episódio do carro Fusca ver Oliveira (no prelo).

sindicalização (cerca de 80%). Mais, o protagonismo da entidade se devia à sua forte liderança no interior da CUT⁵⁶, aos seus mecanismos de representação interna, garantindo ampla participação da base, à sua tradição combativa e à habilidade de lidar com recursos institucionais⁵⁷. Além disso, a sua influência estava associada à organização, até então, descentralizada da CUT, “que buscava se transformar de um papel de coordenação política para o de uma liderança nacional vis-à-vis outros sindicatos [...]” (MARTIN, 1996, p. 151).

No plano trabalhista, os acordos chegaram a ganhos materiais salariais para os trabalhadores e a um protocolo que trouxe duas importantes inovações institucionais: duração de trinta meses, sendo o mais longo acordo trabalhista da história do país, e centralização do processo das negociações trabalhistas no setor automotivo. No plano político, a passagem do governo Collor para Itamar também se beneficiou desse sucesso, de modo que, durante Itamar, a experiência se desdobrou para outros setores, “indicando alternativas para o redesenho das políticas públicas e dos mecanismos de representação de interesses” (MARTIN, 1996, p. 140).

Tendo isso em vista, autores como Boito Jr. (2002) e Martin (1996) consideram a experiência da câmara setorial automotiva como *corporativa societal e mesocorporativista*, estando seu caráter intermediário fundamentado na especificação em um setor da economia (CAWSON, 1986). Além de relativa autonomia em relação ao Estado, na câmara as negociações exibiam características mínimas de representação de interesses neocorporativistas em oposição ao pluralismo liberal. Isso porque envolviam, de um lado, instituições do Estado e, de outro, por ele reconhecidas e institucionalizadas associações hierarquicamente organizadas, funcionalmente definidas, em número limitado e mutuamente exclusivas⁵⁸ (SCHIMITTER, 1974).

Quanto à variável institucional, a caracterização da câmara setorial automotiva como neocorporativista se baseia na perspectiva de que negociações com o outro polo da clivagem, visando acordos que tragam benefícios para os interesses representados, pressupõem o

⁵⁶ Essa liderança se originou nas greves lideradas por Lula no final dos anos 1970, marcando o surgimento do Novo Sindicalismo. Nesse sentido, destaca-se que o presidente da CUT à época – o primeiro presidente da entidade – era Jair Menegueli, sucessor de Lula como presidente do sindicato de São Bernardo. Essa liderança continuou com a eleição de Vicentinho para a presidência da central, em maio de 1994 (MARTIN, 1996).

⁵⁷ Relevante destacar, também, que o sindicato de São Bernardo do Campo e Diadema devolvia os recursos do imposto sindical obrigatório desde meados dos anos 1980 (MARTIN, 1986).

⁵⁸ Tal qual recorda Martin (1996), a acepção se inscreve na primeira onda de estudos neocorporativistas: de um lado, com Schmitter, estava sua concepção como forma de intermediação de interesses; de outro, a perspectiva de processo de formulação de políticas públicas, com Lehbruch. Na segunda onda, porém, essas abordagens viriam a convergir (SCHIMITTER & LEHMBRUCH, 1982).

reconhecimento de sua legitimidade⁵⁹. Já para Offe (1985), a estabilidade corporativista não se encontra na sua capacidade de gerar consenso, devendo, para existir, o pressupor. “Em síntese, trata-se de um consenso sobre os meios e procedimentos, mais do que sobre fins” (MARTIN, 1996, p. 161). Importante destacar que o corporativismo societal que a experiência exibiu não pode ser comparado ao europeu, dada a herança autoritária do corporativismo de Estado brasileiro. Nesse sentido, o fator chave teria sido o Novo Sindicalismo, com suas práticas inovadoras e críticas ao arranjo tradicional, destacando-se a ação da CUT (MARTIN, 1996).

Contudo, a postura de capital e trabalho ao longo das negociações se deu na procura de anulação mútua e de modo conflituoso. Se, de um lado, estava a herança de ação combativa da CUT e do sindicato de São Bernardo do Campo e Diadema, Sarney e Collor – e, anteriormente, Figueiredo – denunciaram a central como *radical* e atuaram no sentido de incentivar a criação de sindicatos concorrentes. Logo, se conformava “[...] uma política que combinava diálogo e repressão” (MARTIN, 1996, p. 162). Isso indica a manutenção do padrão de relacionamento entre o Estado e o trabalho organizado no país, corroborando a perspectiva de que as reformas de mercado não são capazes de minar o legado corporativista da incorporação dos trabalhadores à arena política institucionalizada (COLLIER & COLLIER, 2002; MURILLO, 2003; MURILLO & SCHRANK, 2005).

Embora nunca tenha sido desativada formalmente, em 1994 a câmara setorial automotiva, bem como as câmaras formadas em torno de outros setores, foi esvaziada enquanto espaço de negociação. Para Martin (1996), as razões foram a atenção dada à campanha presidencial e ao Plano Real, à época prioridades da equipe econômica do governo. Assim, durante os mandatos de Fernando Henrique, as câmaras se restringiram a reuniões irregulares e a consultas sobre políticas industriais do Estado.

3.3 A consolidação de um cenário fragmentado

3.3.1 FHC e o aprofundamento neoliberal

Ao fim de 1993, Fernando Henrique, então ministro do governo Itamar, apresentou a Exposição de Motivos (EM) nº 395, que tratava das principais características do Plano Real, implantado em 1º de julho de 1994 por meio da Medida Provisória nº 542. Nas eleições presidenciais de 1994, o candidato do PSDB foi eleito no primeiro turno e, no curso de seus dois mandatos, defendeu as reformas propostas como mecanismos de defesa da estabilização

⁵⁹ Por sua vez, a legitimidade é conferida por um “[...] conjunto de normas, costumes e regras, tanto formais quanto informais, que regem as relações entre representantes e representados” (MARTIN, 1996, p. 150).

econômica. Logo, o primeiro governo foi marcado pela Reforma da Gestão Pública, destacando-se a atuação de Bresser-Pereira, agora ministro da Administração Federal e da Reforma de Estado. A Reforma visava a ampliação da presença do setor produtivo em torno de cinco medidas: ajuste fiscal de longo prazo; reformas de mercado pautadas em uma política industrial tecnológica e capaz de garantir inserção na competição internacional; reforma da previdência social; inovações no campo da política social; e reforma do Estado, visando a implantação eficiente de políticas públicas (SALLUM JR., 2000).

O governo de Fernando Henrique manteve a orientação da política de estabilização econômica conforme os preceitos estabelecidos pelo FMI e pela Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como o baixo investimento em políticas sociais. Foi aprofundada, ainda, a internacionalização da economia brasileira. De um lado, esse processo contava com fusões e aquisições de empresas nacionais por corporações multinacionais, bem como com políticas de incentivo à exportação, e, de outro, com a desregulamentação do mercado de trabalho. Aos setores da administração vinculados à produção de bens e serviços, a privatização, ficando a cargo do Estado o papel regulatório⁶⁰ (ARAÚJO, 2007).

Ainda no que se refere às privatizações, sua viabilização se deu a partir da Lei de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos (Lei nº 8.987), em fevereiro em 1995, e por emendas constitucionais, também de 1995, voltadas ao fim dos monopólios públicos do petróleo, gás e telecomunicações. Essas emendas também permitiam a participação de capital estrangeiro na mineração. Com isso, em 1997 foi editada a Medida Provisória nº 1.481-52, no mesmo ano convertida na Lei nº 9.491, que dispunha sobre o Programa Nacional de Desestatização (PND). O PND se concentrava no reordenamento da posição do Estado na economia, transferindo atividades à iniciativa privada, prevendo retomada dos investimentos nessas empresas, e na redução da dívida pública líquida. Mais, objetivava uma modernização do parque industrial brasileiro em direção à ampliação de sua competitividade e ao fortalecimento do mercado de capitais. Por conseguinte, de 1990 a 2002, houve 69 privatizações, entre empresas controladas (29), participações minoritárias (26), concessões (7) e arrendamentos (7) (SILVEIRA, 2009).

Diante do arrefecimento das privatizações, já em seus primeiros meses, o governo enfrentou a resistência do movimento sindical, que atendia, especialmente, aos chamados da

⁶⁰ Entre as agências regulatórias, a primeira a ser criada, em 1996, foi a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), seguida pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP) (SILVEIRA, 2009).

CUT. A resposta de Fernando Henrique pode ser exemplificada pelo Decreto-lei nº 1.480, de 1995, que dispunha sobre as paralisações do servidor público e buscava impactar a greve dos petroleiros, que contava com a adesão de 90% da categoria⁶¹. Importante destacar que a repressão a esta greve contou, inclusive, com a ação das Forças Armadas (BOITO JR., 2002; SANTANA, 2011; TRÓPIA, 2008).

Nesse sentido, entre 1989 e 1992, o registro de movimentos grevistas passou de cerca de quatro mil para oitocentos, respectivamente. Embora tenha havido pouca significativa elevação no número de paralisações entre 1992 e 1996, esta não se reproduziu nos anos finais da década. Em 1999, o registro foi de cerca de quinhentos movimentos grevistas, valor semelhante ao observado em 1984. Além disso, conforme a pesquisa *Acompanhamento das greves no Brasil*, do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas, o número de grevistas, após um pico de cerca de vinte milhões em 1990, decresceu gradativamente, atingindo seu ponto mais baixo em 1997. Ainda que esse valor tenha se elevado nos anos seguintes, manteve-se entre oitocentos mil e um milhão, sendo consideravelmente inferior aos cerca de cinco milhões de trabalhadores que compuseram paralisações em 1992 (ARAÚJO, 2007).

A queda no número de greves é expressão da alteração da correlação de forças que as reformas produziram no mercado de trabalho, contribuindo para uma postura defensiva nas negociações coletivas. Adicionalmente, as pautas do trabalho organizado também foram alteradas, de modo que “paralisações desencadeadas pelo descumprimento de direitos tiveram crescimento brutal, enquanto as decorrentes de reivindicações por reajuste ou aumento da remuneração apresentaram uma redução significativa”⁶² (ARAÚJO, 2007, p. 9). Se as iniciativas de implementação das reformas neoliberais não buscavam fortalecer o papel dos sindicatos na regulação do trabalho, no campo do direito à greve, medidas mais assertivas de supressão não foram adotadas apenas em função da taxa de desemprego, que, por si só, freou a atividade sindical (OLIVEIRA, 2002).

As medidas de flexibilização das relações de trabalho de Fernando Henrique podem ser exemplificadas pela alteração da denominação da pasta do trabalho, agora Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), passando pelo enfraquecimento do diálogo institucional com os

⁶¹ É relevante observar que muitos sindicatos de servidores públicos foram incorporados à base da CUT ao longo do período, contribuindo, inclusive, para o reforço da orientação estatista e nacionalista da entidade (SALLUM JR., 2000).

⁶² Também se destaca a redução do número de paralisações de trabalhadores do setor industrial e seu progressivo aumento no setor de serviços e no do funcionalismo público (ARAÚJO, 2007).

sindicatos. Houve, ainda, o fortalecimento do setor de qualificação profissional, para o qual os recursos do Fundo do Amparo ao Trabalhador (FAT) passaram a ser destinados⁶³ (OLIVEIRA, 2002). No plano da legislação coletiva do trabalho, ao longo do governo de Fernando Henrique se ensaiou um projeto de alteração da estrutura sindical (ARAÚJO, 2007; KREIN, 2018). Em 1995, o Decreto nº 1.572 (BRASIL, 1995a) regulamentava a mediação da negociação coletiva, estabelecendo, sobretudo, a atuação do Ministério do Trabalho nos casos de negociação frustrada. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 102/1995 (BRASIL, 1995c), de autoria do deputado federal Luiz Carlos Hauly (PP/PR), reformulava o artigo 8º da Constituição Federal, eliminando a contribuição e a unicidade sindical. A matéria foi apensada à PEC nº 71/1995 (BRASIL, 1995b), proposta por Jovair Arantes (PSDB/GO), que proibia a fixação de contribuição compulsória dos não filiados às entidades sindicais e associações⁶⁴.

Naquele mesmo ano, Fernando Henrique vetou o Projeto de Lei nº 64/1994 (Veto nº 394/1995), de autoria do deputado federal José Fortunati (PTB), que dispunha sobre a liberdade sindical. O Projeto visava evitar ingerências oriundas da criação de entidades representativas dos trabalhadores por um empregador ou por uma organização de empregadores, entendendo que o financiamento, sobremaneira, configuraria forma de dominação da segunda sobre a primeira. Isso porque, de acordo com o autor da proposição, “[...] em matéria sindical, não raro, ocorre a criação dos chamados ‘sindicatos amarelos’”⁶⁵. Tratava-se, ainda, de harmonização, via legislação ordinária, com a Convenção nº 98 da OIT⁶⁶, ratificada pelo Brasil em 1952. Em seu veto, a Presidência da República pontuou que a legislação criava “[...] condições favoráveis a litígios e interpretações duvidosas, que poderão ensejar a perda das conquistas dos trabalhadores, como no caso do recolhimento de contribuições diversas sob a ótica de favorecimento financeiro”.

Em 1996, a Lei nº 9.270 (BRASIL, 1996a) acrescentava inciso ao artigo 659 da CLT, concedendo medida liminar, até decisão final do processo, nos casos de reintegração de dirigente sindical afastado, suspenso ou dispensado pelo empregador. Ainda naquele ano, a primeira medida mais significativa no que se refere à legislação sindical, o Projeto de Lei nº 1.802 (BRASIL, 1996b), visava alterar dispositivos da lei de greve, que já previa restrições às

⁶³ Instituído pela Lei nº 7.998/1990.

⁶⁴ A ela também foram apensadas a PEC nº 247/2000 (BRASIL, 2020e) e a PEC nº 252/2000 (BRASIL, 2020f); Posteriormente apensadas: PEC nº 305/2013 (BRASIL, 2013e), PEC nº 179/2015 (BRASIL, 2015c) e PEC nº 277/2016 (BRASIL, 2016f). Até última data de atualização da pesquisa, em agosto de 2020, sua tramitação não estava encerrada.

⁶⁵ Origem do termo: *syndicalisme jaune*, corrente minoritária do sindicalismo francês, no início do século XX.

⁶⁶ Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235188/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 20/05/2018.

atividades consideradas essenciais, passando a responsabilizar integralmente o sindicato. Mais, o Projeto previa multas diárias aos sindicatos que não cumprissem ordem judicial de atendimento às necessidades inadiáveis da comunidade ou que desrespeitassem a declaração de abusividade da greve. No ano seguinte, o Projeto de Lei nº 3.003 (BRASIL, 1997), de autoria do Poder Executivo, previa que a contribuição negocial para custeio do sistema confederativo seria descontada em folha salarial e recolhida até cinco dias após sua aprovação. A contribuição seria, portanto, recolhida de todos os membros da categoria, ainda que não houvesse filiação sindical.

Em 2000, com a Lei nº 9.958, foram criadas as comissões de conciliação prévia. Embora defendesse maior liberdade de negociação no âmbito da empresa, a CNI se opôs ao projeto de lei do Poder Executivo quando de sua tramitação no Congresso, considerando-o *autoritário e intervencionista* ao prever estabilidade mínima aos membros das comissões. Por sua vez, a CUT criticou as restrições ao encaminhamento de reclamações à Justiça do Trabalho e a limitação da participação sindical no processo de escolha dos membros. Para a entidade, a conciliação dos conflitos individuais deveria ser realizada por representantes sindicais nos locais de trabalho. Apesar disso, tanto a Força Sindical como a CUT criaram comissões de conciliação prévia⁶⁷ (OLIVEIRA, 2002), o que, de acordo com Krein (2001), sinalizava o estabelecimento da concorrência sindical no plano das centrais.

Em 2001, o Projeto de Lei nº 5.483, também de autoria de Fernando Henrique, visava a sobreposição de acordos e convenções coletivas em relação à legislação trabalhista. Com ele, “governo e empresários afirmavam que a flexibilização da CLT teria efeito positivo sobre a criação de empregos e a redução do setor informal ao aumentar a legalização do trabalho” (ARAÚJO, 2007, p. 6). Além de organizar, em março de 2002, uma greve nacional contra a aprovação do Projeto, a CUT entrou com um pedido de inconstitucionalidade no Superior Tribunal Federal (STF) referente aos contratos por tempo determinado. Soma-se a isto o fato de se tratar de ano eleitoral, fazendo com que o Projeto perdesse seu caráter de urgência e, após intenso debate em plenário, fosse retirado por Lula, em 2003 (ARAÚJO, 2007).

3.3.2 A PEC nº 623/1998

Ao lado de medidas de direito individual, à exceção das originais sobre contrato por prazo determinado e banco de horas, a ofensiva reformista de Fernando Henrique já havia sido

⁶⁷ A Força Sindical chegou a cerca de 140 núcleos organizados em 2000, distribuídos por seis capitais do país (OLIVEIRA, 2002).

reunida no Pacote Trabalhista de 1998, concebido para ser peça da campanha eleitoral do segundo mandato (BOITO JR., 2002; OLIVEIRA, 2002). No âmbito coletivo, a base das propostas presentes no pacote estava na PEC nº 623/1998. Com ela, o governo pretendia alterar os artigos 8º, 11 e 114 da Constituição Federal, responsáveis pela regulamentação da organização sindical e da Justiça do Trabalho. A proposta buscava o fim da unicidade sindical, da contribuição obrigatória e restringia a representatividade dos sindicatos ao limitar ao trabalhador sua representação junto à Justiça do Trabalho.

Quanto ao artigo 8º, a mudança se daria no sentido de consagrar o princípio da liberdade sindical, permitindo a formação de sindicatos sem autorização do Estado, ressalvado o registro como pessoa jurídica na forma da lei civil. Vedava, ainda, intervenção do poder público na organização e funcionamento sindicais. De acordo com Oliveira (2002, p. 324), a PEC trazia “uma concepção negativa de liberdade sindical, ou seja, a noção de que ninguém será obrigado a se filiar ou a se manter filiado a sindicato”. Uma vez promulgada, a proposição teria um prazo de 120 dias para a realização de consultas e negociações tripartites. Após essas consultas, seria encaminhado um projeto de lei sobre garantia de organização sindical, negociação coletiva e conciliação extrajudicial. Além disso, seriam prorrogados por 12 meses os instrumentos de negociação coletiva e preservados o patrimônio e o poder de negociação dos sindicatos já existentes.

Não tendo sido aprovada, “além de estipular um prazo muito curto de transição para esse novo modelo de organização sindical – transição que em qualquer hipótese encerraria inúmeras controvérsias políticas e jurídicas” (OLIVEIRA, 2002, p. 323), a PEC não garantia a sustentação à legislação sindical, destacando-se o direito de greve, a organização no local de trabalho, a estabilidade dos dirigentes sindicais e o combate a práticas antissindicais. O governo apostava, antes, na descentralização das negociações coletivas e no fortalecimento das relações diretas entre empregados e empregadores no interior da empresa (OLIVEIRA, 2002).

A despeito dos debates ensejados pela proposição, na qual o trabalho organizado se opunha à defesa, por parte do Poder Executivo, de que esta traria a modernização da organização sindical, havia consenso em torno do entendimento de que a emenda, caso avançasse, representaria a supressão da estrutura corporativa varguista. Para Boito Jr. (2002), porém, a PEC seria responsável por uma desconstitucionalização dos pilares dessa estrutura sem que suas normas fossem suprimidas, dado que elas subsistiriam na legislação ordinária. Como efeito, sua aprovação retiraria “[...] a garantia constitucional da estrutura sindical, tornando mais fácil a aprovação de medidas legais que visem reformar ou suprimir tal estrutura”

(BOITO JR., 2002, p. 76). Por outro lado, a PEC era contundente quanto à redução do poder normativo da Justiça do Trabalho e à limitação do acesso do trabalhador a ela. Isso porque, conforme salienta o autor, o judiciário trabalhista se configurava em obstáculo às políticas desregulamentadoras do governo.

Como resposta à PEC, CGT e CUT, em especial a Corrente Sindical Classista (CSC), se posicionaram de modo contrário, defendendo a unicidade sindical do sindicato de categoria de base municipal e as taxas sindicais obrigatórias (BOITO JR., 2002). Sob coordenação do DIAP, em 1999, foi criada a Frente Parlamentar de Entidades Sindicais em Defesa da Organização Sindical e do Emprego, cujo manifesto contrário à medida não foi assinado pela Força Sindical. “Tal reação fez com que o governo recuasse momentaneamente e admitisse a necessidade de diálogo para encaminhar a reforma trabalhista” (OLIVEIRA, 2002, p. 326). Sobretudo, esse recuo refletiu os efeitos da precipitação da crise cambial no início do segundo mandato de Fernando Henrique, levando o governo a se dedicar à gestão de curto prazo da política econômica, notadamente ao controle da inflação e ao ajuste das contas públicas.

À frente do Ministério do Trabalho e Emprego, Francisco Dornelles⁶⁸ reconhecia os entraves à promoção de uma reforma trabalhista mais abrangente sem negociação prévia, demonstrando intenção de reestabelecer o diálogo com entidades patronais e de trabalhadores. “Apesar disso, o novo ministro manteve a orientação imprimida à política trabalhista desde a gestão de Paulo Paiva [1995-1998], que foi reforçada durante o mandato ministerial de Edward Amadeo [1998]” (OLIVEIRA, 2002, p. 331). Diante desse cenário, em especial o de desemprego, o trabalho organizado também se voltou às críticas das consequências emergentes da crise econômica, tendo havido breve aproximação entre CUT e Força Sindical para realização de mobilizações conjuntas (OLIVEIRA, 2002).

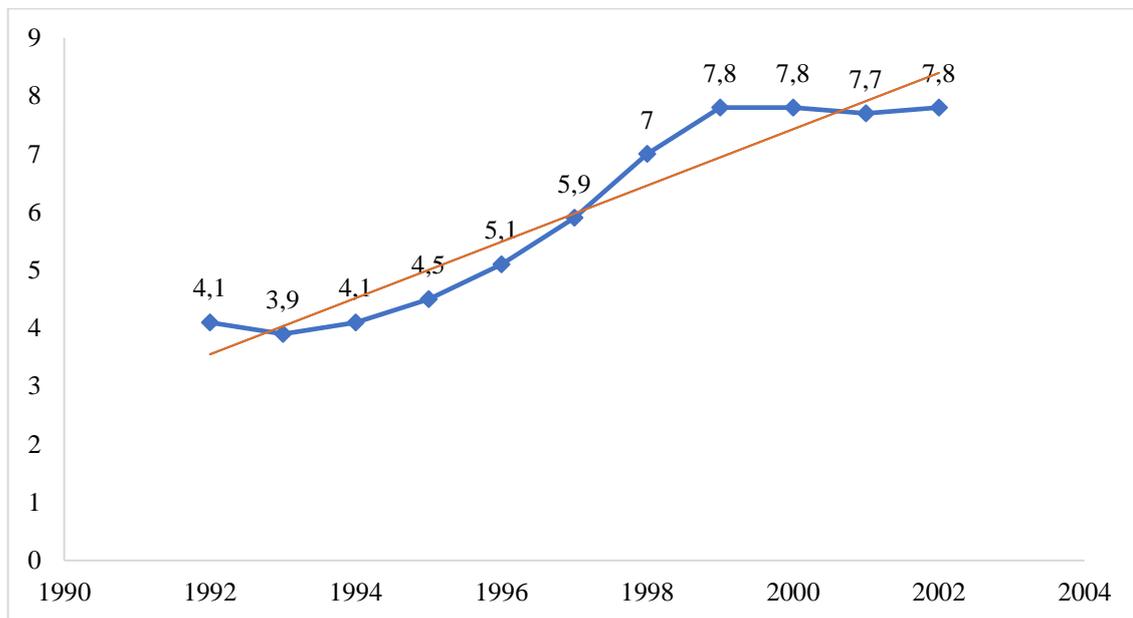
De fato, o combate ao desemprego como justificativa para a flexibilização da legislação trabalhista foi uma das principais tônicas do período. Isso porque a implementação das reformas de mercado na América Latina levou a um processo de demissões de empregados formais urbanos, destacando-se aqueles pertencentes ao setor público, parcela tradicionalmente vinculada ao movimento trabalhista (ARAÚJO, 2007; COOK, 2012; MURILLO & SCHRANK, 2005). Desse modo, no Memorando de Política Econômica do Ministério da Fazenda, de 13 de novembro de 1998, afirmou-se que o desemprego “[...] reflete também as

⁶⁸ Dornelles iniciou a carreira política no PTB, passando à Arena durante o regime militar.

tendências estruturais no mercado de trabalho, em particular a racionalização e a modernização dos processos de produção na indústria e serviços” (SILVEIRA, 2009, p. 146).

Tal qual o Gráfico 1 permite observar, a taxa de desemprego passou, entre 1992 e 2002, de 4,1% a 7,8% (OIT, 2019). Embora a variação tenha se dado de forma gradativa, com leve estagnação nos anos finais da década, 1999 a 2001, ela foi acentuada durante o governo de Fernando Henrique. Se, entre 1992 e 1994, a média da taxa foi de 4,03%, entre 1995 e 2002 ela chegou a 6,7%. Se considerado apenas seu segundo mandato, a média chega a 7,77%.

Gráfico 1 – Evolução da taxa de desemprego (1992-2002)



Fonte: Elaboração minha com base em dados da OIT (2019).

Em matéria de 2005 do jornal Valor Econômico, Sarney, em referência ao seu período na Presidência da República, defendeu a política econômica adotada com base na tentativa de manter estável o índice de desemprego, uma vez que “[...] O desemprego liquida toda força de expansão do movimento trabalhador. Seu poder de participar das decisões é nulo. Com ele não há transformações políticas importantes e todas as decisões ficam com o capital”⁶⁹ (SILVEIRA, 2009, p. 81). A literatura especializada corrobora que o desemprego provoca impactos sobre o sindicalismo. Assim, a adoção de políticas neoliberais ao longo dos anos 1990, em especial aquelas voltadas à desregulamentação do mercado de trabalho, trouxe não só o desemprego, mas precarização e informalidade. Juntos, esses elementos contribuíram para a ampliação da

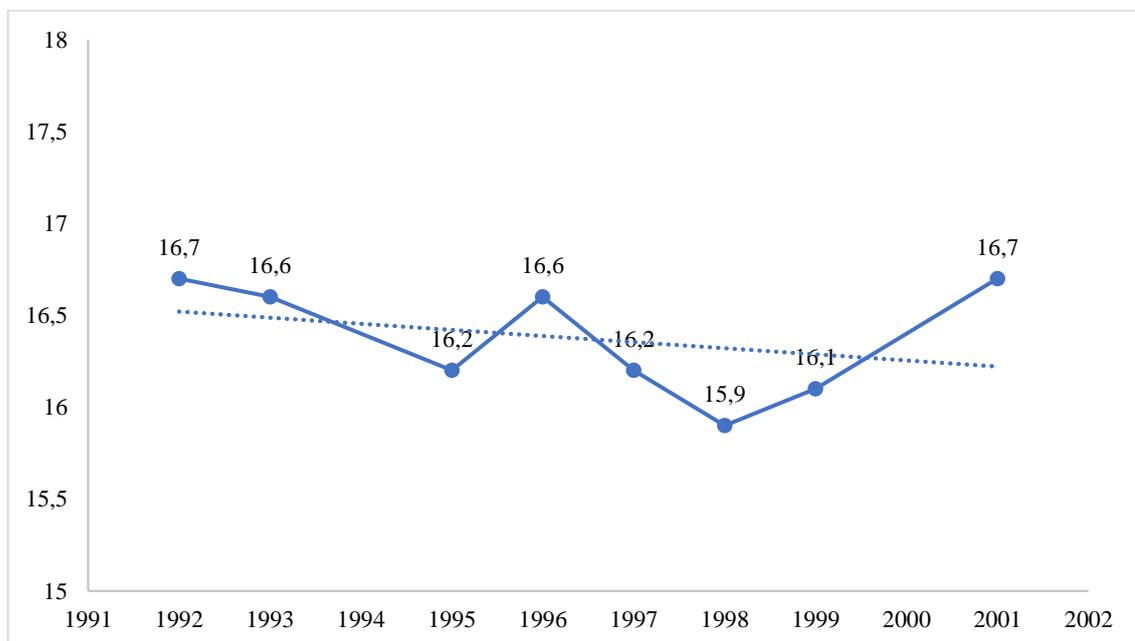
⁶⁹ Ver também “Sarney fala de grandes conquistas aos trabalhadores”, de 1988. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/441828/PS1988%20-%200696.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 02 mar. 2020.

fragmentação das organizações de trabalhadores “[...] e tiveram forte impacto sobre as relações de trabalho e sobre o sindicalismo” (ARAÚJO, 2007, p. 3).

A criação de inúmeros novos sindicatos, com poucos associados, igualmente contribuiu para aprofundar a fragmentação já existente. Isso porque a abertura comercial levou a uma reestruturação dos padrões produtivos da indústria, que, por sua vez, diminuíram o setor formal e precarizaram as relações de trabalho. Esse processo de precarização envolveu, ainda, terceirização em larga escala e, em decorrência, além das demissões em massa, a multiplicação de pequenos estabelecimentos. Se consolidou, com isso, o enfraquecimento do movimento sindical, tendo em vista que, na medida em que trabalhadores demitidos passavam às empresas subcontratadas, deixavam de pertencer à categoria em que anteriormente eram sindicalizados (ARAÚJO, 2007; SANTANA, 2011).

O principal impacto, portanto, residia na taxa de sindicalização, que apresentou variações pouco expressivas e, ao fim da década, registrou os mesmos 16,7% observados no ano de 1992 (IBGE, 2009). Isso significa dizer que o crescimento de 58% no número de sindicatos, de empregados e empregadores, não impactou a taxa de sindicalização, especialmente em função do aumento do desemprego ao longo da década.

Gráfico 2 – Taxa de sindicalização nos anos 1990



Fonte: Elaboração minha (2019) com base em dados do IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: 1992/1993, 1995/1999, 2001/2009 (2009).

As transformações no mercado de trabalho foram responsáveis, ainda, por uma ampliação da heterogeneidade interna da mão de obra que permaneceu empregada, constatando-se um processo de feminização crescente e o predomínio de trabalhadores formais mais escolarizados. Esse último aspecto correspondeu à entrada de jovens nas grandes empresas, perfil que tende a resistir à participação sindical. Diante desses fatores, em especial a redução do número de sindicalizados, o movimento sindical passou a enfrentar expressiva dificuldade em mobilizar os trabalhadores, que se viam em meio à insegurança relativa à perda de seus empregos (ARAÚJO, 2007).

Embora o foco desta pesquisa seja o direito coletivo do trabalho, acredito ser útil apresentar as principais alterações na legislação trabalhista em sua esfera individual. Nesse sentido, a primeira iniciativa de Fernando Henrique foi a Medida Provisória nº 1.053, de 30 de junho de 1995, que previa a livre negociação coletiva como mecanismo de fixação salarial. Não se efetivando a negociação direta, a mediação ficaria a cargo do Ministério do Trabalho, que a concluiria ou lavraria laudo para instrução do dissídio coletivo. A estratégia do governo se concentrava na alteração do artigo 7º, incluindo a ressalva de que os direitos por ele assegurados poderiam ser, por meio de negociação coletiva, alterados ou reduzidos. Com vistas a dirimir os custos dos empresários, essas mudanças eram apresentadas como um incentivo à geração de empregos como parte da solução da crise econômica (ARAÚJO, 2007; GALVÃO).

Presidente da Força Sindical, Paulo Pereira da Silva considerava que a alteração fortalecia os sindicatos, admitindo negociar direitos desde que o acordo fosse aprovado pelos trabalhadores da categoria via consulta direta. Por outro lado, o ex-presidente da central e membro da base do governo na Câmara dos Deputados, Luiz Antônio de Medeiros (PTB)⁷⁰, considerou a proposta uma *aberração* (OLIVEIRA, 2002). Especialmente em função da resistência dos sindicatos ligados à CUT e dos partidos de oposição, o sucesso da emenda no Congresso Nacional foi obstaculizado, destacando-se que sua aprovação demandava o voto de três quintos dos deputados federais e senadores. Com isso, durante o governo de Fernando Henrique, as mudanças na legislação trabalhista foram realizadas de modo gradual (ARAÚJO, 2007; KREIN, 2018).

Sucessivas medidas provisórias, consolidadas posteriormente na Lei nº 10.101 (BRASIL, 2000), de dezembro de 2000, buscaram fazer da Participação nos Lucros e Resultados (PLR) objeto de negociação direta entre empresa e empregados. Para tanto, deveria

⁷⁰ À época no PTB, Medeiros também foi filiado ao PP (1994-1995) e ao PFL (1998-2002), cumprindo seu último mandato na Câmaras dos Deputados pelo PL (2003-2006).

ser formada comissão escolhida pelas partes, na mesma medida integrada por representante sindical da categoria profissional, ou por meio de convenção ou acordo coletivo. Importante observar que a inclusão da participação sindical, ausente nas primeiras versões das medidas provisórias, se deu somente após interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 1.361-1/1995), realizada por sindicatos, federações e confederações filiados à CUT.

A partir de um projeto de lei proposto pelo Partido dos Trabalhadores, a Lei nº 8.949, de 1994, tornava possível a prestação de serviços às cooperativas, setor que se encontrava em crescimento, sem caracterização de vínculo empregatício. Embora a argumentação no momento da propositura tenha sido o atendimento de demandas de setores ligados às cooperativas populares, a legislação permitiu flexibilização das relações de trabalho. Com base em dados da Organização do Cooperativismo no Brasil, essa medida impactou 1.334 cooperativas de trabalho – parte de um total de 5.102 cooperativas registradas até 1998 (OLIVEIRA, 2002).

Além disso, tal qual demonstra Araújo (2007), nos primeiros anos de seu governo, Fernando Henrique alterou normas de fiscalização das empresas, proibindo autuação de empregadores que descumprissem dispositivos de acordos ou convenções coletivas (Portaria nº 865/95 do Ministério do Trabalho). Já o Decreto nº 2.100, de 20 novembro de 1996, denunciou a Convenção nº 158 da OIT, internalizada em 1992 e vigente desde abril daquele ano (Decreto nº 1.855)⁷¹. A norma, que proibia demissão sem justa causa, desagradou a CNI, que entrou com Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Por sua vez, o Decreto nº 2.066, de 1996, limitou a liberação dos empregados eleitos para mandatos nas entidades sindicais (SILVEIRA, 2009).

Entre 1995 e 1997, o governo editou medidas provisórias voltadas à desindexação salarial e à desvinculação do reajuste do salário-mínimo dos índices de inflação (medidas provisórias nº 1.079 e nº 1906, respectivamente). Em 1998, instituiu-se o a flexibilização da jornada de trabalho com o chamado *banco de horas* (Lei nº 9.601). Foi igualmente permitida a contratação por tempo parcial (medidas provisórias nº 1.709-4 e nº 1.726, ambas de 1998) e a suspensão do contrato de trabalho por tempo determinado com garantia de alocação do empregado em programa de requalificação financiado pelo governo com recursos do FAT. A Medida Provisória nº 1.878-64, de 1999, por sua vez, autorizou o trabalho aos domingos. Em

⁷¹ A inconstitucionalidade do ato governamental foi fundamentada pelo DIAP com base na previsão da competência exclusiva do Congresso Nacional na resolução definitiva sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ao patrimônio nacional (inciso I do artigo 49) e na necessidade de submissão também ao Congresso Nacional a celebração de tratados, convenções e atos internacionais (inciso VIII do artigo 84), ambas previsões constitucionais (OLIVEIRA, 2002). Ainda sobre a Convenção, ver: <<https://bit.ly/3kNf6rG>>. Acesso em: 05/12/2020.

2000, a Medida Provisória nº 1.952-22 regulamentou o trabalho em tempo parcial e a dispensa temporária, permitindo redução de jornada, salário e férias. Naquele mesmo ano, a Lei nº 9.957 instituiu o *rito sumaríssimo* na Justiça do Trabalho, simplificando os trâmites processuais (ARAÚJO, 2007; SILVEIRA, 2009).

No plano da administração pública, Fernando Henrique propôs a Emenda Constitucional nº 19, que buscava a flexibilização da estabilidade dos servidores públicos, que poderiam ser exonerados mediante *excesso de quadros*. Não aprovada em sua íntegra pelo Congresso Nacional, a proposição se restringiu à adoção de contratos celetistas para diversas categoriais⁷². Quanto às reformas na previdência social, foi aprovada a PEC nº 33, em 1995, que passaria à Emenda Constitucional nº 20, de 1998. Embora a previdência pública tenha sido preservada durante a tramitação no Congresso Nacional, alterou-se aquela dos empregados celetistas, limitando a idade mínima da aposentadoria e instituindo o chamado fator previdenciário, este fruto de medidas legislativas anteriores. Outras alterações defendidas pelo governo não foram adiante, sobretudo em função da atuação da oposição⁷³ (OLIVEIRA, 2002).

3.4 Menos Estado, menos corporativismo?

Consolidando uma década de reformas, o período de Fernando Henrique na Presidência da República reforçou a segmentação do mercado de trabalho, atingindo os setores responsáveis pelo dinamismo do movimento sindical nos anos 1980 (OLIVEIRA, 2002). Além do desemprego, a estabilidade econômica enfraqueceu a demanda salarial, uma das principais temáticas da mobilização dos trabalhadores. Combinados, esses elementos se revelaram um entrave à ação sindical (SANTANA, 2011). Comum às experiências de implantação de reformas neoliberais nos países latino-americanos, esse efeito sobre a atuação do trabalho organizado foi abordado por inúmeros estudos do Novo Institucionalismo Histórico. Ao passo que alguns investigaram o impacto das reformas de mercado sobre os movimentos de trabalhadores, outros buscaram compreender de que maneira eles negociaram e resistiram a essas mudanças (COOK, 2012; MURILLO, 2003; MURILLO & SCHRANK, 2005).

Murillo (2003) analisou a resistência das organizações de trabalhadores à reestruturação econômica em um conjunto de países da região e, dentro deles, em diferentes setores, bem como

⁷² Somam-se as seguintes medidas, dirigidas aos servidores públicos: Decreto nº 2.028/1996; Resolução nº 09/1997; Decreto nº 2.032/1996; Lei Complementar nº 96/1999 e; Lei nº 9.801/1999 (OLIVEIRA, 2002).

⁷³ Nesse sentido, a PEC nº 136, de 1999, que visava cobrar contribuição previdenciária de funcionários públicos inativos, foi arquivada quando de sua tramitação conjunta à PEC nº 227, sendo declarada prejudicada em 2004, dada a rejeição do parecer da proposição principal (OLIVEIRA, 2002).

sua variação, isto é, as razões pelas quais em alguns desses países e setores a resistência não foi observada. Isso porque a liberalização do comércio acentua diferenças, provocando obstáculos à organização de sindicatos trabalhistas com base na *solidariedade horizontal*. Ainda assim, a autora demonstra que, diante de reformas liberalizantes, o trabalho organizado é capaz de manter sua capacidade de obter concessões do Estado, tendo em vista que, para ele, o conflito implica em custos. Tal capacidade está associada justamente ao grau de coesão da representação sindical⁷⁴.

Como busquei demonstrar, a construção do arranjo corporativista no Brasil se pautou pela fragmentação da representação sindical, estando sua manutenção garantida pelo artigo 8º da Constituição Federal de 1988. Ao longo dos anos 1990, o efeito provocado pela combinação entre liberdade sindical e manutenção do monopólio da representação e do imposto, foi impulsionado pela não regulamentação dos dispositivos constitucionais que anulam as normas de enquadramento sindical e a exigência de autorização prévia para a criação de sindicatos. Com isso, estava mantida a tutela do Estado sobre o movimento sindical, ainda que se observe sua transferência do Poder Executivo para o Poder Judiciário (ARAÚJO, 2007; BOITO JR., 2002).

Tendo a influência do trabalho organizado se desenvolvido com base na expansão do Estado, os custos de contenção das reformas liberalizantes eram mais altos e, embora o Novo Sindicalismo apontasse para um cenário de enfrentamento, nos anos 1990 foi modificada “a dinâmica de revitalização e fortalecimento do movimento sindical brasileiro” (ARAÚJO, 2007, p. 3). De acordo com Galvão (1996), o número de trabalhadores sindicalizados refletiu a perda da influência política do movimento sindical, que, para defender seus interesses, lançou mão de negociações descentralizadas, contemplando um contingente cada vez menor de trabalhadores em detrimento da agregação de amplos segmentos. Na mesma direção, para a CUT, ao longo da década, “a ofensiva contra os direitos trabalhistas e os sindicatos impôs também uma pauta defensiva e fragmentada, que limitou as tentativas de unificação das lutas [...]”⁷⁵.

Tal qual o apontado por Pierson (2004), as expectativas dos atores são adaptadas conforme o contexto institucional é alterado, e se, nos anos iniciais da década de 1990, a reforma sindical contava com o apoio dos setores mais dinâmicos do trabalho organizado, a adesão dos

⁷⁴ Sobretudo a inibição de ajuste salarial, calcada na expectativa do pleno emprego, relação amplamente explorada pela literatura voltada aos países da social-democracia europeia (CAMERON, 1984) e, em menor grau, àqueles pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (CALMFORS & DRIFILL, 1988).

⁷⁵ Ver Resoluções da 7º CONCUR (2020, p. 20). Disponível em: <<https://bit.ly/3qkR9cg>> Acesso em: 19/02/2019.

governos ao projeto neoliberal fez com que esse apoio fosse esvaziado⁷⁶. Tal adesão se deu com base no aprofundamento das propostas de desregulamentação das principais entidades empresariais⁷⁷, e, “pouco a pouco, as entidades sindicais que defendiam uma reforma global do sistema de representação de relações de trabalho perderam capacidade de intervir nas mudanças que começavam a ser promovidas” (OLIVEIRA, 2002, p. 226).

A não observação de uma postura articulada, porém, não significa que as organizações sindicais tenham atomizado sua atuação política a despeito dos altos custos que ela envolve (MURILLO, 2003). A Força Sindical, por meio do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, principal entidade de sua base, assinou, já em 1996, uma série de acordos com empregadores. Esses acordos estabeleciam contratos especiais por tempo determinado e jornadas flexíveis, tendo sido, contudo, contestados em sua constitucionalidade. No ano seguinte, a central sindical propôs ao Ministério do Trabalho a redução da jornada para trinta horas semanais e de 10% dos salários em meio a negociações bilaterais com entidades de representação empresarial. Por sua vez, ainda que motivadas por diferentes razões, CUT e CGT se opuseram às medidas reformistas, com base na argumentação de que mudanças na CLT levariam à perda ou redução de direitos (ARAÚJO, 2007; BOITO JR., 2002).

A postura da CGT estava então informada por um aspecto legalista, dado que a ausência de tradição combativa se traduzia em uma posição neutra diante do governo. Comparativamente, a despeito das transformações estratégicas em sua atuação, a CUT apresentou postura mais aguerrida. Ainda assim, é importante sinalizar que, além das eleições de 1989 e das transformações na estrutura produtiva das empresas, a transição da CUT está associada à assimilação de aspectos da ideologia neoliberal pela liderança sindical, ocupada pelo sindicato de São Bernardo do Campo e Diadema (GALVÃO, 1996). Esse apontamento se aproxima da análise de Murillo (2003) a respeito da aparente contradição entre enfraquecimento sindical e manutenção da atuação política do trabalho organizado. Além da competição, a autora elenca lealdade partidária e características da liderança sindical como fatores centrais⁷⁸, tendo em vista que a atuação resulta da dinâmica interna do sindicato e da busca das lideranças por

⁷⁶ Como descrevi no capítulo anterior, já no processo constituinte, o fim da unicidade sindical, então defendido por Jair Meneguelli, presidente da CUT, foi rejeitado por demais sindicalistas, além dos empresários e dos partidos políticos, tanto conservadores como de esquerda (BOITO JR., 2002).

⁷⁷ Também o empresariado, mesmo os industriais da região sudeste, que enfrentam o segmento mais mobilizado do sindicalismo, apresentaram resistência à supressão da estrutura sindical. De modo geral, tal postura se deveu à possibilidade de acentuação da organização no interior das empresas e ao cenário mais seguro e disciplinado que a estrutura sindical representa (BOITO JR., 2002).

⁷⁸ Murillo (2003) observa essas variáveis a partir da classificação das interações entre organizações e partidos de base trabalhista no governo em: militância bem-sucedida (oposição); militância malsucedida (resistência); contenção bem-sucedida (cooperação) e; contenção malsucedida (subordinação).

sobrevivência política, enquanto a estrutura organizacional dos sindicatos afeta sua capacidade de obter concessões.

Nesse sentido, de um lado estava a proximidade entre a CUT e o Partido dos Trabalhadores, de outro a não identificação da Força Sindical com um único partido político (DOCTOR & POWER, 2004). Apesar disso, de acordo com Araújo (2007) e Trópia (2002), ao lado da SDS, a Força Sindical teria dado suporte aos governos reformistas, aderindo de forma *seletiva e não ortodoxa* ao projeto neoliberal. Apesar da importância da aproximação entre centrais sindicais, sobretudo suas lideranças, e os partidos políticos, considero aqui a preponderância daquilo que Sallum Jr. (2000) denomina *arena coercitiva*. Conforme o autor, o projeto neoliberal no Brasil, em especial no governo de Fernando Henrique, se circunscreveu no plano institucional, isolando a sociedade organizada, mesmo aquela que lhe prestava apoio. Com exceção da atuação do Movimento dos Sem-terra (MST), essa prática contribuiu para a diminuição do espaço de organizações diversas, processo esse acentuado no campo sindical.

No que se refere à CUT, essa perspectiva revela que o reconhecimento de sua legitimidade por parte dos governos, em especial os de Collor e Fernando Henrique, se dava quando os mesmos “[...] se encontravam em dificuldades, rompendo unilateralmente a negociação assim que encontravam nos bastidores as soluções para seus problemas” (BOITO JR., 2002, p. 65). Por outro lado, dados sobre o número de sindicatos filiados às centrais sindicais parecem indicar um incremento de seu papel político ao longo dos anos 1990, enquanto entidades representativas dos trabalhadores. Se, em 1991, 28% encontravam-se nessa condição – 2.012 do total –, em 2001 a proporção salta para 38% – 4.304 do total (DIEESE, 2008). Em 1990, a CUT era responsável por representar 1.260 sindicatos, seguida pelas 330 entidades representadas pela CGT. Por fim, 45 sindicatos eram representados por outras centrais sindicais.

Como se observa no Quadro 1, a CUT se manteve, ao final da década, como a principal central sindical do país, apresentando incremento de 86% no número de sindicatos representados, que passaram de 1.526, em 1991, para 2.834, em 2001. Por sua vez, a CGT, que em 1991 já apresentava queda de oitenta sindicatos representados em relação ao ano anterior, concluiu a década com menos 5% de sindicatos filiados. Destaca-se a Força Sindical, que, embora não tenha representado a maior parte dos sindicatos ao longo dos anos 1990, apresentou maior variação, passando de 212 sindicatos filiados, em 1991, para 839, em 2001, um incremento de 296% (BALBI, 2012).

Quadro 1 – Número de sindicatos por central sindical (1991 e 2001)

| | Ano | |
|------------------------------------|-------|-------|
| | 1991 | 2001 |
| Central Geral dos Trabalhadores | 250 | 238 |
| Central Única dos Trabalhadores | 1.526 | 2.834 |
| Força Sindical | 212 | 839 |
| Central Autônoma dos Trabalhadores | 86 | 0 |
| Social Democracia Sindical | 0 | 289 |

Fonte: Elaboração minha (2019) com base em dados de Balbi (2012).

Aqui, vale ressaltar que o mesmo artigo 8º da Constituição Federal, que, como já pontuado, foi responsável pela sobrevivência da tutela do Estado sobre o trabalho organizado, permitiu, através do aparelho judiciário, a atuação antes exercida pelo Ministério do Trabalho de influir na correlação de forças entre as diversas correntes sindicais, favorecendo aquelas mais conservadoras. O crescimento da Força Sindical esteve associado, em grande parte, à criação de sindicatos novos a partir do desmembramento de categorias já existentes e de bases territoriais. “O aparelho judiciário, como regra, concedeu tais desmembramentos em detrimento da unidade do movimento sindical” (BOITO JR., 2002, p. 72).

Nesse sentido, Araújo (2007, p. 8) aponta que o surgimento de novas centrais sindicais ampliou os obstáculos colocados ao trabalho organizado, levando a “[...] uma maior fragmentação política, ao acirramento da competição e das disputas ideológicas no movimento sindical”. Também o registro de 38% de sindicatos filiados às centrais sindicais revela a dificuldade de articulação frente às reformas, reforçando a evidência de diminuição da capacidade de influência política do trabalho organizado. Desse modo, o caso brasileiro se aproxima da literatura especializada, dado que as reformas levaram à acentuação da concorrência sindical, incidindo sobre o conflito entre sindicatos quanto à definição de estratégias para o alcance de benefícios para os trabalhadores. Isso porque, na tentativa de atrair membros de organizações rivais, com a finalidade de alargar a representação, as organizações tendem a minar os esforços de coordenação, sendo esta uma estratégia de diferenciação, que resulta no enfraquecimento do conjunto dos trabalhadores (COOK, 2012; MURILLO, 2003; MURILLO & SCHRANK, 2005).

Embora importantes alterações tenham se concretizado no plano dos direitos trabalhistas individuais, o exame da legislação sindical desenvolvido ao longo desse capítulo corrobora o

apontado por diversos autores a respeito do não avanço reformista (ARAÚJO, 2007; BOITO JR., 2002; KREIN, 2018). Foi durante o governo de Fernando Henrique que se deu um passo adiante em relação à mudança institucional que poderia ser responsável pelo desmonte da herança corporativista de Vargas. Porém, como demonstrei, a PEC nº 623/1998, parte do Pacote Trabalhista do governo, desconstitucionalizava a organização sindical, mas mantinha seus pilares via legislação ordinária. Logo, não se revelava intenção do governo de ruptura com esse legado, tendo em vista que sua agenda envolvia “uma série de leis que reforçavam a estrutura sindical corporativa e, mais do que isso, supõe essa estrutura para poder ser aplicada”⁷⁹ (BOITO JR., 2002, p. 78).

Estava desenhada, assim, uma combinação perversa para a coesão das centrais sindicais: de um lado, a manutenção da tutela do Estado, impulsionada pela não regulamentação dos dispositivos constitucionais do artigo 8º; de outro, os impactos provocados pela precarização do direito individual. Tal combinação impactou a capacidade, não de resistir, mas de pautar mudanças institucionais no plano sindical favoráveis à atuação do trabalho organizado. Nas palavras de Oliveira (2002, p. 339), “as normas legais que pautam as relações de trabalho no Brasil não parecem criar dificuldades intransponíveis à descentralização da negociação coletiva, quando não chegam a favorecê-la em virtude da pulverização das categorias profissionais e da própria representação sindical”.

Retornando ao modelo analítico de Thelen e Mahoney (2010), é nessa combinação que acredito se encontrar a lacuna entre a regra e sua interpretação e, na mesma medida, sua aplicação. Tal qual no deslocamento, um dos tipos de descontinuidade institucional traçado pelos autores, o surgimento de novas centrais sindicais no período parece indicar uma reação de segmentos conservadores ao novo sindicalismo, pautando-se pela perspectiva da competição. Não se observou, contudo, a inclusão de novas regras capazes de alterar a reprodução estável do núcleo original do arranjo corporativista, não se tratando de mudança estratificada. Ainda assim, no contexto de reformas e de enfraquecimento da ação sindical, acentuou-se a fragmentação existente, aproximando o caso brasileiro da posição de deriva. Contudo, esse enfraquecimento não representou a imobilidade do trabalho organizado, mas sim uma adaptação às interpretações das ambiguidades institucionais que estavam colocadas, conforme suas preferências de curto prazo, havendo, ao menos em parte, um movimento de conversão.

⁷⁹ Isso porque essas medidas demandavam, para se efetivar, anuência formalizada do sindicato de trabalhadores de base territorial da empresa, os sindicatos oficiais (BOITO JR., 2002).

A não constatação de alterações significativas na estrutura sindical corporativa de Estado estaria dada, portanto, pelos elementos inerciais inerentes ao corporativismo brasileiro. Atuando como obstáculo à mudança, sobretudo a fragmentação dos interesses organizados impede a articulação da ação coletiva em torno de consensos e da conformação, novamente, da solidariedade horizontal (BOITO JR., 2002; DOCTOR & POWER, 2004). Apesar disso, a perspectiva de que o período representaria o desmonte gradual do corporativismo varguista, impulsionado pela adesão dos segmentos que compunham a aliança desenvolvimentista às fórmulas neoliberais de enfrentamento da crise econômica (SALLUM JR., 2000), parece se coadunar com a tese de um sistema híbrido de representação de interesses, dado o incremento vindo de práticas pluralistas (DINIZ & BOSCHI, 2004).

Entretanto, também a tese do híbrido de Diniz e Boschi (2004) informa que a combinação entre elementos corporativistas e pluralistas se dá de modo dinâmico. Esse dinamismo, porém, não revela sua direção. É por essa razão que se abre a hipótese de que, no Brasil, as práticas pluralistas não se desenvolveram apesar do corporativismo, tendo sido por ele próprio impulsionadas⁸⁰. Tendo isso em vista, é possível inferir que o arcabouço corporativista *trancou* os desenvolvimentos posteriores (PIERSON, 2004), condicionando, inclusive, o processo de pluralização do sistema de representação em um cenário liberalizante. Tal qual o apresentado no capítulo anterior, o desdobramento de mudanças incrementais pode ser parte da causa de fenômenos, moldando, em função de seu efeito cumulativo, o comportamento dos agentes e os resultados políticos (THELEN & MAHONEY, 2010). Logo, foi com mudanças institucionais incrementais que se enfraqueceu o movimento sindical, aprofundando sua já característica fragmentação, espelhada agora nas centrais sindicais.

3.5 Síntese

No Brasil, as reformas neoliberais não foram capazes de dissolver o legado corporativista do sistema de representação de interesses. Se, em um primeiro momento, este parecia ser o objetivo dos governos, ao final dos anos 1990 se observou que mesmo propostas de mudança institucional no plano coletivo do direito do trabalho pressupunham a manutenção de elementos do arranjo varguista para se realizarem. A década representou o enfraquecimento do trabalho organizado, incluindo a intensificação da fragmentação. No que se refere às centrais sindicais, essa fragmentação não se expressou apenas pelo surgimento de novas entidades, que

⁸⁰ Referência à perspectiva de modernização conservadora, sobretudo em *Liberalismo e Sindicato no Brasil*, de Luiz Werneck Vianna (1976).

convergir a diferentes espectros partidários, mas na capacidade de coordenação frente aos projetos de reforma sindical e à flexibilização das relações trabalhistas no plano individual.

Também concorreram para esse cenário a facilitação da criação de sindicatos para as entidades alinhadas aos governos, destacando-se aqui a atuação do judiciário trabalhista, a ausência de regulamentação de dispositivos constitucionais e a descentralização da negociação coletiva, que teve nas câmaras setoriais um marco institucional relevante. Embora a experiência das câmaras possa ser vista na perspectiva de incentivos, a balança pendeu, ao longo da década, para altos graus de restrições. Na ausência de evento críticos, um contexto de maior fragmentação se revela, portanto, como um resultado político e institucional de mudanças graduais, corroborando a hipótese de pesquisa apresentada para este capítulo.

4 ANOS 2000: LULA E DILMA

Neste capítulo, analiso os efeitos das mudanças na legislação sindical para a fragmentação das centrais, agora sob os governos do Partido dos Trabalhadores. Parto da hipótese de que a perspectiva da concertação em uma conjuntura favorável ao trabalho organizado leva a alterações mais significativas, desincentivando tentativas incrementais de reforma. Tendo isso em vista, descrevo, em linhas gerais, o contexto macroeconômico do período, além de trazer apontamentos sobre sua identificação com o novo desenvolvimentismo (cf. 4.1). Em seguida, apresento os esforços de mudança institucional, destacando a legislação responsável pelo reconhecimento das centrais sindicais, de 2008 (cf. 4.2). Entre o dilema da adesão e o pragmatismo, novas entidades surgiram e outras se unificaram (cf. 4.3), tendo o cenário do *impeachment* de Dilma Rousseff impactado o sindicalismo e ameaçado a concertação (cf. 4.4). Por fim, observo rupturas e continuidades em relação ao legado de incorporação do trabalho organizado à arena política (cf. 4.5).

4.1 O ABC chega à Brasília

Nos anos iniciais do século XXI, a América Latina passava por transformações políticas com a chegada de governantes de esquerda e centro-esquerda aos executivos nacionais, entre eles Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil⁸¹. Resguardadas as diferenças entre presidentes eleitos e países, a emergência desses governos expressou um deslocamento na direção de políticas mais igualitárias e pautadas pela busca por caminhos autônomos (COOK, 2012). Fundado no ano de 1980, o Partido dos Trabalhadores surgiu imediatamente após o retorno ao multipartidarismo, em 1979, em meio ao processo de liberalização do regime autoritário (GOIRRAND, 2014). Considerado pela literatura como novidade e exceção na política brasileira, o PT seria identificado posteriormente como “o maior e mais organizado partido de esquerda da América Latina” (AMARAL, 2010, p. 107).

Embora as reformas da década de 1990, sobretudo após a implantação do Plano Real, sinalizassem que o compromisso com a estabilidade econômica passava a ser política de Estado, as eleições de 2002 foram marcadas por inúmeras incertezas. Entre elas estava o receio do mercado financeiro de que a vitória de Lula representasse a declaração de moratória da dívida externa junto ao FMI, ainda que Fernando Henrique tenha finalizado seu governo em meio ao

⁸¹ Também Nestor Kirchner (Argentina), Hugo Chávez (Venezuela), Evo Morales (Bolívia), Tabaré Vázquez (Uruguai), Rafael Correa (Equador) e Michelle Bachelet (Chile).

descontrole macroeconômico⁸² (GIAMBIAGI, 2011). Por outro lado, já em meados da década anterior, o PT passou a apresentar mudanças ideológicas, programáticas e organizacionais. Seu fortalecimento, com a ampliação de bancadas nos legislativos estaduais e no Congresso Nacional, além de cargos nos poderes executivos municipais e estaduais, fez com que, após três disputas eleitorais (1989, 1994 e 1998), Lula saísse vencedor daquelas eleições (AMARAL, 2010; ARAÚJO, 2007).

Ainda durante a campanha, a opção pelo empresário José de Alencar (PL) como candidato à Vice-presidência revelava a moderação na perspectiva de pacto social, envolvendo setores organizados da sociedade civil e extrapolando o espectro partidário situado no campo democrático popular (ARAÚJO, 2007). No plano econômico, o aceno à moderação pode ser exemplificado por três documentos: Carta ao Povo Brasileiro, Programa de Governo de 2002 e Política Econômica e Reformas Estruturais. Na carta, o ainda candidato combinava a crítica ao modelo econômico do governo Fernando Henrique à manutenção dos compromissos com o sistema financeiro internacional. O Programa de Governo reforçava essa moderação, ao passo que, em abril de 2003, o documento voltado às reformas estruturais desenhava um modelo alternativo de desenvolvimento, com maior ênfase dada à distribuição de renda, sem lançar mão da estabilidade econômica⁸³ (GIAMBIAGI, 2011).

Foi operado, assim, um ajuste macroeconômico voltado ao reestabelecimento dos controles fiscal, monetário e cambial, favorecido pela depreciação do real frente ao dólar e a retomada do crescimento da economia mundial. Isso contribuiu para o incremento das exportações brasileiras e a ampliação do *superávit* comercial (GIAMBIAGI, 2011). Com essas medidas, o governo, a fim de reafirmar seu compromisso com a estabilidade econômica, optou pela manutenção da ortodoxia em detrimento do novo modelo de desenvolvimento, que seria assumido somente no segundo mandato de Lula e, mais tarde, com Dilma Rousseff. Tal opção levou a um processo de desaceleração econômica, responsável por uma recessão técnica já no primeiro semestre de 2003. No fim daquele ano, porém, a recuperação, impulsionada pelo setor

⁸² Alguns indicadores do ano de 2002: inflação de 12,5% - medição Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA); US\$ 28,8 milhões do total de US\$ 37,8 milhões de reservas internacionais se tratavam de empréstimo concedido pelo FMI; e a dívida líquida do setor público comprometendo 51,3% do PIB (BARBOSA & SOUZA, 2010).

⁸³ De fato, Lula encaminhou as reformas tributária e da previdência social, esta última concentrada no regime dos servidores públicos. Tanto a ortodoxia convencional como o novo desenvolvimentismo defendem a necessidade de reformas institucionais. Contudo, tomando de exemplo a reforma da gestão pública, ao passo que o primeiro visa a redução da carga tributária, o segundo aposta na eficiência do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2013; GIAMBIAGI, 2011).

externo, revelou-se pela expansão em 1,1% do Produto Interno Bruto (PIB) (BARBOSA & SOUZA, 2010).

Entre 2004 e 2005, com o aprofundamento das políticas sociais de transferência de renda e expansão de crédito, consideradas *linhas mestras* da política econômica do governo Lula, experimentou-se uma acentuação do crescimento, passando o PIB de 3,2%, entre 2003 e 2005, para 5,1%, entre 2006 e 2008. Quanto ao mercado de trabalho, registrou-se aumento significativo em relação ao segundo mandato de Fernando Henrique: de uma média mensal de 63.535 mil postos gerados, em 2002, passou-se a 152.687 mil, em 2005. Em seus primeiros 36 meses, portanto, Lula criou 240% mais empregos formais que o governo anterior (ARAÚJO, 2007). Até 2008, foram criados 4,3 milhões de novos postos de empregos formais, sendo reduzida a taxa de desemprego nas seis principais regiões metropolitanas do Brasil para 6,8%, em dezembro daquele ano, frente a 10,7%, em julho de 2006. Entretanto, no contexto da crise financeira internacional de 2008, 600 mil postos de trabalho foram perdidos no quarto trimestre (BARBOSA & SOUZA, 2010).

Como resposta à crise, o governo adotou medidas monetárias e fiscais anticíclicas, cujo desempenho foi favorecido pelos programas já estabelecidos. Com a amenização desse cenário e o fortalecimento da demanda interna, em 2010 se registrou crescimento anual do PIB de 7,5%, o mais significativo desde 1986⁸⁴. No ano seguinte, porém, o crescimento foi de 4%. Isso porque, na passagem do governo Lula para Dilma, em 2011, a economia brasileira refletia o comportamento internacional e, diante da desaceleração da atividade econômica, foram adotadas medidas de ajuste das condições de liquidez interna e do desequilíbrio entre oferta e demanda (BARBOSA & SOUZA, 2010; CROZATTI, 2016).

Seguindo em agosto de 2011, Dilma anunciou o Plano Brasil Maior, trazendo um conjunto de medidas voltadas à aceleração do investimento produtivo e tecnológico, visando o incremento da competitividade de bens e serviços nacionais no mercado global. Em adição, o Plano Brasil Sem Miséria se dirigia às medidas de transferência de renda e ao acesso a serviços públicos nas áreas de saúde, educação, assistência social, inclusão produtiva e energia elétrica⁸⁵. Em 2012, contudo, a economia mundial se desacelerou, em função do aprofundamento da crise fiscal, bancária e política na Europa, e a diminuição no ritmo de recuperação econômica nos

⁸⁴ Conforme dados do IBGE, no segundo mandato de Fernando Henrique (1998-2002), o crescimento médio anual foi de 1,9%, ao passo que, entre 2003 e 2010, isto é, os dois mandatos do governo Lula, o crescimento foi de cerca de 4,1%.

⁸⁵ Entre essas medidas, estava a ampliação do Bolsa Família, com o reajuste médio de 19,4% dos valores pagos e o aumento do número de beneficiados (CROZATTI, 2016).

Estados Unidos. Assim, a atividade econômica brasileira apresentou menor dinamismo, com crescimento de 1,9% do PIB, voltando a crescer em 3%, em 2013⁸⁶ (CROZATTI, 2016).

No que diz respeito ao salário-mínimo, sua fixação passou ao valor de R\$ 540,00, em janeiro de 2011, elevando-se a R\$ 545,00, já em março daquele ano (Lei nº 12.382). A medida, que dava continuidade à recuperação real do salário-mínimo iniciada por Lula⁸⁷, indicava o aceno ao novo desenvolvimentismo (BARBOSA & SOUZA, 2010). Nesse ponto, destaco a criação, por demanda sindical, da comissão quadripartite – governo, trabalhadores, empregadores e aposentados – para elaboração da política de reajuste, aprovada pelo Congresso Nacional em 2008 (ARAÚJO, 2007; OLIVEIRA & LADOSKY, 2018).

De acordo com Bresser-Pereira (2009), na ortodoxia convencional, o fim último das reformas trabalhistas é, com a flexibilização, minar a força do trabalho organizado, visando especialmente a depreciação salarial⁸⁸. Já no novo desenvolvimentismo, a flexibilização não deve se confundir com a ausência de proteção. Entretanto, conforme destaca Marcelino (2017), não há consenso na literatura sobre a caracterização do período, identificado como neodesenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 2009), social-liberal (BRAGA & BIANCHI, 2003), lulista (SINGER, 2012), ou mesmo uma continuidade do velho desenvolvimentismo, que teria apenas conciliado, com diferentes ênfases, a depender do momento, princípios neoliberais com inserção competitiva e estatismo distributivo (SALLUM JR., 2012).

Diante disso, é interessante a análise de Diniz (2013, p. 10) sobre a impossibilidade de se identificar “[...] um projeto de longo prazo aglutinando de maneira consistente as diversas dimensões de uma nova estratégia de desenvolvimento”. Apesar disso, a agenda desenvolvimentista teria sido construída na coexistência entre priorização da estabilidade econômica nos moldes ortodoxos e as políticas sociais promovidas. Apoiada na teoria de expansão de capacidades de Armatya Sen (1987), a autora defende que, entre o segundo mandato de Lula e o governo de Dilma, o crescimento econômico perscrutou não só o aumento da renda, mas a expansão dos serviços sociais, conectando efeitos agregados ao bem-estar social.

⁸⁶ Interessante destacar que essa retomada foi impulsionada pelo setor agropecuário, dado que, na indústria, apenas a produção extrativista mineral cresceu naquele ano: 8,7% frente ao recuo de 1,2% das demais produções (CROZATTI, 2016).

⁸⁷ Trajetória do salário-mínimo com referência no mês de maio: R\$ 240,00 em 2003; R\$ 260,00 em 2004 e; R\$ 300,00 em 2005. Média anual do crescimento real: 3,7%, em 2004, e 7%, em 2005 (BARBOSA & SOUZA, 2010).

⁸⁸ Sobre a distinção entre capitalismo industrial e capitalismo rentista, especialmente quanto às políticas cambiais, cf. Bresser-Pereira (2013) e Diniz (2013).

Na ausência de elementos suficientes para caracterizar o período como novo desenvolvimentista, este teria se tratado de um estágio transitório, dado que “os alicerces foram lançados, tanto no sentido do aperfeiçoamento do regime democrático, com a crescente aceitação das regras do jogo, quanto no que se refere à elaboração de uma nova agenda desenvolvimentista” (DINIZ, 2013, p. 18). Em relação ao desenvolvimentismo do passado, esse modelo seria novo por trazer a tônica da equidade e da sustentabilidade, novo porque não associado à doutrina da segurança nacional imposta pelos governos militares, novo porque afastava a dicotomia Estado-mercado, dominante a partir da década de 1980 e aprofundada na de 1990 (DINIZ, 2013).

Para Diniz (2013), porém, a construção do modelo teria sido obstaculizada pela debilidade infraestrutural do Estado, herdada do percurso histórico e agravada com a agenda neoliberal dos anos 1990. A autora recupera a perspectiva de O’Donnell a respeito da sobrevivência da fragilidade institucional de países latino-americanos às tentativas de mudança, mesmo nas transições democráticas, como se revelou na Constituição Federal de 1988. Como demonstrei no capítulo anterior, essa resiliência se confirmou no campo da representação de interesses. Entretanto, diferente do que se esperava para o arranjo no contexto das reformas de mercado, com o novo desenvolvimentismo a novidade não estaria na alteração da forma corporativista de representação, mas no estabelecimento de arranjos mais democráticos.

De fato, as centrais sindicais contaram com representantes nas principais arenas criadas pelo governo para a composição de seu pacto social, tais como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)⁸⁹ e o Fórum Nacional do Trabalho (FNT), além de diversas conferências ministeriais realizadas nas pastas de trabalho e emprego, saúde, educação, meio ambiente, entre outras. Desse modo, o governo sinalizava que as condições de participação e influência do trabalho organizado na legislação sindical seriam ampliadas (ARAÚJO, 2007; OLIVEIRA & LADOSKY, 2018). Quanto à fragmentação das centrais, resta saber se a novidade democrática foi capaz de interferir no padrão observado até aqui, em que os pontos marginais da estrutura corporativista se remodelam e se acomodam à moda do período vigente, mas seus alicerces se mantêm.

⁸⁹ A despeito da relevância do CDES para a compreensão do sistema de representação de interesses no período, não irei me aprofundar na descrição de seu funcionamento e em sua composição, por não se tratar de arena criada no âmbito da legislação sindical. Ainda assim, é relevante pontuar que o Conselho foi criado por Lula (Lei nº 10.683/2003) (BRASIL, 2003a) com a finalidade de assessoramento na formulação de políticas e diretrizes, especialmente de reformas estruturais de desenvolvimento econômico e social, tratando-se de função consultiva e não deliberativa.

4.2 Legislação sindical sob o Partido dos Trabalhadores

4.2.1 O FNT e a PEC nº 369/2005

A criação do Fórum Nacional do Trabalho, com o Decreto Presidencial nº 4.796, de julho de 2003⁹⁰, objetivou constituir uma arena de concertação nacional entre trabalhadores, empresários e Estado capaz de atualizar a legislação sindical e trabalhista. Já no discurso de abertura do Fórum, Lula enfatizou se tratar de um espaço de convivência democrática, do qual emergiria um *caminho do meio* para as reformas. O governo reconhecia a necessidade de uma mudança institucional que não *rasgasse a CLT* ou a mantivesse *em sua plenitude*. Também às centrais sindicais foi direcionado o aceno ao meio, na medida em que, ao passo que o presidente destacava a importância de conferir seu reconhecimento legal, afirmava a impossibilidade da contestação como princípio: “Agora, a História está a exigir tanto dos trabalhadores como dos empresários uma outra cabeça. Uma outra forma de comportamento” (OLIVEIRA & LADOSKY, 2018, p. 110).

De composição tripartite e paritária, a operação do FNT envolveu plenária de 72 membros, sendo 21 representantes de cada uma das três principais bancadas e nove representantes das micro e pequenas empresas, cooperativas e outras formas de trabalho. Além disso, o Fórum contou com oito grupos temáticos: organização sindical; negociação coletiva; sistema de composição de conflitos individuais e coletivos; legislação trabalhista; qualificação e certificação profissional; autogestão e informalidade de micro e pequenas empresas; organização administrativa e judiciária; e normas administrativas relativas às condições de trabalho (ARAÚJO, 2007; OLIVEIRA & LADOSKY, 2018).

Quanto à reforma trabalhista, os conflitos em torno da flexibilização dos direitos assegurados em lei não permitiram que o debate prosperasse. O trabalho organizado ali representado se opunha à flexibilização, levando CUT, Força Sindical, CGT e CGTB a assinar nota conjunta, em maio de 2003⁹¹. Já os empresários a defendiam como mecanismo de ajuste à dinâmica socioeconômica, cujas alterações se davam de modo contínuo e acelerado. Ponderavam, ainda, a necessidade de atendimento às particularidades regionais, setoriais e das próprias empresas (ARAÚJO, 2007). Dessa maneira, na continuidade da agenda dos anos 1990, agora na perspectiva do diálogo social, atribuía-se ao FNT a responsabilidade de se constituir

⁹⁰ No mês seguinte, antes do início de suas atividades, foram realizadas 27 Conferências Estaduais para discussões prévias (OLIVEIRA & LADOSKY, 2018).

⁹¹ Disponível em: <www.cut.org.br/informacut>. Acesso em: 04 ago. 2020.

como via para um novo modelo de relações de trabalho, baseado em “[...] um marco regulatório básico, não interventivo” (OLIVEIRA & LADOSKY, 2018, p. 111).

Diante desse impasse, por sugestão das centrais sindicais e com o apoio do governo, as discussões do Fórum se iniciaram pela reforma sindical, se estendendo por 16 meses. Delas, resultaram oito importantes acordos: reconhecimento legal das centrais sindicais; instituição do contrato coletivo para todos os setores econômicos; fim do imposto sindical; organização sindical por ramo de atividade – e não por categoria profissional; fim do monopólio da representação; relativização do poder normativo da Justiça do Trabalho; garantia e ampliação do direito de greve; e a criação do Conselho Nacional de Relações de Trabalho (CNRT). Esses acordos compuseram a PEC nº 369/2005⁹² (ARAÚJO, 2007; OLIVEIRA & LADOSKY, 2018).

Conforme o então Ministro do Estado do Trabalho e do Emprego, Ricardo José R. Berzoini, a reforma visava a inibição da fragmentação sindical e o fortalecimento dos sindicatos. Quanto ao reconhecimento da representatividade das entidades sindicais, foram estabelecidos os critérios de comprovação e derivação. O primeiro se destinava aos sindicatos já existentes, com sindicalização significativa e critérios de representatividade estabelecidos para cada nível. Por sua vez, a derivação deveria ser empregada pelas centrais sindicais, federações e confederações reconhecidas por sua representatividade comprovada, que poderiam criar ou reconhecer sindicatos, atendendo a critérios mínimos. Contudo, somente o critério da comprovação garantiria a exclusividade da representação⁹³ (ARAÚJO, 2007).

Para o reconhecimento das centrais sindicais, a proposta definia que, tal qual federações e confederações independentes, as entidades deveriam se organizar a partir de sindicatos com representação comprovada. Conforme o governo, as centrais não só dispensavam atuação político-institucional, mas tinham o papel de articulação dos interesses do conjunto de seus representados. Desse modo, seria de sua responsabilidade a negociação em níveis superiores, cujas cláusulas acordadas não poderiam divergir em negociações firmadas nos níveis inferiores. Em relação ao imposto sindical, a proposta trazia sua extinção gradativa. Com isso, a sustentação financeira passaria a se dar de duas formas: via contribuição associativa, cobrada

⁹² A ela foi apensada a PEC nº 426/2005 (BRASIL, 2005c), proposta por Vanessa Grazziantin (PCdoB/AM), que altera o artigo 114 da Constituição Federal, substituindo o termo *dissídio coletivo* por *ação normativa*. Por sua vez, a PEC nº 369/2005 (BRASIL, 2005b) foi apensada à PEC nº 314/2004 (BRASIL, 2004b). Atualmente tramitando na CCJC sob relatoria de João Roma (REPUBLIC-BA), essa PEC, de autoria de Ivan Valente (PT/SP), dispõe sobre a organização sindical, versando sobre direito de greve aos servidores públicos e liberdade sindical, vedando a interferência do Estado na estruturação e validação das entidades.

⁹³ Caso não houvesse um sindicato nessas condições em determinada base territorial, poderia haver mais de um sindicato reconhecido por sua representatividade comprovada ou derivada (ARAÚJO, 2007).

dos sindicalizados; e via contribuição de negociação coletiva, cobrada do conjunto de trabalhadores beneficiados pela negociação, ainda que não sindicalizados (ARAÚJO, 2007).

A proposta também previa novas bases de representação, podendo haver mais de um sindicato organizado por ramo de atividade. No que se refere à organização no local de trabalho, empregadores eram favoráveis à manutenção do artigo 11º da Constituição Federal de 1988, com a previsão de delegados sindicais apenas nas empresas com mais de duzentos empregados. Apoiando o interesse das centrais, coube ao governo incluir na PEC a ampliação desse direito às empresas com mais de trinta empregados⁹⁴. Para o direito de greve, foi mantido o já assegurado pela Constituição, a despeito de divergências sobre seu exercício nos serviços considerados essenciais. Foi adotada, por conseguinte, a definição da OIT, na qual trabalhadores e empregadores devem assegurar a prestação desses serviços (ARAÚJO, 2007).

Aos dirigentes sindicais, era concedida estabilidade no emprego durante o exercício do mandato, além de definidas atitudes patronais antissindicais, envolvendo mecanismos de punição pela Justiça do Trabalho. Nesse sentido, a reformulação do papel do judiciário trabalhista não passava pela eliminação de sua prerrogativa de arbitragem pública compulsória, desde que esgotadas outras vias de resolução do conflito. Isso porque, para as negociações coletivas, foi consensual o entendimento de sua realização em distintos níveis – nacional, estadual, municipal ou no âmbito da empresa – e de que acordos firmados deveriam alcançar todos os trabalhadores e empregadores da base de representação das entidades negociadoras (ARAÚJO, 2007).

Embora seu texto final tenha recebido apoio da CUT e da Força Sindical, a PEC não traduzia a *proposta ideal* das centrais sindicais, sendo, antes, “[...] o acordo possível entre as forças do capital e do trabalho representadas no FNT” (ARAÚJO, 2007, p. 14). No que se refere às resistências vindas do empresariado, destaca-se o seminário organizado pela CNI em São Paulo, com 350 participantes, no qual se questionou o texto da reforma sindical e se exigiu o retorno das negociações da reforma trabalhista. Já a Força Sindical, em mensagem encaminhada ao Congresso Nacional, afirmou que a PEC se tratava de uma “oportunidade histórica”, que modernizaria as relações entre trabalhadores e empregadores. Assinada pelo então presidente da entidade, Paulinho da Força, a mensagem salientava os esforços para a construção de consenso empregados na proposição durante os trabalhos do FNT, alertando ser “preciso estar

⁹⁴ Em seu artigo 64, a Reforma Sindical delimitava que a representação dos trabalhadores nas empresas variaria proporcionalmente ao número de empregados: um representante nas empresas que contêm entre trinta e oitenta empregados; até seis, no mínimo, e mais duas representantes a cada fração superior a quinhentas naquelas com mais de mil trabalhadores.

atento para a mão nem sempre distraída daqueles que, de olho no passado, não querem nenhuma mudança, só querem preservar seus privilégios” (MARCANTE, 2014, p. 279).

Por sua vez, o então secretário geral da CUT, João Felício, afirmou que a proposta permitiria uma transição do modelo tutelado pelo Estado para aquele de autonomia e liberdade nos moldes da Convenção 87 da OIT⁹⁵. Apesar disso, divergências no interior da entidade foram manifestadas na reunião da Direção Nacional, realizada em março de 2004. Ao passo que a corrente majoritária considerava que a proposta não garantia a pluralidade sindical e restringia o direito de greve, a segunda maior corrente, a Corrente Sindical Classista, vinculada ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB), denunciava o viés liberal da reforma, refletido no enfraquecimento do sindicalismo decorrente da eliminação do imposto compulsório. Postura ainda mais combativa veio das tendências minoritárias e dos partidos de esquerda da oposição. Para eles, ao participar do Fórum, a CUT não garantiu sua independência frente ao governo. Viam, ainda, viés autoritário e centralizador, dada a retirada de poder das entidades de base e seu direcionamento às cúpulas das centrais, que teriam a competência de criar e controlar sindicatos⁹⁶ (ARAÚJO, 2007).

Já as confederações oficiais que não compuseram o FNT se opuseram à proposta, dado que, para estas, se trataria de “[uma] reforma sindical e trabalhista ameaçadora de sucatear completamente a obra edificada e sustentada com os princípios apurados nos gloriosos anos da Era Vargas”⁹⁷. Essas entidades debateram suas perspectivas no Fórum Sindical dos Trabalhadores (FST), se concentrando, principalmente, na crítica ao fim do imposto sindical. Após manifestação com mais de trinta mil trabalhadores e diversas discussões, foi elaborado o Projeto de Lei nº 4.554/2004 (BRASIL, 2004a), voltado à regulamentação do artigo 8º da Constituição Federal⁹⁸. Com ele, os representados pelo FST defendiam a manutenção da

⁹⁵ Ver Resolução da Direção Nacional da CUT, de 13 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.cut.org.br/sno/Resolucao_DN_CUT_13_abril_2004.pdf>. Acesso em: 19/07/2020. Ver também “A importância da reforma sindical”, Jornal da Força, nº 42, abril de 2005. Disponível em: <www.fsindical.org.br>. Acesso em: 19/07/2020.

⁹⁶ Para Oliveira e Ladosky (2018), em sua participação no FNT a CUT buscou blindar conflitos internos para não desgastar sua posição junto ao governo, de modo que nem mesmo essas divergências impediram alinhamentos com a Força Sindical. Esta era favorável à unicidade na base e à pluralidade na cúpula, bem como ao reconhecimento das centrais e à extinção gradativa do imposto sindical, que deveria ser substituído por contribuição negocial aprovada em assembleia.

⁹⁷ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=271935>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

⁹⁸ São autores da PEC 201 deputados federais, à época filiados aos seguintes partidos políticos: PMDB (38), PTB (24), PT (24), PSDB (21), PP (18), PFL (16), PPS (9), PL (9), PCdoB (8), PSB (8), PL (5), PSC (2), PRONA (1), PSL (1), PV (1) e parlamentares sem partido (9). O PL nº 4.554/2004 (BRASIL, 2004a) foi apensado ao PL nº 1.528/1989 (BRASIL, 1989a), proposto por Jones Santos Neves (PMDB/ES), voltado à aplicação do inciso VI do artigo 8º da Constituição Federal de 1988. O inciso versa sobre o sistema sindical unitário, contribuição

unicidade, liberdade e autonomia estabelecidas no texto constitucional, concentrando seus esforços de mudança na delimitação de práticas antisindiciais, reconhecimento das centrais como entidades sindicais e na criação dos Conselhos Sindicais. No que se refere ao financiamento, mantinha-se a contribuição sindical obrigatória, com alterações no sentido de incluir as centrais no rateio e ajustar os percentuais distribuídos. Além disso, estava prevista ali a revogação de dispositivos da CLT, “que precisam ceder lugar a um sindicalismo mais conforme aos tempos atuais”⁹⁹.

Os debates entre as propostas saídas do FNT e do FST influenciaram bancadas parlamentares e dificultaram a tramitação da PEC no Congresso (ARAÚJO, 2007). Sua aprovação demandava o apoio de três quintos da Câmara dos Deputados, isto é, 308 deputados. A proposição, contudo, era defendida somente pela bancada do Partido dos Trabalhadores, embora vinte de seus 91 membros tenham se posicionado contrários à reforma, assim como outros 150 deputados da base aliada, sendo: 86 do PMDB; 9 do PCdoB; 17 do PPS; 16 do PSB; 14 do PTB; seis do PV; dois do PSOL. Outros 150 deputados pertencentes à base do governo (PP, PTB e PL) também se pronunciaram contra o projeto. Diante desses obstáculos, Lula buscou uma *minirreforma*, igualmente malsucedida (ARAÚJO, 2007). Logo, foi somente com negociações paralelas que se encaminhou a Lei nº 11.648/2008 (BRASIL, 2008a), que reconheceu legalmente as centrais.

4.2.2 A Lei nº 11.648/2008 e o CRT

Ao regulamentar o artigo 511 da CLT, que versa sobre a unicidade sindical, a Constituição Federal de 1988 não abarca as centrais sindicais, o que motivou, em 2006, a proposição da Medida Provisória nº 293 para seu reconhecimento como entidades representativas dos trabalhadores¹⁰⁰. Contudo, iniciativas semelhantes estavam presentes no cenário político desde os anos 1940, entre elas: Projeto João Mangabeira, que previa uma confederação geral de empregados (1948); Projeto Segadas Vianna, que previa a criação de confederações gerais (1950); Projeto Evaristo de Moraes Filho, que visava uma confederação geral dos trabalhadores (1963); Projeto Almir Pazzianotto, que facultava a criação de centrais sindicais (1987); Projeto Fernando Collor de Melo, que permitia a constituição de centrais

compulsória, organização das centrais sindicais, autonomia e liberdade sindicais. A ele se encontram apensados outros 23 projetos de lei, todos, à exceção de um, propostos nos anos 1990. Atualmente, a proposta está arquivada.

⁹⁹ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=271935>>. Acesso em: 19/06/2019.

¹⁰⁰ A Medida levou a Ações Diretas de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, a exemplo daquela de número 3.762, proposta pela Federação Nacional dos Administradores (FENAD). O voto contrário se deu com base no princípio da liberdade sindical, conforme o artigo. 8º da Cosntituição Federal de 1988.

sindicais (1992); Projeto Fernando Henrique Cardoso, que trazia a alteração do oitavo artigo da Constituição Federal de 1988, em conformidade com a Convenção 87 da OIT, sem, contudo, mencionar centrais sindicais (1998); e Anteprojeto do Fórum Nacional do Trabalho, que, como descrevi, previa a regulamentação dessas entidades (2004) (AROUCA, 2008).

Já em 2003, foi proposta pelo deputado federal Maurício Rands (PT/PE) a PEC nº 29 (BRASIL, 2003c), visando a alteração do artigo 8º da Constituição Federal para instituição da liberdade sindical. Além do reconhecimento das centrais sindicais, a proposta previa a eliminação da unicidade e da contribuição sindical. A ela foi apensada a PEC nº 121/2003 (BRASIL, 2003d), de autoria do deputado federal Almir Moura (PL/RJ), que permitia às organizações representativas de empregadores e trabalhadores a criação de federações, confederações e centrais sindicais, podendo todas elas se filiarem a organizações internacionais de representação setorial. Estabelecia, ainda, contribuição negocial compulsória ao sindicato responsável pela celebração de negociação coletiva para todos os trabalhadores por ela abrangidos¹⁰¹.

A despeito dessas iniciativas, o reconhecimento se consolidou somente em 2008, com a Lei nº 11.648 (BRASIL, 2008a). Originada no Projeto de Lei nº 1.990, enviado ao Congresso Nacional em 2007 pelo Poder Executivo, o foco nas centrais foi a estratégia do governo diante do insucesso da proposta de reforma mais ampla saída do FNT. Embora a tramitação no parlamento tenha se dado sem alterações significativas, destaca-se a substituição da atribuição de exercício da representação geral dos trabalhadores para a de coordenação (artigo 1º). A perspectiva residia no caráter político-institucional da representação, buscando impedir a concorrência com os sindicatos no âmbito da negociação coletiva. A substituição, apresentada pela senadora Kátia Abreu (DEM/GO), foi aprovada tanto no Senado Federal como na Câmara dos Deputados, recebendo parecer favorável do relator, deputado Vicentinho (PT/SP), na CTASP (ARAÚJO, 2012).

Após aprovação no Congresso Nacional, a sanção de Lula envolveu o veto ao dispositivo que determinava a prestação de contas ao Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a aplicação dos recursos vindos da contribuição sindical e recursos públicos, sob fundamento de violação do inciso I do artigo 8º da Constituição Federal. Para questionar a participação das entidades no rateio da contribuição, o DEM levou ao STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.067-DF. O ministro Eros Grau, em seu voto, enfatizou que às centrais

¹⁰¹ Tendo sido arquivada, a tramitação da PEC nº 29 foi retomada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em 2019 (REQ nº 186).

cabia “[...] instrumentar tentativa de superação de situações nas quais eventualmente se opõem interesses particulares de uma e outra categoria profissional, de modo a dividi-las, enfraquecendo a representação de classe” (ARAÚJO, 2012, p. 98).

Também seguindo acordo firmado no FNT, em 2010 foi criado o Conselho de Relações do Trabalho (CRT) – Portaria nº 2.092 do MTE. Importante dizer que a criação de um conselho do trabalho, inspirada na Convenção 144 da OIT¹⁰², já estava presente na gestão de Walter Barelli no Ministério do Trabalho. O Conselho Nacional do Trabalho (CNTb), criado pelo Decreto nº 860/1993, era de caráter consultivo, quadripartite e não paritário¹⁰³, não chegando, contudo, a ser instalado. Com Fernando Henrique, em 1995, o CNTb passou a assumir caráter tripartite e paritário¹⁰⁴ (Decreto nº 1.617). Nessa versão, igualmente, o arranjo não prosperou. Embora a perspectiva de formação de um espaço permanente de discussões tenha voltado à cena com o FNT, a tentativa do governo de inserir o CRT na estrutura do Ministério do Trabalho, via MP nº 294/2006, foi rejeitada. Sua criação viria apenas em 2010, sendo garantida a paridade de representação de empregadores e trabalhadores com base no critério de proporcionalidade, havendo três câmaras bipartites formadas entre o MTE e os trabalhadores, empregadores e servidores públicos (OLIVEIRA & LADOSKY, 2018).

A instalação do Conselho se deu em 2011 (Portaria nº 754 do MTE), já na gestão de Brizola Neto. Seu primeiro ano de atividade se voltou à definição do regimento interno e à instalação das câmaras. Posteriormente, passou-se à discussão sobre o registro sindical, tomando por base a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Neste esteio, foram debatidos temas pontuais referentes à Secretaria de Relações do Trabalho (SRT), a exemplo de um projeto de lei sobre práticas antissindicais sobre o qual, diante da resistência do empresariado, não houve acordo. De modo geral, temas relevantes para os trabalhadores, sobretudo na esfera individual do direito, foram tratados de modo alheio ao Conselho,

¹⁰² A Convenção 144 foi aprovada pelo Congresso Nacional em 1989, ratificada em 1994 e promulgada em 1998. Aprovada em 1976, versa sobre consultas tripartites em temas relativos às relações trabalhistas. Disponível em <https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236116/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 14/09/2020.

¹⁰³ Representavam o governo no CNTb: Ministério do Trabalho, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, Ministério da Educação e do Desporto, Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Meio Ambiente; Os empresários: CNI, Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional do Transporte (CNT) e Febraban; Os trabalhadores: CUT, CGT-Confederação, CGT-Central, FS e Contag; Representavam a sociedade civil: OAB, CNBB, PNBE e Dieese.

¹⁰⁴ No novo CNTb representavam o governo: ministérios do Trabalho, do Planejamento e Orçamento, da Fazenda, da Previdência e Assistência Social, da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária e da Indústria, Comércio Exterior e Turismo; CNI, CNC, CNA, CNT, Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNIF) e Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC); CUT, CGT-Confederação e Força Sindical.

destacando-se as negociações em torno do Plano Brasil Maior, voltado à política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período de 2011 a 2014, definido no âmbito da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), ligada ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) (OLIVEIRA & LADOSKY, 2018).

Ao final do governo Dilma, o Conselho era alvo de críticas por parte das centrais, tendo em vista que “o Pleno Tripartite do CRT, embora tenha funcionado, o fez sob limites” (OLIVEIRA & LADOSKY, 2018, p. 124). Isso porque, entre as câmaras bipartites, somente a de governo e trabalhadores teve funcionamento regular, com foco na aferição da representatividade das centrais e nas disputas sindicais, representação dos trabalhadores da agricultura familiar, entre outros temas¹⁰⁵. Para Oliveira e Ladosky (2018, p. 126), o CRT operou como espaço de garantia da sobrevivência do movimento sindical, enquanto para os empregadores a arena teria sido um meio de “[...] se certificar que medidas contrárias a seus interesses não seriam aprovadas”. Assim, Dilma, em abril de 2016, revogou o Decreto nº 1.617, de 1995, instituindo, com o Decreto nº 8.732, o Conselho Nacional do Trabalho como órgão do MTE.

4.2.3 Propostas do Poder Legislativo

Embora se aponte a Lei nº 11.648/2008 (BRASIL, 2008a) como a única alteração significativa na legislação sindical durante os governos do Partido dos Trabalhadores (CARDOSO & GINDIN, 2017), foram identificados outros esforços de mudança institucional relevantes. As 34 propostas de autoria do Poder Legislativo selecionadas se distribuem entre PECs (8), PLs (14), PLSs (10), PLCs (1) e PLP (1). Para auxiliar na visualização do conteúdo dessas medidas, o Quadro 2 as traz categorizadas por temas, sendo eles: dirigentes e representantes sindicais (6 proposições); financiamento sindical (9); greve e negociação coletiva (6); representação legal dos trabalhadores (3); unicidade, liberdade e autonomia sindical (4); e outros temas (6). Do total, 19 foram apresentadas durante o governo Lula e 15 durante o governo Dilma¹⁰⁶.

¹⁰⁵ O esvaziamento do papel do CNRT se deu, especialmente, em função da criação, em 2015, do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e Previdência Social coordenado pelos ministérios do Planejamento, Fazenda, Previdência e Trabalho.

¹⁰⁶ Importante considerar que outras propostas do Poder Legislativo no período já foram apresentadas, a exemplo daquela saída do FST, e que as de 2016, sob o governo Dilma, serão discutidas posteriormente, neste mesmo capítulo.

Quadro 2 – Propostas do Poder Legislativo por temática principal (2003-2016)

| Tema | Legislações e autoria |
|---|--|
| Dirigentes e representantes sindicais | PLS 252/2012 - Cássio Cunha Lima (PSDB/PB) PL 3.024/2008 - Ivan Valente (PSOL/SP) PL 5.401/2009 - Marcelo Ortiz (PV/SP) PL 804/2011 - Nelson Pellegrino (PT/BA) PL 5.684/2009 - Manuela D'ávila (PCdoB/RS) PL 5.996/2009 - Daniel Almeida (PCdoB/BA) |
| Financiamento sindical | PEC 179/2015 - Ricardo Izar (PSD/SP) PEC 305/2013 - Augusto Carvalho (PPS/DF) PLS 245/2013 - Blairo Maggi (PL/MT) PL 4.430/2008 - Tarcísio Zimmermann (PT/RS) PLS 281/2008 - Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) PEC 531/2010 - Flávio Dino (PCdoB/MA) PL 6.708/2009 - Paulo Paim (PT/RS) PL 7.247/2010 - Augusto Carvalho (PPS/DF) PEC 36/2013 – Blairo Maggi (PL/MT) |
| Greve e negociação coletiva | PLS 513/2007 - Paulo Paim (PT/RS) PLP 167/2015 - Laercio Oliveira (SD/SE) PSL 181/2011 - José Pimentel (PT/CE) PSL 296/2011 - Vital do Rêgo (MDB/PB) PEC 426/2005 - Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) e outros PLS 36/2009 - Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) |
| Representação legal dos trabalhadores | PLS 313/2015 - Paulo Paim (PT/RS) PL 1.981/2003 - Vicentinho (PT/SP) PLC 33/2013 - Dra. Clair (PT/PR) |
| Unicidade, liberdade e autonomia sindical | PEC 246/2013 Laercio Oliveira (PR/SE) PEC 121/2003 - Almir Moura (PL/RJ) PEC nº 314/2004 – Ivan Valente (PT/SP) e outros PL 6.952/2010 - Cleber Verde (PAN/MA) |
| Outros | PL 5.100/2013 - Laercio Oliveira (PR/SE) PLS 236/2012 - José Sarney (MDB/AP) PLS 44/2014 - Romero Jucá (MDB/RR) PL 4.954/2005 - Vicentinho (PT/SP) PL 6.257/2009 - Sandra Rosado (PSB/RN) PL 6.104/2009 - Manuela D'ávila (PCdoB/RS) |

Fonte: Elaboração minha (2020).

O direito à estabilidade no emprego, à exceção de demissão por justa causa, foi garantido aos dirigentes sindicais na CLT (art. 543) e reafirmado na Constituição Federal de 1988 (VII, art. 8º). Ele espelha, ainda, a Convenção 135 da OIT¹⁰⁷ (art. 1º), da qual o Brasil é signatário. Contudo, ao justificar a propositura do PL nº 3.024/2008 (BRASIL, 2008d, s./p.), Ivan Valente (PSOL/SP) traz a justa causa como dificultador do acesso material ao direito, dado que a resolução do litígio no judiciário trabalhista pode se estender por anos, estando aí a desarticulação entre o dirigente e a base no local de trabalho, mesmo que o empregador, ao fim do processo, seja malsucedido. Nas palavras do legislador, “[...] o patronato, utilizando da sua superioridade econômica, o submete [ao dirigente] à situação desrespeitosa, burlando o direito de ter a classe trabalhadora o direito à representação e, para tanto, garantindo ao representante a estabilidade”. A proposta, portanto, objetiva garantir a estabilidade no emprego, assim como o PL nº 804/2011 (BRASIL, 2011, s./p.), que a estende aos representantes sindicais dos trabalhadores terceirizados (art. 543 da CLT). Conforme Nelson Pellegrino (PT/BA), autor do PL, “com o avanço da terceirização em todos os setores da economia, a legislação precisa ser atualizada para preencher essa lacuna”.

O Poder Legislativo também se ocupou da garantia do emprego dos membros dos conselhos fiscais (art. 522 da CLT)¹⁰⁸ e da modernização de dispositivos da CLT referentes às eleições sindicais (artigos 515, 530 e 538). Especificamente sobre as eleições, tanto o PLS nº 252/2012 (BRASIL, 2012b) como o PL nº 804/2011 (BRASIL, 2011) buscam ampliar em um ano o mandato do dirigente sindical – passando de três para quatro anos – e vedar a sucessão de cônjuges e parentes aos ocupantes do cargo. A maior parte das propostas do Poder Legislativo selecionadas (nove das 34), porém, refere-se ao financiamento das entidades sindicais. Algumas se destinam à extinção da contribuição compulsória, que ocorreria com a Reforma Trabalhista de 2017, como demonstrarei no capítulo seguinte. Este é o caso das propostas de emenda constitucional de número 305/2013¹⁰⁹ (BRASIL, 2013e) e de número 179/2015 (BRASIL, 2015c), apensadas à PEC nº 71/1995 (BRASIL, 1995b). Ambas alteram o artigo 8º da Constituição Federal de 1988 (inciso IV), limitando a cobrança da contribuição aos trabalhadores filiados. Novamente, a perspectiva é a da modernização das relações sindicais, como se observa na justificção da PEC nº 179 (BRASIL, 2015c, s/p.): “não se pode ignorar a

¹⁰⁷ Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235867/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 14/09/2020.

¹⁰⁸ PL nº 5.401/2009 (BRASIL, 2009c), proposto por Marcelo Ortiz (PV/SP), ao qual se encontram apensados os projetos de lei de número 5.684 (BRASIL, 2009d) e 5.996 (BRASIL, 2009e), ambos de 2009, de autoria de Manuela D’Ávila (PCdoB/RS) e Daniel Almeida (PCdoB/BA).

¹⁰⁹ A PEC nº 305/2013 (BRASIL, 2013e) altera, ademais, o artigo 149 da Constituição Federal de 1988.

necessidade existente no país de se realizar uma reforma na legislação trabalhista, tendo em vista que a legislação necessita ser atualizada para acompanhar a evolução da sociedade”. Outro argumento repousa na incompatibilidade entre a liberdade associativa e a compulsoriedade.

A perspectiva dessas propostas é associar a contribuição compulsória e confederativa ao controle do Estado sobre as entidades sindicais, remontando ao arranjo corporativista de Vargas. Importante destacar que esses esforços de mudança institucional não previam período de transição para um novo modelo ou regulamentações adjacentes para o custeio da atividade sindical. Por sua vez, o PL nº 4.430/2008 (BRASIL, 2008c), de autoria dos deputados federais Tarcísio Zimmermann (PT-RS) e Eudes Xavier (PT-CE), além de tratar de temas como a representação no local de trabalho¹¹⁰, buscava alterar a CLT sob justificativa de fortalecimento das centrais sindicais e da garantia da autonomia sindical. Quanto à contribuição compulsória, dispunha sua substituição pelo imposto participativo, deliberado pela assembleia geral dos representados, com prazo de três anos para adoção desse novo sistema. O objetivo era regulamentar a Lei nº 11.648/2008 (BRASIL, 2008a, s./p.), que, com o reconhecimento das centrais, trouxe, segundo os autores do PL, “o único avanço na organização sindical ao longo de todo esse período”. Para eles, porém, essas regulamentações se faziam necessárias, na medida em que “[...] o financiamento das Centrais através do imposto sindical, previsto na lei, representa muito mais uma rendição ao passado do que uma sinalização para o futuro”¹¹¹.

Por sua vez, o PLS nº 245/2013 (BRASIL, 2013b), de autoria do senador Blairo Maggi (PR/MT)¹¹², voltava-se ao estabelecimento da contribuição para custeio de negociação coletiva em convenção. Condiçionava o recolhimento à permissão do trabalhador ou empregador não sindicalizado, destinando, no caso do primeiro, 10% para a central indicada pelo sindicato correspondente ao MTE, desde que este atendesse aos requisitos da representatividade. A proposição, portanto, revogava os artigos de 579 a 589 da CLT, que tratam da contribuição sindical. Já a PEC nº 36/2013 (BRASIL, 2013d), também de autoria do senador e subscrita por outros legisladores, recuperava a tônica da compulsoriedade da contribuição enquanto

¹¹⁰ Ao PL nº 4.430/2008 (BRASIL, 2008c) foram apensados os PLs nº 6.952/2010 (BRASIL, 2010c) e nº 5.401/2009 (BRASIL, 2009c). A este último foram apensados os PLs nº 5.684/2009 (BRASIL, 2009d) e nº 5.996/2009 (BRASIL, 2009e).

¹¹¹ O PL nº 4.430 (BRASIL, 2008c) foi apensado ao PL nº 6.706/2009 (BRASIL, 2009i) (PL nº 6.708/2009 na Câmara dos Deputados) (BRASIL, 2009j), que, além de versar sobre a estabilidade do dirigente sindical, dispõe sobre a contribuição assistencial. Por sua vez, esse PL tramita junto ao de número 7.274/2010, de autoria de Augusto Carvalho (PPS/DF), que torna facultativa a contribuição sindical.

¹¹² O senador também propôs o PLS nº 281/2008 (BRASIL, 2008b) (PL nº 6.688/2009 na Câmara dos Deputados) (BRASIL, 2009h) sobre data de recolhimento da contribuição sindical.

propulsora da interferência do Estado nos sindicatos (IV, art. 8º da Constituição Federal de 1988).

Antes, em 2010, último ano do governo Lula, duas proposições na temática do custeio das entidades sindicais se destacam: PEC nº 531 (BRASIL, 2010b), proposta por Flávio Dino (PCdoB/MA), e Projeto de Lei nº 7.247 (BRASIL, 2010a), proposto por Augusto Carvalho (PPS/DF). Em seu esforço de mudança institucional, Dino buscava o asseguramento constitucional do recebimento da contribuição sindical pelas centrais, alterando o inciso IV do artigo 8º, que passaria a permitir o estabelecimento de fixação da contribuição em assembleia geral, a ser descontada em folha. Já na proposta do deputado federal do PPS, a alteração da CLT permitiria tornar facultativa a contribuição sindical, de modo que trabalhador e empresário manifestariam a intenção de contribuir ou não com seus respectivos sindicatos.

Outros temas relevantes para a atuação sindical são a negociação coletiva e o direito de greve. Para este último, se destaca apenas a tentativa de regulamentação de práticas antisindicais, com sua tipificação, conforme o entendimento da OIT. É o caso do PLS nº 36/2009 (BRASIL, 2009a), de autoria de Antônio Carlos Valadares (PSB/SE), que altera do parágrafo 4º ao artigo 6º da Lei nº 7.783/1989 (BRASIL, 1989b). Já sobre a negociação coletiva, no contexto da propositura da PEC nº 369/2005 (BRASIL, 2005b), outra proposta de emenda à constituição (PEC nº 426/2005) (BRASIL, 2005c, s./p.), de autoria de Vanessa Grazziantin (PCdoB/AM), se dirigia à função do judiciário trabalhista, alterando o termo *dissídio coletivo* por *ação normativa* (art. 114 da Constituição Federal). O objetivo era, com isto, permitir “[...] aos trabalhadores o direito de acesso à Justiça do Trabalho independente da anuência do patrão”. Nesse tema, emergiu, na mesma medida, a necessidade de intermédio da representação sindical para negociação de fixação do piso salarial estadual (PLP nº 167/2015) (BRASIL, 2015a).

De autoria do deputado federal Laércio Oliveira (SD/SE), a PEC nº 246/2013 (BRASIL, 2013f) alterava o artigo 8º da Constituição Federal, efetivando a extensão dos direitos de livre associação profissional e sindical aos servidores públicos. Com proposta ainda mais ampla de mudança institucional, a PEC nº 314/2004 (BRASIL, 2004b), de Ivan Valente (PT/SP) e outros legisladores, tem como foco a alteração de sete artigos da Constituição Federal de 1988. A proposta reconhece os contratos coletivos de trabalho (art. 7º) e insere no dispositivo de liberdade de fundação de sindicato a obediência aos princípios democráticos, com a instituição de mecanismos efetivos de participação e decisão da base (I, art. 8º). Mais, visa a supressão do

inciso que veda a criação de mais de uma organização sindical representativa de categoria profissional ou econômica na mesma base territorial (II, art. 8º).

Quanto ao direito de greve, revoga a previsão de penalização em casos de abuso e parecia a regulamentação entre funcionários públicos e do setor privado (§, art. 9º; VII, art. 37). A PEC prevê passar, ainda, o direito de organização no local de trabalho às empresas com mais de cinquenta empregados, e não duzentos, como o previsto (art. 11º). Por fim, ela insere as centrais sindicais entre instituições com previsão de propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade (IX, art. 103) e regulamenta dispositivos ligados à atuação do judiciário trabalhista (art. 114). A ela foi apensada a PEC nº 121/2003, de autoria do deputado federal Almir Moura (PL/RJ), que permitia às organizações representativas de empregadores e trabalhadores a criação de federações, confederações e centrais sindicais, podendo todas elas se filiarem a organizações internacionais de representação setorial. Estabelecia, ainda, contribuição negocial compulsória ao sindicato responsável pela celebração de negociação coletiva para todos os trabalhadores por ela abrangidos¹¹³.

No que diz respeito à representação legal dos trabalhadores, as propostas giraram em torno da garantia da participação sindical no sistema de inspeção de condições de trabalho (PL nº 1.981/2003) (BRASIL, 2003b), da imprescindibilidade da presença de advogado nas ações trabalhistas (PLC nº 33/2013) (BRASIL, 2013a) e da intervenção de sindicato ou autoridade administrativa na rescisão de contrato de trabalho de empregado com mais de três meses de serviço (PLS nº 313/2015) (BRASIL, 2015b). Neste último caso, trata-se de alteração do primeiro parágrafo do artigo 477 da CLT. Outros temas de legislação sindical compuseram as tentativas de mudanças vindas do Poder Legislativo: definição das organizações sindicais como pessoas jurídicas de direito privado (PL nº 4.954/2005) (BRASIL, 2005a); concessão às centrais sindicais de espaço em rádio e televisão para apresentação de programas de interesse dos trabalhadores (PL nº 6.104/2009 e PL nº 6.257/2009) (BRASIL, 2009f; 2009g); alteração do prazo de publicação do edital de cobrança da contribuição sindical, também incluindo a *internet* como veículo (PLC nº 101/2014)¹¹⁴ (BRASIL, 2014a); questões penais mais abrangentes, como a definição de crimes de terrorismo (PLS nº 44/2014)¹¹⁵ (BRASIL, 2014b) ou a extinção de crimes contra a organização do trabalho (PLS nº 236/2012) (BRASIL, 2012a); e

¹¹³ Tendo sido arquivada, a tramitação da PEC nº 29 foi retomada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em 2019 (REQ nº 186).

¹¹⁴ Na Câmara, PL nº 5.239/2009 (BRASIL, 2009b).

¹¹⁵ Dispositivo posteriormente retirado pela Comissão Mista de Consolidação Federal e Regulamentação de dispositivos da Constituição Federal (CMCLF).

obrigatoriedade da atualização financeira dos contratos de serviço na data-base da categoria (PL nº 5100/2013) (BRASIL, 2013c).

4.3 Do dilema da adesão à perspectiva pragmática

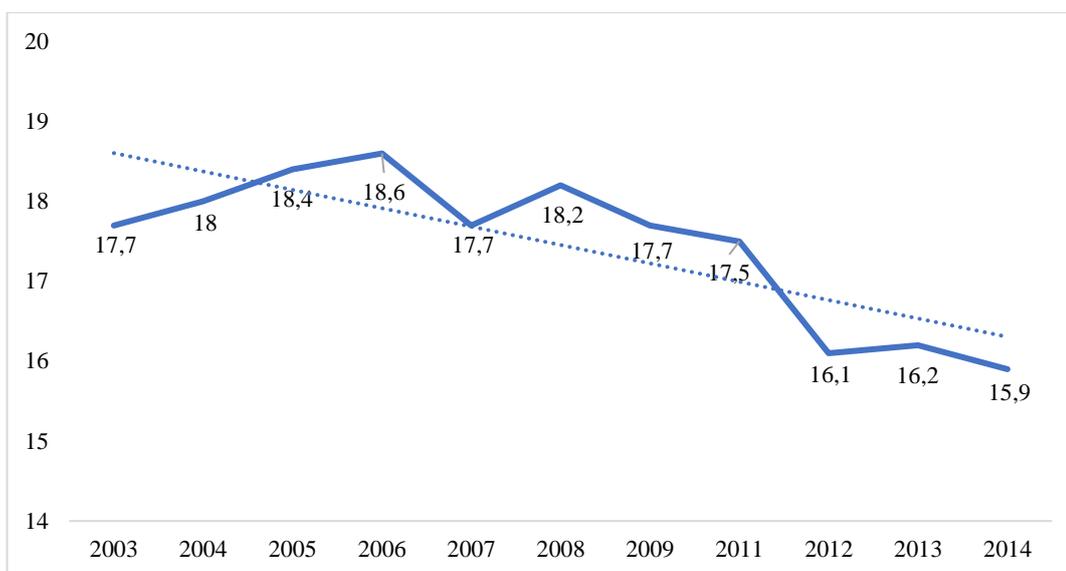
4.3.1 Panorama sindical

Um panorama do sindicalismo no período revela que, em 2010, havia no Brasil um total de 13.319 sindicatos, dos quais 9.130 (69%) eram de trabalhadores. Em 2015, o número de sindicatos aumentou em 19%, passando para 15.892, sendo 11.240 de trabalhadores (70%). O incremento no número de sindicatos laborais, entre 2010 e 2015, foi, portanto, de 23% (CNES, 2019). Em perspectiva crítica, Cardoso (2015) acredita que o cenário estaria longe de sinalizar pujância do movimento sindical brasileiro, tratando-se da continuidade de um processo iniciado no imediato pós-redemocratização. Tal processo teria levado à maior fragmentação da representação sindical, combinada à diminuição da capacidade de atração de adeptos.

Nesse sentido, conforme dados do IBGE para o ano de 2002, o aumento do número de sindicatos conviveu com a tendência de queda da taxa de sindicalização. Diferente dos anos 1990, em que as altas taxas de desemprego refletiam na queda da densidade sindical, agora a explicação estaria, ao menos em parte, em uma expansão do mercado de trabalho acelerada e marcada por alta rotatividade (PORCHMAN, 2012). Nas palavras de Cardoso (2015, p. 504), “empregos instáveis e mal remunerados não são bom terreno para a filiação a sindicatos”. Além da alta rotatividade, outro fator que ajuda a explicar a queda em um contexto de diminuição do desemprego é o enfraquecimento do projeto de renovação da estrutura sindical no que se refere ao fim do imposto. Prática mais comum entre os sindicatos de servidores públicos – que até 1988 não podiam existir –, a devolução do imposto e a substituição do financiamento por contribuições voluntárias é exceção entre os milhares de sindicatos existentes, favorecendo, em geral, somente os associados. A prática serviria de estímulo ao aumento do número de associados, pois equivale a um dia de salário por ano, com desconto unitário, enquanto a filiação implica o pagamento de mensalidades (CARDOSO, 2015).

Embora a taxa de sindicalização tenha sido, em média, de 17,45% entre 2003 e 2014, superior à média de 16,37% dos anos 1990, ao final do período se verificou queda expressiva: de 17,7%, em 2003, para 15,9%, em 2014. Em 2016, a proporção de trabalhadores filiados era de 16,2%, correspondendo a 17,3 milhões de pessoas (CAMPOS, 2016). Para Cardoso (2015), uma vez que apenas os filiados votam nas eleições sindicais, esse cenário pode se traduzir na oligarquização da representação sindical.

Gráfico 3 – Taxa de sindicalização (2003-2009; 2011-2014)



Fonte: Elaboração minha (2019) com base em dados da PNAD/IBGE (2014).

Tal qual destaca Campos (2016), embora no Brasil os sindicatos representem a totalidade dos trabalhadores, e não apenas os filiados, os índices de filiação impactam a organização das entidades e, principalmente, sua mobilização política, sobretudo as greves e os processos de negociação coletiva. Conforme dados do DIEESE analisados por Araújo (2007), foram registradas 302 greves, em 2004, e 299, em 2005. Esses números são inferiores aos dos anos de 1998 e 1999, nos quais houve seiscentos e 552 greves, respectivamente. Em 2004, baseado nas 151 greves com informações completas, foram identificados 1.291.332 grevistas, passando a 2.026.500 no ano seguinte, em 159 greves. Contudo, em 1998 e 1999, anos nos quais se registrou mais greves, o número de grevistas foi proporcionalmente menor: 1.714.692 e 1.378.668, respectivamente.

No primeiro mandato de Lula, a maior parte das paralisações (61,3%, em 2004, e 54,2%, em 2005) foi realizada por funcionários públicos, responsáveis pelas greves mais longas e maior fatia de horas paradas: 67,4% do total de trabalhadores por horas paradas, em 2004, e por 85%, em 2005. A isso, soma-se o caráter propositivo dessas greves, e não defensivo, uma vez que, de modo geral, orientaram-se por demandas voltadas à ampliação ou criação de direitos e garantias. Tiveram esse caráter 65,2% das paralisações de 2004 e 69% de 2005. Ainda, a maior parte dos movimentos grevistas resultou em negociações: 79,9% e 88,6%, em 2004 e 2005, respectivamente, frente a 20,1% e 11,4% encaminhados à Justiça do Trabalho. Ao analisar as greves para as quais há disponibilidade de informações – 82 e 108 em 2004 e 2005, respectivamente –, são verificados resultados positivos, uma vez que, na maior parte dos casos,

as reivindicações foram atendidas ao menos em parte: em 69,5% das realizadas em 2004 e em 75% das realizadas em 2005. O atendimento das demandas foi integral em 30,5% das greves de 2004 e em 14,8%, em 2005 (ARAÚJO, 2007).

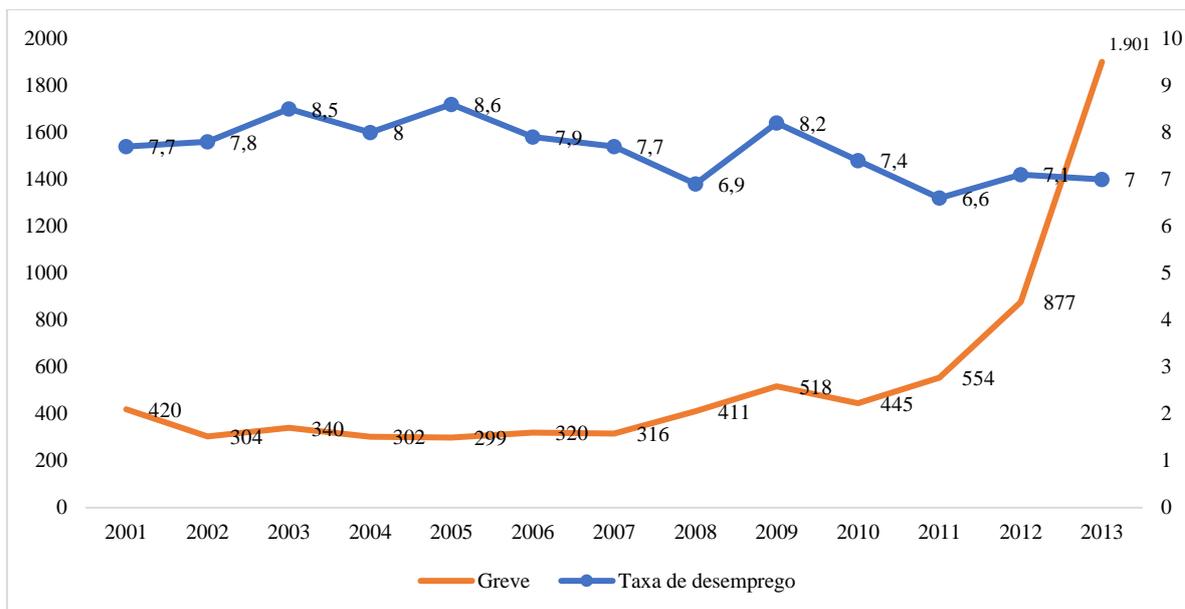
Entre 2006 e 2011, a média foi de cerca de 430 greves ao ano. De 2012 para 2013, o valor saltou de 873 para 1.901, após registro de 554 em 2011. De modo geral, os dados revelam que, diferente do que se poderia imaginar, a institucionalização da participação das entidades representantes dos trabalhadores nas arenas do Executivo Nacional não levou a um menor número de greves. Isso porque medidas como o Projeto de Lei nº 4.330/2004¹¹⁶, responsável pela regulamentação das terceirizações, sinalizavam a manutenção, no plano do direito individual, de uma agenda de flexibilização. A isto, acresce-se a mobilização de categorias que tradicionalmente não estavam envolvidas com movimentos parадistas¹¹⁷ e, sobretudo, o cenário do mercado de trabalho (CARDOSO, 2015; CARDOSO & GINDIN, 2017; MARCELINO, 2017).

Tal qual se observa no Gráfico 4, entre os anos de 2001 e 2013, a taxa de desemprego registrou média de 7,64%, destacando-se o ano de 2005, cuja taxa foi de 8,6%. Em 2011, primeiro ano de Dilma Rousseff na Presidência da República, observa-se a taxa mais baixa, de 6,6%. Ao cotejar o dado com o número de greves ao longo do período, com média de 539 ao ano, não se observa queda ou crescimento em proporção combinada. Nesse sentido, é interessante destacar que a expressiva alta do número de greves em 2012 (877) e, sobretudo, em 2013 (1.901) não parece ter sido impactada pelo desemprego, cuja taxa em 2013 (7%) era aproximadamente a mesma que em 2012 (7,1%).

¹¹⁶ Em abril de 2015, centrais sindicais e MST coordenaram greves nacionais contra o Projeto de Lei nº 4.330/2004. Mais de cem mil pessoas foram às ruas após intensa mobilização dos articuladores via imprensa, redes sociais e protestos no Congresso Nacional (CARDOSO, 2015).

¹¹⁷ De acordo com Cardoso e Gindin (2017), entre essas categorias estão trabalhadores de limpeza urbana, da indústria da alimentação, vigilantes privados e funcionários das redes municipais de Segurança Pública.

Gráfico 4 – Taxa de desemprego (%) e greves (2001-2013)



Fonte: Elaboração minha (2020) com base em dados ILOSTAT – OIT (2019).

Para Marcelino (2017), as características das greves ocorridas no período, mais especificamente entre 2003 e 2013, sustentam a ideia da existência de uma frente neodesenvolvimentista nos governos Lula e Dilma em que o sindicalismo seria parte, mas parte subordinada. O caráter ofensivo e vitorioso das greves foi beneficiado por uma conjuntura econômica favorável, dada a queda na taxa de desemprego e a expansão do salário-mínimo. A isso, soma-se a consideração do trabalho organizado como um interlocutor legítimo do governo, diminuindo a repressão sobre os movimentos. Ainda assim, de acordo com Oliveira e Ladosky (2018), embora não se tenha observado mudanças estruturais no mercado de trabalho, houve medidas voltadas à flexibilização das relações trabalhistas. Para Galvão (2014), a estratégia do Partido dos Trabalhadores, diferente de Fernando Henrique, não repousava nos esforços de alteração constitucional (artigo 7º). O governo, antes, concentrou-se em públicos específicos – jovens ingressantes no mercado de trabalho e micro e pequenas empresas, por exemplo – e em alterações via legislação ordinária.

4.3.2 As novas centrais sindicais

Em 2002, a candidatura de Lula à Presidência da República foi apoiada pelas centrais sindicais: CUT, desde o primeiro turno; Força Sindical, CGT e SDS, apenas no segundo turno. Após a eleição, com o caminho aberto para que as entidades incorporassem o aparelho de

Estado¹¹⁸, o cenário parecia se desenhar de modo favorável à ação sindical. A perspectiva da participação aproximou até mesmo CUT e Força Sindical, que, ainda que em disputa pelos espaços políticos existentes, tiveram uma relação significativamente distinta da observada nos anos 1990. Ao passo que a CUT estava mais próxima ao Poder Executivo, a Força Sindical contava com maior influência junto ao parlamento. Tal correlação se alterou no segundo mandato de Lula, uma vez que o comando do MTE passou do PT para o PDT, sob a titularidade de Carlos Lupi, ligado à Força Sindical¹¹⁹ (ANTUNES & SILVA, 2015; ARAÚJO, 2007; OLIVEIRA & LADOSKY, 2018).

No que se refere à CUT, a relação com o governo não se deu sem custos. “A nova pragmática sindical, inserida na lógica dominante da negociação, defrontava-se, agora, com um governo cujos membros eram, em boa medida, recolhidos também dentro da própria CUT, dada a forte simbiose que sempre existiu entre ambas” (ANTUNES & SILVA, 2015, p. 524). Já em 2004, divergências relacionadas, em especial, à reforma da previdência levaram à formação de uma nova central sindical, a Coordenação Nacional de Lutas (Conlutas), que passaria a ser denominada CSP-Conlutas em 2010 (OLIVEIRA & LADOSKY, 2018). Sob hegemonia do PSTU, de imediato, a cisão levou a entidade a perder 16 importantes sindicatos, destacando-se o Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES). Os custos se intensificaram com as denúncias de corrupção do chamado Mensalão, levando a uma crise política que se encerraria no final de 2005, e que, além de dificultar o avanço da agenda do Poder Executivo, incluindo a reforma sindical, impactou os conflitos entre as centrais sindicais e, no interior da CUT, entre suas correntes. Conforme Araújo (2007, p. 17), “essas divergências e divisões contribuíram para aprofundar ainda mais a fragmentação e aumentar as dificuldades para a realização de ações conjuntas”.

Nesse contexto, em setembro de 2005, manifestações contra a corrupção foram realizadas em diversas cidades, organizadas por entidades empresariais, OAB e partidos de oposição (PSDB, PDT, PFL, PPS, PP e PV). Embora tenham participado, Força Sindical e CGT assinaram, junto a CUT, MST e outras entidades, todas reunidas pela Coordenação dos Movimentos Sociais, a Carta aos Trabalhadores e à Sociedade Brasileira, de 11 de julho daquele ano. O documento pedia ampla apuração dos episódios de corrupção, mas alertava que a

¹¹⁸ Além de representantes sindicalistas eleitos para cargos de representação parlamentar, já em 2004, ao menos 44 ex-sindicalistas integraram instituições do Poder Executivo, tais como ministérios, secretarias e presidência de estatais (ANTUNES & SILVA, 2015).

¹¹⁹ Dado o pouco poder de influência no governo, Lupi não foi exitoso nos acordos negociados no âmbito tripartite, de modo que as principais decisões no campo trabalhista se deram em negociações diretas entre empresários, sindicatos e a Presidência da República (ANTUNES & SILVA, 2015; OLIVEIRA & LADOSKY, 2018).

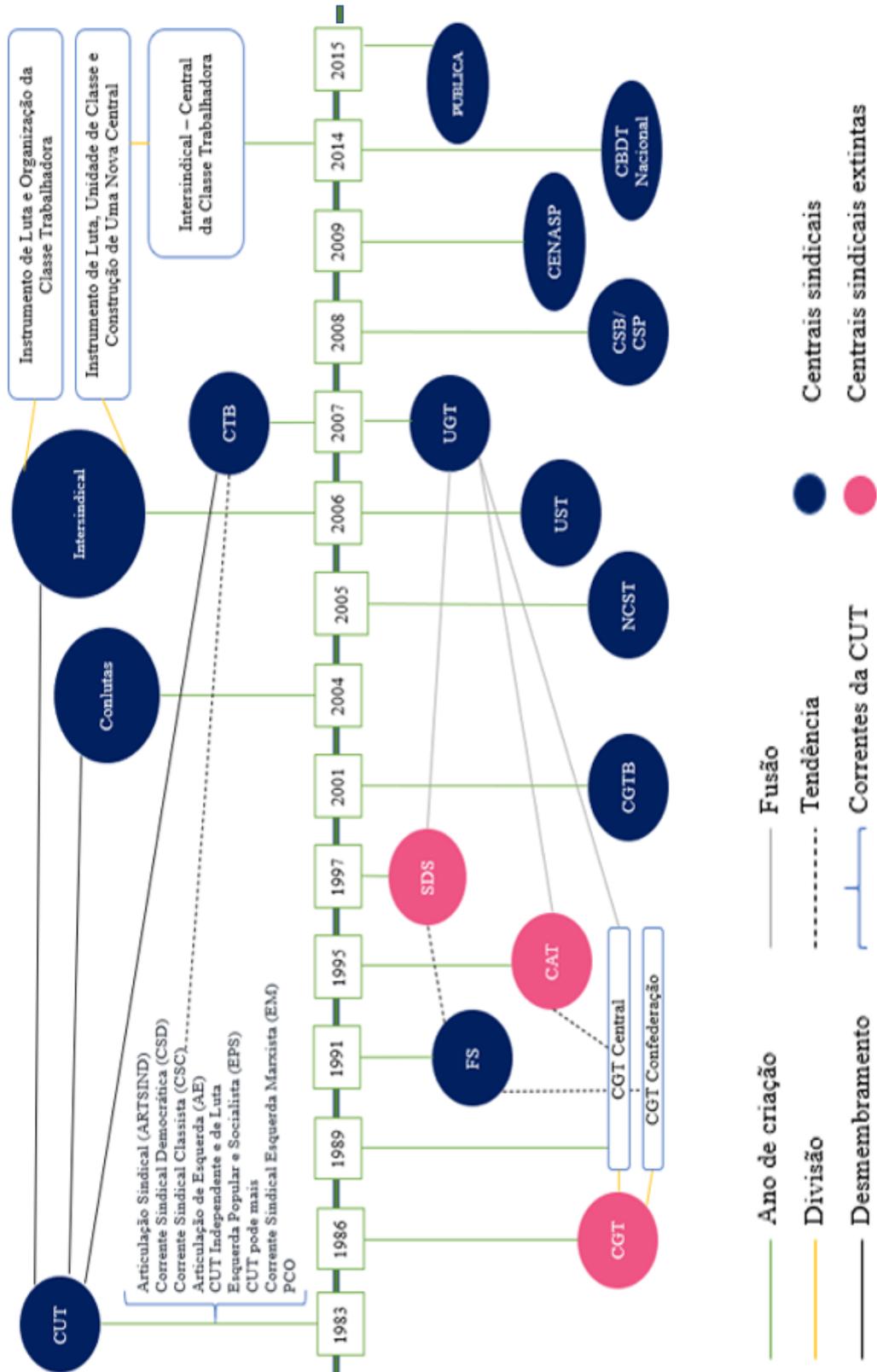
oposição buscava “sustentar um verdadeiro espetáculo de denunciamento cujo objetivo, mascarado pela luta contra a corrupção, é colocar um fim prematuro ao governo do primeiro trabalhador eleito Presidente da República” (ARAÚJO, 2007, p. 17). Ainda assim, as centrais sindicais não apoiaram publicamente nenhum dos candidatos nas eleições de 2006. A Força Sindical se limitou à realização de encontros para conhecer suas propostas para os trabalhadores, enquanto CGT e demais não assumiram posicionamento¹²⁰. A exceção foi a CUT, cujo apoio à reeleição de Lula foi definido no 9º Congresso, realizado em junho daquele ano, no qual se aprovou a Plataforma Democrática da Classe Trabalhadora. Tal posicionamento levou ao acirramento das divergências internas e ao rompimento de uma parcela dos grupos mais à esquerda (ARAÚJO, 2007).

Nas eleições de 2010, o papel das centrais sindicais na política pode ser evidenciado pela convocação, naquele ano, de uma nova Conclat, composta por CTB, CUT, Força Sindical, Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST) e Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB)¹²¹. O objetivo era ajustar as diferentes agendas, visando influenciar o pleito eleitoral daquele ano (OLIVEIRA & LADOSKY, 2018). Após, em 2014, apenas duas das centrais reconhecidas por sua representatividade, UGT e Força Sindical, não apoiaram a reeleição de Dilma, apesar de não sem dissidências internas (MARCELINO, 2017). Como se pode observar, naquele momento, o quadro sindical era bastante distinto, tendo surgido dez novas centrais sindicais a partir de 2004, somando-se às três criadas nos anos 1980 e 1990 (CUT, CGTB e Força Sindical).

¹²⁰ Para Araújo (2007), tal postura pode ter se devido aos seus sindicalistas serem membros de diferentes partidos, aspecto que será pontuado na seção seguinte.

¹²¹ Apenas a UGT não participou desse evento. Embora apoiasse a reeleição de Lula, a central sindical buscava não ser identificada com o PT (MARCELINO, 2017).

Figura 1 – As centrais sindicais (1983-2015)



Fonte: Elaboração minha (2020) com base em Lemos (2014) e Galvão et al (2015).

Assim como a CSP-Conlutas, a Intersindical surge a partir de discordâncias ideológicas em relação aos rumos do governo de Lula. Criada dois anos antes, em 2008, a central se dividiu em: Intersindical – instrumento de luta e organização da classe trabalhadora; e Intersindical – instrumento de luta, unidade de classe e construção de uma nova central. Esta última corrente fundou a Intersindical – Central da Classe Trabalhadora, em 2014¹²². Em 2005, com a sinalização do governo ao reconhecimento formal das centrais sindicais como negociadoras dos trabalhadores na esfera federal, surge a NCST. Em 2007, emergem a União Sindical dos Trabalhadores (UST) e a União Geral dos Trabalhadores (UGT). Entre 2008 e 2009 são criadas a Central Sindical de Profissionais (CSP) e a Central Nacional dos Profissionais Em Geral (CENASP). Posteriormente, a CSP passaria à denominação de Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB). Em 2014, surge a Central do Brasil Democrática de Trabalhadores (CBDT Nacional) e, no ano seguinte, a PUBLICA – Central do Servidor (ANTUNES & SILVA, 2015; DAL ROSSO, 2013; GALVÃO et al, 2015).

Ao passo que as cisões ocorridas até 2008 podem ser elucidadas através dos dilemas da adesão, que, no plano institucional, se revelam pela criação das arenas de participação, sobretudo o FNT, e, assim como nos anos 1990, por efeito de medidas da dimensão individual do trabalho, com o reconhecimento das centrais sindicais emergiu um processo contraditório. De um lado, um movimento de divisão de entidades foi responsável pela criação da CTB, constituída pela Corrente Sindical Classista, que deixou a CUT em 2007, mesmo tendo criticado a formação da Conlutas três anos antes. De outro, um movimento de fusão, com a criação da UGT, entidade saída da CAT, CGT e SDS. Diferente das centrais sindicais criadas anteriormente, naquele momento tanto fusão como divisão atendiam a uma perspectiva pragmática de atendimento dos critérios estabelecidos na Lei nº 11.648 (GALVÃO, 2010).

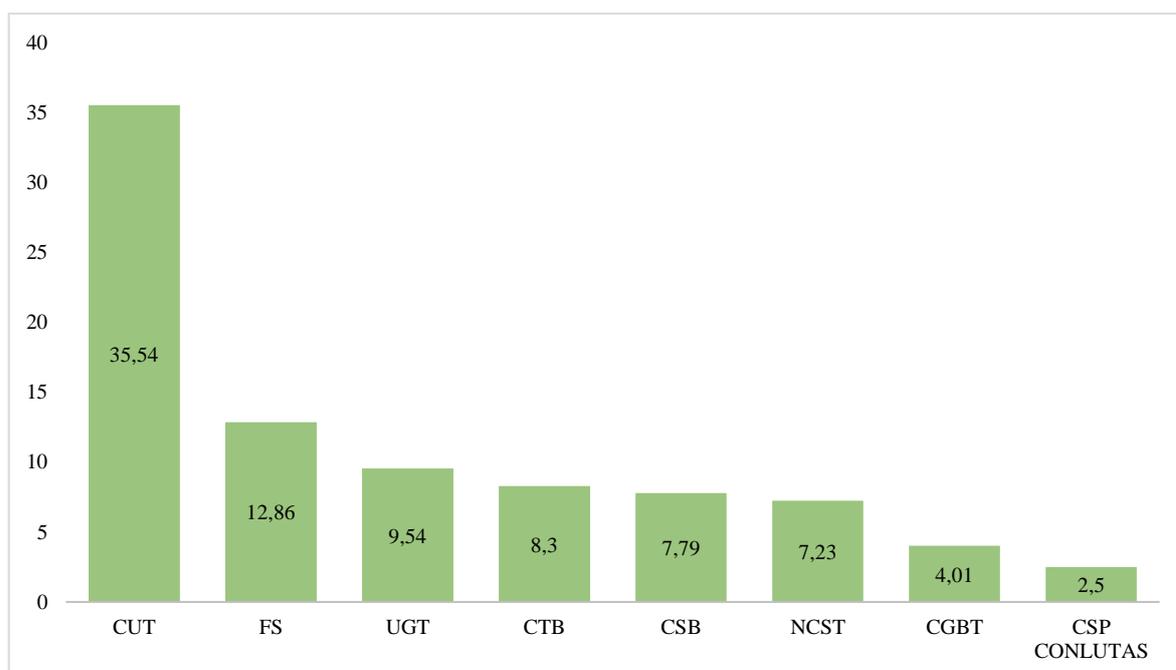
Assim, as centrais sindicais passaram a ter, na aferição de sua representatividade, a garantia do recebimento do imposto sindical e da participação em fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de composição tripartite. No ano base de referência, considera-se, para fins do cálculo anual da Taxa de Proporcionalidade (TP), as entidades que atingirem os requisitos legais e que receberão o Certificado de Representatividade (CR). Conforme a Portaria nº 194, de 2008, as entidades devem, ainda, estar cadastradas no Sistema Integrado de Relações do Trabalho (SIRT). Às centrais devem estar filiados ao menos cem sindicatos distribuídos nas cinco regiões do país, representando, no mínimo, 7% do total de empregados sindicalizados no

¹²² Essas cisões se deveram a divergências sobre a forma organizativa, isto é, constituir-se ou não como central sindical (GALVÃO, 2010).

âmbito nacional. Além disso, em ao menos três regiões, devem estar filiados o mínimo de vinte sindicatos em cada, correspondentes a também um mínimo de cinco setores de atividades econômicas (BRASIL, 2008).

Entre 2008 e 2016, oito centrais sindicais foram reconhecidas em sua representatividade em pelo menos um ano. A média da taxa de representatividade por entidade é apresentada no Gráfico 5. Com ele, é possível observar que a CUT é a central mais representativa (média de 35,54% para o período), seguida pela Força Sindical (12,86%) e pela UGT (9,54%). A entidade a apresentar menor taxa média de representatividade é a CSP Conlutas (2,5%). Importante ressaltar que, considerando todo o período, os dados estão incompletos para duas centrais sindicais: dois anos para a CSB e um para a CSP Conlutas.

Gráfico 5 – Taxa de representatividade média das centrais sindicais em % (2008-2016)

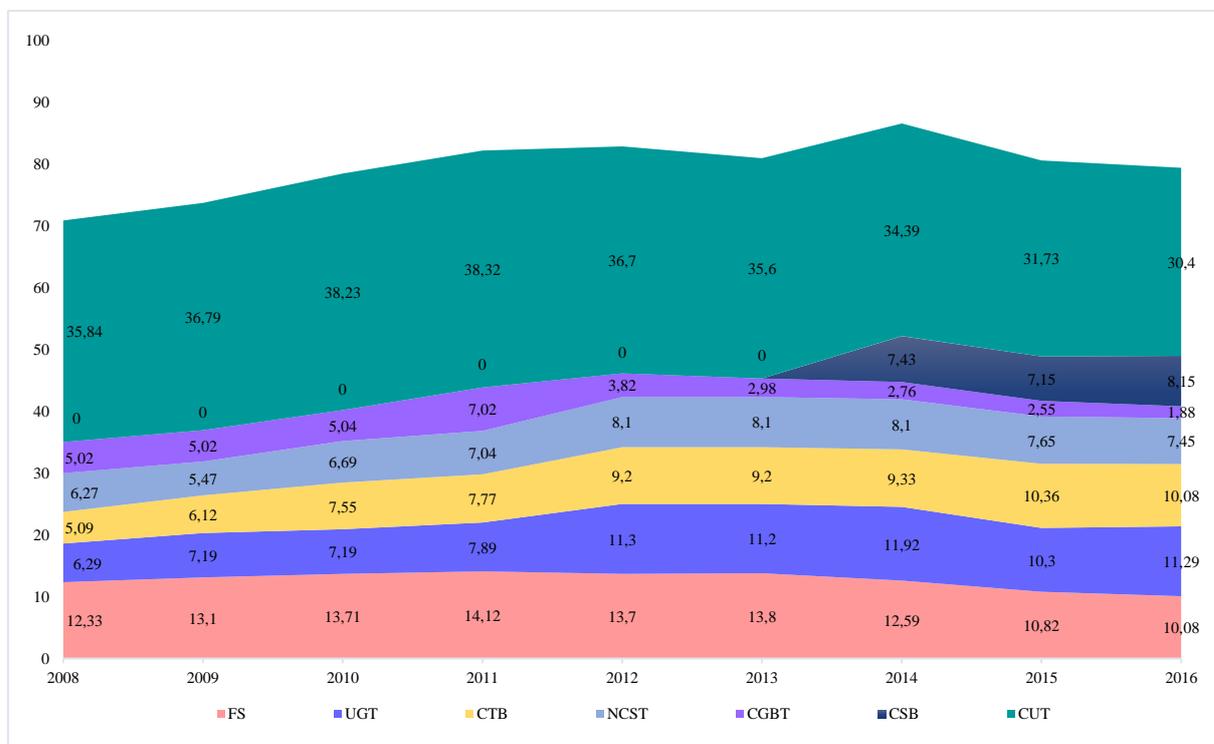


Fonte: Elaboração minha (2020) com base em dados do Ministério da Economia – Cadastro de Entidades (CNES) (2019) e Diário Oficial da União (DOU) (2019).

Considerando as três maiores centrais sindicais do país, os dados referentes à taxa de representatividade revelam que, ao longo da série temporal analisada (2008-2016), CUT e Força Sindical decresceram. A taxa de representatividade da CUT, que em 2008 era de 35,84%, passou a 30,4%, em 2016. Por sua vez, a Força Sindical registrou 12,33% e 10,08%, em 2008 e 2016, respectivamente. Já a UGT, cuja taxa de representatividade foi de 6,29% no primeiro ano da série, chegou a 2016 com 11,29%, ultrapassando, portanto, a Força Sindical. Os dados

ano a ano, desconsiderando a Conlutas, são apresentados no Gráfico 6 e no Quadro 3. A CTB foi a única com ascendência constante no período, saltando de 5,09%, em 2008, para 10,08%, em 2016. A exceção está nos anos de 2012 e 2013, em que a entidade manteve 9,2%.

Gráfico 6 – Taxa de representatividade entre 2008 e 2016 (%)



Fonte: Elaboração minha (2020) com base em dados do Ministério da Economia – Cadastro de Entidades (CNES) (2019) e Diário Oficial da União (DOU) (2019).

Quadro 3 – Taxa de representatividade entre 2008 e 2016 (%)

| Ano | CUT | FS | UGT | CTB | NCST | CGBT | CSB |
|------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|
| 2008 | 35,84 | 12,33 | 6,29 | 5,09 | 6,27 | 5,02 | - |
| 2009 | 36,79 | 13,1 | 7,19 | 6,12 | 5,47 | 5,02 | - |
| 2010 | 38,23 | 13,71 | 7,19 | 7,55 | 6,69 | 5,04 | - |
| 2011 | 38,32 | 14,12 | 7,89 | 7,77 | 7,04 | 7,02 | - |
| 2012 | 36,7 | 13,7 | 11,3 | 9,2 | 8,1 | 3,82 | - |
| 2013 | 35,6 | 13,8 | 11,2 | 9,2 | 8,1 | 2,98 | - |
| 2014 | 34,39 | 12,59 | 11,92 | 9,33 | 8,1 | 2,76 | 7,43 |
| 2015 | 31,73 | 10,82 | 10,3 | 10,36 | 7,65 | 2,55 | 7,15 |
| 2016 | 30,4 | 10,08 | 11,29 | 10,08 | 7,45 | 1,88 | 8,15 |

Fonte: Elaboração minha (2020) com base em dados do Ministério da Economia – Cadastro de Entidades (CNES) (2019) e Diário Oficial da União (DOU) (2019).

Nesse novo cenário, a postura das centrais sindicais, especialmente em relação ao governo Lula, foi marcada pela moderação, sendo identificadas por Galvão (2010; 2014) duas posições políticas gerais. CUT, Força Sindical, CTB, UGT, NCST e CGTB “[...] priorizam a negociação com o governo, optam por canalizar a pressão sobre o Parlamento e por realizar acordos patronais” (p. 14). Por outro lado, a autora destaca que, em comparação aos anos 1990, observou-se maior resistência à flexibilização de direitos trabalhistas entre as entidades, tal qual se revelou nos dados sobre as greves. Mesmo a CUT interrompeu pontualmente a postura de acomodação ao governo, adotando estratégia mais ofensiva diante de medidas como o Projeto de Lei Complementar nº 92/2007, que criava fundações públicas de direito privado para o exercício de tarefas não exclusivas de Estado nas áreas da saúde, educação, assistência social, cultura, previdência complementar do servidor público, entre outras. Porém, na prática, em torno de 2008 a Força Sindical celebrou diversos acordos de redução de jornada e a CUT passou a aceitar acordos de banco de horas.

A segunda posição política identificada por Galvão (2010) é aquela adotada pela Conlutas e a Intersindical, que, além de considerar insuficientes as medidas do governo diante da crise, “questionam a participação dos sindicalistas nos organismos tripartites, considerando que tal participação, por um lado, confere ao processo decisório uma aparência de democratização e, por outro, leva à cooptação dos dirigentes sindicais” (p. 15). Tanto de um lado como de outro, as reações dos dirigentes estavam pautadas pelo cenário de acirramento da concorrência entre as centrais sindicais, de modo que aquelas mais próximas ao governo buscaram negociar nas instâncias institucionais, enquanto as entidades críticas se esforçavam para mobilizar suas bases como forma de resistência. Contudo, esses esforços de mobilização esbarravam nos altos índices de aprovação do governo, tendo a política de valorização do salário-mínimo importante papel, assim como a ênfase nos programas sociais, em um cenário de crescimento econômico (GALVÃO, 2014). Esse contexto, porém, seria alterado no avançar do governo Dilma.

4.4 Concertação ameaçada

Já em seu primeiro mandato, Dilma adotou medidas de intervenção estatal para atenuar a redução do crescimento econômico. Conforme dados do IBGE, o PIB brasileiro entre 2011 e 2014 foi, em média, de 2,4% frente a 4,6% no segundo governo Lula (2007-2010). Foi mantida, porém, a política de valorização do salário-mínimo, sinalizando o objetivo de aprofundamento do modelo econômico neodesenvolvimentista. Nesse cenário, o embate se dava em torno do corte de gastos públicos e da elevação dos juros como remédio para a inflação (DINIZ, 2013;

MARCELINO, 2017). A perspectiva da concertação estava na corda bamba. De um lado, os setores populares consideravam os programas implementados pelos governos do Partido dos Trabalhadores insuficientes, e, de outro, os setores médios e a elite econômica arrefeciam seu descontentamento com as políticas redistributivas. Com isso, a partir de 2011, houve aumento das greves e protestos¹²³ (MARCELINO & GALVÃO, 2020).

No plano macroeconômico, o desemprego passou de 4,8%, em 2014, para 6,8%, em 2015, enquanto a remuneração média do trabalhador recuou em 5%. Em meio à crise da frente neodesenvolvimentista, a reeleição de Dilma, em 2014, foi marcada pelo enfrentamento do projeto neoliberal ortodoxo, encampado pela candidatura de Aécio Neves (PSDB). Naquele momento, o PT havia perdido aliados importantes, como representantes do empresariado industrial e do agronegócio. No plano sindical, à exceção da UGT e da Força Sindical, a reeleição foi apoiada pelo trabalho organizado. Embora com votação expressiva em muitos estados do país, no nível nacional a disputa eleitoral foi acirrada¹²⁴ (MARCELINO, 2017; MARCELINO & GALVÃO, 2020).

Nesse contexto, as primeiras medidas de política econômica do segundo mandato se desenharam na perspectiva da austeridade, indo de encontro ao defendido no decorrer do processo eleitoral. Foi esse o caso do ajuste fiscal e de medidas provisórias que restringiram o acesso ao auxílio-doença e de pensão por dependente em caso de morte do assegurado (MP nº 664/2015), bem como o acesso ao seguro-desemprego e ao abono salarial (MP nº 665/2015). Ainda, observou-se a defesa da reforma da previdência e, no campo trabalhista, de medidas de flexibilização, com foco na implantação de novas modalidades de contratação, ampliação da terceirização, prevalência do negociado sobre o legislado e sanção do Programa de Proteção ao Emprego (PPE), que possibilitava redução da jornada com redução salarial. A estratégia que, de modo geral, se dava via avanço de projetos que já tramitavam no Congresso Nacional, minou ainda mais a base de apoio ao governo (MARCELINO & GALVÃO, 2020).

¹²³ Embora não seja possível comparar movimentos diferentes, Galvão e Marcelino (2018) acreditam que, após as manifestações de 2013, os sindicatos foram substituídos pelos movimentos sociais em termos de mobilização. Para as autoras, isso se revela na convocação, pelas centrais, de duas jornadas nacionais de paralisações, em julho e agosto daquele ano, com a pauta de avanço dos interesses dos trabalhadores no Congresso Nacional. Essas paralisações, porém, não contaram com a mesma dimensão das *jornadas de junho*, em termos de número de participantes.

¹²⁴ Em todos os estados do nordeste, Dilma venceu com percentuais superiores a 60%. Na região norte, a candidata ganhou em quatro dos sete estados. No resultado geral, obteve 51,64% dos votos. É relevante destacar que, no ABC Paulista, local de surgimento do PT e da CUT, Dilma recebeu menos votos que seu opositor no segundo turno: 44% e 56%, respectivamente, em São Bernardo do Campo; 37% e 63%, em Santo André (MARCELINO & GALVÃO, 2020).

Apesar deste quadro, essas medidas não foram capazes de conter aquilo que Boito Jr. (2018) identificou como *ofensiva neoliberal restauradora*. Com isso, em 2016, impulsionado pelo processo de questionamento do resultado eleitoral, encampado por Aécio e em consonância com setores das elites política e econômica, se deu o *impeachment* de Dilma. Vale destacar que, entre 2015 e 2016, manifestações pelo *impeachment* não contaram, ou pouco contaram, com participação sindical. Entretanto, a Força Sindical, mesmo que com discordância de alguns de seus dirigentes, responsabilizou o governo pela crise econômica e pela perda das condições de governabilidade. Mais, Paulinho da Força, então presidente da entidade e deputado federal pelo Solidariedade, compôs a frente parlamentar responsável pela viabilização do processo. Quanto às demais centrais sindicais, embora não sem críticas ao governo, houve significativo realinhamento de posições com a tônica da defesa da democracia (GALVÃO & MARCELINO, 2018; 2020).

Em 2015, foram criadas a Frente Brasil Popular e a Frente Povo Sem Medo. À primeira integraram CUT, CTB, CONTAG, MST, UNE, entre outros; à segunda, integraram CUT, CTB, Intersindical, Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), entre outros. Apesar de CUT e CTB comporem ambas as frentes, a Frente Brasil Popular se caracteriza por sua proximidade ao Partido dos Trabalhadores, fazendo dela parte, por exemplo, o PCdoB. Por sua vez, a Frente Povo Sem Medo reúne segmentos que se constituíram em oposição à esquerda, como o PSOL. Já a CSP Conlutas não integrou nenhuma das frentes e, sob a consideração de que a defesa das instituições democráticas não se traduzia na defesa do governo Dilma, organizou manifestações próprias em torno da bandeira *fora todos*¹²⁵ (GALVÃO & MARCELINO, 2018).

Incontornado, o *impeachment*, considerado um golpe à democracia por parte significativa da população (GALVÃO & MARCELINO, 2018; 2020), levou o vice presidente Michel Temer (PMDB) ao comando do Executivo Nacional, em agosto de 2016, após cerca de três meses de exercício interino. Naquele ano, o desemprego chegou a 11,8% e as greves retornaram ao caráter defensivo observado nos anos 1990, organizando-se em torno de pautas como a manutenção das condições no contrato de trabalho, pagamento de salários atrasados e descumprimento de direitos. Vale ressaltar que esse caráter defensivo já estava presente nas reivindicações dos trabalhadores desde 2013, mais especificamente em 75% das greves ocorridas naquele ano. Reivindicações de caráter ofensivo, por sua vez, compuseram 57% das

¹²⁵ Mais tarde, o Bloco de Resistência Socialista, da CSP Conlutas, passaria a integrar a Frente Povo Sem Medo.

greves de 2013 frente a 64% das ocorridas em 2012¹²⁶ (OIT, 2019; GALVÃO & MARCELINO, 2018; MARCELINO, 2017).

Com Temer, ao menos três medidas relativas à legislação sindical foram propostas. O PL nº 4.977/2016¹²⁷ (BRASIL, 2016a), de autoria de Alberto Fraga (DEM/DF), visava alterar a Lei nº 11.648/2008 (BRASIL, 2008a), responsável pelo reconhecimento das centrais. Especificamente, a medida introduz a exigência de prestação de contas ao Tribunal de Contas da União, cujo dispositivo havia sido vetado por Lula quando da sanção. Sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões, a medida aguarda, atualmente, designação de relator na CTASP. Já o PL nº 5.795/2016 (BRASIL, 2016d), proposto por comissão especial destinada ao estudo e apresentação de propostas sobre o financiamento da atividade sindical, foi apensado ao PL nº 6.706/2009 (BRASIL, 2009i), que proíbe a dispensa de concorrente à vaga em conselho fiscal de sindicato ou associação profissional e aguarda parecer do relator, também na CTASP. De autoria de Arthur Oliveira Maia (PPS/BA), a PEC nº 277/2016 (BRASIL, 2016f), por sua vez, altera o oitavo artigo da Constituição Federal, vedando imposição de qualquer contribuição a não associados ao sindicato, tendo sido apensada à PEC nº 71/1995, atualmente na CCJC.

Já nesse primeiro momento, Temer assumiu o abandono da política neodesenvolvimentista na forma da PEC nº 95, que limitou o crescimento de despesas do governo federal, agora vinculadas à inflação, nas áreas da saúde, educação e infraestrutura. Além da proposta de reforma da previdência social (PEC nº 287/2016) e a retomada do processo de desestatização (MP nº 727/2016), foi encaminhada a Lei nº 13.429/2017, visando o aprofundamento da terceirização¹²⁸. Essas medidas ensejaram manifestações massivas e paralisações de categorias, como a dos metalúrgicos e dos trabalhadores de transportes públicos. Assim, apesar da instabilidade política, o governo foi vitorioso “[...] na implementação de medidas contrárias aos trabalhadores e ao movimento sindical” (MARCELINO, 2017, p. 219).

¹²⁶ Essa alteração foi mais sentida nas greves do funcionalismo público, uma vez que, naquelas realizadas por setores da esfera privada, houve equilíbrio entre reivindicações de tipo ofensiva e defensiva (GALVÃO & MARCELINO, 2018).

¹²⁷ A ela se encontram apensados os seguintes projetos de lei: 5.150/2016 (BRASIL, 2016b); 5.479/2016 (BRASIL, 2016c); 7.419/2017 (BRASIL, 2017c); 7.709/2017 (BRASIL, 2017d); e 1.954/2019 (BRASIL, 2019b).

¹²⁸ Aqui, é interessante pontuar que a crítica das centrais sindicais à terceirização não era homogênea, consistindo a divergência na abrangência em termos de atividades-fim e atividades-meio. Essa divergência consistia, ademais, na responsabilidade da empresa contratante em relação aos terceirizados, em termos de encargos trabalhistas. O PL nº 4.330/2004, por exemplo, após substitutivo do deputado federal Roberto Santiago (PSD/SP), recebeu apoio da UGT e da Força Sindical, ao passo que CUT, CTB, NCST e CGTB eram contrárias à medida. O projeto de lei seria recolocado para votação em 2015, levando às jornadas de luta, das quais somente a Força Sindical não participou. Essa central sindical passaria a apresentar críticas à medida somente após instituições de regulação do trabalho, como o Ministério Público do Trabalho, demonstrarem oposição (MARCELINO & GALVÃO, 2020).

4.5 Novas ideias, velhos arranjos

No capítulo inicial, sinalizei os dissensos na historiografia brasileira no que diz respeito à atuação sindical durante o período de montagem do corporativismo brasileiro, o que refletiria na centralidade do trabalho organizado nos anos 1960, identificada como uma das motivações conjunturais para a ocorrência do golpe de 1964. Igualmente, no capítulo dedicado aos anos 1990, observou-se o ajuste do Novo Sindicalismo às demandas impostas pelas reformas de mercado, enfraquecendo o caráter combativo da década anterior. Sob outra perspectiva, há também dissensos quanto à caracterização no contexto inaugurado pela chegada de Lula à Presidência da República. Enquanto alguns autores identificam nesse processo o crescente declínio do sindicalismo (CARDOSO, 2015), outros sinalizam sua recuperação (BOITO Jr. & MARCELINO, 2010). Nas palavras de Galvão et al (2015, p. 23), “[...] a despeito de enfrentar dificuldades de ordem objetiva e subjetiva, [o movimento sindical] segue vivo e atuante: se organiza, negocia com governo e patrões, promove manifestações e greves”.

Tendo isso em vista, Cardoso (2015) é crítico à perspectiva de que a relação da cúpula do movimento sindical durante os governos do PT tenha se dado com base na lógica da cooptação. Com a eleição de Lula, em 2002, a estrutura sindical atrelada ao Estado – até então combatida pela CUT e cuja preservação fora defendida pela Força Sindical – finalmente permitia que as duas principais centrais do país se aproximassem do topo do processo decisório, especialmente a CUT (ANTUNES & SILVA, 2015). Entretanto, se assume aqui a perspectiva de que a fragmentação, identificada como fundamental para a força do trabalho organizado (MURILLO, 2003; ROBERTS, 2002), impacta negativamente a capacidade de coordenação da atuação política ao gerar maiores custos à ação coletiva (GOLDEN, 1993). Essa ideia se aproxima da tese de Pochmann (1998), que observa na sobrevivência do legado corporativista brasileiro uma força limitadora da prática dos agentes. Isso não significa, contudo, que a existência de inúmeras centrais sindicais não possa indicar dinamismo do trabalho organizado.

Interessante observar que a multiplicação das entidades de cúpula se limitou à representação dos trabalhadores, tendo em vista que o patronato adotou como estratégia o “[...] compartilhamento da força das federações e confederações empresariais com associações nacionais setoriais”¹²⁹ (SANTOS, 2019, p. 135, tradução minha). Um exercício comparativo, a partir da adaptação do setor produtivo frente às transformações do sistema de intermediação de interesses (DINIZ & BOSCHI, 2004; MANCUSO, 2007), entretanto, não deve desconsiderar

¹²⁹ “[...] *sharing of the strength of the employers’ federations and confederations with national sectoral business association*” (SANTOS, 2009, p. 135).

as particularidades da trajetória do trabalho organizado junto ao Estado, e mais especificamente a possibilidade de sobrevivência do caráter bifronte e excludente do corporativismo de Vargas. Isso porque seus espaços de intermediação, compostos por Estado, capital e trabalho, demonstram de que maneira instituições políticas não só estruturam o comportamento coletivo, como incentivam ou inibem os interesses sociais que serão parte de seu funcionamento. Nesse sentido, elas podem criar canais para a expressão de determinados grupos, nos quais, em função de sua propriedade distributiva, diferentes atores contam com diferentes recursos de poder (IMMERGUT, 2007; STEINMO et al, 1992; PIERSON, 2004).

Para Schmitter (1974), na forma mais democrática do corporativismo, o neocorporativismo, é assumido o aspecto societal, mantendo-se o forte papel do Estado, agora com a intensificação do acesso e da autonomia dos grupos. O conflito é institucionalizado através da ideia de concertação, perseguindo o consenso articulado entre os principais atores sociais, tendo como objetivo último a legitimação das decisões do Estado. Nesse sentido, ao formar uma ampla coalizão, envolvendo empresários e trabalhadores, Lula teria inaugurado um governo de caráter pluriclassista, embora somente no fim de seu segundo mandato, e depois com Dilma, essa direção tenha ganhado contornos mais nítidos. Com isso, “ao invés de se falar do ‘fim da era Vargas’ (um bordão do Pacto Liberal-Dependente de 1991) começou-se a falar em uma era Vargas renovada” (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 22).

Entre os críticos do sucesso desse intento democrático estão dois sociólogos da política, Francisco de Oliveira e Luiz Werneck Vianna. Para Oliveira (2010), o governo de Lula não trouxe mudanças significativas, tratando-se, antes, do que ele define como *hegemonia às avessas*, que consiste no consentimento das classes dominantes (empresariado) quanto à condução pelas classes dominadas (trabalhadores) dos rumos da política e da economia, desde que seus pilares não sejam ameaçados. Por sua vez, Werneck Vianna (2007) não vê na participação de empresários, sindicalistas e mesmo de movimentos como o MST uma nova coalizão de classes. Para ele, o caráter pluriclassista do governo, ao abrigar forças contraditórias entre si, faz com que a palavra final na resolução de conflitos seja do chefe do Poder Executivo. Isso porque essas forças passaram a atuar de modo alheio aos partidos políticos, conformando uma *representação funcional*, em detrimento dos debates próprios da democracia representativa, protagonizados no parlamento, do qual teria sido feito uso meramente instrumental. “Aí os ecos da Era Vargas e do Estado Novo, decerto que ajustados à nova circunstância da democracia brasileira” (VIANNA, 2007, p. 63).

Às perspectivas do *consentimento às avessas* ou da *representação funcional* se aproximaria a continuidade do pragmatismo econômico do setor empresarial, voltado aos seus interesses setoriais. Para Diniz (2013, p. 19), seria esse o principal fator “[...] que constitui um desincentivo à definição de uma proposta de concertação voltada para uma nova convenção desenvolvimentista”. Novamente emerge a ideia do neocorporativismo como mecanismo que visa escamotear no consenso demandas incompatíveis entre organizações cujos recursos são assimétricos (OFFE, 1981). Por outro lado, tal qual recorda Bresser-Pereira (2013), um pacto social traz um *Estado de compromisso*, que, como tal, prevê concessões mútuas. É nesse sentido que se fundamentaria a novidade democrática no sistema de representação de interesses, já demonstrado para os empresários industriais em seu processo de socialização política quanto às regras do jogo¹³⁰.

Araújo (2012), por sua vez, concordando com Antunes, defende que a inserção das centrais sindicais em diversos fóruns do Estado teria levado “o getulismo ao extremo”. Ainda, ao garantir a pluralidade via critério de representatividade, teria sido estabelecido um paradoxo em que “[...] as centrais garantidas pela pluralidade [são] as que mais defendem a unicidade compulsória na organização de base. Tornamos, assim, a um velho e autorreferencial problema do sindicalismo no Brasil” (ARAÚJO, 2012, p. 141). Ainda assim, a despeito da fragmentação tanto na base como na cúpula, houve considerável unidade, à exceção das cisões à esquerda da CUT, em torno do modelo sindical e, também, de desenvolvimento do país, sobretudo a partir do segundo mandato de Lula (CARDOSO & GINDIN, 2017). Importante reforçar que essas cisões não deixam de expressar a vitalidade do trabalho organizado, combinadas àquelas que se deram em atendimento ao pragmatismo decorrente das vantagens de se aproximar do governo e, especialmente, da necessidade de adequação à legislação de reconhecimento das centrais sindicais (GALVÃO, 2014). Como demonstrei, diversas das tentativas de mudança institucional no campo sindical, mesmo durante o FNT e antes da Lei nº 11.648/2008 (BRASIL, 2008a), já versavam sobre esse reconhecimento.

Os efeitos das mudanças institucionais sobre a fragmentação foram, portanto, significativos e, mais uma vez, se verificou a continuidade do legado de incorporação do trabalho organizado à arena institucionalizada. Diferente do que se esperava, porém, inúmeros esforços de alteração na legislação sindical, destacando o foco no reconhecimento legal das centrais e na contribuição compulsória, concorreram, incrementalmente, para a

¹³⁰ Além de aperfeiçoar mecanismos de participação na arena congressual, destacando-se a prática do *lobby*, o empresariado retomou a interlocução institucionalizada com a burocracia do Estado (DINIZ, 2010).

conformação de um cenário altamente fragmentado. Embora a lei do reconhecimento das centrais tenha canalizado esse processo, as demais proposições apresentadas no período, incluídas aí a formação de arenas tripartites, levaram à fragmentação. Se somam a esse mesmo entendimento as cisões anteriores a 2008, identificadas por seu caráter ideológico e programático, dado que, de acordo com Pierson (2004), a reprodução de mecanismos previamente estabelecidos impacta a atuação dos grupos, gerando expectativas adaptativas.

Aproximando esse entendimento ao modelo analítico de Thelen e Mahoney (2010) sobre o aspecto incremental da mudança no período, responsável pela acentuação da fragmentação das centrais sindicais, é relevante reforçar que, diferente dos anos 1990, ela se deu em um contexto de expansão da atividade econômica. Os elementos dinâmicos conjunturais, por conseguinte, permitiram aos trabalhadores assumir estratégia mais ofensiva. Ainda que permeada por iniciativas acomodacionistas, ao menos no plano da legislação sindical não se tratava mais de evitar a perda de direitos, mas de buscar avanços. Nesse cenário, a mudança incremental não se deu com deriva ou conversão, uma vez que não houve mudanças nas regras ou na interpretação. Também não é possível observar deslocamento, dada a manutenção das principais regras existentes. Desse modo, o processo de fragmentação no período se aproximaria da estratificação, tendo em vista a inserção de novas regras às já existentes, o reconhecimento das centrais sindicais, alterando a estrutura de comportamento dos agentes e, com isso, impactando a reprodução estável do núcleo original. Com a tomada da Presidência em 2016, contudo, o jogo se reabria e, mais uma vez, os contornos do sistema de representação de interesses no Brasil se mostrariam de difícil marginação.

4.6 Síntese

Neste capítulo, busquei, novamente, compreender de que maneira a fragmentação das centrais sindicais se interconecta com as características do sistema de representação de interesses, observando rupturas e continuidades em relação ao legado de incorporação do trabalho organizado à arena política. A tentativa de consolidação de uma agenda neodesenvolvimentista não consiste no enfraquecimento do corporativismo, mas na inserção de arranjos democráticos, que objetivam operar mudanças institucionais de forma concertada. Entretanto, assim como a caracterização do período como novo desenvolvimentista encontra barreiras, sua observação como neocorporativista parece estar circunscrita à experiência do FNT. Isso porque, de um lado, a concertação esbarrou na manutenção da agenda do empresariado e das organizações defensoras da unicidade, e, de outro, a intensa participação sindical no governo, ainda que capaz de garantir ganhos materiais aos trabalhadores em meio à

continuidade da flexibilização, esteve atada às lideranças. Além de levar à cisão de segmentos à esquerda, esse retrato pode ser o de um processo de oligarquização das entidades sindicais, o que, contudo, demanda novas investigações. Assim, não se confirma a hipótese de desincentivo aos esforços incrementais de mudança institucional, que ocorreram mesmo no entorno da aprovação da lei de reconhecimento das centrais, fazendo com que, no período, a fragmentação tenha sido de tipo estratificada.

5 DA REFORMA DO LEGADO AO LEGADO DA REFORMA

Este capítulo traz a caracterização geral da Reforma Trabalhista de 2017 e as primeiras reações do movimento sindical (cf. 5.1). Contrastando financiamento da atividade sindical, trabalhadores e sindicatos da base, e relações com partidos políticos, três aspectos que ajudam a pensar a fragmentação, o contexto pós Reforma é cotejado com aquele estabelecido pela lei de 2008, circunscrito entre o dilema da adesão e a perspectiva pragmática (cf. 5.2). Em seguida, a observação das legislações em pauta após as eleições presidenciais de 2018 permite a compreensão de que o projeto reformista se trata de um ciclo em andamento. Esse cenário encontra um sindicalismo fragilizado, agora voltado ao que lhe cabe no enfrentamento aos efeitos da COVID-19 sobre os trabalhadores (cf. 5.3).

Diferente dos capítulos anteriores, aqui, as análises também contam com as percepções dos entrevistados, coletadas por meio de seis entrevistas em profundidade realizadas entre outubro e dezembro de 2020. Sua seleção se deu pelo pertencimento a uma central sindical ou a uma instituição relevante para o sindicalismo brasileiro, privilegiando a relevância das posições ocupadas e o tempo de atuação sindical. Por serem poucos, a garantia da confidencialidade de suas identidades passa por não os relacionar às suas respectivas instituições. Desse modo, ao longo do texto, irei me referir a eles conforme o esquema abaixo, para que se possa distinguir as percepções umas das outras¹³¹.

- a) Entrevistada(o) 1: João;
- b) Entrevistada(o) 2: Teresa;
- c) Entrevistada(o) 3: Raimundo;
- d) Entrevistada(o) 4: Maria;
- e) Entrevistada(o) 5: Joaquim;
- f) Entrevistada(o) 6: Lili.

5.1 A Reforma Trabalhista de 2017

A Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467) (BRASIL, 2017a) foi aprovada em 13 de julho de 2017, tendo origem no Projeto de Lei nº 6.787/2016 (BRASIL, 2016e), de autoria do Poder Executivo. Conforme João chama a atenção, os contornos da Reforma foram definidos mais fortemente no âmbito comissional do Poder Legislativo. Isso porque o PL de Temer envolvia alterações em sete artigos da CLT e seis revogações, bem como oito alterações da Lei nº

¹³¹ O roteiro da entrevista e o termo de consentimento livre e esclarecido se encontram em anexo (Anexo 1 e Anexo 2). Todas as entrevistas foram realizadas por mim, via vídeo do aplicativo *Jitsi* em *link* de acesso privado ou ligação telefônica – duração entre quarenta e 160 minutos.

6.019/1974 (BRASIL, 1974) e duas revogações. Na Comissão Especial¹³², presidida pelo deputado federal Daniel Vilela (MDB/GO) e com relatoria do deputado federal Rogério Marinho (PSDB/RN), foram apresentadas quatrocentas emendas ao substitutivo, além das 850 emendas ao projeto original. Entre as emendas ao PL, foram aprovadas pelo relator 103, e 301 tiveram aprovação parcial. Das apresentadas ao substitutivo, foram aprovadas 16, além de 21 com aprovação parcial.

Com a Reforma aprovada, foram alterados 201 aspectos do arcabouço legal, dos quais 120 se referem à CLT¹³³. Mais que uma reforma, a medida tem sido considerada por muitos pesquisadores e juristas um desmonte de direitos (KREIN, 2019). Galvão et al (2017) organizam as alterações nos seguintes grupos: formas de contratação e demissão; jornada de trabalho; remuneração da jornada; e condições de trabalho. Há, ainda, aquelas que alteraram o papel das instituições públicas: alterações na regulamentação da representação dos interesses coletivos dos trabalhadores e da negociação coletiva; limitações de acesso ao judiciário trabalhista; e engessamento de sistema de fiscalização.

O primeiro conjunto de alterações se refere à desconstrução de direitos. Quanto à flexibilização das modalidades de contratação, as principais mudanças foram a liberalização da terceirização, o estímulo à contratação de trabalhador autônomo e de Pessoa Jurídica e a facilidade para realizar demissões. Nas novas modalidades, estão a ampliação dos contratos temporário e parcial, viabilização do contrato intermitente e teletrabalho. A jornada de trabalho foi despadronizada: extensão do chamado *doze por trinta e seis* a todos os setores; redução do horário de almoço; amamentação negociada; pagamento do horário produtivo – e não pagamento das horas *in itinere* –; e não pagamento de horas extras em *home office*. Por sua vez, a flexibilização da jornada se dá com o banco de horas e a compensação individual. Sobre a remuneração, seu caráter variável permite a descaracterização do salário, bem como o parcelamento de pagamentos e a redução de salários via negociação coletiva. Por fim, as novas condições de trabalho permitiam que mulheres grávidas ou lactantes trabalhassem em locais considerados insalubres, além de fragilizarem a fiscalização (GALVÃO et al, 2017; KREIN, 2018; OLIVEIRA, 2018).

¹³² Constituição de Comissão Especial por se tratar de matéria de competência das seguintes comissões: Seguridade Social e Família; Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; Trabalho, de Administração e Serviço Público e; Constituição, Justiça e Cidadania – art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

¹³³ Alteração dos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT.

Quanto ao segundo conjunto de mudanças, a Reforma Trabalhista seria responsável pelo esvaziamento da Justiça do Trabalho, por meio da introdução do mecanismo de solução privada de conflitos¹³⁴, da negociação direta da demissão e da definição de que os custos das perícias judiciais passariam ao proponente da ação legal. Além disso, limitou-se a formulação de jurisprudências por parte do Tribunal Superior do Trabalho (GALVÃO et al, 2017; OLIVEIRA, 2018). Essa fragilização tende a levar ao aumento da ilegalidade nas relações de trabalho, já impulsionada por um cenário de alta informalidade. Isso porque “a constituição de um mercado de trabalho mais estruturado coloca como condição a presença do Estado e a existência de instituições que fiscalizem e afirmem o direito dos lesados” (KREIN, 2018, p. 95).

A fragilização dos sindicatos, por sua vez, se daria com: prevalência do negociado sobre o legislado¹³⁵; sobreposição da negociação individual à lei e aos contratos coletivos acima de determinados valores; regulamentação da representação sindical no local de trabalho; fim da obrigatoriedade da contribuição sindical; descentralização dos espaços de definição de regras; e homologação, que deixa de ser assistida pelo sindicato. Além disso, terceirização e contratos atípicos fragmentam as categorias, impactando a capacidade de ação coletiva. Assim, embora a reforma trabalhista se concentre na dimensão individual do direito, seu impacto sobre o sistema de organização sindical e representação coletiva é significativo (GALVÃO et al, 2017; GALVÃO & MARCELINO, 2018; KREIN, 2018).

Quando da propositura do PL, a sinalização do governo era de que que uma alternativa de custeio seria apresentada, tendo a inclusão do imposto sindical ocorrido após o Supremo Tribunal Federal julgar ação sobre contribuição assistencial, aquela vinculada à negociação coletiva¹³⁶. O entendimento restringiu sua cobrança pelas entidades sindicais por exigir autorização prévia do trabalhador para efetivação do desconto. Com isso, duas fontes de financiamento sindical foram fragilizadas em 2017¹³⁷ (KREIN, 2018). Já a regulamentação da representação no interior da empresa com mais de duzentos empregados permitiu eleições sem interferência do sindicato ou garantia da estabilidade no emprego, aspecto que concorre para a autonomia das comissões. Além disso, ao abarcar algumas prerrogativas sindicais, estabeleceu-se o conflito entre o papel dessas instâncias, dividindo ainda mais os trabalhadores. A concorrência na base acaba se mostrando significativa, dado que a legislação brasileira estabelece que diferentes formas de contrato condizem a diferentes categorias profissionais,

¹³⁴ Inclusão do parágrafo 3º ao artigo 8º da Constituição Federal de 1988.

¹³⁵ Acréscimo do artigo nº 611-A, incisos I a XV.

¹³⁶ Confirmação do Precedente Normativo nº 119/2014 do Tribunal Superior do Trabalho (OLIVEIRA et al, 2018).

¹³⁷ A exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5794/2017, organizações sindicais ingressaram com 19 ações no STF contra o caráter facultativo do imposto (OLIVEIRA et al, 2018).

ainda que digam respeito à mesma atividade e ao mesmo local de trabalho (GALVÃO et al, 2017). “Desse modo, ela promove a fragmentação da classe trabalhadora e a pulverização da representação dos sindicatos” (OLIVEIRA et al, 2018, p. 671).

Pouco antes da votação no Senado Federal, Temer instalou o Conselho Nacional do Trabalho, de caráter tripartite e com participação das seis centrais sindicais reconhecidas em sua representatividade. A arena, contudo, não foi envolvida nas discussões sobre a Reforma. Na iminência da aprovação, duas greves gerais foram convocadas pelas centrais, mesmo aquelas que não se opuseram diretamente ao *impeachment* de Dilma – Força Sindical e CSP-Conlutas. Essas greves envolviam também a pauta de combate à reforma da previdência. A primeira, realizada em abril de 2017, tratou-se da maior greve geral da história do país, com 35 milhões de trabalhadores parados em 26 estados e o Distrito Federal. CUT, Força Sindical, UGT, CTB e NCST apresentaram denúncia à OIT, considerando que a Reforma Trabalhista descumpria a Convenção 98, que trata do direito de negociação coletiva e de organização sindical. Além disso, a CUT iniciou uma campanha de coleta de assinaturas para um projeto de lei de iniciativa popular que visava sua anulação, contando com o apoio das demais centrais. Ainda, o FST, presidido pelo vice-presidente da NCST e do qual fazem parte 22 confederações da estrutura oficial, lançou, em 2017, campanha de combate às reformas de Temer, o Movimento Resistência por um Brasil Melhor (GALVÃO et al, 2017; GALVÃO & MARCELINO, 2018).

Força Sindical, UGT, CTB, NCST, CSB e NCST compuseram outra frente de atuação, discutindo a formulação de medida provisória para revisão de dispositivos da Reforma, tais como o fim do imposto sindical e o trabalho intermitente (MP nº 808/2017)¹³⁸ (BRASIL, 2017b). Além disso, buscaram negociar com a FIESP uma proposta a ser levada ao governo, visando incentivos à construção civil, com a retomada do crédito e das obras públicas paralisadas, renovação de veículos e maquinário industrial, aumento das parcelas do seguro-desemprego, entre outros (COLOMBI, 2019). Para Galvão e Marcelino (2018), essa proposta se inseria em uma agenda de desenvolvimento próxima à implementada pelos governos Lula e Dilma, agora sem a participação da CUT, que, assim como a Intersindical e a Conlutas, não aceitou interlocução com Temer¹³⁹.

¹³⁸ A MP alterava os seguintes pontos da Reforma Trabalhista: empregada gestante e lactante, trabalho intermitente, representação em local de trabalho, negociado sobre o legislado no enquadramento do grau de insalubridade, contribuição previdenciária, entre outros.

¹³⁹ Com o PL nº 5.795/2016 (BRASIL, 2016d), também se buscou negociar a criação da contribuição negocial, destacando-se a atuação de Paulinho da Força. A CUT não se somou à defesa do Projeto.

Se verifica, portanto, não ter havido consenso entre as entidades quanto à estratégia de combate à Reforma Trabalhista. Tomando como exemplo as duas principais centrais sindicais, o dissenso se revelou, de um lado, pela perspectiva pragmática da Força Sindical, partindo da ideia de que, já que não seria possível impedir a Reforma, ao menos seus efeitos negativos poderiam ser amenizados. Por seu turno, a inserção institucional da CUT se deu via judiciário, com pedido “de reativação do imposto sindical junto ao Supremo Tribunal Federal sob o argumento de que a nova lei quebra o sistema de financiamento de modo abrupto” (COLOMBI, 2019, p. 228). Apesar das posturas distintas, os dirigentes dessas entidades se aproximam na identificação das razões que levaram à aprovação da medida, sendo: alterações no cenário político, acomodação institucional do trabalho organizado, distanciamento da cúpula em relação às bases e dificuldades em atuar no espaço governamental (COLOMBI, 2019).

Logo, entre os caminhos buscados pelas centrais frente à Reforma Trabalhista, estaria justamente a eleição de representantes dos trabalhadores no Congresso Nacional nas eleições de 2018. Sobre esse aspecto, Colombi (2019) chama a atenção para o contraste da atuação dos trabalhadores junto ao parlamento frente a do empresariado, especialmente representada pelo documento “101 Propostas de Modernização da Legislação Trabalhista”¹⁴⁰, lançado em 2012 pela CNI, que influenciou fortemente a Reforma. A volta da agenda de flexibilização ao centro do debate, portanto, teria se dado já em torno daquele ano, o que é corroborado por levantamento realizado pelo DIAP (2016): em 2016, das 55 medidas consideradas desfavoráveis aos trabalhadores que à época tramitavam, 32 foram apresentadas em 2013.

Oliveira et al (2018), por sua vez, trazem as primeiras repercussões e estratégias sindicais após a Reforma, captadas por pesquisa realizada pela Rede de Estudos e Monitoramento Interdisciplinar da Reforma Trabalhista (REMIR)¹⁴¹. A maior parte dos dirigentes (96,2%) afirmou que a Reforma Trabalhista foi discutida junto à base antes da aprovação. Durante a tramitação, somente 25% mantiveram esses debates. Estratégias mais combativas, como a participação em greves e mobilizações, foram adotadas por apenas 20%. Isso significa dizer que “a reação sindical ficou muito aquém da gravidade das medidas que estavam sendo debate e que ao final foram aprovadas” (OLIVEIRA et al, 2018, p. 678).

¹⁴⁰ Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2013/2/101-propostas-para-modernizacao-trabalhista/>. Acesso em: 20/10/2020.

¹⁴¹ Entrevistados pela REMIR entre setembro e novembro de 2018, de 79 dirigentes sindicais 17% representavam sindicatos não filiados a nenhuma central sindical, 47% filiados à CUT, 10% à Força Sindical, 9% à CTB, 7% à Conlutas, 6% à UGT e os demais à Intersindical, CSB e Nova Central Sindical, com 1% cada. Vale ressaltar que os resultados não podem ser generalizados, dado o tamanho da amostra, mas valem como sinalização dos efeitos e estratégias da Reforma sobre o sindicalismo.

Quando perguntados sobre os maiores desafios enfrentados pelo movimento sindical para impedir a reforma, 66% apontaram razões políticas, a exemplo do *impeachment* de Dilma, posicionamento da mídia, baixa representação dos trabalhadores no Congresso Nacional e tentativa de negociação direta da medida junto a Temer, adotada por parte do movimento. Aspectos organizacionais, como a ausência de direcionamento e a dificuldade para mobilização dos trabalhadores, foram levantados por 25% dos respondentes. Entre esses aspectos, também foi mencionada a divergência de entendimento entre as centrais sindicais acerca das táticas de negociação direta com Temer e a organização de greves gerais. Razões materiais, por sua vez, foram identificadas por 9% dos entrevistados (OLIVEIRA et al, 2018).

Ainda que os entrevistados da REMIR componham a base de diferentes centrais, 94,4% se colocou contra a Reforma Trabalhista, e, ao passo que 2,5% afirmou haver aspectos positivos, expressivos 92,4% defendem revogação integral. Isso revela que a posição assumida pelas centrais sindicais em torno dessa mudança institucional estava em consonância com a base, nas diferentes regiões do país e nos diversos setores da economia. Apesar disso, 10,1% identificam ao menos um aspecto positivo da reforma em termos de fortalecimento sindical: prevalência do negociado sobre o legislado como possibilidade de garantir resultados melhores para os trabalhadores que aqueles estabelecidos em lei; e o próprio fim da obrigatoriedade do imposto, reacendendo argumentos secundarizados, por grande parte das entidades, ao longo de mais de trinta anos.

Nesse sentido, o fim do imposto sindical impediria a criação de sindicatos sem representatividade. Apesar disso, os entrevistados pela REMIR defendem a substituição por contribuição prevista em lei, ainda que de outro tipo. Para Oliveira et al (2018, p. 686), porém, isso “depende de um trabalho intenso de formação sindical, de construção de laços de solidariedade, de um sentido de unidade e de coletividade que torne os sindicatos mais representativos dos trabalhadores e menos dependentes do Estado”. Todos os entrevistados pela Rede identificaram pontos negativos, destacando-se, entre os aspectos gerais, a precarização das relações de trabalho, e a homologação à margem do sindicato, como aspecto mais específico (OLIVEIRA et al, 2018).

5.2 Pensando a fragmentação

Diante do cenário aberto com a Reforma Trabalhista, estudos apontam ser necessário às entidades sindicais lançar mão de inovações organizacionais, como o compartilhamento de estruturas e a fusão de entidades (GALVÃO, 2019; OLIVEIRA et al, 2018). Trata-se de

medidas que “se adotadas, podem fortalecer os sindicatos, produzindo um efeito diverso do imaginado pelos formuladores da Reforma” (OLIVEIRA et al, 2018, p. 684).

Algumas dessas respostas estão entre as recomendadas pela OCDE durante a crise do sindicalismo nos anos 1990. Para Rodrigues (2002), elas se organizam em respostas coletivas, como a incorporação de novos contingentes de trabalhadores, e individuais, como a oferta de serviços. Já as fusões seriam respostas de tipo organizacional. Entretanto, até aqui foi possível perceber que o número de centrais sindicais existentes não é, por si só, suficiente para diagnosticar o grau de fragmentação. Desse modo, para explorar impactos e perspectivas, nesta seção, discuto a fragmentação a partir de três aspectos: financiamento da atividade sindical; a base, isto é, trabalhadores e sindicatos filiados às centrais sindicais; e as relações dessas entidades com partidos políticos. Para tanto, o cenário recente é comparado ao que se desenhou com a Lei nº 11.648/2008 (BRASIL, 2008a).

5.2.1 Financiamento da atividade sindical

No artigo 7º da Lei nº 11.648/2008, em tempo incerto estava previsto o fim do imposto e sua substituição pela contribuição negocial, fruto de negociação coletiva e sujeita à aprovação em assembleia. Porém, a necessidade de se regulamentar a nova forma de contribuição criaria mais um obstáculo para a extinção da contribuição sindical. Além disso, há jurisprudência da Justiça do Trabalho que julga inconstitucional a extensão das contribuições não previstas em lei aos membros não associados das categorias, a exemplo da contribuição confederativa e negocial¹⁴². O entendimento é de que a extensão automática dessas contribuições contraria a liberdade de associação a sindicatos. Como efeito, os sindicatos com poucos filiados se tornam ainda mais dependentes do imposto, sua principal fonte de recursos (ARAÚJO, 2012; CARDOSO, 2015).

Segundo dados do Boletim de Informações Financeiras do FAT, entre 2008 e 2013, as centrais sindicais receberam, em média, R\$ 112,86 milhões ao ano. Se em 2008 o valor foi de R\$ 65,7 milhões, em 2013 ele era de R\$ 161,9 milhões. Em 2014, a CTB contava com 750 mil trabalhadores filiados aos 680 sindicatos que representava, tendo direito a 9,3% do imposto destinado às centrais – cerca de R\$ 12 milhões. A CUT, por seu lado, com 2.8 milhões de trabalhadores filiados aos 2.2 mil sindicatos de sua base, recebeu mais de R\$ 55 milhões. Já em

¹⁴² Seção Especializada em Dissídios Coletivos (SDC) nº 017, do Tribunal Superior do Trabalho (TST) (CARDOSO, 2015).

2016, as centrais sindicais reconhecidas por sua representatividade receberam cerca de R\$ 173 milhões dos pouco mais de R\$ 2 bilhões totais arrecadados¹⁴³.

O fim da compulsoriedade da contribuição sindical a partir da Reforma Trabalhista, portanto, fez da sustentação financeira o principal impacto sobre a organização sindical. Agora facultativo, o imposto perdeu seu papel como fonte de arrecadação em 86% dos casos abarcados pela pesquisa da REMIR. Esse dado espelha o fornecido pelo DIEESE: com referência no mês de abril, a contribuição sindical caiu 90% entre 2017 e 2018, passando de R\$ 3,64 bilhões para R\$ 500 milhões. Ainda conforme dados da instituição: 20% das entidades sindicais do país não receberam recursos vindos da contribuição sindical em 2018; 48% receberam menos de 10% da receita do ano anterior; 15% receberam entre 10% e 20%; e 7% entre 20% e 30%. Apenas 98 entidades (1,3% do total) receberam mais recursos em 2018 vindos da contribuição sindical que em 2017.

Os dados demonstram que os efeitos da Reforma sobre a sustentação financeira das entidades sindicais do país se dão em “[...] diferentes patamares de perdas, cujo grau de asfixia financeira está condicionado ao nível de dependência de cada uma das entidades em relação à contribuição sindical”¹⁴⁴. Apesar disso, entre os entrevistados para esta pesquisa, apenas Teresa foi enfática sobre a predominância do incentivo financeiro para a fragmentação a partir de 2008, embora todos acreditem que ele tenha impactado esse processo: “uma parte [das fragmentações] pode ser vinculada ao imposto sindical, ao recebimento, eu não descarto. Isso dá um salto no processo de burocratização, mas combinada à disputa política” (MARIA, 2020).

João fornece interessante perspectiva a esse respeito. Para ele, do ponto de vista da base, há “uma visão como se o dinheiro do imposto sindical fosse muito dinheiro, porque no todo ele era, mas se você distribui para 12 mil, 11 mil sindicatos, não é tanto dinheiro assim” (JOÃO, 2020). Além disso, pequenos sindicatos portam pequenas estruturas, que podem ser financiadas via oferta de serviços aos associados. No nível local, ainda, a presidência do sindicato ganha outra dimensão política, o que pode se constituir em incentivo individual à manutenção dessas entidades: “Não é à toa que o movimento sindical em qualquer lugar no interior do Brasil tem uma relevância na disputa de vereadores”¹⁴⁵ (JOÃO, 2020). Dessa forma, João não acredita que irá ocorrer redução drástica no número de sindicatos como efeito da Reforma Trabalhista. Por

¹⁴³ Valores exatos: R\$ 173.001.091,00 e R\$ 2.128.603.054,49, respectivamente.

¹⁴⁴ DIEESE: Nota Técnica nº 200, de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2NR06x3>>. Acesso em: 20/11/2020.

¹⁴⁵ Medidas que limitassem legalmente a liberação do representante sindical de seu local de trabalho teriam, portanto, capacidade de levar à extinção de muitas dessas entidades que circundam em torno de um – ou pouco mais de um – agente.

outro lado, o desafio do financiamento representa riscos à sobrevivência dos grandes sindicatos, que arcam com “[...] televisão, partido político, grandes mobilizações, greve, campanha, os grandes financiam um monte de coisa, eles que estão com muita dificuldade financeira, e eles precisam se reorganizar rapidamente” (JOÃO, 2020). Essa mesma lógica pode, em parte, ser aplicada a cerca de metade das centrais sindicais existentes, que, não sendo reconhecida em sua representatividade, não recebia fatia do imposto.

Partindo da investigação das estratégias de reorganização das entidades sindicais, entre aquelas abarcadas pela pesquisa da REMIR as principais iniciativas de compensação da perda de arrecadação dos sindicatos foram: campanha de sindicalização (citada por 75% dos entrevistados), inclusão de taxa de negociação na convenção coletiva (37%), medidas judiciais (24%) e outras (14%). As principais formas de sustentação passaram à mensalidade e à taxa negocial, em 40% e 35%, respectivamente. Apesar disso, a maior parte dos entrevistados da Rede afirmou preferir a manutenção do caráter facultativo do imposto. Embora reconheçam seu peso na sustentação financeira das entidades, os dirigentes consideram mensalidade e taxa negocial fontes mais democráticas. Elas são, ainda, passíveis de controle por parte dos sindicatos, que definem os valores e acompanham seu repasse. Para ter maior peso como fonte principal de sustentação financeira, porém, a mensalidade demanda ampliação do quadro de associados ao sindicato. Por sua vez, a taxa negocial deveria ser incluída em acordos e convenções coletivas, com aprovação em assembleia (OLIVEIRA et al, 2018).

Importante destacar que, para lidar com o entendimento do STF que fragiliza a contribuição negocial como fonte de sustentação (KREIN, 2018), os instrumentos coletivos têm sido, conforme a REMIR, firmados “com direito à oposição individual e ressalvas explícitas de que a entidade de representação dos trabalhadores assume toda a responsabilidade em caso de ações de denúncia questionando a decisão” (OLIVEIRA et al, 2018, p. 675). O Ministério Público do Trabalho se manifestou sobre a necessidade de mudança de entendimento, dada a alteração institucional promovida pela Reforma Trabalhista, como forma de garantir a sobrevivência das entidades sindicais (Nota Técnica nº 2/2018). Entretanto, como se verá adiante, a MP nº 873/2019 limita a cobrança de contribuições aos sindicalizados, definindo o exercício individual do direito de oposição, e não votado em assembleia, além de impedir desconto em folha de pagamento (OLIVEIRA et al, 2018).

Com base em dados presentes no Boletim Salariômetro (Fipe), de janeiro de 2019, entre os itens mais frequentes nos acordos e convenções firmados ao longo de 2018 estão: taxa negocial (38,2%); contribuição assistencial (25%); contribuição confederativa (3,6%); imposto

sindical (6,4%); cobrança por serviços (4,4%); e outras contribuições (3,7%). Importante levar em consideração que mais de uma forma de contribuição pode compor um mesmo instrumento. Além disso, os acordos têm sido com maior frequência condicionados à participação nos lucros e resultados e ao banco de horas. Com menor frequência, serviços prestados à categoria se tornaram estratégia para atrair novos associados e diversificar as fontes de custeio¹⁴⁶ (OLIVEIRA et al, 2018).

Para Teresa, são justamente essas as saídas possíveis para o financiamento das entidades, estratégias por ela identificadas como “pagamento por serviço, benefício ou pelo o que ele [o trabalhador] receber” (TERESA, 2020). Isso porque, para a entrevistada, o financiamento impacta na força da atividade sindical e, sem o retorno da compulsoriedade do imposto, ganha força a taxa negocial como meio de sobrevivência das estruturas. Para tanto, parte-se do entendimento de que, na ausência da entidade sindical – com seu trabalho de pressão, organização e negociação –, não haveria a convenção. Conforme Joaquim (2020), “os sindicatos no Brasil trabalham para todo mundo, sócios e não sócios, e o entendimento de juízes, do Ministério Público, é de que os não associados podem deixar de pagar se assim quiserem; mantem o benefício para eles, mas eles têm o direito de não pagar. É uma coisa estranha, né?!”.

Para Maria, o custeio da atividade sindical deve ser analisado à luz da piora das condições de trabalho¹⁴⁷: “imposto, taxa confederativa e taxa assistencial [...] no marco do que é a pobreza no país, qualquer ajuda é boa, mas o trabalhador quer melhora das condições de vida” (MARIA, 2020). Assim, Teresa defende que entidades sindicais não devem operar com grandes quantias financeiras, que, segundo ela, incentivam dirigentes pouco comprometidos. Para a interlocutora, o custeio deve se dar “dentro de uma estrutura bem enxuta [...] ser movimento sindical e movimento de trabalhadores, e não o que foi durante bastante tempo: trabalhador aqui embaixo e a direção aqui em cima, com todas as suas regalias” (TERESA, 2020).

¹⁴⁶ Lili defende que o pagamento por serviços é fruto do caráter assistencialista do período varguista, algo que, ao longo das décadas, o movimento sindical não foi capaz de eliminar. Por outro lado, ela compreende que: “como é que você vai falar para o trabalhador que ele não tem direito? Mas é contraditório [...] o sindicato não tem papel revolucionário, ele negocia a taxa de exploração do trabalho. Infelizmente é isso” (LILI, 2020).

¹⁴⁷ O exemplo é o dos metalúrgicos do ABC, que, segundo ela, tiveram queda salarial significativa nas últimas décadas. De modo geral, também, a parcela de trabalhadores com salários mais altos foi se achatando, processo associado não só à alta rotatividade no mercado de trabalho – que, como demonstrei, foi intensificada nos anos 2000 –, como à paulatina desindustrialização do país, mais sentida nos anos recentes. Além disso, quanto mais desindustrializado, maior a fragmentação do ponto de vista da classe e, desse modo, a entrevistada entende a Reforma como um marco desse processo mais amplo, que se faz sentir fortemente pelo fim da compulsoriedade do imposto.

Com o fim da compulsoriedade, houve, ademais, a redução de vínculos empregatícios nas entidades sindicais de trabalhadores desde abril de 2017¹⁴⁸ (DIEESE, 2018). Quanto às centrais sindicais, além da venda de imóveis correspondentes às suas sedes e fechamento de subsedes, houve redução de gastos. A UGT, por exemplo, os reduziu de R\$ 7 milhões para R\$ 4,3 milhões. A CUT, por sua vez, recebeu, em 2018, R\$ 3,5 milhões da contribuição, frente aos R\$ 62,2 milhões recebidos no ano anterior, ao passo que UGT e Força Sindical receberam R\$ 5,2 milhões cada. Isso teria ocorrido, de acordo com a própria CUT, em função das características de grande parte dos setores da economia aos quais sua base pertence, tendo sido as montadoras e os bancos os primeiros a suspender o recolhimento após a aprovação da Reforma¹⁴⁹ (OLIVEIRA et al, 2018). Nas palavras de Lili (2020), “abalou. Nós temos em venda quase tudo que há de patrimônio do sindicato. Acabaram com muito da estrutura”.

A necessidade de recuperação financeira é acompanhada pela tentativa de recuperação da atuação política. De acordo com Raimundo, as centrais têm buscado um mecanismo legal – projetos de lei ou emendas constitucionais – que permita a elas participar de acordos e negociações coletivas, restritas aos sindicatos, federações e confederações. Embora esse papel de negociador seja desempenhado pela base, a integração das federações e confederações na partilha do recurso está consolidada e “quem fica de fora são as centrais”. Hoje, “a partir do momento que, por exemplo, o sindicato negocia, ele tem a prerrogativa de passar para federação, confederação e central. Se ele achar por bem não passar, ele não passa” (RAIMUNDO, 2020).

Aqui, vale trazer a imagem utilizada por Raimundo: as centrais sindicais são como nuvens, que estão sobre a paisagem sem fazer parte dela. Portanto, o indicativo de alteração institucional nessa direção demonstra que, na perspectiva das centrais, essa será sua principal fonte do custeio, o que exigiria um esforço de integração ao sistema confederativo.

A Reforma acabou prejudicando principalmente a estrutura das centrais sindicais. Dos sindicatos, houve uma perda também, financeira, mas os sindicatos têm os acordos coletivos, as convenções coletivas, que permitem o financiamento [...] abalou mesmo a estrutura das centrais sindicais, porque elas eram financiadas por 10% do antigo imposto sindical. Então para elas foi uma perda muito grande. Há um debate interno de como poderíamos repensar a estrutura, mas eu não saberia te dizer, não que eu não saberia, eu não tenho eventos concretos de fusões de sindicatos ou de federações e confederações. Esse debate tem sido feito. Precisa buscar soluções no Congresso Nacional (JOAQUIM, 2020).

¹⁴⁸ Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2018/notaTec200financiamentoSindical.html>>. Acesso em: 08/10/2020.

¹⁴⁹ Ver: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/03/05/sindicatos-perdem-90-da-contribuicao-sindical-no-1-ano-da-reforma-trabalhista.htm>>. Acesso em: 18/12/2020.

Perguntado se tal perspectiva de mudança institucional estaria, atualmente, contendo o processo de fusão e divisão das centrais, que aguardam a ampliação das possibilidades de financiamento, Raimundo afirmou que o movimento sindical se encontra em transição, perspectiva endossada por todos os entrevistados. Nesse momento, é importante considerar que, em determinadas centrais a participação nos congressos estaduais e nacionais, no qual se definem pautas e linhas de ação, está condicionada ao repasse financeiro. Esse é o caso da CUT: “os sindicatos cutistas só participam de congresso se tiverem em dia com a contribuição à central” (LILI, 2020). Desse modo, ao recuperar seu papel político, as entidades de pico podem conquistar maiores garantias da continuidade dos repasses, ao menos durante esse período transitório. Entretanto, “quando você tira o financiamento, você tira a capacidade de luta e chama o movimento para se reinventar, mas está muito difícil se reinventar” (LILI, 2020). Ainda assim, para Raimundo, não havendo melhoras nas chances de custeio da atividade, a expectativa é de aglutinação entre algumas entidades de pico, notadamente aquelas com maiores dificuldades financeiras. Isso é corroborado por Joaquim:

Seria mais barato, em termos financeiros, nós termos três centrais sindicais? Claro que sim. Eu tendo a pensar que nós vamos ter que repensar o número de centrais que nós temos, isso sem dúvidas. E eu digo para você: esse é um debate que as centrais sindicais estão fazendo. Vários companheiros de direção de centrais também estão debatendo isso nas suas centrais [...] nós estamos avaliando a questão financeira, a possibilidade de atuação unitária (JOAQUIM, 2020).

Embora corrobore que a fusão seja uma alternativa para algumas centrais, Lili (2020) não acredita que esse movimento se dará por motivação financeira, uma vez que “você funde quando você está bem. Quando você está mal é complicado. Vai fundir o miserável com o desgraçado, é só pobreza”. Nesse sentido, conforme João, embora o financiamento da atividade sindical seja um dos elementos centrais na compreensão do processo de fragmentação no plano das entidades de pico, ele não é o único e, talvez, não seja nem mesmo o mais relevante. Isso porque, após três anos de vigência da Reforma, “se as centrais existissem apenas por uma questão financeira, a tendência era elas se extinguirem e voltarem a se centralizar. Isso não está acontecendo hoje” (JOÃO, 2020).

A reorganização sindical, ademais, tem sido mais sentida na base onde há, diferente do que tem se observado para as centrais sindicais, intensas discussões sobre a fusão de entidades para a criação de grandes estruturas. No que se refere ao registro de novas entidades sindicais, dados do CNES revelam queda significativa após a Reforma Trabalhista. Até 2017, os pedidos de abertura de sindicatos eram cerca de oitocentos ao ano, passando a 470 em 2018, dos quais apenas 106 foram aprovados, e 176 em 2019 – até o mês de agosto. Conforme representantes

das centrais sindicais (presidente da UGT, Ricardo Patah, diretor executivo da CUT, Júlio Turra, e primeiro secretário da Força Sindical, Sérgio Leite), esse quadro é derivado do fim do imposto sindical (JORNAL ESTADÃO, 2019)¹⁵⁰. Entretanto, como lembra João (2020), “do ponto de vista histórico, às vezes aquilo que divide, ou seja, a causa da divisão, que pode ter sido o imposto, ao não ser a única, também não é aquilo que vai levar ao fim da divisão, porque é muito difícil imaginar que uma única causa tenha recolocado tudo isso”.

5.2.2 A base: sindicatos e trabalhadores filiados às centrais sindicais

A partir de 2008, os critérios estabelecidos na lei de reconhecimento das centrais sindicais levaram a uma corrida pela filiação de novas entidades, redirecionando o *mercado sindical* (CARDOSO, 2015; GALVÃO, 2010). Para Cardoso (2015), o novo ordenamento favoreceu a fragmentação da representação sindical na base, com a criação de sindicatos, combinada ao crescimento das centrais¹⁵¹, perspectiva que se mostrou consenso entre os entrevistados¹⁵². Sobre a questão, Dal Rosso (2013) aponta a existência de sindicatos fantasmas, sem representatividade, criados para receber a contribuição sindical e, sobretudo, cindir os trabalhadores, debilitando sua capacidade de atuação. Isso porque 10% do imposto sindical era dividido entre poucas centrais, ao passo que 60% era dividido entre milhares de sindicatos. Logo, a disputa pelo imposto intensificou a competição, inaugurando “um aparente paradoxo: sindicatos de base esvaziados de adeptos e cúpulas sindicais em grande atividade organizativa” (CARDOSO, 2015, p. 498).

Para Raimundo, esse processo não esteve associado necessariamente à criação de sindicatos fantasmas, como o apontado por Dal Rosso (2013), e sim à divisão de sindicatos representativos já existentes: “de repente, dentro da direção, você tinha um racha, e aí uma central estimulava que o sindicato fosse dividido em dois [...], ele se fragmentava em dois, cada um filiado a uma central. Esse estímulo foi por conta dessa lei [Lei nº 11.648/2008]” (RAIMUNDO, 2020). Além disso, em 2008, as centrais passaram à possibilidade de

¹⁵⁰ Os dados e as percepções dos representantes das centrais sindicais se encontram em matéria do Estadão, de 26 de agosto de 2019. Disponível em: < <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/08/26/sem-contribuicao-sindical-obrigatoria-caem-pedidos-de-abertura-de-sindicato.htm>>. Acesso em: 13 dez. 2020.

¹⁵¹ Conforme João, até o fim do primeiro mandato de Lula, o cenário de distribuição de sindicatos entre as centrais sindicais então existentes não apresentava variação significativa, em termos de extensão ou tipo de entidade.

¹⁵² À exceção de Joaquim, que questiona se há realmente fragmentação sindical no Brasil. Para tanto, ele traz uma comparação com a Alemanha. Em um arranjo com sindicatos nacionais únicos por setor, mas que permite organização no local de trabalho, a quantidade de estruturas é maior que a observada no Brasil, com a base municipal. Embora essa seja uma perspectiva relevante, a definição de fragmentação aqui adotada (cf. Capítulo 1) se refere à coordenação da ação coletiva e, nessa medida, ainda que organizados nos locais de trabalho espera-se que os sindicalizados respondam à sua estrutura principal. Isso não se aplicaria, por exemplo, a experiências de conselhos autônomos de trabalhadores.

recebimento de fatia do imposto, mas também tiveram uma reafirmação, agora no plano legal, de seu papel político, elemento que teria sido mais preponderante para a fragmentação da base. Isso porque uma base representativa, composta por sindicatos importantes, ainda que ameadados, se traduz em poder político no mundo sindical. Nas palavras de Raimundo (2020), “essas centrais induziam a fragmentação na base para que elas pudessem ter força política nas suas entidades”. Essa visão é compartilhada por Lili (2020): “o poder da ação sindical não está nas centrais, está nos sindicatos”.

As falas dos entrevistados se aproximam da consideração de Cardoso (2015), para quem as centrais, dispondo de recursos financeiros significativos até 2017, tendiam a protagonizar as eleições sindicais na base, disputando as direções e levando à criação de novos sindicatos, quando não era possível vencer uma central rival. Para elucidar essas perspectivas, o Anexo 3 apresenta o valor, absoluto e relativo, de sindicatos e trabalhadores por central sindical entre 2012 e 2017¹⁵³. Para melhor visualização, optei por trazer o Quadro 4, com dados agregados. Nele, constam os números de sindicatos e trabalhadores filiados às centrais sindicais no período¹⁵⁴.

Quadro 4 – Sindicatos e trabalhadores filiados às centrais sindicais (2012-2017)

| Ano | Sindicatos | Trabalhadores |
|------|------------|---------------|
| 2012 | 7.136 | 5.509.444 |
| 2013 | 7.400 | 6.575.209 |
| 2014 | 7.637 | 6.973.322 |
| 2015 | 7.911 | 8.942.800 |
| 2016 | 8.732 | 11.312.106 |
| 2017 | 11.578 | 11.315.325 |

Fonte: Elaboração minha (2019) com base em dados do Ministério da Economia – CNES (2019).

Entre 2012 e 2017, o número de sindicatos filiados às centrais sindicais saltou de 7.136 para 11.578. Quanto aos trabalhadores, o salto foi de 5.509.444 para 11.315.325. Isso significa

¹⁵³ Destaco que o número de sindicatos divulgado pelo SIRT inclui somente as organizações cujo cadastro junto ao MTE foi concluído. Ou seja, dados coletados diretamente com as centrais, que não é o caso aqui, trarão valores diferentes.

¹⁵⁴ Importante considerar que, como o já observado por autores como Galvão et al (2015) e Cardoso (2015), há forte discrepância entre os dados do CNES e da PNAD. Para 2013, por exemplo, o CNES indicava 8.1 milhões de sindicatos filiados às centrais frente aos 15 milhões indicados pela PNAD. Para permitir diálogo e comparabilidade com outros estudos, utilizo aqui dados do SIRT, disponíveis no CNES.

dizer que o número de sindicatos filiados aumentou em proporção menor (incremento de 62%), se comparado ao de trabalhadores (acima de 100%). Enquanto a taxa média de filiação dos sindicatos às centrais foi de 10,8% ao ano, a de trabalhadores foi de 31,6%. Nesse último caso, o salto mais significativo foi dado de 2014 para 2015 (aumento de 28% dos trabalhadores na base das centrais sindicais). É importante dizer, porém, que esse resultado não representa maior atratividade das centrais para os trabalhadores, já que é o sindicato que exerce essa intermediação. Por outro lado, ele enfraquece a tese de sindicatos fantasmas de Dal Rosso¹⁵⁵ (2013).

Em 2001, somente 38% dos sindicatos estavam filiados às centrais, dos quais 66% compunham a base da CUT. Já em 2015, os filiados passaram a 73,8% do total de sindicatos, distribuindo-se entre CUT (21,45%), Força Sindical (15,14%), UGT (11,35%), NCST (10,48%), CTB (6,75%), CSP (4,25%) e outras centrais (4,38%). No que se refere à CUT, é relevante considerar que a criação e o crescimento da Conlutas e da CTB explicam, em parte, a redução dos filiados. Já a Força Sindical experimentou maior declínio ao final da década de 2000, resultado que pode estar associado aos efeitos negativos provocados na base pelas reformas de mercado nos anos 1990, apoiadas pela central. Isso porque a entidade voltaria a crescer após estabelecer apoio ao governo Lula (GALVÃO, 2010).

Os dados revelam que, ao longo do período, as três centrais sindicais que contaram com o maior número de sindicatos a elas filiados são também aquelas que apresentam maior número de trabalhadores. Há uma exceção no ano de 2017, no qual a CTB, com 6,9% dos sindicatos filiados, ou seja, sétima central sindical para este indicador, apresentou percentual idêntico (10,10%) ao da terceira entidade mais representativa quanto aos trabalhadores filiados, a Força Sindical. Ao se olhar mais detidamente para essas duas centrais, verifica-se que a CTB apresentou maior valor percentual de trabalhadores que de sindicatos para todo o período, ao passo que a Força Sindical, também proporcionalmente, conta com mais sindicatos do que trabalhadores a ela filiados. Sozinhas, as duas maiores centrais sindicais, CUT e Força Sindical, representaram, em média, 25% dos sindicatos filiados às centrais entre 2012 e 2017, e expressivos 51% dos trabalhadores.

Com a finalidade de medir o grau de concentração entre as centrais, foi calculado o Índice de Gini¹⁵⁶ para sindicatos e trabalhadores ao ano. Geralmente voltado para a medição do

¹⁵⁵ Ainda assim, muitos trabalhadores podem estar concentrados em poucos sindicatos, de modo que os dados apresentados enfraquecem, mas não são suficientes para refutar a tese de Dal Rosso (2013).

¹⁵⁶ O Índice de Gini, criado pelo matemático Conrado Gini, é uma medida estatística de desigualdade. O cálculo foi realizado pelo *software R – Ineq package*. Foram considerados dados referentes às seguintes entidades: CUT;

grau de concentração de renda em determinado grupo, o índice varia de 0 a 1, indicando 0 uma situação de igualdade e 1 uma situação de concentração extrema.

Quadro 5 – Concentração de sindicatos e trabalhadores nas centrais sindicais (2012-2017)

| Ano | Sindicatos | Trabalhadores |
|------|------------|---------------|
| 2012 | 0,6093984 | 0,4724803 |
| 2013 | 0,5923198 | 0,6288228 |
| 2014 | 0,587829 | 0,4295164 |
| 2015 | 0,5847659 | 0,4200226 |
| 2016 | 0,5907336 | 0,5721309 |
| 2017 | 0,5919231 | 0,5934294 |

Fonte: Elaboração minha (2020) com base em dados do Ministério da Economia – CNES (2019).

Da situação de igualdade, onde se teria registrado mesmo número de sindicatos e de trabalhadores filiados em todas as centrais, o valor resultante seria 0. O cálculo do Índice revela, assim, que a distribuição da base é altamente concentrada. A concentração se dá, em especial, no plano dos sindicatos, tendo sido mais intensa no ano de 2012 (0,6). Nos demais anos houve concentração elevada: 0,59 em 2013, 2016 e 2017; 0,58 em 2014 e 2015. Quanto aos trabalhadores, o cenário é de menor concentração, embora com destaque para os anos de 2013 (0,62), 2017 (0,59) e 2016 (0,57). Os demais anos apresentaram concentração abaixo de 0,5: 0,47 em 2012; e 0,42 em 2014 e em 2015. Parte significativa dos trabalhadores e, sobretudo, dos sindicatos concentrados em poucas centrais demonstra que a fragmentação não se dá de modo substantivo. Isto é, a existência de inúmeras entidades de pico, o que leva à percepção de dispersão de poder, escamotearia a concentração em poucas delas.

Contudo, a observação da concentração de sindicatos e trabalhadores da base, vista dessa forma, não permite compreender uma nuance apontada por alguns dos entrevistados: a da “fragmentação da classe”, “fragmentação por ramo profissional” ou “racha setorial”. Aqui, desafia-se a característica inespecífica das associações de pico, uma vez que surgem centrais sindicais voltadas a setores determinados. Para João, Teresa e Raimundo, a maior representante da fragmentação por ramo profissional é a PÚBLICA, cuja base é formada pelo funcionalismo

Força Sindical; UGT; CTB; NCST; CSP Conlutas; PÚBLICA; CGTB; UST; CBDT NACIONAL; CSP; CENASP; e outras centrais sindicais.

público. Raimundo identificou esse processo como fruto da demanda de segmentos que se consideravam sub-representados no plano das centrais sindicais. Esse também seria o caso da CSB: “a base de fundação dessa central é muito próxima dos profissionais liberais, porque, lá atrás, ela foi patrocinada pela confederação dos profissionais liberais para criar uma central que pudesse representar seus interesses” (RAIMUNDO, 2020).

Conforme João, o “racha setorial” guarda relação, ainda, com o processo de fusão que gerou a UGT, definida por seus dirigentes como uma central dos setores de comércio e serviços. Interessante observar que esse fenômeno não caracterizou o surgimento das entidades antigas, CUT e Força Sindical, ainda que elas sejam mais preponderantes entre trabalhadores de setores específicos – indústria, comércio, serviços e funcionalismo público, no caso da CUT; indústria, no caso da Força. Mesmo para elas, porém, a diferenciação setorial tende a se tornar mais relevante do ponto de vista dos elementos que levam à fragmentação.

Você vai observar que hoje a CUT tem um peso fortíssimo do servidor público e de empresas estatais. Na Força Sindical, você tem um peso fortíssimo das indústrias. Na UGT, vai ter um peso mais forte dos comerciários e serviços. Na CSB, mais serviços também. E, agora, a PÚBLICA, só o servidor público. Mas a CUT tem mais peso que eles entre os servidores públicos, mas eles também são uma referência (JOAQUIM, 2020).

Para Lili, muito mais que o aspecto financeiro, a motivação para fusões e cisões futuras estará no aspecto setorial. Mais especificamente, ela acredita que a força das centrais sindicais estará associada ao grau de representatividade dentro do setor público. “Tem um deslocamento do eixo da ação sindical mais para o funcionalismo público, que começa a ter mais peso na central sindical [...] então pode ter fusão, extermínio, mas das que vão ficar atuando, são as que estão dentro do funcionalismo público que terão mais força” (LILI, 2020). A criação de novas estruturas estaria, portanto, ligada à reorganização dos núcleos de poder sindical, tratando-se justamente de base, filiação e representação. Esse contexto teria, ainda, relação direta com as características dos dirigentes: “por exemplo, o Patah, dos comerciários, presidente da UGT, dificilmente seria presidente da Força Sindical, onde estava vinculado antes, porque ali há um predomínio dos metalúrgicos de São Paulo, e não houve nenhum presidente da Força que não tenha sido metalúrgico de São Paulo” (JOÃO, 2020).

Aqui, é importante recordar que a disputa por adesões nos sindicatos fez com que o aumento da média de trabalhadores filiados às centrais convivesse com a baixa densidade na base. A competição, portanto, se deu mesmo em um cenário de baixa filiação sindical. Para Cardoso (2015), isso ocorre porque uma maior densidade não é indispensável para que a estrutura que reproduz as lideranças de base sobreviva. Assim, sindicatos com poucos filiados

podem negociar coletivamente em nome das bases representadas legalmente e, com isso, alimentar o sistema. “Logo, é interesse dos sindicalistas de base manter a filiação baixa, para, com isso, ter mais controle sobre as eleições e sobre os mecanismos de reprodução de seu poder” (CARDOSO, 2015, p. 506).

O cenário, se assim desenhado, pode intensificar a oligarquização do trabalho organizado, por meio do controle dos mecanismos de reprodução de quadros. Diante disso, é possível que, também para as centrais, as baixas taxas de filiação tenham contribuído, até 2017, para garantir o controle das eleições, reduzindo o risco de perda de sindicatos e, em decorrência, o acesso ao imposto. “Fecha-se, com isso, um círculo de interesses investidos, cuja consequência é maior fragmentação (sindicatos menores, mas em maior número), que enfraquece a representação de base, ao passo em que fortalece os organismos de cúpula” (CARDOSO, 2015, p. 506). Para Raimundo, “a vaidade dos dirigentes” obstaculiza ações concertadas entre as entidades, ao passo que, para Maria, reformas sindicais mais favoráveis aos trabalhadores teriam sido possíveis se os governos do Partido dos Trabalhadores, em especial Lula, tivessem mantido os quadros sindicais afastados da burocracia de Estado, e mais próximos da base.

E aqui não é uma questão de crise de direção, é uma questão de cultura de direção, de um povo que historicamente teve uma forma de gerir o sindicato, de fazer política, tendo o dinheiro garantido, para um povo que não vai ter o dinheiro garantido, que esse dinheiro garantido vai ser junto com a construção que ele fizer, com o serviço que ele oferecer, com o benefício que ele oferecer, com a luta que ele oferecer [...] Se vai ser por local de moradia, por identidade de forma de viver, por fábrica, aí a gente vai ver. Eu penso que isso ainda demoraria pelo menos uns dez anos para acontecer, uma geração para uma mudança significativa nisso (TERESA, 2020).

Para Joaquim, o grande desafio do sindicalismo no Brasil não é a base municipal, mas a ausência de convenções coletivas e acordos nacionais por categoria. As organizações de trabalhadores buscam fazê-los na esfera estadual e “quem acaba assumindo essa negociação é o sindicato mais importante que congrega os demais, a federação”. Ainda de acordo com o entrevistado, “o que temos que repensar no Brasil são duas coisas: primeiro, melhorar as convenções coletivas nacionais; segundo, permitir que os sindicatos tenham presença e organização nos ambientes de trabalho” (JOAQUIM, 2020).

As disputas das centrais sindicais pela base também estariam, atualmente, fortemente atadas à terceirização, em especial na indústria, uma vez que seus trabalhadores passaram a ser representados pelos sindicatos de serviços. Para Teresa, este não é um desafio intransponível. Identificando um problema de leitura do movimento sindical em relação aos terceirizados, ela afirma que, no caso da indústria, é no serviço de segurança que se encontra grande rotatividade,

uma vez que os terceirizados responsáveis pela operação – manuseio do maquinário industrial – tendem a permanecer no emprego. Em muitos casos, porém, há a contratação temporária, mas de forma direta. A entrevistada afirma que assim é, igualmente, para os trabalhadores alocados na cozinha, limpeza, Recursos Humanos e demais atividades que fazem parte da dinâmica industrial. “Então não é real que a gente não consegue acessar, encontrar o terceiro. O sindicato que quiser, consegue” (TERESA, 2020).

Ainda de acordo com Teresa, em outros setores, como o de serviços, há prédios inteiros de empresas com trabalhadores terceirizados. Segundo sua percepção, portanto, “representar o terceiro não é difícil, mas é trabalhoso porque ele é precário. Durante muito tempo eles não se identificavam como trabalhadores [...] falavam ‘não, eu não sou trabalhador, eu sou terceiro’” (TERESA, 2020). Essa precarização se faz ainda mais presente entre os trabalhadores informais ou autônomos, cujo exemplo dado é o dos entregadores de aplicativos de alimentação. João (2020), por sua vez, acredita que “a convivência dentro da mesma central de grupos que vão disputar sindicalmente a mesma base, que está se transformando, começa a ficar insustentável”.

A terceirização altera substancialmente a forma que a gente tem de organização do trabalho e aí o impacto no movimento sindical é enorme, porque altera as bases da organização da representação [...] como se define o que é uma empresa metalúrgica, uma empresa petroleira, se na própria linha de montagem pode ter trabalhadores de empresas diversas. Isso induz muito fortemente uma reorganização sindical que quebra a noção de categoria. Se você pegar onde se tem isso muito forte, ou você tem grandes estruturas sindicais (que é o caso da Alemanha, por exemplo, com um grande sindicato que representa quase toda a indústria), ou você tem sindicatos por empresas (que é o caso do Japão; o sindicato da Toyota, o sindicato da Mitsubishi, que são sindicatos do conjunto daqueles trabalhadores que estão vinculados àquela empresa, seja terceiro, seja primeiro). Então essas são coisas que a gente vai assistir ainda. Por isso, a mudança da terceirização é a mudança mais pesada do ponto de vista da reorganização sindical (JOÃO, 2020).

Diante disso, João acredita que, assemelhado ao que se observa nos Estados Unidos, podem surgir inúmeros sindicatos por empresa, aglutinados em uma única associação de pico. Contudo, cabe lembrar que um dos impactos da Reforma, descrito na seção anterior, é a possibilidade de formação de comissões de representação dos trabalhadores no local de trabalho, sem a mediação sindical. Isso levaria a maior fragmentação, dado que essas instâncias, comissão e sindicato, passariam a concorrer entre si, dificultando a conformação de um cenário pautado pelos sindicatos por empresa¹⁵⁷. Por seu lado, Raimundo acredita que, assim como tem ocorrido com as entidades patronais, pode haver um movimento de fusão de sindicatos. No

¹⁵⁷ Porém, de acordo com a REMIR, com um ano de Reforma, a medida parecia não ter tido êxito, dado que apenas 9% dos entrevistados informaram a criação de comissões. Em alguns casos, a tentativa de criá-las, por parte dos empregadores, foi impedida pelo sindicato. Outra estratégia sindical foi se antecipar e incluir a rejeição de sua criação como cláusula nas convenções e acordos coletivos firmados (OLIVEIRA et al, 2018).

plano das centrais, porém, eventuais fusões estariam mais associadas ao fortalecimento político que o setorial ou o financeiro. Isso porque, até a Reforma Trabalhista, as centrais estavam concentradas em ampliar suas bases para atingir os critérios da representatividade, deixando em segundo plano seu papel enquanto interlocutoras dos trabalhadores no âmbito nacional.

Em parte, isso teria ocorrido por uma acomodação ao arranjo de negociação dos governos do Partido dos Trabalhadores. A concentração de esforços na base naquele período não se traduziu, entretanto, em uma maior identificação ou fidelidade, aumentando os desafios hoje colocados (RAIMUNDO, 2020). Esse aspecto pode ser complementado pela percepção de Maria, para quem as centrais, em determinadas ocasiões, limitaram as demandas da base que atendia aos seus chamados de ação política. Logo, “ao mesmo tempo em que elas [as centrais] dirigem esse processo de luta, elas conseguem fazer com que esse movimento reclua” (MARIA, 2020). Talvez por isso o desafio da força política esteja latente, já que, “para se manter uma organização sindical, [se] precisa ter força política dentro da sua representação de base. E algumas dessas entidades começaram a perceber que essa força é frágil” (RAIMUNDO, 2020). Lili fornece uma visão a esse respeito, partindo das duas principais centrais sindicais:

Você tem um trabalho de capilarização na classe trabalhadora, pela elite burguesa, via centrais sindicais [...] A Força faz isso. Cria um colchão de amortecimento das lutas operárias, se aproximando de instituições ligadas à grande burguesia do Brasil. A CUT fez isso em um determinado momento [...] a CUT foi tomando um outro posicionamento político, esse da CUT cidadã, dialogando mais com o Estado burguês e amortecendo as lutas da classe trabalhadora [...] a CUT não parte para a emancipação da classe. A Força nasce como uma organização extremamente ligada ao patronato já, já tem esse perfil na sua fundação, tanto é que a articulação que monta a Força são vários sindicatos patronais (LILI, 2020).

Como lembra Teresa, o papel de representação nacional das centrais, e das confederações, difere das federações e sindicatos, que têm maior proximidade com os trabalhadores. A estrutura sindical hierárquica acaba por se traduzir em uma escala de dependência em relação à base e, “na medida que eles [os sindicatos] passam por essa dificuldade [sobrevivência política e financeira], eles levam essa dificuldade para a federação, que leva para a confederação, que leva para a central” (TERESA, 2020). Nesse sentido, para João, não se vislumbra a unificação no plano das centrais, apenas na base, na esteira do aspecto setorial da fragmentação. Isso se daria com a fusão de sindicatos, criando grandes entidades por setor, o que levaria à perda de função das centrais, que estaria, então, exercida por essas novas estruturas.

Tendo isso em vista, acredito que todas as perspectivas trazidas aqui, ainda que diferentes, convirjam ao assentir que o recrudescimento ou não do processo de fragmentação das centrais sindicais no cenário de luta por sobrevivência política e financeira está

inescapavelmente atrelado à conformação dos sindicatos e trabalhadores na base. Portanto, “ou os sindicatos continuam fortes nas bases, continuam existindo e fazendo a central existir, ou as centrais vão desaparecer” (TERESA, 2020).

5.2.3 Partidos políticos

É certo que partidos políticos abrigam diversos interesses, mas, em alguns casos, os entrelaçamentos organizacionais com determinado grupo são estreitos a ponto de não parecerem entidades separadas. Trata-se de uma relação simbiótica onde a cooperação eleitoral persegue um tipo de acesso às arenas decisórias que não poderia ser garantido de outra forma¹⁵⁸ (CIGLER, 2004; THOMAS, 2004). No caso brasileiro, o processo de fragmentação das centrais sindicais pode estar associado às suas relações com os partidos políticos, que teriam nelas seus *braços sindicais* (DAL ROSSO, 2013). Diante disso, a primeira pergunta que se coloca é se as centrais se fragmentaram em proporção combinada aos partidos.

Assim como o número de centrais sindicais existentes, o número de partidos políticos não é suficiente para determinar a fragmentação. Dessa maneira, o Número Efetivo de Partidos (NEP) traz a ponderação do peso de cada legenda a partir do número de deputados de cada bancada¹⁵⁹. Nesse sentido, o Quadro 6 traz a relação do número real de partidos e o NEP por ano – equivalente ao início das legislaturas entre 1986 e 2018. Na sequência, o Gráfico 7 auxilia na visualização do NEP ao longo desse período. De saída, é relevante pontuar que a fragmentação partidária se intensificou no pós redemocratização, acentuando-se, de forma crescente, nos anos 2000, tal qual se observou para as centrais sindicais.

Quadro 6 – Fragmentação partidária na Câmara dos Deputados (1986-2018)

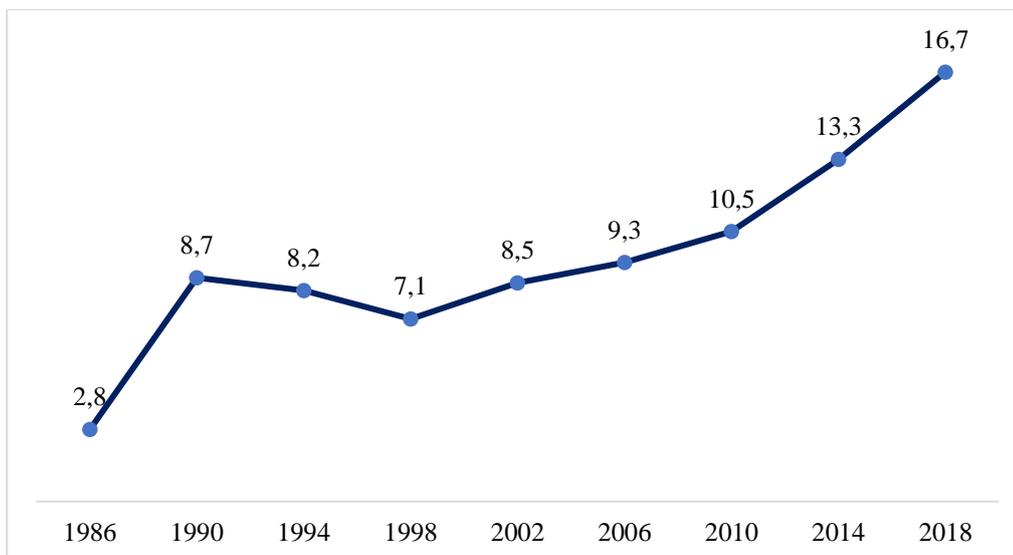
| | 1986 | 1990 | 1994 | 1998 | 2002 | 2006 | 2010 | 2014 | 2018 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Número Absoluto (N) | 12 | 19 | 18 | 18 | 19 | 21 | 22 | 28 | 30 |
| Número Efetivo de Partidos (NEP) | 2,8 | 8,7 | 8,2 | 7,1 | 8,5 | 9,3 | 10,5 | 13,3 | 16,7 |

Fonte: Elaboração minha (2021) com base em Melo (2019).

¹⁵⁸ O estudo comparado de Thomas (2001) entre democracias tradicionais, novas e em transição, apresenta uma tipologia para as relações entre partidos e sindicatos, que podem variar entre integração, envolvimento e confronto. Em outro estudo comparado, de tipo *cross-regional*, Allern e Bale (2017) apontam que, havendo integração, ela pode se dar com base no alinhamento, interligação, vinculação ou conexão.

¹⁵⁹ Proposto por Markku Laakso e Rein Taagepera, em 1979. O cálculo leva em consideração o número de siglas, bem como seu peso relativo ponderado – tamanho de cada bancada frente às demais em relação ao total de cadeiras no parlamento.

Gráfico 7 – Fragmentação partidária: Número Efetivo de Partidos (1986-2018)



Fonte: Elaboração minha (2021) com base em Melo (2019).

Em 1986, havia um número efetivo de partidos de 2,8 frente a 12 totais. Em 1990, no pós promulgação da Constituição Federal, essa relação passou a 8,7 para 19. Nos anos 1990, com um número real de partidos igual a 18, em 1994 e em 1998, o número efetivo de partidos correspondeu a 8,2 e 7,1, respectivamente. Em 2002, ano em que Lula foi eleito para seu primeiro mandato, a relação era de 8,5 para 19 partidos ocupantes de cadeiras na Câmara dos Deputados. Em 2006, 2010 e 2014, a fragmentação partidária se intensificou, sendo o número efetivo de partidos igual a 9,3, 10,5 e 13,3, respectivamente. Nessas legislaturas, o número real de partidos foi de 21, 22 e 28, também respectivamente. Tal intensificação se deu, sobretudo, a partir de 2010, não tendo as alterações legais produzidas em 2017¹⁶⁰ causado efeito sobre o NEP de 2018 (MELO, 2019).

Recuperando Sartori (1996), Melo (2019, p. 208) destaca que, mais que o arcabouço legal, "é necessário saber se existem ou não partidos enraizados em todo o país e com capacidade para constranger as opções do eleitor, canalizando o seu voto e mantendo-o em uma relação de relativa fidelidade". Apesar da existência de grandes partidos, aqueles de porte médio impulsionaram um processo de diferenciação regional, incapaz de interditar a fragmentação. Em paralelo, a existência de grandes centrais sindicais – CUT e Força Sindical – já nos anos 1990, não foi capaz de impedir o surgimento de outras entidades, cujos fatores

¹⁶⁰ São elas: "i) a proibição de coligações nas eleições proporcionais a partir de 2022; ii) a introdução de uma cláusula de desempenho como condição para acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao Horário Gratuito no rádio e na TV; e iii) o fim do quociente eleitoral como cláusula de barreira nos estados" (MELO, 2019, p. 202).

emergentes de diferenciação podem estar entre os apontados até aqui. Quanto aos efeitos da fragmentação partidária, o mais nítido está na dificuldade apresentada ao governo para a formação de maiorias estáveis, impactando as chances de aprovação de sua agenda na Câmara dos Deputados. Para as centrais, um cenário fragmentado também representa maiores custos para a coordenação da ação coletiva entre interesses divergentes. Cabe ressaltar que o NEP, para os partidos, e o indicador utilizado para a fragmentação das centrais, o Índice de Gini, são medidas distintas e não diretamente comparáveis.

Assim, para compreender as relações entre partidos políticos e centrais sindicais, é necessário um olhar mais atento, levando em consideração que, conforme Collier e Collier (2002), as origens das organizações sindicais, e sua constituição em termos sobretudo ideológicos, estão associadas ao tipo de atuação política, e não diretamente à força dessa atuação. Tendo isso em vista, destaco que, de modo geral, os entrevistados enfatizaram as distintas visões políticas sobre a ação sindical como o aspecto chave para a compreensão da fragmentação no plano das centrais. Isso não significa, contudo, que não haja unidade em determinados momentos. Conforme Teresa, Joaquim e Lili, o DIEESE cumpre papel fundamental nessa articulação. “Quando a gente chama, vai quem se identifica com a gente. Se a CUT chama, vai quem se identifica com a CUT. Agora, se o DIEESE chama, é como se ele tivesse uma moral para chamar todo mundo” (TERESA, 2020). Para tanto, o DIEESE organiza o chamado Fórum das 11, convocado quando se trata “de uma ação de mais unidade, de mais peso político” (TERESA, 2020). As seis centrais reconhecidas em sua representatividade – CUT, FS, UGT, NCST, CTB e CSB – compõem o Fórum das 6, convocada, conforme Teresa e Joaquim, para assuntos “mais formais”, ou que geram maiores conflitos entre a totalidade de centrais existentes. As pautas discutidas entre o grupo mais restrito são apresentadas, depois, no Fórum das 11.

Joaquim (2020) vê a fragmentação como “coisa natural no movimento sindical”, uma vez que as entidades se reúnem “de acordo com sua política de ação, suas metas de relações políticas, de ação sindical”. Para ele, a existência de inúmeras centrais não impede atuações unitárias, algo que, conforme sua percepção, vem crescendo nos últimos dez anos. Por sua vez, Lili (2020) acredita que “as centrais sindicais, a pulverização na quantidade, [...] não reflete necessariamente um comportamento na base de atomizar a ação sindical [...] Do ponto de vista de ganho para o trabalhador ter duas, ter dez centrais não faz muito efeito na luta cotidiana”. Já Maria (2020) recorda que “a maior greve geral da história é recente, construída com essas

diferenças e transversalidades, mesmo com as diferenças políticas e de concepção sindical. Isso é fundamental para o processo de luta”.

Para Rodrigues (2015), porém, a pluralização da representação no topo não pode ser explicada apenas em função das diferenças comumente estabelecidas na literatura especializada, a exemplo de Reis (2009), que categoriza os expoentes das centrais sindicais em sindicalismo pragmático (UGT e NCST), sindicalismo cidadão (CUT e Força Sindical) e sindicalismo classista (CTB e CGTB). A própria separação entre Novo Sindicalismo e Sindicalismo de Resultados, já apresentada, pode escamotear meandros da ação sindical. Em avaliação crítica, Lili (2020) acredita que tal separação “apaga a história”, tendo em vista que “quem ficou na resistência das lutas operárias nas empresas foi muita gente do Partidão, e muitos se tornaram depois PCdoB. Ali havia um trabalho operário antigo, de resistência, porque tivemos muitas empresas compactuando com a ditadura militar e entregando trabalhadores”.

Aqui se abre uma nova perspectiva a respeito de algumas das fragmentações ocorridas durante os anos 2000. No capítulo anterior, apresentei a intensificação do processo de fragmentação das centrais sindicais em torno de 2008. Naquele momento, para alcançar a representatividade comprovada e receber fatia do imposto sindical, tanto fusões como cisões teriam sido pragmáticas. Até então, as cisões estavam orientadas por desalinhamentos políticos, como ocorreu, por exemplo, com Força Sindical e SDS, nos anos 1990, e com Intersindical e CSP Conlutas, criadas a partir de conflitos na CUT, nos anos 2000. No plano institucional, a participação em arranjos como o FNT, durante o governo Lula, espelhou esses alinhamentos e, em decorrência, os dissensos que saíram deles.

Diferente do que se tem apontado na literatura especializada, os entrevistados não acreditam que o aspecto financeiro tenha levado à criação da CTB, em 2007. Conforme João, essa cisão esteve mais relacionada à visão da ação sindical, do próprio papel do imposto e da unicidade, defendidos pelos membros ligados ao PCdoB, então filiados à CUT. Por outro lado, Lili (2020) afirma que “eles resolveram integrar a CUT, mas sempre com a posição de em algum momento ter a sua própria central [...] existe um pragmatismo dado depois de 2008, para recolher o imposto, mas tem que resguardar a originalidade das centrais, como a própria CTB”. Uma vez que a CTB é composta, majoritariamente, por membros do PCdoB, partido que integrou a base política dos governos do Partido dos Trabalhadores, essa perspectiva igualmente não parece adequada às cisões fruto dos dilemas da adesão. Também a criação da NCST estaria associada às “confederações getulísticas típicas” (JOÃO, 2020), que, por defenderem o modelo confederativo, não haviam aderido às centrais sindicais. Após 2008, para evitar que os recursos

recebidos da base passassem ao FAT, essas entidades se aglutinaram para criarem a Nova Central, visando, sobretudo, a defesa do sistema confederativo e do artigo 8º da Constituição Federal de 1988. O objetivo estaria, assim, muito mais em exercer um contraponto de visão sindical no plano das associações de pico (JOÃO, 2020; RAIMUNDO, 2020).

No que se refere aos partidos, é interessante notar que essa relação se confunde com o próprio surgimento de entidades gerais de trabalhadores. Já em 1912, a Confederação Brasileira do Trabalho (CBT) foi criada pelo partido de Hermes da Fonseca, enquanto, em 1929, o PCB criou a Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB). Saltando para os anos 1990, sinalizei em capítulo anterior o alinhamento da Força Sindical à agenda de Collor, que levou o então secretário geral da entidade, Enilson Simões de Moura, a criar a SDS. Filiado ao PSDB, o sindicalista operou a aproximação dessa central com o governo de Fernando Henrique. Interessante destacar que tal dissidência levou Paulo Pereira da Silva, o Paulinho da Força, à presidência da Força Sindical, em 1999. Apesar disso, somente nos anos 2000 que se tornaram mais estreitos e evidentes os laços entre partidos e centrais. Assim, ainda que a maior parte esteja associada a algum partido, essa associação se deu de modo heterogêneo¹⁶¹ (RODRIGUES, 2015).

Para ilustrar melhor essas relações, irei aportar as categorias analíticas sugeridas por Rodrigues (2015): partidarismo orgânico e partidarismo inorgânico. A primeira se refere às centrais sindicais cujos dirigentes são, em sua maioria, filiados a um mesmo partido ou a poucos partidos, que, embora diferentes, apresentam mínimo alinhamento programático. Este é o caso de centrais como CUT (PT), CTB (PCdoB e PSB), CGTB (PPL), Conlutas (PSTU) e Intersindical (PSOL). Por sua vez, nas centrais sindicais de partidarismo inorgânico, os dirigentes não são filiados a partidos e, quando são, distam entre si em termos de seus programas. São elas: Força Sindical (PSDB e SDD), UGT (PPS, PTB e PSD), CSB (PMDB e PDT) e NCST (PDT e PSDB). Essa categorização foi espontaneamente corroborada por Joaquim:

Mais próximos dos partidos são CUT, Conlutas e CTB. A Força Sindical, a UGT, a Nova Central, mesmo a CSB, você tem sindicalistas que não são filiados a partidos ou, se são filiados, essa tendência [partidária] não é forte na direção das entidades [...] não há tirada de posição fechada [...] no conjunto geral, as centrais não tendem a fechar com um partido só, não (JOAQUIM, 2020).

¹⁶¹ Como destaca Rodrigues (2015), as análises da literatura nacional se dedicaram às relações de entidades e partidos específicos, sobretudo a CUT e o Partido dos Trabalhadores e, em menor grau, a Força Sindical e os governos Collor e Fernando Henrique.

Perguntado se, a despeito de não haver identificação com partido político específico, as centrais tendem a se relacionar com partidos situados em determinados espectros ideológicos, o entrevistado concordou: “A Força Sindical, por exemplo, tem boas conversas com os partidos de centro, PDT, PSD, Solidariedade, mesmo o PSDB” (JOAQUIM, 2020). No caso do PSDB, Teresa informa ter havido uma tentativa de criação de entidade sindical, frustrada em função de seu eleitorado estar situado nas classes médias. É reforçada a presença do partido na Força Sindical, que, conforme pontuado em capítulo anterior, e por alguns das(os) entrevistadas(os), tem segmentos próximos ao PDT, destacando-se a figura de Carlos Lupi (JOÃO, 2020; TERESA, 2020).

O PSDB também tem ligações com a NCST, que, conforme Teresa (2020), é, em termos partidários, uma central “solta, sem identidade”. Isso se deve, nas palavras de Raimundo (2020), ao fato da Nova Central “se declarar como uma central pluripartidária, porque ela foca mais sua atuação no sistema confederativo”. Há, para Teresa, clivagens de proximidade, a exemplo da promoção política que, de acordo com ela, a Força Sindical tem feito de Flávio Dino (PCdoB) no âmbito nacional. Quanto à proximidade da UGT com o PSD, João destaca a figura de Gilberto Kassab. Embora não haja elementos suficientes para explorar essa tese, é interessante perceber que, em alguns casos, a associação parece ser mais de tipo personalista que partidária, reforçando a importância de um aprofundamento nas características dos dirigentes sindicais, como sinalizei na seção anterior.

Essa perspectiva é complementada por Teresa (2020), para quem “os sindicalistas que estão hoje dirigindo a nossa classe não tem nada de ideologia: não são social-democratas, não são comunistas, não são nada, eles são sindicalistas”. Ainda de acordo com a entrevistada, a frágil identificação ideológica dos dirigentes sindicais faz com que a base se movimente entre diferentes centrais, dificultando a construção de laços mais fortes com as entidades. Ela corrobora que isso ocorra nas centrais à direita: “Até 2017, quando o desconto do imposto sindical era obrigatório, tinha muito sindicato que existia para arrecadação. Então não tinha uma lógica de ideologia. Inclusive, sindicatos que hoje estão filiados à UGT, amanhã à Força Sindical, amanhã à Nova Central. Sempre à direita” (TERESA, 2020).

Já no caso das cisões partidas da CUT, Teresa (2020) reforça o caráter ideológico dos dirigentes, em especial em função do grupo majoritário nessa entidade ser “mais institucional, mais burocrático”, ao passo que aqueles que saíram para formar outras estruturas seriam mais “de luta”. A fragmentação, portanto, já estava dada mesmo antes da cisão, mas do ponto de vista da ação política, que se expressam nas variadas correntes: “A gente sempre teve um

conceito de que toda ação sindical deveria ser uma escola, um experimento das nossas ideias socialistas, então isso também diferencia bastante a ação sindical dos grupos políticos, porque quem acredita no comunismo, no socialismo, vai agir de um jeito, quem não acredita, vai agir de outro” (TERESA, 2020).

Nas centrais sindicais de partidarismo orgânico, a proximidade com partidos programaticamente alinhados entre si se dá não apenas no plano dos principais dirigentes nacionais, estendendo-se pela cadeia representativa, dos sindicatos de base às direções estaduais. Essas entidades tendem a se relacionar com partidos à esquerda do espectro político, como PT, PCdoB, PSB, PPL, PSOL e PSTU. No caso do PSOL, destaca-se que algumas de suas correntes integram a Conlutas, embora majoritariamente o partido esteja ligado à Intersindical. Partidos de centro e à direita no espectro político – PMDB, PTB, PSD, SDD, PSDB e PPS – estão, com maior frequência, ligados às centrais de partidarismo inorgânico. Interessante observar que o PDT compõe, ao lado do PMDB, a CSB, e outras centrais em menor escala. Isso porque o partido não orienta de modo expresso seus filiados a integrar uma determinada central, como ocorre com os demais, situados à esquerda (RODRIGUES, 2015).

A proximidade das centrais sindicais de partidarismo orgânico com partidos à esquerda parece indicar que, ao passo que estes “[...] possuem de fato o protagonismo de trabalhadores sindicalizados em suas fileiras, os partidos de centro ou direita buscam filiações individuais de dirigentes sindicais para criar suas linhas de diálogo com essas categorias” (RODRIGUES, 2015, S/N). Para os entrevistados, essas relações, de fato, ajudam a explicar o processo de fragmentação das centrais sindicais. Há duas visões dissonantes. A primeira é a de Maria (2020), para quem “tem uma certa influência, mas não que seja determinante”. O exemplo dado é o da CSP Conlutas, que, segundo ela, conta com filiados ao PSTU e ao PSOL, mas também a partidos como PDT e PSD. Para ela, isso se deve à baixa identificação partidária dos brasileiros, bem como à não verificação de divergências programáticas entre centrais que se pulverizaram, a exemplo de CUT e CTB, ou em função da existência de entidades mais pragmáticas eleitoralmente, como Força Sindical e NCST.

Para Joaquim, que traz a segunda visão dissonante, uma vez que a maior parte das centrais sindicais não guarda relação estreita com partidos políticos específicos, razões partidárias não explicam a fragmentação. A explicação estaria, antes, no “racha setorial” mencionado na seção anterior. Assim, “eu não diria que a fragmentação se deu por questões partidárias, eu acredito que não foi isso [...] muito mais que fragmentação partidária, nós temos fragmentações nacionais que representam setores do trabalho” (JOAQUIM, 2020). Já para

Raimundo (2020), as relações das centrais com os partidos “tem total interferência” no processo de fragmentação. Se aproximando da perspectiva de Dal Rosso (2013), Teresa (2020) explica que quase todas as entidades “se enraizaram nos partidos, e os partidos aproveitaram para pegar esse quinhão também, porque o sindicalista tem certa influência sobre a base. Quando havia dinheiro, isso significava uma campanha caríssima”.

Joaquim traz uma inversão na perspectiva das relações entre centrais sindicais e partidos políticos. Para ele, de modo geral, não são os partidos que se utilizam das entidades como “braços sindicais”, mas as entidades que se utilizam dos partidos para defender suas pautas nas arenas políticas. Isso traria, em especial para as seis principais centrais, maior acesso à diversidade de partidos existentes, ampliando as chances de pautar os interesses dos trabalhadores.

Isso acaba se transformando em uma força do movimento como conjunto, porque se a CUT não consegue dialogar com a Câmara, quem abre esse espaço é a Força Sindical, que leva todo mundo lá para conversar com o presidente. Então, o que aparentemente é negativo também se torna uma força no momento em que você precisa de um diálogo com o Congresso Nacional [...], nós nos utilizamos do fato de que aquele está aqui, aquele acolá, e isso acaba jogando para dentro dos partidos o debate da nossa pauta. Estar tudo numa cesta só, para o movimento sindical não é bom. Eu tendo a falar que o movimento sindical, quanto mais plural ele for na sua essência, melhor é, porque no próprio local de trabalho é assim [...] não é uma coisa esquemática de que nós apoiamos um partido e vamos até lá embaixo. Então esse respeito à pluralidade é positivo [...], essa fragmentação nem sempre ela é negativa no movimento. Negativo seria ser um bloco único, e o movimento não é bloco único, o local de trabalho também não é bloco único em termos de partido (JOAQUIM, 2020).

Chamo a atenção, porém, para os limites dessa perspectiva, quando observadas as divergências de pautas entre as diferentes centrais. De acordo com Murillo e Scharank (2005), a concorrência sindical abriga tensões próprias, quando conectada à competição partidária e às dinâmicas entre organizações rivais e desafiantes. Essas tensões próprias são bem ilustradas por Raimundo (2020): “a gente percebeu agora pelas eleições municipais [pleito de 2020] que há uma tendência do eleitorado de não ir mais para os extremos [...] quer ficar ali no centro, centro esquerda ou centro direita. As centrais que têm esse comportamento podem, talvez, sobressair”. Para ele, esse cenário tem se traduzido em dificuldades para se estabelecer quem será apoiado nas eleições presidenciais de 2022, pois, “a depender de quem estiver a frente do comando político do país, isso vai ter vai ter peso na fragmentação ou na união das centrais” (RAIMUNDO, 2020). Caso a tendência ao centro se confirme, o quadro pode ser menos danoso para entidades “mais em cima do muro”, como a NCST, que não conta com vínculos partidários definidos.

Raimundo destaca, ainda, o papel do fim das coligações para as eleições proporcionais, fazendo com que pequenos partidos não tenham tido sucesso na composição das câmaras

municipais em 2020. Assim, uma mudança institucional da regra eleitoral pode impactar as relações das centrais com os partidos, na medida em que, “cada vez mais afunilando esse grupo, você tende a afunilar dentro das organizações que também estão junto desses partidos” (RAIMUNDO, 2020). Nesse contexto, chama a atenção o rumo que levará o grupo de centrais de partidarismo orgânico, com ligações ideológicas bem delimitadas. Além disso, com a perda da hegemonia do Partido dos Trabalhadores como representante eleitoral da esquerda, novas possibilidades teriam se aberto, combinadas ao entendimento do papel do movimento sindical para esse espectro político. Isso porque, para a esquerda, o trabalho organizado é um ativo político, um recurso de poder.

Teresa (2020) traz o exemplo da Intersindical: “a Intersindical não precisa do PSOL no sentido de ser um braço político, mas o PSOL precisa da Intersindical para o trabalho de base, para entender as demandas da base, para escutar”. No que se refere às relações entre o PT e a CUT, os entrevistados são unânimes em ressaltar a força de seus vínculos. Para João, a relação entre as tendências políticas que se mantem no PT e que compõem a CUT é direta. Desse modo, não é possível compreender fielmente as fragmentações saídas da central sem um aprofundamento nessas diferentes correntes e nas razões pelas quais, no plano partidário, elas ocorreram. “Eu olho para essa miríade ideológica como muito mais determinante, em especial para a fragmentação *cutista*, do que o dinheiro. O mesmo eu não posso dizer dos legalistas que se pulverizaram” (JOÃO, 2020). Nesse esteio, Teresa entende que a relação da CUT com o Partido dos Trabalhadores é a principal explicação para a saída do grupo que viria a formar a Intersindical, podendo se estender esse entendimento à CSP Conlutas.

Em 2005, as diversas correntes da CUT resolveram não atender a tese guia, porque quando o governo Lula começa há uma grande contradição no movimento, que é aquela do representante dos trabalhadores virar o patrão. E o Lula implementa, já no início do governo, a reforma previdenciária do setor público. Há um racha aí e esse racha vai desembocar no racha dentro da CUT. Essa fração minoritária que sempre compôs a CUT resolve não compor, porque a tese guia vai para o debate, inclusive o Lula foi nesse congresso, como presidente já, ela vai para o debate, perde e sai da CUT – e resolve criar a Intersindical e, conseqüentemente, você tem a criação do PSOL, mas aí um pouco mais para a frente [...] tem muito conteúdo de luta aí. O pessoal do Conlutas também estava rachado anterior a essa lei de 2008” (LILI, 2020).

Já a razão da Intersindical e da CSP Conlutas não comporem uma única entidade, estaria, em grande medida, na organização da ação sindical. Olhando, em primeiro lugar, para a Intersindical, havia segmento contrário à criação de uma central sindical, segmento que compõe a Intersindical - Instrumento. Diante disso, a Intersindical - Central e a CSP Conlutas vislumbraram uma unificação, impedida por diferentes leituras “do papel do sindicato e de quem cabe no sindicato”. Nas palavras de Teresa (2020), a Conlutas “queria colocar estudante,

que é estágio da vida, não profissão. Outra coisa com a qual não concordavam, a representação de todos que vivem da sua renda, independentemente de serem empregados formais ou não”.

Para Allern e Bale (2017), a associação entre a esquerda e os sindicatos se mostrou a mais relevante quando se trata da relação entre partidos políticos e grupos de interesse. Tenha ela se fundado em uma história e ideologia compartilhadas ou apenas na conveniência, foi essa relação que, em grande medida, garantiu ganhos materiais aos trabalhadores, não só empregos, mas um mercado de trabalho regulamentado. Embora as mudanças políticas e econômicas das últimas décadas pareçam indicar a diluição desses vínculos em diversos países, os autores demonstram que estes são mais densos naqueles nos quais os partidos não contam, ou contam menos, com o Estado para o financiamento de suas atividades. Os resultados alcançados pelos autores sugerem que mudanças estruturais podem restringir, mas não dirimir os vínculos entre sindicatos e partidos de esquerda. Neste ponto, é interessante trazer uma perspectiva que se sobrepõe àquelas já apresentadas, a respeito do fim da compulsoriedade do imposto sindical: “quem financia a esquerda é o movimento sindical [...] então não se atacou o sindicato, se atacou a fonte de financiamento da esquerda, que eram os sindicatos, que financiavam boa parte da luta de movimentos sociais. Hoje o sindicato não tem mais condições de fazer isso” (LILLI, 2020).

Ao relativizar a relevância do papel do financiamento para a fragmentação, dada a conjuntura de reorganização das centrais após a Reforma Trabalhista, a hipótese do papel das relações dessas entidades com os partidos políticos ganha força: “Se as centrais começarem a se fundir em algum momento, a gente pode caminhar para dizer que a pulverização tem a ver com dinheiro. Se elas continuarem do jeito que elas estão, fragmentadas, não tem o imposto” (JOÃO, 2020). Esse argumento retoma a relevância da pluralidade de visões a respeito da ação sindical na constituição do movimento como um todo, já que “a sua opção política o define enquanto identidade” (JOÃO, 2020).

5.3 Um ciclo incompleto

Com a eleição de Jair Bolsonaro (PSL), em 2018, se intensificou o processo de desmonte de direitos, destacando-se a Reforma da Previdência (EC nº103), aprovada em novembro de 2019. No campo trabalhista, é parte da agenda do governo uma reforma da organização sindical, preenchendo alterações não previstas pelas mudanças institucionais de 2017. Essa agenda se constrói sem que os efeitos alardeados pela Reforma Trabalhista se concretizem, sendo

encampada pela equipe responsável pelo Ministério da Economia¹⁶², que abriga parte das funções antes exercidas pelo Ministério do Trabalho, este extinto. Conforme dados do DIEESE (2019), o percentual de assalariados formais frente ao total de assalariados passou de 49,8%, em 2014, para 45%, em 2019. A taxa de desocupação e desalento saltou de 8,1% para 15,5%, no mesmo período. A taxa de desemprego, que era de 6,8%, em 2014, por sua vez, atingiu 11,8%, em 2019¹⁶³. Os efeitos sobre a ação sindical são latentes. Embora o número de greves tenha caído na passagem de 2018 para 2019, de 1.453 para 1.118, esses efeitos se expressam mais significativamente pelas pautas, agora mais enxutas e defensivas, a exemplo da regularização salarial, que figurou 40,9% dos movimentos grevistas em 2019 (MARCELINO & GALVÃO, 2020).

Conforme documento elaborado pelo DIAP (2019a), a Reforma Trabalhista conta com três fases, sendo sua aprovação, ao lado da terceirização, apenas a primeira. Ali, o foco estava no enfraquecimento dos sindicatos, do judiciário trabalhista e na restrição de direitos. A segunda fase, já no governo Bolsonaro, visa minar ainda mais as fontes de financiamento das entidades. As mudanças institucionais que fazem parte dessa etapa são as medidas provisórias nº 870, nº 871 e nº 873. A primeira extinguiu o Ministério do Trabalho. Não tendo sido aprovadas pelo Congresso Nacional, a MP nº 871 se dirige aos sindicatos rurais, enquanto a de nº 873 se volta aos servidores públicos e trabalhadores do setor privado. A última fase, que deverá integrar a anterior, posto que inconclusa, está na criação do Grupo de Altos Estudos do Trabalho (GAET) no âmbito da Secretaria Especial da Previdência e Trabalho, pertencente ao Ministério da Economia (Portaria nº 1.001, de setembro de 2019). A tarefa do GAET é enviar ao parlamento uma proposta de reforma sindical por meio de PEC.

O grupo se organiza em torno de eixos temáticos: economia do trabalho; direito do trabalho e segurança jurídica; trabalho e previdência; e liberdade sindical. Este último irá discutir o formato e a representatividade das negociações coletivas, além do registro sindical, sendo coordenado por Helio Zyberstajn, professor da Universidade de São Paulo. Vale destacar que o grupo voltado ao direito do trabalho e à segurança jurídica também envolve questões relevantes para a organização sindical, tendo como temas a desburocratização de normas legais e a redução da judicialização¹⁶⁴ (DIAP, 2019a; 2019b).

¹⁶² O novo ministério reuniu os antigos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

¹⁶³ Dados referentes ao terceiro trimestre do ano – indicadores trimestrais.

¹⁶⁴ Também é interessante notar que esse grupo temático é coordenado por Ives Gandra Martins Filho, ministro do Superior Tribunal do Trabalho, que, como chamaram a atenção Marcelino e Galvão (2020), foi responsável por

A despeito da já substantiva redução da arrecadação do imposto sindical, a MP nº 873/2019 visava dificultar o recebimento de recursos por meio da limitação da cobrança de qualquer contribuição aos trabalhadores sindicalizados¹⁶⁵. O Poder Executivo também definiu a individualidade do exercício do direito de oposição, não podendo mais ser votado em assembleia, e vedou o desconto de qualquer contribuição feita ao sindicato em folha de pagamento. Embora não tenha sido votada no prazo necessário à sua conversão (120 dias), a MP sinaliza o projeto de Bolsonaro para os trabalhadores.

O projeto de aprofundamento da reforma é ainda mais sentido pela Lei nº 13.874/2019, a lei da liberdade econômica, que dispensa empresas com até vinte empregados do registro de ponto, e pela MP nº 905/2019, que, entre outras alterações, cria o Programa Verde e Amarelo¹⁶⁶. Essa medida, ainda, impede os sindicatos de participar das negociações de PLR, dobra as parcelas de seu pagamento (de duas para quatro) e gera entraves à fiscalização do trabalho, além de retirar do sindicato a prerrogativa de interdição do local em caso de situação de risco iminente (MARCELINO & GALVÃO, 2020).

Diminuir a CLT é diminuir o custo do trabalho. Você tem que buscar meios de cada vez mais incorporar aqueles trabalhadores na legislação que ali está, aumentar o número de gente com proteção social [...] então eu sinto que a reforma que o Temer fez e que o Bolsonaro quer implementar é mais para diminuir o valor do trabalho, diminuir o valor do trabalhador. Isso não é uma reforma, né, não é um debate, uma reforma tem que ser uma coisa mais negociada com trabalhadores, empresários e o próprio governo (JOAQUIM, 2020).

Com base na nota do DIEESE analisada por Marcelino e Galvão (2020), de modo geral, a MP nº 905/2019, no que diz respeito ao sindicalismo, “[...] enfraquece os mecanismos de registro, fiscalização e punição às infrações; [...] reduz o papel da negociação coletiva e da ação sindical; ignora o diálogo tripartite como espaço para mudanças na regulação do trabalho” (DIEESE, 2019, p. 1). Para as autoras, o objetivo do governo está, além do aprofundamento da intervenção insidiosa nas entidades sindicais, na queda drástica da densidade sindical, dado que, ao sujeitar os associados às multas, é razoável esperar um processo de dessindicalização. Nesse contexto, Rogério Marinho, então secretário especial de Previdência e Trabalho, reacendeu o

multar sindicatos da Federação Única dos Petroleiros (FUP) por duas greves, uma, de apenas dois dias, no final de 2019, outra no início de 2020.

¹⁶⁵ Importante reforçar que essa medida segue o entendimento do TST e do STF, que já haviam decidido o mesmo para a contribuição assistencial (MARCELINO & GALVÃO, 2020).

¹⁶⁶ O Verde e Amarelo institui: contrato de duração determinada para jovens com redução de alíquotas do FGTS; permissão de abertura das agências bancárias aos sábados com o aumento da jornada dos bancários; negociação individual; liberalização do trabalho aos domingos sem autorização ou pagamento em dobro, havendo folga durante a semana; e fragmentação das normas através dos Acordos Coletivos de Trabalho (ACT) (MARCELINO & GALVÃO, 2020).

debate em torno da unicidade sindical, defendendo a construção de um modelo pluralista pautado pela livre competição entre as organizações.

Não tendo havido qualquer diálogo com as centrais sindicais para a promoção dessas medidas, as entidades buscaram se antecipar, negociando com parlamentares propostas alternativas àquela que se espera do governo a respeito do fim da unicidade (MARCELINO & GALVÃO, 2020). Com o apoio de CUT, Força Sindical, UGT e CSB, foi proposta a PEC nº 196/2019 (BRASIL, 2019a), de autoria de Marcelo Ramos (PL/AM), que altera o artigo 8º da Constituição Federal de 1988. A proposta visa o fim da unicidade e a liberdade sindical nos moldes da Convenção 87 da OIT, preservando, porém, a exclusividade da representação e da negociação para os sindicatos já existentes nos casos em que esta cubra ao menos 10% da base nos dois primeiros anos e 50% em dez anos¹⁶⁷. Além disso, a proposta cria o Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS), com participação paritária de trabalhadores e empregadores.

Pouco antes da PEC nº 196/2019 (BRASIL, 2019a) ser apresentada, algumas entidades buscavam o diálogo junto ao Congresso Nacional. Em outubro de 2019, o então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM/RJ), reuniu-se com representantes da CUT, Força Sindical, UGT, CSB e CTB, além de CNI, CNA, Febraban e CNC. Já na ocasião, havia sido abordada a criação de um conselho nacional composto por empregadores e trabalhadores, diferente, portanto, das experiências anteriores, que contavam com representação do governo¹⁶⁸. Atualmente aguardando constituição de comissão temporária pela Mesa da Câmara dos Deputados, a PEC não foi acolhida pela CTB e a CGTB.

Com apoio do FST, composto por confederações que se opuseram à reforma sindical negociada no FNT, durante o governo Lula, bem como da CTB, Nova Central e CGTB, a outra medida que visa se antecipar ao governo, o PL nº 5.552/2019 (BRASIL, 2019c), foi proposta por Lincoln Portela (PL/MG). O projeto mantém a unicidade e a extensão da representação sindical a toda a categoria, e não somente aos filiados. A extensão permite que seja cobrado da integralidade da base o custeio da negociação, confrontando o entendimento atual. Tratando-se da regulamentação do artigo 8º da Constituição Federal, o projeto foi apensado ao PL nº 4.430/2008¹⁶⁹ (BRASIL, 2008c), que, por sua vez, encontra-se apensado ao PL nº 6.706/2009 (BRASIL, 2009i). Este último, de autoria de Paulo Paim (PT/RS), altera o parágrafo 3º do artigo

¹⁶⁷ Ainda, a PEC inviabiliza o sindicato por empresa, dado que delimita a base territorial por setor econômico ou ramo de atividade e impede que a base seja inferior ao município (MARCELINO & GALVÃO, 2020).

¹⁶⁸ Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/10/01/centrais-articulam-reforma-com-camara.htm>>. Acesso em: 02/11/2020.

¹⁶⁹ O PL nº 4.430/2008 (BRASIL, 2008c), de autoria de Tarcísio Zimmermann (PT/RS), altera a CLT, dispondo sobre organização sindical, representação sindical e custeio das entidades sindicais.

543 da CLT. A medida aguarda parecer na CTASP, estando a relatoria com o deputado federal Lucas Vergílio (SDD/GO)¹⁷⁰.

Foram introduzidos, ainda, novos procedimentos para o registro de entidades sindicais, com a Portaria nº 17.593 (BRASIL, 2020d), de 24 de julho de 2020, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia. A medida regula mecanismos de solicitação de registro sindical, alteração estatutária, questões cadastrais junto ao CNES, fusão e incorporação de entidades. Os registros, que vinham sendo realizados no Ministério da Justiça, passam ao Ministério da Economia, agora em processo exclusivamente digital. A Portaria impulsiona acordo, mediação ou arbitragem, como mecanismos de solução de conflitos alternativos ao judiciário trabalhista, além de facilitar processos de fusão e incorporação.

Cabe ressaltar que a Reforma Trabalhista e o início do governo Bolsonaro encontraram o sindicalismo já fragilizado. Em um contexto político e econômico desfavorável à ação sindical, consolidava-se uma postura defensiva frente a alta rotatividade no mercado de trabalho, terceirização crescente¹⁷¹ e salários mais baixos¹⁷². Somando a isso, 2020 trouxe um novo desafio às centrais sindicais, demandando maior coesão entre seus posicionamentos. Diante do cenário da COVID-19, as seis maiores centrais – CUT, Força Sindical, UGT, CTB, CSB e NCST – tem atuado de forma coordenada em torno de temas relativos à defesa do emprego e da saúde dos trabalhadores. Já no início da pandemia no Brasil, em 23 de março de 2020, essas entidades, ao lado da Intersindical e da CGTB, emitiram nota conjunta em que afirmavam a necessidade do exercício regulador do Estado, entendendo que a proteção do emprego e da renda eram condições necessárias ao cumprimento do isolamento social e demais medidas de saúde¹⁷³ (CAMPOS, 2020).

O Dia Nacional de Lutas, Protestos e Paralisações, mobilização nacional convocada pelas centrais sindicais para 18 de março de 2020, foi suspenso, restringindo-se aos locais de trabalho. Críticas à condução do governo no cenário de pandemia, as centrais “redimensionaram a estratégia, voltando-se para a pressão sobre Congresso Nacional, o STF, MPT e incentivando suas entidades sindicais filiadas para utilização dos meios de comunicação disponíveis para

¹⁷⁰ Origem: PLS nº 177/2007 (BRASIL, 2007).

¹⁷¹ A terceirização é mais frequente em segmentos como operadores de *telemarketing*, *motoboys*, limpeza, segurança e construção civil (OLIVEIRA et al, 2018).

¹⁷² Por outro lado, dois indicadores sinalizavam a recuperação da força do trabalho organizado: a taxa de filiação, que cresceu 6% entre 2013 e 2015, passando de 21% para 27% entre os assalariados formais; e a credibilidade da instituição sindicato, que passou de 37% para 44% da confiança da sociedade, conforme o Índice de Confiança Social do Ibope (KREIN, 2018; OLIVEIRA et al, 2018).

¹⁷³ Em outra nota, emitida dias depois, CUT, Força Sindical, UGT, NCST, CTB e CSB informaram a disponibilidade das estruturas e sedes dos sindicatos, federações e confederações de suas bases para a criação de pontos de atendimento hospitalar (CAMPOS, 2020).

esse esforço, principalmente as redes sociais” (CAMPOS, 2020, p. 6). Dessa forma, foi lançada a campanha “Pela democracia, emprego e renda, #ForaBolsonaro”, ação unificada pela saída de Bolsonaro da Presidência da República. A atuação coordenada, porém, não se reflete nas frentes Brasil Popular e Povo Sem Medo, que, conforme Campos (2020), têm ganhado força na participação sindical. Ambas subscrevem a Plataforma Emergencial para Enfrentamento da Pandemia do Coronavírus e da Crise Brasileira¹⁷⁴, além da campanha de taxaço de grandes fortunas, sem a participação das centrais sindicais que não as compõem.

Em abril, Bolsonaro editou a MP nº 936 (BRASIL, 2020c), instituindo o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. A medida traz dispositivos trabalhistas complementares no contexto de estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6, de março de 2020) (BRASIL, 2020a) e de emergência de saúde pública (Lei nº 13.979, de fevereiro de 2020) (BRASIL, 2020b). Em seu artigo 9º, parágrafo 4º, a MP define que acordos individuais de redução de jornada, de salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho, realizados nos termos nela previstos, devem ser comunicados pelos empregadores ao sindicato laboral. Diante disso, a Rede Sustentabilidade interpôs a ADI nº 6.363/2020 (BRASIL, 2020g), destinada à necessidade da presença do sindicato nas negociações entre empregador e trabalhador. O entendimento de Ricardo Lewandowski, ministro do STF, foi que “o afastamento dos sindicatos das negociações, com o potencial de causar sensíveis prejuízos aos trabalhadores, contraria a lógica do Direito do Trabalho, que parte da premissa da desigualdade estrutural entre os dois polos da relação laboral”¹⁷⁵. A liminar parcial¹⁷⁶ concedida pelo ministro, contudo, foi rejeitada pelo plenário, restabelecendo a integralidade da MP.

Todas as centrais sindicais orientaram sua base a estar presentes nas negociações, já que a medida poderia levar a imposições dos empregadores¹⁷⁷. Para Campos (2020), essa e outras ações demonstram a capacidade de adaptação organizacional das centrais durante a pandemia. O autor elenca novas práticas em torno de três grupos: inovações (como a organização de *lives*, reuniões e cursos *online*); assistência à base (distribuição de materiais de necessidade básica e de EPIs, além de assistência psicológica e jurídica); e campanhas sindicais voltadas à sociedade – informações aos beneficiários do Auxílio Emergencial, especialmente com ações nas filas da Caixa Econômica Federal, além de campanhas de conscientização sobre as medidas sanitárias

¹⁷⁴ Disponível em: <<https://bit.ly/3lBKF8t>>. Acesso em: 13/04/2020.

¹⁷⁵ Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440927>>. Acesso em: 01/05/2020.

¹⁷⁶ Parcial porque não determinava a presença, mas a anuência do sindicato, após informado sobre acordo.

¹⁷⁷ A nota conjunta das centrais sindicais – CUT, Força Sindical, UGT, CTB, Nova Central e CSB – está disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2020/04/centrais-amp-936/>>. Acesso em: 10/04/2020.

e enfrentamento à violência doméstica. Essas práticas dificultam o debate próprio das assembleias presenciais, colocando o trabalhador na condição de mero receptor da informação. Porém, os sindicatos e trabalhadores têm acionado as centrais sindicais mais frequentemente se comparado ao momento anterior à pandemia, o que pode indicar o início de uma inversão na forma como o trabalho de base tem sido realizado por essas entidades (CAMPOS, 2020). Ainda assim, alguns dos entrevistados chamam a atenção para a queda das contribuições sindicais voluntárias nesse contexto.

5.4 Síntese

Considerando as principais alterações promovidas pela Reforma Trabalhista de 2017, discuti, neste capítulo, três aspectos relevantes para o processo de fragmentação das centrais sindicais. Para tanto, comparei esse cenário ao estabelecido a partir da legislação que reconheceu essas entidades, em 2008, baseando-me, sobretudo, nas percepções dos entrevistados. Por extinguir a compulsoriedade do imposto sindical, espera-se que a Reforma se configure como conjuntura crítica para as centrais, impactando sua fragmentação. Entretanto, a hipótese, que continuo a desenvolver no próximo capítulo, é que esta alteração é fruto de mudanças incrementais operadas nos anos 1990 e 2000. De modo geral, foi possível observar que elementos como visões diversas da ação sindical, fragmentação setorial e consequências da terceirização foram mais relevantes para o processo de fragmentação que o recebimento de parte do imposto sindical, com base no critério da representatividade.

6 MUDANÇA INCREMENTAL OU CONJUNTURA CRÍTICA?

Diferente das alterações dos anos 1990 e 2000, apenas com a Reforma Trabalhista de 2017 teria sido experimentada uma mudança estrutural da organização sindical brasileira (KREIN et al, 2019; OLIVEIRA, 2018). Especialmente devido à alteração da forma de financiamento da atividade sindical, ela seria capaz de impactar “a correlação de forças hoje existente entre as múltiplas entidades que representam interesses” (SANTOS, 2019, p. 135, tradução minha)¹⁷⁸. Na perspectiva de Santos (2019), portanto, a Reforma pode produzir um efeito não apenas sobre o trabalho organizado, mas sobre o sistema de representação como um todo. Esse tipo de mudança é identificado pelos institucionalistas como conjuntura crítica, com a condensação de uma série de eventos exógenos às instituições. O contexto estava dado: o *impeachment* de Dilma foi “um momento de fragmentação política, você tem uma fratura da democracia ali, em que se aproveita para fazer grandes transformações” (JOÃO, 2020). Estavam, assim, disponíveis as “condições objetivas – a mídia tinha desgastado os sindicatos, tinha desgastado as centrais, toda a representação de esquerda –, que abriram o campo para fazer a Reforma Trabalhista” (TERESA, 2020).

Maria (2020) afirma que, embora muitos sindicalistas fossem favoráveis ao fim do imposto sindical obrigatório, a medida “se dá no marco de mais uma intervenção do Estado e com o objetivo de desmontar a organização dos trabalhadores, já débil, burocrática e afastada da base”. Ainda de acordo com sua percepção, “a Reforma é para desmontar o que tinha de organização e facilitar as demais reformas, a desregulamentação”. Essa perspectiva é corroborada por Joaquim (2020): “a maioria [das centrais sindicais] achava que devia ser repensada a contribuição sindical obrigatória, mas ela acabou vindo de uma maneira abrupta, e não gradual para adaptação das entidades sindicais. Isso foi gravíssimo para nós”. De fato, demonstrei anteriormente que muitos eram os projetos de alteração nesta temática, sendo a previsão, ou não, de um período de transição uma diferença importante entre eles. Para Raimundo (2020), isso demonstra que os formuladores da Reforma não conheciam a estrutura sindical, havendo “um viés extremamente preconceituoso sobre a contribuição compulsória”. Nesse sentido, “o modelo anterior, com todos os problemas, ainda permitia um certo grau de organização pela base” (MARIA, 2020).

¹⁷⁸ “[...] *the current correlation of political forces between the many entities that represent interests* [...]” (SANTOS, 2019, p. 135).

Além disso, por afetar a Justiça do Trabalho, a Reforma “tira duas das três pernas do sistema corporativo. E não é à toa que quem está barrando parte da reforma é a Justiça do Trabalho, que, de certo modo, nos seus tribunais, vai segurando um monte de coisas, porque no fundo está em disputa o próprio sistema que foi construído ali em 1943” (JOÃO, 2020). Quanto ao financiamento da atividade sindical, Lili (2020) entende que a manutenção do imposto seria apenas formal, uma vez que, na prática, o trabalhador deve “ir ao RH dizer que quer contribuir e isso pode ter impacto no local de trabalho. Você acha que ele vai ter um aumento, uma promoção? Então faz de conta que não foi extinto, mas veja quanto que se arrecada por aí do imposto sindical”.

Sendo este o elemento chave dessa estrutura e o indutor do processo de fragmentação, ainda que, em um primeiro momento, a Reforma Trabalhista reforce a tendência de fragilização do trabalho organizado, seria possível que, com os ajustes necessários à adaptação ao novo contexto, houvesse uma reorganização capaz de superá-la (GALVÃO, 2019). Aqui, a alteração do caráter obrigatório do imposto sindical traria maior autonomia “[...] na reivindicação de alterações mais profundas na legislação, com vistas a ampliar a liberdade sindical, nos moldes estabelecidos na Convenção nº 87 da OIT” (FAÉ, 2020, p. 172).

O fim da contribuição em si deu um passo para essa questão da pluralidade, porque as entidades ficaram mais livres, eu diria, para ter a sua constituição como entidade já mais presente. Sem essa questão de “vou lá buscar no Ministério do Trabalho a carta sindical para eu ter direito à contribuição, ser regulamentada, ser registrada”. Hoje não. Se a maioria dos trabalhadores acha interessante aquela associação, eles se filiam, contribuem ou não, mas aquela associação acaba tendo mais peso político. Então o fim da contribuição acabou levando para esse patamar, que é um passo para a pluralidade sindical. As entidades que têm mais força de representação política vão sair em vantagem nesse processo (RAIMUNDO, 2020).

Por sua vez, Colombi (2019), apoiada em análise do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT), da UNICAMP, afirma que a Reforma não alterou a estrutura sindical, e sim esvaziou suas prerrogativas e fragilizou a capacidade de ação coletiva dos trabalhadores. Essa análise se aproxima da realizada por Faé (2020), ao destacar que, assim como a garantia da liberdade sindical na Constituição Federal de 1988 não afastou o caráter compulsório da contribuição sindical, a mudança de 2017 fez dele facultativo, mas não o extinguiu. Nesse sentido, Marcelino e Galvão (2020) pontuam que a Reforma Trabalhista e a MP de Bolsonaro indicam não o distanciamento do papel central do Estado na organização sindical, mas o oposto. Isso porque a intervenção, antes traduzida na imposição da contribuição obrigatória, agora está em definir “[...] quem paga, quem não paga e como paga não só o imposto, mas qualquer contribuição definida pelos próprios sindicatos em suas instâncias de

decisão, seja em seus estatutos, seja nas assembleias” (MARCELINO & GALVÃO, 2020, p. 171).

Maria aquiesce que a Reforma Trabalhista promova a intervenção do Estado na organização dos trabalhadores, tal qual operado pela construção do arranjo corporativista de Vargas, com a imposição da estrutura sindical oficial. “A interferência do Estado nunca é boa para os trabalhadores. Pode ser uma medida ultra progressiva. Se você pegar as centrais, elas foram incorporadas à estrutura sindical no governo Lula com interferência do Estado. Isso é progressivo ou retrógrado?” (MARIA, 2020). É relevante recordar que, naquele momento, reforçava-se a perspectiva de uma reforma a partir do FNT e de uma série de proposições em disputa: “um ano, dois anos, três anos. Então tinha o projeto do Vicentinho, de sei lá quem, tinha projeto da direita, mais para a frente teve o projeto do Paulinho” (TERESA, 2020). Nas palavras de Teresa (2020), essa trajetória demonstra que a Reforma “não é uma coisa que foi de uma hora para outra. Tinha já várias discussões em torno de uma modificação na legislação trabalhista”. Com Lula, porém, não só as estruturas varguistas foram mantidas, como fortalecidas, especialmente em função do próprio reconhecimento das centrais sindicais, em 2008, que, ao prever que elas recebessem parte do imposto, reforçou a compulsoriedade.

Outro ponto, ressaltado por João (2020), é o questionamento do monopólio da representação, entendendo a negociação como “muito importante em uma sociedade tipicamente liberal ou em uma sociedade social-democrata, em que a negociação é o principal instrumento de equalização do conflito”. Ao apontar para a negociação individual, a Reforma dirime o papel do sindicato na negociação, colocando ao movimento sindical o seguinte questionamento: “bem, se eu caminho para não ser mais o negociador, o que eu vou ser? Qual vai ser minha tarefa histórica? Eu não vou prover serviços, como eu provia lá na década de 1960, não vou negociar, como eu negociava nos anos 1980 e nos anos 1990” (JOÃO, 2020). Isso porque a Reforma induz à negociação individual itens relevantes, como a jornada de trabalho, criando a figura do hiper suficiente – trabalhadores qualificados que podem negociar individualmente suas condições. Ao lado a terceirização, esse elemento dilui a noção de categoria, que organiza o sistema corporativista. “Então, se você me perguntar onde está o futuro, onde está o risco do movimento sindical, o risco do movimento sindical não está no fim do imposto sindical, está muito mais na perda do monopólio da negociação” (JOÃO, 2020).

Nas palavras de Joaquim (2020), as alterações no âmbito da negociação coletiva, ao lado do fim abrupto da compulsoriedade do imposto, demonstram que “as reformas que foram feitas não foram para os trabalhadores, mas para permitir que o empresariado tivesse menos custo

financeiro, a terceirização, a negociação individual. Isso acabou prejudicando os trabalhadores em geral”. Lili (2020), por sua vez, aponta que a proximidade do trabalho organizado com o empresariado, cujo marco estaria nas câmaras setoriais automotivas, “desemboça em tudo o que a gente está vendo agora”, com a progressiva desregulamentação dos direitos sociais. Para ela, é na própria promulgação da Constituição Federal de 1988 que se gesta esse processo, na medida em que ela “nasce sob ataque”.

A defesa de alterações legais no mundo do trabalho já estava presente durante os governos de Fernando Henrique, que, contudo, se ateu a mudanças no plano individual do direito. Suas reformas estiveram mais concentradas na redução do Estado, em especial nas privatizações. Também para Teresa, desde o início do processo de redemocratização, a maior ênfase dos esforços reformistas esteve no plano individual, sobretudo na prevalência do negociado sobre o legislado. “Então a gente brigou: 98, 99, 2000, 2001, 2002. A gente ficou brigando contra isso até a entrada do Lula, porque isso era aquilo que eles achavam que era fundamental” (TERESA, 2020). Nesse ponto, parece relevante reforçar que a concentração de alterações no plano individual do direito do trabalho não representa manutenção da força do plano coletivo, perspectiva corroborada pelos entrevistados.

A individual tem toda a influência, porque, na medida em que o patrão pode fazer acordo de banco de horas individual, jornada individual, uma série de coisas, e a empresa também pode fazer sem a presença do sindicato, eles enfraquecem o papel do sindicato e da representação. Só continuaram a ter representação e papel os sindicatos que já eram fortes independente da legislação trabalhista, aqueles que já faziam um papel de cobrança, de ação sindical direta, esses permaneceram fortes, mas quem não fazia perdeu totalmente a função. Aí extinguiram o Ministério do Trabalho, mas ele já vinha sendo sucateado há anos, porque não tinha fiscais novos para fazer o trabalho (TERESA, 2020).

Além disso, se o imposto é um pilar da estrutura corporativista, a unicidade sindical também é. “Afinal, esse é o princípio que define qual sindicato tem o direito de representar legalmente o trabalhador e, conseqüentemente, de aceder aos recursos financeiros previstos em lei” (MARCELINO & GALVÃO, 2020, p. 171). Já para Raimundo (2020), não havendo retorno da compulsoriedade do imposto, a unicidade perde efeito, estando mantida no plano formal, mas dissolvida na prática sindical. Maria (2020) traz uma perspectiva crítica quanto a este horizonte: “E quem vai montar esses sindicatos? Esse aspecto é importante. Se atrela ao Estado burocratizando a cúpula nas centrais e dos sindicatos, mas não permite a representação

por baixo”. Raimundo vislumbra um novo arranjo entre a unicidade e a pluralidade¹⁷⁹. Para ele, a tendência à pluralização precede a Reforma Trabalhista.

Lá atrás a gente já não tinha unicidade entre federação e confederação. Você tem confederação dos metalúrgicos da Força, confederação dos metalúrgicos da CUT; confederações de serviços em ambas as centrais, a UGT tem uma, a CUT tem uma, a Força tem uma. Então, para as entidades de grau superior, você já não tinha essa unicidade. Para as entidades de primeiro grau, os sindicatos, tinha essa unicidade por uma necessidade formal e legal, mas havia uma série de entidades que surgiam na mesma base, e aí você tinha que judicializar. Isso vai mostrando que a unicidade já não estava tão forte assim. E aí agora isso pode de fato não acontecer mais, mostrando que a unicidade pode ser carta fora do baralho, ser letra morta dentro da lei. Então aos poucos tende a mudar para um sistema de pluralidade, mas com regras mais acessíveis a determinados grupos (RAIMUNDO, 2020).

De acordo com João, é na representação do setor público que se encontram as pistas para o futuro do sindicalismo como um todo. Isso porque, para ele, o setor público já é plural, na medida em que não há unicidade na base.

Por exemplo, em São Paulo a gente tem pelo menos quatro sindicatos que representam professores [...] eu já entrevistei trabalhador que é filiado a vários sindicatos e eu perguntava para ele o porquê – você paga, né, todo mês, quatro sindicatos – e ele me dizia assim “esse sindicato aqui porque é o que negocia, é o sindicato de luta; esse sindicato aqui porque tem uma rede de colônia de férias muito boa; e esse sindicato aqui porque eu vou processar a prefeitura e ele tem uma estrutura de processo”. Ele se filia aos três e eles continuam existindo, então são coisas muito diferentes ali que a gente vai assistir (JOÃO, 2020).

Contudo, nesse caso, a pulverização se dá por função, e não por estrutura – sindicato do médico, do procurador, do fiscal e não, por exemplo, o sindicato do Hospital das Clínicas. “É uma outra forma de pluralização, não é por empresa como muita gente imagina” (JOÃO, 2020). Ou seja, a retirada da unicidade pode constituir uma pluralidade em moldes mais assemelhados aos já observados no setor público, na medida em que se observe que a identidade no mercado de trabalho brasileiro está mais associada às profissões e não às empresas. Esse cenário seria impulsionado pelas alterações promovidas no plano individual do direito do trabalho ao longo dos anos, e, em especial, à alta rotatividade. “O setor de comércio, por exemplo, chega a rodar quase 100% em um ano. Que identidade o sujeito cria com aquela empresa? [...] então, vou para o sindicato dos comerciários, dos vendedores, dos gerentes, porque eu sou isso, ele se autodenomina isso” (JOÃO, 2020).

Porque se é verdade que você tem alta rotatividade no Brasil, uma das características interessantes é que quando você pega, por exemplo, a RAIS identificada e vai olhar as trajetórias, as pessoas migram de lugares de trabalho, mas elas não migram tanto

¹⁷⁹ Raimundo (2020) chama a atenção para a importância de que um novo modelo seja fundamentado em alta regulamentação, na medida em que experiências internacionais demonstram a possibilidade de captura do movimento sindical, em um marco plural, por organizações criminosas, que o utilizam como mecanismo de acesso às instâncias políticas.

de função. O metalúrgico continua metalúrgico, o comerciário continua comerciário, o químico continua químico. Então essa é uma característica interessante que talvez indique alguma coisa se a gente tivesse uma pluralidade no setor privado. O setor público dá um olhar interessante para ver como é que eles se pulverizaram, e eles são pulverizados (JOÃO, 2020).

Até o momento, porém, o fim da unicidade não está sinalizado no plano da legislação. Isso porque a Reforma não previu modelo de transição para o pluralismo sindical, buscando a ruptura da estrutura apenas com base no financiamento. Nas palavras de Maria (2020), a alteração do arranjo corporativista demanda “a transição tanto para o modelo de funcionamento do ponto de vista da unicidade e da pluralidade, como do ponto de vista do financiamento das entidades sindicais”. Também João, a despeito de observar na Reforma o caminho para essas alterações significativas, acredita que apenas uma mudança institucional que afete a unicidade seja capaz de desmontar o sistema corporativista. A instituição da pluralidade sindical e o surgimento de inúmeras entidades, entretanto, não seria algo certo nesse cenário. Dado que o sistema é composto por pilares, as consequências para a fragmentação dependem das combinações possíveis, de modo que nem sempre a quebra da unicidade leva à pluralidade: “se você quebrasse a unicidade mantendo o imposto sindical, você *picaria*, porque, aí sim, você teria gente criando sindicato para pegar recurso. Porque você vai criar um sindicato hoje, enfim, para representar quem?” (JOÃO, 2020).

Diante disso, não é possível afirmar que a Reforma Trabalhista de 2017 se trate de uma conjuntura crítica para a fragmentação das centrais sindicais. Ela compõe, antes, um processo incremental, no qual alterações institucionais significativas são motivadas por elementos endógenos, resultando de mudanças anteriores. Trata-se, conforme o modelo analítico de Thelen e Mahoney (2010), de um deslocamento em relação à estrutura institucional vigente. Isso porque, ao passo que o financiamento via imposto sindical perde força explicativa para o cenário de alta fragmentação das centrais sindicais, é razoável esperar que sua remoção, por si só, não leve à inflexão desse processo. Por outro lado, é possível que o financiamento tenha operado como fator interveniente, facilitando fragmentações que se deram por outros elementos, como as distintas visões da ação sindical e o racha setorial.

Com base na análise longitudinal apresentada neste estudo, o Quadro 7 traz os principais elementos que impactaram a fragmentação na cúpula no período que se inicia após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e se encerra com a Reforma Trabalhista. Juntos, eles teriam levado à fragmentação e à fragilização do movimento sindical brasileiro, ainda que, reforço, isso não possa ser confundido com a ausência de atuação política ou mesmo de dinamismo das entidades representativas dos trabalhadores.

Quadro 7 – Principais mudanças institucionais que levaram à fragmentação das centrais sindicais

| Período | Mudanças |
|-----------|---|
| 1989-2002 | <p>Projetos de reforma sindical;</p> <p>Câmaras setoriais – marco da descentralização da negociação coletiva;</p> <p>Atuação do judiciário trabalhista, que facilitou a criação de sindicatos conforme alinhamento com o governo;</p> <p>Ausência de regulamentação dos dispositivos constitucionais do artigo 8º;</p> <p>Flexibilização das relações trabalhistas (dimensão individual do direito);</p> <p>Convergência com diferentes partidos políticos.</p> |
| 2003-2016 | <p>FNT e outros arranjos tripartites;</p> <p>Flexibilização das relações trabalhistas (dimensão individual do direito): fragmentação setorial; rotatividade; informalidade;</p> <p>Reconhecimento das centrais – afirmação de seu papel na estrutura sindical e possibilidade de recebimento de parte do imposto via critério de representatividade (Lei nº 11.648/2008);</p> <p>Ausência de regulamentação para a extinção do imposto sindical obrigatório, previsto, em tempo indeterminado, em lei;</p> <p>Interconexão com a competição partidária.</p> |
| 2016-2017 | <p>Flexibilização no plano individual do direito, com destaque para terceirização e contratos atípicos;</p> <p>Reforma Trabalhista:</p> <p>(i) Introdução do mecanismo de solução privada de conflitos;</p> <p>(ii) Negociação para demissão sem presença sindical;</p> <p>(iii) Custos de ação trabalhista;</p> <p>(iv) Limitação do papel do TST;</p> <p>(v) Fim do caráter compulsório do imposto sindical;</p> <p>(vi) Regulamentação da representação no local de trabalho, aproximando as competências das câmaras com a dos sindicatos;</p> <p>Decisão do STF sobre a taxa negocial (aplicação apenas aos filiados).</p> |

Fonte: Elaboração minha (2020).

A manutenção da tutela do Estado sobre os trabalhadores no plano sindical, combinada à intensificação da flexibilização dos direitos individuais, certamente faz com que os efeitos institucionais se estendam a outros elementos do tecido social. Isso porque os sindicatos estão entre as instituições “responsáveis pela luta por uma distribuição menos desigual da riqueza gerada” (KREIN, 2018, p. 97). É nesse sentido que, para Lobo (2016), as alterações no trabalho organizado frente às mudanças institucionais ainda respondem às definições de 1988, posto

que, ali, se estabeleceu a lógica do *quem tem ofício, tem benefício*. Com isso, o fortalecimento e a reestruturação dos sindicatos brasileiros, incluídas as centrais sindicais, se dariam apenas com a “[...] participação em processos mais amplos para a expansão da cidadania e para a efetivação de políticas sociais” (p. 346).

Nesse ponto, parece relevante refletir sobre a extensão da atuação por meio de outras institucionalidades. No que se refere à Frente Povo Sem Medo e à Frente Brasil Popular, ambas contando com centrais sindicais em sua composição, Teresa não acredita que sua formação se insira nesse processo, por não se tratar de disputa de representação institucional: “continua o vácuo, não tem representação porque o que eles fazem são lutas populares”. Ainda assim, é relevante seu relato sobre a criação, especificamente, da Frente Povo em Medo.

Eu vi a Frente Povo Sem Medo nascer de uma realidade aqui de São Paulo que as pessoas estavam completamente amedrontadas, literalmente. Eu não sei aí em Minas Gerais como foi. Aqui, se as pessoas saíssem com uma roupa vermelha, com uma camiseta vermelha, com uma estrela qualquer, estavam apanhando na rua. E isso estava fazendo com que os dirigentes sindicais e dos partidos ficassem com medo mesmo, literalmente com medo. Aí teve uma reunião do pessoal do MTST com outros movimentos de sem-teto. Para mim, o marco foi depois do dia 16 de março de 2016, porque estava tendo um ato na Paulista, da direita, e passaram uns petistas, e eles bateram nos petistas. E me marcou porque a gente estava no congresso de fundação da Intersindical, e o nosso pessoal saiu feito louco de lá, a gente estava na rua Tamandaré, não, na rua Tabatinguera, na Quadra dos Bancários, e o pessoal subiu pra Paulista e veio, virou aquele confronto, aquela confusão. A partir dali o pessoal decidiu: a gente não pode ter medo (TERESA, 2020).

Para Raimundo (2020), a tendência é que essa atuação mais ampla se dê a partir do envolvimento do movimento sindical com pautas identitárias: “por exemplo, não dá mais para o sindicato das secretárias não olhar para o todo que está em volta das secretárias; ela [a secretária] precisa ter uma creche, ela precisa ter uma estrutura social para que ela possa desenvolver sua atividade”. De acordo com sua percepção, esse movimento pode ser favorável à sobrevivência das centrais sindicais, na medida em que elas têm experiência com atuações políticas amplas, o que já tem acontecido: “nesse momento de pandemia, tanto as centrais como as confederações realizam debates extremamente amplos do ponto de vista da ação social (consciência negra, a pauta feminista). Isso da confederação de professores à indústria pesada” (RAIMUNDO, 2020). João (2020), por seu turno, ressalta que essas pautas “constroem significado, e essa construção de significado constrói luta”. Para ele, contudo, são relevantes suas diferenças da “luta por um direito social”.

Outro exemplo é o MTST. Embora “os direitos, nesse caso o direito à habitação, sejam elementos importantes de mobilização social e política”, os membros do movimento não trabalham em um único setor, de modo que “uma coisa é representação por direito, movimento

por direito, outra por quem trabalha” (JOÃO, 2020). Assim, para o entrevistado, a principal referência desse debate é o MST, que, tendo forte relação com a Contag, “ao mesmo tempo que é outra representação [movimento social], representa o mundo do trabalho, os agricultores, o mundo rural. Essa representação e a posse da terra estão ligadas ao mundo do trabalho, não tem como separar essas duas coisas” (JOÃO, 2020).

Eu lembro do José de Souza Martins, que sempre conta a história do MST e diz que “movimento é movimento, estrutura é estrutura”. Movimento acaba quando o problema acaba, então a pergunta que a gente faz é: se fosse feita a reforma agrária no Brasil, se fosse feita a redistribuição de terras, como avançou no governo Lula, o MST perderia força enquanto movimento ou se transformaria em um movimento de representação de trabalhadores no campo? (JOÃO, 2020).

Ainda assim, a experiência do MTST aponta para um aspecto central das possibilidades de interconexão da luta sindical com processos mais amplos de cidadania. Trata-se dos 46% trabalhadores informais¹⁸⁰, “com uma heterogeneidade gigantesca, porque uma coisa é falar do informal engenheiro, outra coisa é falar do informal camelô. São coisas muito diferentes, mas esse mundo da informalidade tem essa complexidade” (JOÃO, 2020). Desse modo, a questão que se coloca é até que ponto movimentos como o MTST são capazes de vir a “organizar os inorganizados” (JOÃO, 2020). Para João e Lili, essas transformações no mundo do trabalho trazem grandes dificuldades para as entidades sindicais e para as pautas de direitos sociais como um todo. Isso porque há “uma quantidade de gente cada vez maior que não consegue encontrar sua própria identidade a partir do mundo do trabalho” (JOÃO, 2020). Nas palavras de Lili (2020), “essa forma de organização do trabalho acabou. O problema é que, na história, não tem data, vai se fundindo dentro de outros processos. Então não é que o movimento sindical esteja falido, a relação capital e trabalho que não é mais a mesma”¹⁸¹.

Conforme ressalta Maria (2020), ainda, o modelo corporativista “reduz a luta dos trabalhadores às questões econômicas. Então, por si só, ele é um freio à luta dos trabalhadores, que não vivem somente do local de trabalho, e outros aspectos têm potencialidade de ser fator de mudança na sociedade”. Perspectiva semelhante é apontada por Lobo (2016), em estudo comparado sobre o impacto de negociações coletivas no movimento sindical. Aportando formulações relativas à dimensão organizativa da identidade sindical de Locke e Thelen (1998), a autora observou que “[...] constitui aspecto também importante na configuração da identidade

¹⁸⁰ Disponível em: <<https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/trabalhadores-informais-no-brasil-estao-entre-os-mais-afetados-no-mundo-diz-oIT1>>. Acesso em: 10/12/2020.

¹⁸¹ Lili (2020) faz referência ao livro “Da grande noite à alternativa”, de Alain Bihr (1991).

do movimento sindical a estrutura organizativa que dá forma à sua presença” (LOBO, 2016, p. 329).

Essa trajetória demonstra de que maneira inclusão e exclusão respondem à *força da tradição*, identificada aqui como a sobrevivência da estrutura corporativista de representação. Esse resultado também se aproxima do pontuado por Cook (2012) a respeito da persistência de legados autoritários nas instituições, legislação e políticas trabalhistas na América Latina do século XXI¹⁸². Com isso, se dá um passo adiante para tratar o trabalho organizado como uma variável na análise de *déficits* democráticos e restrições institucionais. Nesse sentido, Soskice e Hall (2001) defendem que a vocalização autônoma de interesses não estaria na criação e acesso a canais de intermediação e, tão pouco, em sua total ausência. Isso porque, em termos normativos, os autores consideram que o fornecimento, por parte do arranjo institucional, de uma abertura moderada é aquele capaz de não minar a capacidade de atuação política, especialmente do trabalho organizado.

Nas palavras de Lobo (2016, p. 345), “[...] conquanto vinculadas à fixação de padrões de comportamento, instituições revelam maior ou menor capacidade de adaptação às pressões do ambiente e também podem mudar”. Com o desenvolvimento de um sistema híbrido de representação, poderia se esperar uma aproximação gradual deste horizonte. Por outro lado, as especificidades do legado corporativista brasileiro levam à necessidade de se reconhecer que também seu caráter bifronte e excludente sobreviva em um cenário cada vez mais pluralizado. Embora experiências como o FNT demonstrem as possibilidades dos arranjos neocorporativistas de articulação de interesses como propulsores do processo democrático, as barreiras, especialmente entraves à modernização institucional e ausência de apoio das elites, refrearam esse desenvolvimento (DINIZ, 2013; DOCTOR, 2007; 2016). Assim, a dinâmica de inclusão e exclusão, construída com base na extensão do espaço de exercício de direitos (LOBO, 2016; LOCKE & THELEN, 1998), parece permanecer fragmentária, já que mesmo práticas pluralistas se reproduzem no interior da estrutura corporativista, e não apesar dela.

Mas essa é outra tese.

¹⁸² Em alguns casos essa manutenção dificultou a atuação política dos trabalhadores, em outros fez com que emergissem como atores centrais. No México e no Chile, por exemplo, há restrições aos direitos trabalhistas, ao passo que, na Argentina, o legado autoritário coexiste com políticas salariais favoráveis e reforços aos direitos coletivos (COOK, 2012).

7 CONCLUSÕES

Uma vez que instituições são instrumentos distributivos e, portanto, imbuídas de implicações de poder, as ações padronizadas por conjuntos de regras, formais ou informais, levam a alocações desiguais de recursos (THELEN & MAHONEY, 2010). Assim, o fenômeno da fragmentação diz não apenas da estrutura das organizações de trabalhadores, mas da sua capacidade de coordenação para obtenção de ganhos materiais (GOLDEN, 1993). Isso revela que os arranjos institucionais são espelhos das oportunidades políticas desiguais da sociedade, mas também as constroem ou, ao menos, as reforçam. Foi sob este horizonte que busquei investigar o impacto de mudanças institucionais na fragmentação das centrais sindicais brasileiras, tendo como foco a dimensão coletiva do direito do trabalho. O período compreendeu as reformas de mercado nos anos 1990 e os governos do Partido dos Trabalhadores nos anos 2000, encerrando-se com a Reforma Trabalhista de 2017.

Os fundamentos teóricos da pesquisa foram traçados no primeiro capítulo, partindo da relevância do trabalho organizado nas democracias contemporâneas (GOLDEN, 1993; LOCKE & THELEN, 1998; PRZEWORSKI & WALLERSTEIN, 1988) e do Novo Institucionalismo Histórico, como lente escolhida para analisar o caso estudado. Tendo em vista que o corporativismo, legado da incorporação dos trabalhadores à arena política, impacta a relação entre a legislação sindical e a fragmentação das centrais em novos contextos (COLLIER & COLLIER, 2002), trago um panorama de sua construção e consolidação à luz do desenvolvimento das organizações sindicais. Minha hipótese de pesquisa considera que mudanças institucionais, observadas, aqui, na interação entre incentivos e restrições (COLLIER & COLLIER, 1979), podem se dar de modo incremental, e não apenas como resultado de eventos críticos. Para explorá-la, apresento o modelo de Thelen e Mahoney (2010), destacando que a abordagem longitudinal favorece a identificação desse tipo de mudança (PIERSON, 2004).

Dado o contexto de surgimento das primeiras centrais sindicais e a sobrevivência de muitos dos elementos do sistema corporativista à transição democrática, no segundo capítulo, explorei as mudanças institucionais dos anos 1990, marcadas pelas reformas neoliberais. Assim como o já apontado por Boito Jr. (2002), observei que o neoliberalismo, ao diminuir a inclinação do Estado à mediação entre capital e trabalho, não modificou a configuração do sistema de representação de interesses, posto que mesmo as propostas de mudança pressupunham a manutenção de elementos do arranjo varguista para se realizarem. Tal manutenção se deu com base em altos graus de constrangimentos institucionais (COLLIER &

COLLIER, 1979), fortemente apoiados em um cenário de desemprego e de escassez de espaços de participação sindical.

Com isso, a década trouxe o enfraquecimento do trabalho organizado (ARAÚJO, 2007; BOITO JR., 2002; KREIN, 2018), agora mais fragmentado, não apenas no plano das centrais, em função do surgimento de novas entidades, mas da convergência de diferentes espectros partidários, dirimindo a capacidade de coordenação frente aos projetos de flexibilização das relações trabalhistas (COOK, 2012; MURILLO, 2003; MURILLO & SCHRANK, 2005). Além dessa convergência, entre 1989 e 2002, identifiquei alguns marcadores institucionais que concorreram para o processo de fragmentação, sendo eles: (i) projetos de reforma sindical; (ii) câmaras setoriais, que operaram como marco da descentralização da negociação coletiva (GALVÃO, 1996); (iii) atuação do judiciário trabalhista, com a facilitação da criação de sindicatos conforme alinhamento com o governo; (iv) ausência de regulamentação dos dispositivos constitucionais do artigo 8º; e (v) flexibilização das relações trabalhistas, ou seja, o plano individual do direito, em especial durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Ausentes eventos críticos, a intensificação da fragmentação teria resultado, portanto, dessas mudanças institucionais incrementais.

No terceiro capítulo chego aos anos 2000 e, com ele, em um novo contexto para as centrais sindicais, tendo em vista os governos do Partido dos Trabalhadores. Já em 2003, com a formação do Fórum Nacional do Trabalho, era esperada uma reforma sindical pautada pelo diálogo tripartite. Se, por um lado, identifica-se no corporativismo brasileiro o fundamento da fragmentação, por outro, uma reforma que objetivasse o fortalecimento do trabalho organizado passaria, normativamente, por um cenário de maiores incentivos no sentido explorado por Collier e Collier (1979). Com base nisso, operei com a hipótese de que a perspectiva da concertação em uma conjuntura favorável ao trabalho organizado levaria a alterações significativas, desincentivando esforços incrementais de mudança institucional. Contudo, observei que, acompanhando o desencontro de entendimentos no que se refere à caracterização do período como neodesenvolvimentista (MARCELINO, 2017), a consolidação de um modelo neocorporativista esteve circunscrita ao Fórum, e, já ali, com grandes dificuldades de superação das barreiras interpostas ao consenso com o patronato e com as entidades defensoras da unicidade sindical.

É revelador desse elemento que as propostas debatidas naquela arena tenham sido natimortas, à exceção da instituição do CRT e da legislação de reconhecimento das centrais sindicais, em 2008, que permitiu a elas que, uma vez reconhecidas em sua representatividade

comprovada, pudessem receber parte da contribuição sindical obrigatória. Essa alteração institucional teria levado à intensificação da fragmentação, com criação e fusão de entidades, orientadas por uma lógica pragmática. Além disso, embora tenha se constatado intensa participação sindical nesses governos, sobretudo no de Lula, os constrangimentos necessários à sua realização, como a manutenção de uma agenda de flexibilização da legislação trabalhista, levaram a fragmentações de tipo ideológica, oriundas dos dilemas da adesão à base governista. Importante pontuar que, ainda assim, o trabalho organizado obteve ganhos materiais para o conjunto da classe durante o período.

Os principais marcadores institucionais da fragmentação entre 2003 e 2016 foram: (i) os conflitos em torno da participação no FNT e em outras arenas; (ii) características do mercado de trabalho, como a alta rotatividade e a informalidade em um cenário que, diferente do período anterior, estava marcado pela queda do desemprego e política de valorização do salário mínimo; (iii) possibilidade de recebimento de parte do imposto via critério de representatividade (Lei nº 11.648/2008) (BRASIL, 2008a); e (iv) ausência de regulamentação para extinção do imposto sindical obrigatório. A hipótese de desincentivo aos esforços incrementais de mudança institucional, por conseguinte, não se confirmou, dado que estes ocorreram mesmo no entorno da aprovação da Lei de 2008.

No quarto capítulo, trouxe a caracterização geral da Reforma Trabalhista de 2017 e as primeiras reações do movimento sindical. Entendendo que o número de centrais, por si só, não diz sobre a fragmentação da cúpula do trabalho organizado, financiamento da atividade sindical, trabalhadores e sindicatos da base e relações com partidos políticos são comparados entre o novo contexto e o anterior, isto é, aquele estabelecido em 2008. Neste momento da pesquisa, contei com as percepções de seis entrevistados, selecionados pelo pertencimento a uma central sindical ou a uma instituição relevante para o sindicalismo brasileiro. Para garantir a confidencialidade de suas identidades, me referi a eles com nomes fictícios ao longo do texto. Com isso, além das perspectivas para o cenário aberto pela Reforma, foi possível lançar novo olhar para os períodos anteriores, em especial para os anos 2000. Isso porque, de modo geral, os entrevistados trouxeram outros elementos que teriam impactado o processo de fragmentação, como o racha setorial e a criação de entidades de cúpula para representar esses segmentos.

Também foi reforçada a relevância das características do mercado de trabalho para esta configuração, sobretudo informalidade e alta rotatividade, e a importância das interconexões entre competição sindical e partidária. Mais, descrevi as legislações em pauta após as eleições presidenciais de 2018, demonstrando que o projeto reformista se trata de um ciclo em

andamento. Os principais fragmentadores institucionais identificados em 2016 e 2017 foram: (i) flexibilização no plano individual do direito, sobretudo terceirização e contratos atípicos; (ii) a Reforma Trabalhista, em especial o fim do caráter compulsório do imposto sindical e as alterações no judiciário trabalhista; (iii) aproximação das competências das câmaras de representação no local de trabalho com a dos sindicatos; e (iv) a decisão do STF sobre a taxa negocial (aplicação apenas aos filiados).

Por extinguir a compulsoriedade do imposto sindical, era esperado que a Reforma se configurasse como conjuntura crítica para o modelo corporativista e as centrais sindicais, impactando a sua fragmentação. Entretanto, duas chaves de análise se interpõem a esse entendimento. A primeira se dá com base no complemento proporcionado pelas entrevistas às cisões e fusões de tipo pragmática, indicando que a possibilidade de recebimento do imposto sindical pelas centrais nesses quase dez anos cumpriu um papel, em grande medida, de catalisador de outros fatores que levaram às reconfigurações constatadas, não parecendo ser causa da fragmentação, ao menos não a única. Com isso, um dos principais achados dessa tese é o provável efeito interveniente que este elemento teria exercido. Isso porque, de modo geral, foi possível observar que elementos como visões diversas da ação sindical, fragmentação setorial e consequências da terceirização foram mais relevantes para o processo de fragmentação que o fator financeiro. Sem ele, porém, estaria ausente a condição de reforço entre causas e resultado.

A segunda chave é que essa alteração, ainda que tenha retirado o caráter compulsório do imposto, não o extinguiu, bem como a outro pilar da estrutura corporativista, a unicidade. Por outro lado, na ausência do aspecto financeiro, é possível que a unicidade se mantenha apenas no plano formal, agora esvaziadas as suas prerrogativas. Desse modo, reforça-se a centralidade da mudança operada pela Reforma Trabalhista de 2017, embora sob a hipótese de que ela é fruto de mudanças incrementais dos anos 1990 e 2000. O desenvolvimento dessa tese se dá no quinto capítulo, onde busco demonstrar, novamente lançando mão das percepções dos entrevistados, que, se a Reforma é mais um marco – o mais relevante – de um processo de pluralização do sistema de representação de interesses, ela se dá calcada no próprio arranjo corporativista, e não rompendo com seus elementos estruturantes.

Por extensão, as organizações de trabalhadores se veem diante de uma espécie de enxertia¹⁸³. Ao se separarem da árvore, os frutos caem no território da raiz original e, mesmo

¹⁸³ Referência à Árvore das 40 Frutas. Disponível em: <<https://www.nationalgeographic.com/culture/article/what-a-tree-of-40-fruit-tells-us-about-agricultural-evolution>>. Acesso em: 05/02/2021.

que pareçam diferentes, geram dinâmicas atadas a ela. Esse estado parece caminhar para um pluralismo sem pluralidade: crescente pluralização da representação de interesses sem pluralidade, unidade e autonomia sindicais. Essa reflexão, entendo, remete a teses fundantes da Sociologia Política, especialmente à perspectiva de modernização conservadora, chamando a atenção para que, nesse estudo, ela emergja mais como resultado que ponto de partida. É nesse ciclo que se revela a força do legado de incorporação do trabalho organizado à arena política e a maneira como, entre incentivos e restrições, ele moldou identidades coletivas e as propostas de reforma da estrutura sindical que acompanharam o desenvolvimento político e institucional brasileiro.

Importante salientar, porém, que estudos como este devem ser lidos não como avaliações definitivas, mas uma perspectiva construtiva para o conhecimento do impacto da legislação sobre o trabalho organizado (COLLIER & COLLIER, 1979). Novas pesquisas podem explorar adaptações do modelo de mudanças institucionais incrementais de Thelen e Mahoney (2010) e temas que sejam pontos cegos nessa tese, trazendo uma seleção sistemática da legislação sindical e trabalhista ou se aprofundando nas relações entre centrais e partidos políticos, além da própria fragmentação setorial. Sindicalismo rural, perfil e papel dos dirigentes, e as distintas correntes que compõem o trabalho organizado, suas origens e disputas, também emergem como temas relevantes. Ainda, ao acolher o conceito de Golden (1993) para a fragmentação (concentração), estabeleci que ela é parte da capacidade de coordenação, sendo pertinente que novos estudos incorporem a dimensão da centralização.

Por fim, estudos comparados entre as diferentes centrais sindicais brasileiras ou que abarquem casos de outros países da América Latina, sobretudo o Chile, podem trazer importantes contribuições sobre a abordagem de déficits democráticos no século XXI. Ter na história a teoria e o método (IMMERGUT, 2007) me permitiu observar que o principal desdobramento da sobrevivência do corporativismo está na limitação do espaço de exercício de direitos (LOBO, 2016). Tomar o trabalho organizado como indutor da diminuição das desigualdades presentes na sociedade requer, então, que sua atuação se dê para além das pautas econômicas. Se, no cenário da Reforma Trabalhista, esse parece ser um horizonte cada vez mais inalcançável, há chances de mudança nas lacunas entre regra e interpretação, entre regra e aplicação (THELEN & MANHONEY, 2010). Afinal, como bem lembrou um dos entrevistados, “tem muita história pela frente. A história não tem um fim”.

REFERÊNCIAS

ALLERN, H.; BALE, T. **Left-of-Centre Parties and Trade Unions in the Twenty-First Century**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

ALMEIDA, M. H. T. **Crise econômica e interesses organizados: o sindicalismo no Brasil dos anos 80**. São Paulo: Edusp, 1996.

_____. O corporativismo em declínio? *In.*: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

_____. Direitos sociais, organização de interesses e corporativismo no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 25, p. 50-60, out. 1989.

AMARAL, O. Adaptação e resistência: O PT no Governo Lula entre 2003 e 2008. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 4, 2010.

ANTUNES, R.; SILVA, J. B. Para onde foram os sindicatos? Do sindicalismo de confronto ao sindicalismo negocial. **Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 75, p. 511-528, set./dez. 2015.

ANTUNES, R.; SILVA, J. B.; TÁPIA, J. Corporativismo e Neocorporativismo: exame de duas trajetórias. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. n. 32. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1991.

ARAÚJO, A. M. C. O sindicalismo brasileiro na encruzilhada: desafios e mudanças recentes. **Revista Trabajo**, ano 3, n. 4, p. 217-250, jan.-jun. 2007.

ARAÚJO, E. G. **As centrais no sistema de representação sindical no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) –, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

AROUCA, J. C. Centrais sindicais: autonomia e unicidade. **Revista LTr.**, São Paulo, v. 72, n. 10, p. 1164-1165, 2008.

BALBI, I. B. Entre o corporativismo e o pluralismo: um estudo sobre o sistema de representação de interesses dos trabalhadores. **Editorial Revista Habitus**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 22-37, 2012.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda. *In.*: SADER, E.; GARCIA, M. A. (orgs.). **Brasil: entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010.

BIHR, A. **Da grande noite à alternativa**. O movimento operário europeu em crise. São Paulo: Boitempo, 1991.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. 1 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOITO JR., A. Neoliberalismo e corporativismo de estado no Brasil. *In*: ARAÚJO, A. (Org.) **Do corporativismo ao neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. **Reforma e crise política no Brasil**. Campinas/São Paulo: Editora da Unicamp/Editora da Unesp, 2018.

_____; MARCELINO, P. O sindicalismo deixou a crise para trás? Um novo ciclo de greves na década de 2000. **Caderno CHR**, Salvador, v. 23, n. 59, p. 323-338, maio/ago. 2010.

BRAGA, R.; BIANCHI, A. O social-liberalismo chega aos trópicos. **PSTU**, São Paulo, 22 ago. 2003. Disponível em: <<http://www.pstu.org.br/o-social-liberalismo-chega-aos-tropicos/>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974**. Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1974. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6019-3-janeiro-1974-357401-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.528, de 23 de fevereiro de 1989**. Dispõe sobre a organização sindical e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16857> Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.855, de 24 de outubro de 1989**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho, atualiza os valores das multas trabalhistas, amplia sua aplicação, institui o Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17855.htm Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.231, de 16 de junho de 1991**. Regulamenta o artigo oitavo da Constituição, regula a representação dos trabalhadores nas empresas e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1991a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25195> Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.232, de 17 de junho de 1991**. Dispõe sobre a negociação coletiva de trabalho e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1991b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=189389> Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Mensagem nº 723, de 19 de novembro de 1992**. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/VETO_TOTAL/1992/Mv723-92.htm Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.747, de 01º de julho de 1993**. Dispõe sobre as relações coletivas de trabalho. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1993a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/215581> Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.748, de 08 de junho de 1993**. Dispõe sobre as relações individuais de trabalho. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1993b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=215591> Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.865, de 29 de março de 1994**. Revoga os itens VI e VIII do art. 530 da Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8865.htm Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 1.572, de 28 de julho de 1995**. Regulamenta a mediação na negociação coletiva de natureza trabalhista e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1572.htm Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 71, de 25 de abril de 1995**. Dá nova redação ao art. 8º, inciso IV, da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1995b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14334> Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 102, de 23 de maio de 1995**. Dá nova redação ao art. 8º da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1995c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14384> Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Mensagem nº 394, de 05 de abril de 1995**. Brasília, DF: Presidência da República, 1995d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/VETO_TOTAL/1995/Mv394-95.htm Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.270, de 17 de abril de 1996**. Acrescenta inciso ao art. 659 da Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9270.htm Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.802, de 22 de abril de 1996**. Acresce dispositivos à Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1996b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17230> Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.003, de 10 de maio de 1997**. Dispõe sobre a contribuição negocial de custeio do sistema confederativo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1997.

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/18948> Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.101, de 19 de dezembro de 2000.** Dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110101.htm Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683impresao.htm Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.981, de 16 de setembro de 2003.** Dispõe sobre a participação dos sindicatos no sistema de inspeção das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício profissional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3FC8AB3DF33852203C572AD8053A58B5.proposicoesWebExterno1?codteor=165435&filename=Tramitacao-PL+1981/2003 Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 10 de abril de 2003.** Institui a liberdade sindical, alterando a redação do art. 8º da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=110958> Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 121, de 24 de julho de 2003.** Dá nova redação aos incisos II e IV do art. 8º da Constituição Federal, a fim de dispor sobre a liberdade sindical. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=125854> Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.554, de 02 de dezembro de 2004.** Regulamenta o Art. 8º da Constituição Federal, que dispõe sobre a organização sindical, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=271935> Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 314, de 25 de agosto de 2004.** Dispõe sobre a Organização Sindical e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=263327> Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4954, de 28 de março de 2005.** Dá nova redação aos arts. 44 e 2.031 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=279531> Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 369, de 04 de março de 2005. Dá nova redação aos arts. 8º, 11, 37 e 114 da Constituição. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=277153> Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 426, de 29 de junho de 2005. Altera o nome do "dissídio coletivo" para "ação normativa" que será ajuizada por sindicatos ou entidades sindicais de grau superior. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=292210> Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 177, de 02 de abril 2007. Dá nova redação ao § 3º, art. 543 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. (Veda a dispensa de empregado sindicalizado que seja membro ou candidato de Conselho Fiscal). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80445> Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.648, de 31 de março de 2008. Dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais para os fins que especifica, altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/111648.htm Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 281, de 15 de julho 2008. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 5.425, de 1º de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho -CLT, para fixar prazo de recolhimento e multa ao empregador que atrasar na transferência da contribuição sindical descontada na folha de seus empregados. Brasília, DF: Senado Federal, 2008b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/86527> Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.430, 03 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a organização sindical, o custeio das entidades sindicais e a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho, e altera a Consolidação das Leis do Trabalho para dispor sobre o diálogo social, a negociação coletiva e as convenções e acordos coletivos de trabalho. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2008c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=418907> Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.024, de 18 de março de 2008. Dispõe sobre o direito de empregados que gozam de alguma forma de estabilidade definida em lei. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2008d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=387231> Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 36, de 2009**. Altera o Código Penal para tipificar práticas anti-sindicais. Brasília, DF: Senado Federal, 2009a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/89480> Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.239-C, de 2009**. Altera o art. 605 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para alterar o prazo para a publicação do edital de cobrança da contribuição sindical e incluir a Internet como veículo de publicação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4C5A39DBB731C6BDD33519DE4F22B236.proposicoesWebExterno2?codteor=1275677&filename=Avulso+-PL+5239/2009 Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.401, de 09 de junho de 2009**. Dá nova redação ao caput do art. 522 e ao § 3º do art. 543 da Consolidação das Leis do Trabalho, para dispor sobre a eleição de suplentes da diretoria e do conselho fiscal dos sindicatos e sobre a garantia no emprego dos membros do conselho fiscal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DD93CDBC8B36709A5014A4C9AB57717C.proposicoesWebExterno2?codteor=668841&filename=Tramitacao-PL+5401/2009 Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.684, de 04 de agosto de 2009**. Dá nova redação ao art. 522 da Consolidação das Leis do Trabalho, para dispor sobre a eleição de suplentes da diretoria e do conselho fiscal dos sindicatos e sobre a garantia no emprego dos membros da diretoria e do conselho fiscal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_imp;jsessionid=node01xblvxwwddia51fgxdw6ze01ly4029958.node0?idProposicao=443488&ord=1&tp=reduzida Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.996, de 09 de setembro de 2009**. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a composição da administração das entidades sindicais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009e. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BBC9B586FE7EBF05CC7B824F29CF390B.proposicoesWebExterno1?codteor=694649&filename=Tramitacao-PL+5996/2009 Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6104, de 24 de setembro de 2009**. Concede espaço em rádio e televisão destinado às centrais sindicais para apresentação de programas de interesse dos trabalhadores. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452520> Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.257, de 21 de outubro de 2009**. Dispõe sobre o direito de acesso gratuito das centrais sindicais ao rádio e à televisão, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009g. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9FEA8DC4AC391BE35B20243DF867AD89.proposicoesWebExterno1?codteor=706569&filename=Tramitacao-PL+6257/2009 Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.688, de 21 de dezembro de 2009.** Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para fixar prazo para recolhimento da contribuição sindical. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009h. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=465169> Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.706, de 22 de dezembro de 2009.** Dá nova redação ao § 3º do art. 543 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009i. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=465288> Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.708, de 23 de dezembro de 2009.** Acrescenta Capítulo III-A ao Título V da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a Contribuição Assistencial, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009j. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=465308> Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 7247, de 03 de maio de 2010.** Altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para tornar facultada a contribuição sindical. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=475251> Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 531, de 15 de dezembro de 2010.** Altera dispositivos constitucionais para prever o recebimento pelas centrais sindicais da arrecadação oriunda de parcela das contribuições sindicais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=489897> Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 6.952, de 2010. Regulamenta o inciso II do artigo 8º da Constituição Federal que trata da criação e registro de organização sindical e do princípio da unicidade sindical. *In*: BRASIL. **Diário da Câmara dos Deputados**, ano LXV, n. 39, 26 de março de 2010. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010c. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D26MAR2010.pdf> Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 804, de 2011.** Acrescenta parágrafo ao art. 543 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a estabilidade do empregado terceirizado eleito para direção sindical. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C1D6DBF449AB4CC303D73305A861B113.proposicoesWebExterno2?codteor=865014&filename=Avulso+-PL+804/2011 Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 236, de 09 de julho de 2012.** Reforma do Código Penal Brasileiro. Brasília, DF: Senado Federal, 2012a. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106404> Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 252, de 11 de julho 2012. Altera os arts. 515, 530 e 538 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para modificar o prazo de duração dos mandatos sindicais e alterar critérios para eleições nas organizações sindicais e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2012b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106502> Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei da Câmara nº 33, de 2013. Dispõe sobre a imprescindibilidade da presença de advogado nas ações trabalhistas e prescreve critérios para fixação de honorários advocatícios e periciais na Justiça do Trabalho, alterando a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/112973> Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 245, de 25 de junho 2013. Modifica a Consolidação das Leis do Trabalho – aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para regulamentar a contribuição para custeio de negociação coletiva, destinada ao financiamento das entidades sindicais. Brasília, DF: Senado Federal, 2013b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113328> Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5100, de 06 de março de 2013. Altera a Lei nº 7.238, de 29 de outubro de 1984. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=566642> Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 05 de julho de 2013. Modifica o art. 8º, IV, da Constituição Federal, para alterar as fontes de custeio das entidades sindicais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013d. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113574> Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 305, de 02 de setembro de 2013. Dá nova redação ao inciso IV, do art. 8º, e ao caput do art. 149, ambos da Constituição Federal, para extinguir a previsão da contribuição sindical compulsória. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=590035> Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 246, de 12 de março de 2013. Os direitos de livre associação profissional e sindical passam a ser efetivamente reconhecidos aos servidores públicos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=566944> Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2014**. Altera o art. 605 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para alterar o prazo para a publicação do edital de cobrança da contribuição sindical e incluir a internet como veículo de publicação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119023> Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 44, de 18 de fevereiro de 2014**. Define crimes de terrorismo e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2014b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/116203> Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 167, de 23 de setembro de 2015**. Substitui a expressão "convenção ou acordo coletivo de trabalho" por "ou representação sindical organizada". Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1744958> Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 313, de 2015**. Modifica o § 1º do art. 477 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a interveniência de sindicato ou de autoridade administrativa na rescisão de contrato de trabalho de empregado com mais de três meses de serviço. Brasília, DF: Senado Federal, 2015b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121412> Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 179, de 09 de dezembro de 2015**. Altera o artigo 8º da Constituição Federal para dispor sobre a contribuição sindical. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2071702> Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.977, de 12 de abril de 2016**. Altera a Lei nº 11.648, de 31 março de 2008, que dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais para os fins que especifica, altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1450829 Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.150, de 04 de maio de 2016**. Altera a Lei nº 11.648 de 31 de março de 2008. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1456241 Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.479, de 07 de junho de 2016**. Acrescenta artigo à Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a fim de garantir a transparência na utilização da contribuição sindical e prestação de contas das entidades sindicais ao Tribunal de Contas da União - TCU. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016c. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5246251B5CFD B810D406D03EA8E80B4F.proposicoesWebExterno1?codteor=1466050&filename=Tramita cao-PL+5479/2016 Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.795, de 12 de julho de 2016.** Altera os artigos 529, 530, 548, 580 e 592 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5452, de 1º de maio de 1943, acrescentando-lhe o art. 549-A e um Capítulo III-A; altera o art. 92 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e revoga os §§ 1º, 2º e 3º do art. 4º do Decreto-lei nº 1.166, de 15 de abril de 1971, e o art. 7º da Lei nº 11.648, de 31 de março de 2008, para dispor sobre a contribuição negocial e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016d. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2091418>
Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.787, de 23 de dezembro de 2016.** Altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho, e a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016e. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122076>
Acesso em: 02 fev. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 277, de 16 de novembro de 2016.** Dá nova redação ao inciso IV do art. 8º da Constituição Federal, para vedar a imposição de qualquer contribuição a não associados ao sindicato. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016f. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2117212>
Acesso em: 02 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm Acesso em: 02 fev. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 808, de 14 de novembro de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/mpv/mpv808.htm Acesso em: 02 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 7.419, de 18 de abril de 2017.** Acrescenta o art. 593-A à Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e altera a redação de dispositivos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para determinar a obrigatoriedade de as entidades vinculadas ao sistema sindical prestarem contas e darem publicidade às informações relativas ao recebimento e aplicação dos recursos das contribuições de interesse das categorias econômicas e profissionais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017c. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=ADA160869C86

[F1BAB058F2AEBEC6EE4E.proposicoesWebExterno1?codteor=1554816&filename=Tramitacao-PL+7419/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/externo?codteor=1554816&filename=Tramitacao-PL+7419/2017) Acesso em: 02 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 7.709, de 23 de maio de 2017.** Dispõe sobre a transparência de informações administrativas e orçamentárias no âmbito das entidades sindicais e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017d. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2138949>

Acesso em: 02 fev. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 196, de 11 de novembro de 2019.** Dá nova redação ao art. 8º da Constituição Federal e altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2229222>

Acesso em: 05 dez. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.954, de 02 de abril de 2019.** Acrescenta artigo à Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, a fim de assegurar a transparência na gestão das entidades sindicais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01az12fev42i531wygthk6vdzw1086778.node0?codteor=1732500&filename=Tramitacao-PL+1954/2019

Acesso em: 02 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.552, de 16 de outubro de 2019.** Regulamenta o Art. 8º da Constituição Federal, que dispõe sobre a organização sindical, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019c. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2225677>

Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Requerimento da Comissão de Assuntos Sociais nº 19, de 2019.** Requer, nos termos do art. 93, I, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de instruir o PDS 16/1984, que aprova o texto da Convenção nº 87 relativa à Liberdade Sindical e à Proteção do Direito Sindical, adotada em São Francisco em 1948 por ocasião da 31ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, da Organização Internacional do Trabalho. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019d. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135554> Acesso em: 02 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020.** Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm Acesso em: 02 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735> Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020.** Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 17.593, de 24 de julho de 2020.** Dispõe sobre os procedimentos administrativos para o registro de entidades sindicais pelo Ministério da Economia. (Processo nº 19964.103497/2020-17). Brasília, DF: Presidência da República, 2020d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-17.593-de-24-de-julho-de-2020-268684112> Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 247, de 24 de maio de 2020.** Dá nova redação ao inciso IV do art. 8º da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14604> Acesso em: 05 dez. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 252, de 30 de maio de 2020.** Dá nova redação ao art. 8º da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14611> Acesso em: 05 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.363, de 02 de abril de 2020.** Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2020g. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886604> Acesso em: 05 dez. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo Desenvolvimentismo. *In.*: BRESSER-PEREIRA, L. C. **Globalização e competição.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 75-94.

_____. Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 21-29, set. 2013.

CADASTRO DE ENTIDADES SINDICAIS. CNES. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho/pt-br/assuntos/sindicatos/cadastro-de-entidades>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

CALMFORS, L.; DRIFFILL, J. Centralization and Wage Bargaining. **Economic Policy**, Oxford, n. 1, p. 13–61, 1988.

CAMERON, D. Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advance Capitalist Society. *In.*: GOLDTHORPE, John H (Orgs.). **Order and Conflict in Contemporary Capitalism.** Nova York: Oxford University Press, 1984.

CAMPOS, A. G. Sindicatos no Brasil: o que esperar no futuro próximo? *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Texto para Discussão**. Brasília: IPEA, 2016.

Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29187&Itemid=406 Acesso em: 19 nov. 2019.

CAMPOS, A. S. Sindicalismo no contexto de pandemia no Brasil: primeiras impressões. **Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho** – CESIT – IE/Unicamp, 2020.

Disponível em: https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2020/06/Sindicalismo-no-contexto-de-pandemia-no-Brasil_andersoncampos.pdf Acesso em: 17 jul. 2020.

CARDOSO, A.; COMIN, A. A. Câmaras setoriais, modernização produtiva e democratização nas relações de trabalho no Brasil: a experiência do setor autonomobilístico. *In*.: I CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE SOCIOLOGIA DO TRABALHO, Cidade do México, nov. 1993. **Anais do I Congresso Latino-Americano de Sociologia do Trabalho**. Cidade do México: 1993.

_____. Dimensões da crise do sindicalismo brasileiro. Salvador: **Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 75, p. 493-510, set./dez. 2015.

CARDOSO, A.; COMIN, A. A.; GINDIN, J. O movimento sindical na Argentina e no Brasil (2002-2014). **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 32, n. 1, 2017.

CARNES, M. **Continuity despite change**: the politics of labor regulation in Latin America. Washington: Georgetown University, 2013.

CAWSON, A. **Corporatism and Political Theory**. Oxford: Basil Blackwell. 1986.

CIGLER, A. F. Interest groups and political parties. *In*: THOMAS, C. S. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Londres: Praeger, 2004.

CLEGG, S. R. **Frameworks of Power**. Londres: Sage, 1989.

COLLIER, D.; COLLIER, R. B. Inducements versus Constraints: Disaggregating Corporatism. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 73, n. 4, p. 967-986, 1979.

_____. **Shaping the political arena**: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. Nova Jersey: Princeton University Press, 2002.

COHEN, Y.; PAVONCELLO, F. Corporatism and Pluralism: A Critique of Schmitter's Typology. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 17, n. 1, p. 117-121, 1987.

COLOMBI, A. P. F. As centrais sindicais e a reforma trabalhista: enfrentamentos e dificuldades. **Tempo Social**: Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 31, n. 3. 2019.

COOK, M. L. Unions, markets, and democracy in Latin America [Electronic version]. *In*.: MARSHALL; GETMAN (Orgs.) **The future of labor unions**: Organized labor in the 21st century. Austin, TX: Ray, 2004.

_____. Labor. *In*.: KINGSTONE, P. R.; YASHAR, D. J. (Orgs.). **Routledge handbook of Latin American politics**. Abingdon: 2012.

CROZATTI, R. O. **Fundamentos do novo-desenvolvimentismo brasileiro nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) –, Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2016.

DAHL, R. **A Preface to Democratic Theory**. Chicago: University of Chicago Press, 1956.

_____. **Who Governs?** Democracy and power in an american city. New Haven: Yale University Press, 1989.

_____. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DAL ROSSO, S. Fragmentação sindical. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 48, p. 39-52, abr./jun. 2013.

DELGADO, M. J. G. Direito coletivo do trabalho. 4a ed. São Paulo: **Ltr**, 2011.

DINIZ, S. Processo legislativo e sistema de comissões. **Revista do Legislativo**, nº 26. Belo Horizonte: 1999.

DIAP. **Agenda Legislativa dos Trabalhadores no Congresso Nacional 2016**. Brasília: DIAP, 2016.

_____. **Reforma sindical no Congresso Nacional**. Brasília: DIAP, 2019(a). Disponível em: <<https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/category/62-reforma-sindical-no-congresso-nacional>>. Acesso em: 03/02/2020.

_____. **Grupo de Altos Estudos do Trabalho**. Brasília: DIAP, 2019(b). Disponível em: <https://www.diap.org.br/images/stories/grupo_altos_estudos_trabalho.pdf>. Acesso em: 06/08/2020.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos). Balanço das greves de 2018. São Paulo: DIEESE, **Estudos e Pesquisas**, n. 89, 2019.

_____. Nota Técnica Número 200. São Paulo: DIEESE, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/38pAvIE>>. Acesso em: 01/09/2020.

DINIZ, E. Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 90: as câmaras setoriais como fórum de negociação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 277-315, 1994.

_____.; BOSCHI, R. **Empresários, interesses e mercado**. Dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: UFMG; IUPERJ, 2004.

_____. Estado, globalização e desenvolvimento em contexto pós-neoliberal: retomando um antigo debate. *In.*: MANCUSO, W. P.; LEOPOLDI, M. A. P.; IGLECIAS, W. (Orgs.). **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil**: novas teorias, novas trajetórias. São Paulo: Editora de Cultura, 2010.

_____. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 09-20, set. 2013.

DOCTOR, M. Lula's Development Council Neo-Corporatism and Policy Reform in Brazil. **Latin American Perspectives**, issue 157, n. 34, n. 6, p. 131-148, nov. 2007.

_____. **Business-State Relations in Brazil Challenges of the Port Reform Lobby**. New York Routledge, 2016.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. São Paulo: **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set. 1991.

FAÉ, R. G. O Modelo sindical brasileiro e a Reforma Trabalhista. *In.*: CALVETE, C. S.; HORN, H. (Orgs). **A quarta revolução industrial e a reforma trabalhista: impactos nas relações de trabalho no Brasil**. 1 ed. Porto Alegre: CirKula, 2020.

FERRAZ, A. S. Novos rumos do sindicalismo no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 29, n. 86, p. 109-162, 2014.

FERREIRA, J. **O imaginário trabalhista: getulismo, PTB e cultura política popular (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GALVÃO, A. **Participação e fragmentação: a prática sindical dos metalúrgicos do ABC nos anos 90**. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.

_____. O movimento sindical no governo Lula entre a divisão e a unidade. **Anais do V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política**. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

_____. A contribuição do debate sobre a revitalização sindical para a análise do sindicalismo brasileiro. **Crítica Marxista**. São Paulo, v. 38, p. 103-117, 2014.

_____. Reforma Trabalhista: efeitos e perspectivas para os sindicatos. *In.*: KREIN, J. D.; OLIVEIRA, R. V.; FILGUEIRAS, V. A. (Orgs.). **Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade**. Campinas: Curt Nimuendajú, 2019.

GALVÃO, A.; MARCELINO., P.; TRÓPIA, P. V. **As bases sociais das novas centrais sindicais brasileiras**. Curitiba: Appris, 2015.

GALVÃO, A. O Sindicalismo Brasileiro diante do Golpe. *In.*: SILVA, S. G. C. L.; EMERIQUE, L. B.; BARISON, T. (Orgs.). **Reformas institucionais de austeridade, democracia e relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 2018.

GALVÃO, A.; TEIXEIRA, M. A.; KREIN, A.; ARAÚJO, L. C.; CALANZAS, M.; PANTALEÃO, M.; RODRIGUES, N.; MODESTO, R.; GALVÃO, J. E.; SANTOS, F. T. Movimento sindical e negociação coletiva. Texto de Discussão nº 5. **Subsídios para a discussão sobre a reforma trabalhista no Brasil**. CESIT UNICAMP, 2017.

GEORGE, A. e BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. London; Cambridge: MIT Press, 2005.

GIAMBIAGI, F. Rompendo com a ruptura: o governo Lula (2003-2010). *In.*: GIAMBIAGI, F.; VILELLA, A.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J. (Orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOIRAND, Camille. The Worker's Party, from Contention to Public Action: A Case of Institutionalization. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 3, p. 95–127, 2014.

GOLDEN, M. The dynamics of trade unionism and national economic performance. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 87, n. 2, p. 439-454, 1993.

_____. **Heroic Defeats: The Politics of Job Loss**. Nova York: Cambridge University Press, 1997.

GUIMARÃES, I. G. R. **A experiência das câmaras setoriais: democratizando a política econômica**. Projeto PNUD/MTb/CESIT-UNICAMP. Campinas, 4a versão. 1994. Mimeografado.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HALL, P. A.; SOSKICE, D. **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HATTAM, V. C. **Labor Visions and State Power: The Origins of Business Unionism in the United States**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

HEBERLIG, E. S. Labor interest groups. *In.*: THOMAS, C. S. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. London: Praeger, 2004.

IANNI, O. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

IBGE. **Sindicatos: indicadores sociais 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. p. 21-27.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: 1992/1993, 1995/1999, 2001/2009, 2009.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Síntese de Indicadores 2014.

IMMERGUT, E. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *In.*: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRECH. **Structuring Politics**. Historical Institutionalism in comparative analysis. Nova York: Cambridge University Press, 1992.

_____. O Núcleo teórico do Novo Institucionalismo. 1998. *In.*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Coletânea de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, Volume 1. 2007.

KINZO, M. D. G. **Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966- 1979)**. São Paulo: Vértice, 1988.

KREIN, J. D. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. **Tempo Social: revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 30, n. 1, 2018.

KREIN, J. D.; GIMENEZ, D. M.; SANTOS, A. L. (Org). **Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil**. Campinas: Curt Nimuendajú, 2019.

LEHMBRUCH G. Liberal corporatism and party government. **Comparative Political Studies**, v. 10, n. 1, p. 91-126, 1977.

LEMOS, P. R. **Entre o mercado e a sociedade**: o sindicalismo da União Geral dos Trabalhadores (UGT). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

LOBO, Valéria Marques. Resistência sindical a mudanças nos marcos regulatórios das relações de trabalho no Brasil e em países selecionados. **Revista Sociedade e Estado**, v. 31, n. 2, maio/ago. 2016.

LOCKE, R.; THELEN, K. Comparações contextualizadas: uma abordagem alternativa para a análise da política sindical. **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**. v. 4, n. 8, p. 109-149. São Paulo: Alast, 1998.

MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____. Analyzing path dependence: lessons from the social sciences. In: WIMMER, A.; KÖSSLER, R. (Orgs.). **Understanding change**: models, methodologies, and metaphors. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2006.

MAHONEY, J. SCHENSUL, D. Historical context and path dependence. In: GOODIN, R. E.; TILLY, C. (Eds.). Oxford handbook of contextual political analysis. Oxford, UK: Oxford University Press, p.454-471, 2006.

MANCUSO, W. P. **O lobby da indústria no Congresso Nacional**: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Edusp; Humanitas, 2007.

MARCELINO, P. 2017. Sindicalismo e neodesenvolvimentismo: analisando as greves entre 2003 e 2013 no Brasil. **Tempo Social**, São Paulo, v. 29, n. 3, p. 201-227.

MARCELINO, P.; GALVÃO, A. O sindicalismo brasileiro diante da ofensiva neoliberal restauradora. **Tempo Social**: revista de sociologia da USP, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 157-182, 2020.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

MARTIN, S. As câmaras setoriais e o meso-corporativismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 37, 1996.

MATTOS, M. B. **Trabalhadores e sindicatos no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MELO, C. R. Por que chegamos a tanto e que importância isso tem? Considerações sobre a fragmentação partidária no Brasil. In: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (Orgs.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

MERCANTE, C. As Centrais Sindicais e o Neocorporativismo à Brasileira. **Revista Estudos Políticos**, Niterói, v. 5, n. 1, 2014.

MURILLO, M. V. **Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America**. Cambridge: Cambridge UP, 2003.

MURILLO, M. V.; SCHRANK, A. With a Little Help from my Friends: External and Domestic Allies and Labor Rights in Latin America. **Comparative Political Studies**, p. 971-999, october 2005.

OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

_____. Trabalho: A Categoria Sociológica Chave? *In.*: OFFE, C. **Capitalismo Desorganizado: Transformações Contemporâneas do Trabalho e da Política**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

O'DONNELL, G. Sobre o 'Corporativismo' e a Questão do Estado. **Cadernos DCP**, Belo Horizonte, n, 3, p. 1-54, 1976.

_____. Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy. *In.*: COLLIER, David (Ed.). **The New Authoritarianism in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 1979.

_____. Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el estado burocratico-autoritario. **Documento CEDES/GE CLASCO/no. 1**, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires. 1975.

OLIVEIRA, F. Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras. **Novo Estudos CEBRAP**, 36, p. 3-7, jul. 1993.

_____. Hegemonia às avessas: decifra-me ou te devoro! *In.*: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R. & RIZEK, C. (Orgs.). **Hegemonia às avessas**. Economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, M. A. **Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil**. Da era Vargas ao governo FHC. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

OLIVEIRA, R. V.; LADOSKY, M. H. G. Das greves do ABC ao conselho de relações de trabalho: chances e limites da ação sindical institucional. **Lua Nova**, São Paulo, 104, p. 97-131, 2018.

OLIVEIRA, R. V.; GALVÃO, A.; CAMPOS, A. Reforma trabalhista: impactos imediatos sobre os sindicatos e primeiras reações. **Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades**. Salvador, n. 248, p. 668-689, set./dez. 2019.

_____. Brazilian Labour Reform in historical perspective. **Global Labour Journal**. 9(3), p. 319-338, 2018.

OLIVEIRA, B. V. M. **Itamar Franco: construção da trajetória de uma persona política (provisório)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora. [no prelo.]

OLSON, M. **A lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. OIT - ILOSTAT. **Dados**. Disponível em: < <https://ilostat.ilo.org/data/>>. Acesso em: 28 nov. 2019. [site.]

PAYNE, J. L. **Labor and Politics in Peru**. New Haven: Yale University Press, 1965.

PETERS, B. G. **El nuevo institucionalismo**: teoria institucional em Ciencia Política. Barcelona: Gedisa, 2003.

PIERSON, P. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

POCHMANN, M. Adeus à CLT? O “eterno” sistema corporativo de relações de trabalho no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 50, p. 149-166, mar. 1998.

_____. Trabalho e formação. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 491-508, maio/ago. 2012.

POWER, T.; DOCTOR, M. Another Century of Corporatism? Continuity and Change in Brazil's Corporatism Structures. *In.*: WIARDA, Howard. **Authoritarianism and Corporatism in Latin America Revisited**. Gainesville: The University Press of Florida, 2004. p. 218-241.

PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

_____. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 1994.

PRZEWORSKI, A.; WALLERSTEIN, M. Structural dependence of State on capital. **The American Political Science Review**, Cambridge, v. 82, n. 1, p. 11-30, 1988.

REIS, B. Corporativismo, pluralismo e conflito distributivo no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 417-458, 1995.

ROBERTS, K. Social inequalities without class cleavages in Latin America's neoliberal era. **Studies in Comparative International Development**, 36, p. 3-33, 2002.

RODRIGUES, L. M. **Trabalhadores, sindicatos e industrialização**. São Paulo: Brasiliense, 1974.

_____. O sindicalismo corporativo no Brasil. *In.*: RODRIGUES, L. M. **Partidos e sindicatos**. São Paulo: Ática, 1990.

_____. **Destino do sindicalismo**. São Paulo: Edusp; Fapesp, 2002.

_____. O sindicalismo corporativo no Brasil. *In.*: **Partidos e sindicatos**: escritos de sociologia política. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. p. 38-65. [online]. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/cghr3/pdf/rodrigues-9788579820267-04.pdf>>. Acesso em: 10/05/2018.

RODRIGUES, T. C. M. Centrais sindicais e partidos políticos no Brasil (2000-2015). jul. 2015, Porto Alegre. *In.*: XVII Congresso Brasileiro de Sociologia. **Anais do XVII Congresso Brasileiro de Sociologia**. Porto Alegre: 2015.

RODRIGUES, L. As tendências políticas na formação das centrais sindicais. *In.*: BOITO JR., A. (Org.). **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

_____.; CARDOSO, A. M. **A Força Sindical**: uma análise sociopolítica. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

SABATIER, P. A. An advocacy coalition model of policy change and the role of policy oriented learning therein. **Policy Sciences**, n. 21, p. 129-168, 1988.

SALGADO, L. H. Câmaras setoriais e concorrência. **Linha Direta**: publicação semanal do Diretório Regional do Partido dos Trabalhadores em São Paulo. São Paulo: 09 a 15 de jul./1996, p. 6-7.

SALLUM JR., B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**: Rev. Sociol. USP, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 23-47, fev. 2000.

_____. Crise, democratização e liberalização no Brasil. *In.*: SALLUM, Jr. (org.). **Brasil e Argentina hoje**: política e economia. Baurú: EDUSC, 2004.

_____. Desenvolvimento e desenvolvimentismo. **Revista Faac**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 129-134, 2012.

SANTANA, M. A. O sindicalismo brasileiro nos anos 1980-2000: do ressurgimento à reorientação. **Estudos do Trabalho**. Ano V – Número 8 - 2011.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, M. L. **O Parlamento sob Influência**: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) –, Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

SANTOS, M. L. Interest Articulation and Lobbying. *In.*: AMES, B. (Ed.). **Routledge Handbook of Brazilian Politics**. New York: Routledge, 2019.

SARTORI, G. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Brasília: EdUnb, 1996.

SCHMITTER, P. C. Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe. *In.*: SCHMITTER, Philippe C.; LEHMBRUCH, Gerhard (Eds.). **Trends toward Corporatist Intermediation**. Beverly Hills.: Sage. 1979.

_____. Still a century of corporatism? **Review of Politics**, v. 36, 1974.

SEN, A. **On Ethics & Economics**. Malden: Blackwell, 1987.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SKOCPOL, T. Cultural idioms and political ideologies in the revolutionary reconstruction of State power: a rejoinder to Swell. **The Journal of Modern History**. Chicago, v. 57. n. 1, 1985.

_____. **Protecting soldiers and mothers**: the political origins of social policy in the United States. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SHARE, D.; MAINWARING, S. Transições através da negociação: a democratização no Brasil e na Espanha. *In.*: SELCHER, W. A. (Org.). **A abertura política no Brasil**. São Paulo: Convívio. 1988.

SILVA, H. C. Trabalhadores urbanos e populismo: balanço dos estudos recentes. *In.*: FERREIRA, J. (Org.). **O populismo e sua história**: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

SILVEIRA, R. C. **Neoliberalismo**: conceito e influências no Brasil – de Sarney a FHC. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –, Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

STEINMO, S. **Taxation and democracy**: swedish, british and american approaches to financing the modern states. New Haven: Yale University Press, 1993.

STEPAN, A. Estado, **Corporativismo e Autoritarismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1980.

STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. **Structuring Politics**: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Nova York: Cambridge University Press, 1992.

STREECK, W.; THELEN, K.. Introduction: institutional change in advanced political economies. *In.*: STREECK, W.; THELEN, K.. (Orgs.) **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Oxford: Univ. Press, 2005.

SZWAKO, J.; MOURA, R.; D'ÁVILLA, P. (Orgs.). **Estado e sociedade no Brasil**: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz. Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016.

THELEN, K.; MAHONEY, J. **Explaining Institutional Change**: ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

THOMAS, C. S. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. London: Praeger, 2004.

_____; KLIMOVICH, K. Interest Groups and Lobbying in Latin America: Theoretical and Practical Considerations. **Journal of Public Affairs**, v. 14, n. 3, p. 165-182, 2014.

_____; GOZETTO, A. Interest groups in Brazil: a new era and its challenges. **Journal of Public Affairs**, v. 14, n. 3, p. 212-239, 2014.

TRÓPIA, P. V. A adesão da Força Sindical ao neoliberalismo. **Revista Idéias**, Campinas, Ano 9 (1), p. 155-202, 2002.

_____. O sindicalismo brasileiro em disputa nos anos de 1990: origem, raízes sociais e adesão ativa da Força Sindical ao neoliberalismo. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 14, n. 26, p. 79-102, 2008.

TRUMAN, D. B. **The Governmental Process**. New York: Knopf, 1951. p. 544.

VIANNA, L. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1976, 288 p.

_____. O estado novo do PT. **La Insignia**, 2007. Disponível em: <
https://www.lainsignia.org/2007/julio/ibe_007.htm>. Acesso em: 05/04/2017.

VISCARDI, C. M. R. Trabalho, previdência e associativismo: as leis sociais na Primeira República. *In.*: LOBO, VV. M.; DELGADO, I. G.; VISCARDI, C. M. R. (Orgs.). **Trabalho, proteção e direitos: o Brasil além da Era Vargas**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2010.

WAISMAN, C. H. **Modernization and the Working Class: The Politics of Legitimacy**. Austin: University of Texas Press, 1982.

WIARDA, H. J. Corporatism and Development in the Iberic-Latin World: Persistent Strains and New Variations. **The Review of Politics**, v. 36, n. 1, p. 6-33. 1974.

WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. *In.*: WILLIAMSON, John. (Ed.). **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?** DC: Institute for International Economics, 1990.

YIN. R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO 1 – Roteiro de entrevista

Abordagem

A pesquisa que estou desenvolvendo como doutoranda do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFMG, sob orientação do Professor Dr. Manoel Santos, trata do impacto da legislação sobre a fragmentação das centrais sindicais brasileiras. O recorte temporal se inicia após a aprovação da Constituição Federal de 1988 e se encerra com a Reforma Trabalhista, de 2017. Tendo isso em vista, gostaria de saber a sua percepção em relação a algumas questões. Após a entrevista, enviarei um termo de consentimento livre e esclarecido assinado por mim e a ser assinado pelo(a) senhor(a). As informações coletadas por esta entrevista serão utilizadas para fins de pesquisa acadêmica. Sua identidade será tratada conforme os padrões de ética e sigilo da pesquisa, e seu nome não irá aparecer nos documentos produzidos com base nesse estudo.

- 1) Hoje o Brasil conta com mais de dez centrais sindicais. De acordo com a sua percepção, por que um cenário tão fragmentado?
- 2) O(a) senhor(a) acredita que a fragmentação das centrais sindicais está associada ao número de sindicatos na base e/ou de trabalhadores filiados?
- 3) Pensando desde o surgimento da CUT, nos anos 1980, até os dias de hoje, o(a) senhor(a) acredita que houve mais consenso ou mais conflito entre as entidades?
- 4) Para o(a) senhor(a), a Reforma Trabalhista, da forma como foi aprovada, foi um evento inesperado, fruto do contexto político, ou fruto de várias outras mudanças menores na legislação, que, aos poucos, permitiram que uma mudança maior ocorresse?
- 5) Considerando que a existência de muitas centrais sindicais dificulta a formação de consensos sobre a atuação, principalmente em momentos críticos para os trabalhadores, o(a) senhor(a) acredita que isso atrapalhou barrar a Reforma Trabalhista de 2017?
- 6) Durante os governos Lula e Dilma houve um fortalecimento das centrais sindicais, já que elas passaram a ter espaço em algumas decisões políticas. Logo depois, com Temer, veio a Reforma Trabalhista. Como isso aconteceu se as centrais pareciam fortes?
- 7) Na minha pesquisa, observei que muitas medidas flexibilizaram as relações trabalhistas nos anos 1990, principalmente durante o governo FHC. Por outro lado, pouco se mexeu na legislação sindical, mantendo a estrutura estabelecida na Constituição de 1988 e, antes, na CLT. O(a) senhor(a) acredita ser possível separar essas dimensões? Ou seja, é possível que sindicatos fortes existam mesmo com relações trabalhistas mais flexíveis – e vice-versa?
- 8) Também observei durante a pesquisa que no início do governo Lula algumas centrais sindicais surgiram em função de críticas à CUT por sua adesão a espaços como o FNT. Qual é a sua percepção sobre isso?

- 9) O(a) senhor(a) acredita que manter a previsão do imposto, mesmo que facultativo, ou de outra forma de contribuição prevista em lei, é condizente com a liberdade sindical? O(a) que o(a) senhor(a) pensa sobre isso?
- 10) Quando em 2008 as centrais sindicais puderam passar a receber uma parte do imposto sindical, houve fusões e separações. Gostaria de saber um pouco sobre sua percepção quanto à importância dessa legislação nesse processo de concorrência entre as centrais sindicais.
- 11) Com essa possibilidade de recebimento do imposto, mas já antes, para crescerem, algumas centrais parecem ter incentivado a criação de muitos sindicatos, nem sempre representativos, com poucos trabalhadores filiados. Qual a sua percepção sobre isso?
- 12) Qual a sua percepção sobre a relação entre as centrais sindicais e os partidos políticos? O(a) senhor(a) acredita que alguns partidos se aproximem de centrais, ou mesmo ajudem a cria-las, para ter trabalhadores em sua base eleitoral? Ou seria mais uma aproximação ideológica?
- 13) Muitos dizem que as pessoas não se sentem mais representadas por partidos políticos. É senso comum, mas também surge em estudos da Ciência Política. Pensando no surgimento de movimentos como a Frente Povo Sem Medo e a Frente Brasil Popular, o(a) senhor(a) acredita que novas formas de organização podem representar os trabalhadores em questões sociais mais amplas que os direitos trabalhistas, mas inclusive eles?
- 14) Depois da Reforma, a sua percepção é de que a estrutura sindical, pensada desde Vargas, foi – ou tende a ser – desmontada ou algo dela permanece?

ANEXO 2 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

O(a) senhor(a) está sendo convidado(a) a participar da pesquisa realizada por Paula Vivacqua de Souza Galvão Boarin – doutoranda do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais sob orientação do Professor Dr. Manoel Wanderley Duarte dos Santos, docente nesta instituição. O estudo trata do impacto da legislação sobre a fragmentação das centrais sindicais brasileiras entre o pós promulgação da Constituição Federal de 1988 e a Reforma Trabalhista de 2017. Na pesquisa, a identidade do(a) entrevistado(a) será tratada com os padrões éticos de sigilo e os dados serão utilizados exclusivamente para o fim apontado. A pesquisadora se compromete com o esclarecimento de qualquer dúvida que surja antes, durante ou após a entrevista, estando o(a) entrevistado(a) livre para desistir de sua participação a qualquer momento. O presente termo não abarca a autorização da gravação da entrevista, que ocorrerá somente se o(a) entrevistado(a) autorizar antes do início da gravação. A autorização deverá ser reafirmada durante a gravação, para fins de certificação.

Nesses termos, eu _____,

portador do RG _____, declaro aceitar participar voluntariamente desta pesquisa.

Senhor(a) entrevistado(a)

Paula Vivacqua de Souza Galvão Boarin

Data da entrevista: ____ / ____ / _____

Local da entrevista: _____

ANEXO 3 – Sindicatos e trabalhadores filiados às centrais sindicais (2012-2017)

Tabela 1 – Sindicatos e trabalhadores filiados às centrais sindicais (2012-2017)

| Central sindical | Sindicatos | % | Trabalhadores | % |
|---|------------|--------|---------------|--------|
| 2012 | | | | |
| CTB | 566 | 5,77% | 663.470 | 9,15% |
| FS | 1.708 | 17,43% | 991.811 | 13,67% |
| CUT | 2.168 | 22,12% | 2.658.272 | 36,65% |
| NCST | 942 | 9,61% | 587.136 | 8,09% |
| UGT | 1.046 | SI | 816.396 | 11,25% |
| CSP CONLUTAS | 79 | 0,81% | 120.796 | 1,67% |
| Central Unificada dos Profissionais Servidores Públicos do Brasil | 3 | 0,03% | 924 | 0,01% |
| CGTB | 302 | 3,08% | 276.765 | 3,82% |
| UST | 4 | 0,04% | 721 | 0,01% |
| CBDT NACIONAL | 135 | 1,38% | 38.142 | 0,53% |
| CSP | 180 | 1,84% | 171.376 | 2,36% |
| CENASP | 3 | 0,03% | 0 | 0,00% |
| 2013 | | | | |
| CTB | 624 | 6,21% | 695.038 | 9,18% |
| FS | 1.680 | 16,72% | 1.046.145 | 13,82% |
| CUT | 2.168 | 21,58% | 2.694.492 | 35,59% |
| NCST | 1.039 | 10,34% | 611.371 | 8,08% |
| UGT | 1.044 | 10,39% | 848.880 | 11,21% |
| CSP CONLUTAS | 85 | 0,85% | 177.527 | 2,35% |
| Central Unificada dos Profissionais Servidores Públicos do Brasil | 3 | 0,03% | 924 | 0,01% |
| CGTB | 281 | 2,80% | 225.951 | 2,98% |
| UST | 5 | 0,05% | 706 | 0,01% |
| CBDT NACIONAL | 106 | 1,06% | 31.463 | 0,42% |
| CSP | 363 | 3,61% | 242.335 | 3,20% |
| CENASP | 2 | 0,02% | 377 | 0,00% |

| 2014 | | | | |
|---|-------|--------|-----------|--------|
| CTB | 680 | 6,65% | 756.970 | 9,13% |
| FS | 1.618 | 15,83% | 1.022.237 | 12,33% |
| CUT | 2.248 | 21,99% | 2.791.804 | 33,67% |
| NCST | 1.069 | 10,46% | 650.273 | 7,84% |
| UGT | 1.125 | 11,01% | 967.413 | 11,67% |
| CSP CONLUTAS | 89 | 0,87% | 207.557 | 2,50% |
| Central Unificada dos Profissionais Servidores Públicos do Brasil | 3 | 0,03% | 884 | 0,01% |
| CGTB | 272 | 2,66% | 228.715 | 2,76% |
| UST | 5 | 0,05% | 751 | 0,01% |
| CBDT NACIONAL | 104 | 1,02% | 30.528 | 0,37% |
| CSP | 423 | 4,14% | 616.190 | 7,43% |
| CENASP | 1 | 0,01% | 0 | 0,00% |
| 2015 | | | | |
| CTB | 724 | 6,75% | 1.053.886 | 9,91% |
| FS | 1.623 | 15,14% | 1.171.667 | 11,01% |
| CUT | 2.299 | 21,45% | 3.397.871 | 31,94% |
| NCST | 1.123 | 10,48% | 810.106 | 7,62% |
| UGT | 1.216 | 11,35% | 1.142.030 | 10,74% |
| CSP CONLUTAS | 98 | 0,91% | 261.787 | 2,46% |
| Central Unificada dos Profissionais Servidores Públicos do Brasil | 4 | 0,04% | 1.932 | 0,02% |
| CGTB | 262 | 2,44% | 271.772 | 5,22% |
| UST | 6 | 0,06% | 904 | 0,01% |
| CBDT NACIONAL | 99 | 0,92% | 71.593 | 0,67% |
| CSP | 456 | 4,25% | 759.252 | 7,14% |
| CENASP | 1 | 0,01% | 0 | 0,00% |
| 2016 | | | | |
| CSB | 597 | 5,46% | 1.039.902 | 8,15% |
| CTB | 744 | 6,81% | 1.286.313 | 10,08% |

| | | | | |
|---|-------|--------|-----------|--------|
| FS | 1.615 | 14,78% | 1.285.348 | 10,08% |
| CUT | 2.319 | 21,22% | 3.878.261 | 30,40% |
| NCST | 1.136 | 10,40% | 950.240 | 7,45% |
| UGT | 1.277 | 11,69% | 1.440.121 | 11,29% |
| CSP CONLUTAS | 105 | 0,96% | 286.732 | 2,25% |
| Central Unificada dos Profissionais Servidores Públicos do Brasil | 3 | 0,03% | 875 | 0,01% |
| CGTB | 217 | 1,99% | | |
| INERSINDICAL | 1 | 0,01% | 1.739 | 0,01% |
| PLUBLICA | 21 | 0,19% | 16.580 | 0,13% |
| UST | 6 | 0,05% | 791 | 0,01% |
| CBDT NACIONAL | 94 | 0,86% | 85.299 | 0,67% |
| CSP | 597 | 5,46% | 1.039.902 | 8,15% |
| 2017 | | | | |
| INERSINDICAL | 9 | 0,10% | 1.739 | 0 |
| CBDT NACIONAL | 90 | 0,80% | 85.299 | 0,70% |
| PLUBLICA | 102 | 0,90% | 16.580 | 0,10% |
| CSB | 836 | 7,20% | 1.039.902 | 8,20% |
| CTB | 802 | 6,90% | 1.286.313 | 10,10% |
| CGTB | 174 | 1,50% | 239.844 | 1,90% |
| CSP CONLUTAS | 100 | 0,90% | 286.732 | 2,20% |
| CUT | 2.344 | 20,20% | 3.878.261 | 30,40% |
| Central Unificada dos Profissionais Servidores Públicos do Brasil | 2 | 0 | 875 | 0 |
| FS | 1.714 | 14,80% | 1.285.348 | 10,10% |
| NCST | 1.154 | 10,00% | 950.240 | 7,40% |
| CSP | 2.948 | 25,50% | 2.243.401 | 17,60% |
| UGT | 1.299 | 11,20% | 1.440.121 | 11,30% |
| UST | 4 | 0 | 791 | 0 |

Fonte: Elaboração minha (2019) com base em dados do Ministério da Economia – CNES (2019).