

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE DIREITO / PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**ANTÔNIO GOMES DE VASCONCELOS**

**Pressupostos Filosóficos e Político-Constitucionais para a aplicação  
do Princípio da Democracia Integral e da Ética de Responsabilidade  
na Organização do Trabalho e na Administração da Justiça:  
o Sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista**

Estudo de caso – a questão trabalhista regional e os resultados  
da instituição matricial de Patrocínio-MG (1994–2006)

**Volume I**

Belo Horizonte  
2007

ANTÔNIO GOMES DE VASCONCELOS

**Pressupostos Filosóficos e Político-Constitucionais para a aplicação do Princípio da Democracia Integral e da Ética de Responsabilidade na Organização do Trabalho e na Administração da Justiça: o Sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista**

Estudo de caso – a questão trabalhista regional e os resultados da instituição matricial de Patrocínio-MG (1994–2006)

**Volume I**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de Concentração: Direito Constitucional

Orientador: Professor Doutor José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior

Belo Horizonte  
2007

ANTÔNIO GOMES DE VASCONCELOS

**Pressupostos Filosóficos e Político-Constitucionais para a aplicação do Princípio da Democracia Integral e da Ética de Responsabilidade na Organização do Trabalho e na Administração da Justiça: o Sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista**

Estudo de caso – a questão trabalhista regional e os resultados da instituição matricial de Patrocínio-MG (1994–2006)

Belo Horizonte, ..... de ..... de 200\_\_.

Tese apresentada e aprovada junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais visando a obtenção do título de Doutor em Direito.

Componentes da banca examinadora:

---

Professor Doutor José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior (Orientador)

---

Professor Doutor

À Eliana, ao Octávio Augusto e ao Thiago Eduardo. O amor e o carinho inesgotáveis que me dedicastes foram a base emocional de minha força. A necessária solidão da introspeção profunda, por vezes dolorosa, somente é possível se acompanhada da certeza de não estar só. Às abnegações, renúncias e ausências necessárias, sem qualquer cobrança, compensam o amor e a gratidão.

A Elza Pereira de Vasconcelos Santos.  
A Joaquim Gomes dos Santos (*in momoriam*).  
A Maria Elza Gomes de Vasconcelos (*in memoriam*).  
A Ambrósio Pereira Gomes (*in memoriam*)  
A Helena de Moura Vasconcelos (*in memoriam*).  
A Antônio Juvenal Fernandes (*in memoriam*).  
Ao Prof. José Alfredo de Oliveira Baracho (*in memoriam*).  
A Ezequias dos Reis (*in memoriam*).

Ao Dr. Celso Rennó.  
Ao Prof. Antônio Álvares da Silva.

## **AGRADECIMENTOS**

Os mais de seis anos que dediquei ao estudo e à pesquisa, nos cursos de mestrado e doutorado, referem-se a cerca de uma década e meia de vida profissional incomensuravelmente gratificante e dedicada, de um lado, aos afazeres profissionais intransferíveis e, de outro, a dar conta dos desafios de contribuir decisivamente para constituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio-MG.

Desse modo, a vida profissional, os ideais e a vida acadêmica entrecruzaram-se, e esta tese é o fruto da intercomunicabilidade de todas essas circunstâncias.

Os agradecimentos precisam se estender a todos aqueles com quem pude conviver e compartilhar este projeto de vida, mesmo aqueles incontáveis cidadãos(ãs) que, na condição de meros “passantes”, deixaram seu facho de energia e transmitiram a confiança, o estímulo e a fé de que tanto precisamos para seguir adiante.

Meu agradecimento profundo a todos aqueles que, ao longo dos últimos doze anos, nas mais diversas localidades do País, deixaram aqui sua valiosa contribuição. Ressalto, especialmente: dirigentes sindicais de setores profissionais e empresariais, e suas assessorias jurídicas; colegas magistrados, procuradores do trabalho e agentes de inspeção do trabalho; trabalhadores e empresários ávidos por transformar suas inquietações e proposições em projetos de reconstrução das relações de trabalho em bases harmônicas, humanitárias e solidárias, diante dos quais tive a oportunidade de expor, de debater e de enriquecer parte das idéias organizadas e desenvolvidas neste trabalho.

O imediato estímulo recebido de todos esses segmentos ao esforço e à busca de alternativas de ação juridicamente sustentáveis diante da questão trabalhista contemporânea, da qual faz parte o surgimento do sistema NINTER, e o simultâneo entusiasmo, e espanto, diante da possibilidade da abertura dos setores públicos ao diálogo social, diante dos desafios culturais que a radicalização do princípio de democracia integral nas práticas públicas e sindicais representa, somado aos resultados alcançados pela experiência matricial do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio (MG), foram o móvel espiritual do esforço intelectual de que se presta contas nesse trabalho.

A individualização de tais agradecimentos é uma tarefa impossível. Simbolicamente, manifestarei alguns agradecimentos, o que, contudo, não desmerece a ausência de tantos outros.

Chamarei de “agradecimentos institucionais” o apoio recebido pela Vara do Trabalho presidida por este autor na implantação da experiência do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio: Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Associação dos Magistrados do Trabalho da 3ª Região, Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas, Ministério do Trabalho e Emprego, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio, Sindicato Rural de Patrocínio e Associação dos Cafeicultores da Região de Patrocínio. Agradeço aos magistrados que, na condição de representantes institucionais, manifestaram apoio e compareceram pessoalmente a Patrocínio (MG), com o fim exclusivo de empenhar as responsabilidades da representação no endosso à implantação daquela instituição: Ministro Orlando Teixeira da Costa ( *in memoriam*), do TST; Ministro Carlos Alberto Reis de Paula do TRT-MG (representação da Presidência); Desembargador Ivanildo Cunha Andrade, presidente da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho; Desembargador Marcus Moura Ferreira, presidente da Associação dos Magistrados do Trabalho da 3a. Região.

Agradeço aos magistrados do trabalho que expressaram sua confiança no trabalho realizado por este autor com sua presença pessoal à Vara do Trabalho de Patrocínio, ou mediante qualquer forma manifestação e estímulo à iniciativa. Em favor destes desonero-me, por meio desta tese, do ônus da prestação de contas acerca de seus resultados, crendo não lhes ter, de modo algum, desmerecido; ao contrário, estendendo aos mesmos o sentimento forte de legitimidade social da jurisdição local.

Agradeço ao Prof. José Alfredo de Oliveira Baracho (*in memoriam*), orientador desta tese, pela disponibilidade incondicional às sessões de orientação, pelo estímulo à plena liberdade de pensamento e de expressão intelectual e pelo acolhimento que sempre me dispensou.

Ao Prof. José Alfredo Baracho Júnior, minha gratidão pela anterior participação informal e atual disposição para presidir os trabalhos de orientação na defesa desta tese.

Aos dirigentes sindicais e entidades associativas Ezequias dos Reis (*in memoriam*), Joel da Silva Carvalho, Altair Olímpio de Oliveira, Jorge Moreira Marra e Ana Lúcia Mascarenhas Arakaki; aos conciliadores e funcionários do NINTER-PATROCÍNIO, Sebastião Eustáquio Pereira, José Humberto de Faria Reis e Ivone de Fátima Souza; à Dr.<sup>a</sup>

Gilma Gonçalves Xavier, assessora jurídica do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e do NINTER; e à Dr.<sup>a</sup> Adriana Isquizato.

Ao magistrado Márcio Toledo Gonçalves que assumiu construtivamente a perspectiva do NINTER-PATROCÍNIO-MG, nas suas atuações na Vara do Trabalho.

Ao Dr. Antônio Ítalo Dias, Coordenador da Divisão de Segurança Rural da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – FUNDACENTRO/MG, pela disponibilização do enorme acervo de dados constantes de planilhas de campo e de levantamentos de dados aqui tomados como fonte de pesquisa.

Ao Prof. Menelick Carvalho Netto; à Prof.<sup>a</sup> Miracy B. S. Gustin, pela abnegada disposição para diálogos informais indispensáveis à segurança de minhas reflexões; ao Dr. José Eduardo R. C. Júnior, pelos profícuos debates filosóficos; ao amigo Cássius Guimarães Chai, pelo incentivo e inspiração indiretos.

Ao Colegiado da Pós-Graduação da FDUFG, pela eficiência e objetividade na solução de imprevistos administrativos.

Não me esqueço também dos servidores da Pós-Graduação Laércio Alves Costa, Sueli de Souza e Neide Caetano, cujo profissionalismo e prestatividade facilitaram a solução de tais imprevistos.

Agradeço ainda, pelo profissionalismo, abnegação e contribuição direta, ao Prof. Afonso Celso Gomes e a Hilda Gonçalves, na revisão e normalização do texto, respectivamente; à D. Amélia Maria da Glória Cabral Diniz e à Brenda Alves Rosa Santos, pelo indispensável suporte.

Enfim um agradecimento-homenagem ao Prof. Antônio Álvares da Silva que estimulou e acompanhou de perto o desenvolvimento da experiência do NINTER-PATROCÍNIO, ao longo de sua trajetória, tomando-a a sério e nutrindo-a com a força do seu idealismo, entusiasmo e respeitabilidade científica, através das inúmeras conferências e manifestações escritas em que evidenciou a sua importância e emprestou seu apoio incomensurável

“As instituições do Estado de direito devem garantir um exercício efetivo da autonomia política de cidadãos socialmente autônomos para que o poder comunicativo possa surgir, encontrar expressão em programas legais, circular em toda a sociedade através da aplicação racional, da implementação administrativa de programas legais e desenvolver sua força de integração social – através da estabilização de expectativas e da realização de fins coletivos...” (HABERMAS).

“A tensão entre o idealismo do direito constitucional e o materialismo de uma ordem jurídica, especialmente de um direito econômico, que simplesmente reflete a distribuição desigual do poder social, encontra o seu eco no desencontro entre as abordagens filosóficas e empíricas do direito” (HABERMAS).

“O que os objetos são, em si mesmos, fora da maneira como nossa sensibilidade os recebe, permanece totalmente desconhecido para nós. Não conhecemos coisa alguma a não ser o nosso modo de perceber tais objetos – um modo que nos é peculiar e não necessariamente compartilhado por todos os seres...” (KANT).

“Nossa individualidade como seres humanos é social, e ao ser humanamente social é linguisticamente lingüística, isto é, está imersa em nosso ser na linguagem” (MATURANA).

“A guinada em direção ao modo de ver intersubjetivista nos leva ao seguinte resultado, surpreendente no que respeita à ‘subjatividade’: a consciência que parece estar centrada no Eu não é imediata ou simplesmente interior. Ao contrário, a autoconsciência forma-se através da relação simbolicamente mediada que se tem com um parceiro de interação, num caminho que vai de fora para dentro” (HABERMAS).

“São válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais” (HABERMAS).

“[...] Os discursos de fundamentação e de aplicação [do direito] precisam abrir-se também para o uso pragmático, e, especialmente, para o uso ético-político da razão prática” (HABERMAS).

“Uma ordem jurídica é legítima na medida em que assegura a autonomia privada e a autonomia cidadã de seus membros, pois ambas são co-originárias; ao mesmo tempo, porém, ela deve sua legitimidade a formas de comunicação nas quais essa autonomia pode manifestar-se e comprovar-se” (HABERMAS).

“Como toda revolução, uma revolução paradigmática ataca enormes evidências, lesa enormes interesses, suscita enormes resistências [...] Todas as teorias, idéias ou opiniões incompatíveis com o paradigma aparecem, evidentemente como contrárias à lógica, imbecis, delirantes absurdas” (MORIN).

“A teoria científica oculta ou repele os problemas filosóficos fundamentais, daí a sua inaptidão a pensar a si mesma” (MORIN).

“[...] A noção de paradigma [...] visa qualquer coisa de muito radical, profundamente imersa no inconsciente individual e coletivo, [...]. O paradigma desempenha um papel subterrâneo/soberano em toda teoria, doutrina ou ideologia” (MORIN).

## RESUMO

Esta tese busca comprovar que o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista contribui para democratização da organização do trabalho e da administração da justiça. Toma como ponto de partida a constatação da crise do modelo de racionalidade da filosofia da consciência e do método clássico da ciência moderna. Reconhece que esse modelo de racionalidade, no qual se baseia o sistema autoritário-intervencionista-corporativo de relações de trabalho brasileiro, responde pelo isolamento e pela desarticulação da atuação das instituições do trabalho e conduziu ao distanciamento da prática jurídica dos contextos singulares e específicos de realidade e à falta de efetividade dos direitos sociais. Constata, conseqüentemente, a crise das concepções científicas e político-ideológicas do Estado autoritário em que se sustentam o sistema de relações do trabalho, a organização do trabalho, a prática jurídica e a administração da justiça, bem como a ação das instituições públicas do trabalho e dos sindicatos, no Brasil. Além disso, investiga e constata, por meio do estudo de casos, os efeitos dessa crise no campo da experiência e da prática das instituições e a “inconstitucionalidade” de seus resultados na perspectiva da ética de responsabilidade. Em vista disso, elege os pressupostos epistemológicos das teorias do discurso (epistemologia da intersubjetividade) e da complexidade, para fundamentar, constitucionalmente, a teoria da “governança” e a da subsidiariedade ativa para construir o sentido do princípio de democracia integral imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (NINTER). Com fulcro nos fundamentos político-constitucionais da República brasileira da dignidade da pessoa humana, da valorização social do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo, desenvolve a teoria da “governança” e a da subsidiariedade ativa, fundamentando-as na filosofia da linguagem e no princípio da complexidade, para construir o sentido neoparadigmático do princípio de democracia integral e para conferir centralidade às técnicas do diálogo e da concertação social no exercício da ação pública e da ação sindical. Procede ao estudo dos contextos de surgimento e de desenvolvimento da experiência prototípica dessas instituições e comprova a sua autonomia conceitual e jurídica. Atendendo à imposição metodológica da necessária conexão entre teoria e prática, proveniente dos pressupostos epistêmicos da razão dialógica e da complexidade, a contextualização das questões tratadas por intermédio da evocação epistêmica da realidade (“estudo de casos”) permeia todo o relatório. Com base naquelas premissas, afirma a aptidão dessas instituições para promover a democratização da gestão da organização do trabalho e da administração da justiça (coexistencialidade entre os meios judiciais e não judiciais de resolução dos conflitos) no âmbito local e por setor de atividade econômica coletivamente organizado e nos respectivos contextos de realidade considerados em sua singularidade e complexidade irrepetíveis. Toma como premissas orientadoras do diálogo social e da concertação social a participação dos destinatários da ação pública dos processos cognitivos que precedem à decisão do Poder Público e a coordenação das ações da autonomia pública e da autonomia coletiva. Demonstra, ainda, a correlação entre as funções institucionais do sistema NINTER e os princípios da “governança” e da subsidiariedade ativa, a fim de conferir à instituição um “lugar” e uma função social estratégicas no processo de democratização da organização do trabalho e da administração da justiça. Numa gradativa redução do nível de abstração da exposição das teorias que dão suporte à argumentação, institui o conjunto dos conceitos operacionais com os quais o sistema NINTER consolida um espaço democrático inovador na busca da efetividade dos direitos sociais, da ampliação do acesso à justiça e do cumprimento do projeto constitucional do Estado Democrático de Direito: “governança”, “diálogo social”, “concertação social”, “ação pública comunicativa”, “jurisdição comunicativa”, “ativismo

judicial moderado e prudente”, “ação coletiva comunicativa”, “regime trabalhista especial”, “negociação coletiva concertada”, “tripartismo de base local” e “programa interinstitucional de atuação conjunta”. Corolário da aceitação da ética de responsabilidade como princípio do conhecimento e da ação, dedica-se capítulo especial à análise dos resultados da atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. Nesses termos conclui, teórica e empiricamente, pela afirmação da aptidão dessas instituições para promover uma radical democratização da organização do trabalho e da administração da justiça.

**Palavras-chave:** Núcleo Intersindical. Acesso à justiça. Conciliação. Mediação. Arbitragem trabalhista. Negociação coletiva. Sindicatos. Autonomia coletiva. Diálogo social. Concertação social. Tripartismo. Ativismo judicial. Sistema NINTER. Governança. Subsidiariedade ativa.

## ABSTRACT

The present thesis aims at proving that the Inter-Union Nuclei of Labor Conciliation (NINTER) system contributes to the democratization of the labor organization and management of justice. One has as a starting point the evidence of the crisis of the model of reasonability of philosophy of the conscience and the classic method of modern science. One acknowledges that the reasonability model, upon which the authoritarian, intervening, corporative system of Brazilian labor relations is based, is responsible for the isolation and the de-articulation of the performance of labor institutions and led the juridical practice to move away from the unique and specific contexts of reality. The model also led to the lack of effectiveness of social rights. As a consequence, one notices the crisis of the scientific, political and ideological conceptions of the authoritarian State, upon which the system of labor relations and organization, juridical practice, management of justice as well as action of the public labor institutions and unions in Brazil are based. Besides, one investigates and evidences, by means of case studies, the effects of this crisis in the field of experience and practice of institutions, and the “unconstitutionality” of its results under the perspective of *ethics of responsibility*. Therefore, one elects the epistemological assumptions of the theory of discourse (inter-subjectivity epistemology) and of the theory of complexity to constitutionally support the theory of the “governance” and of the active subsidiarity to build the meaning of the principle of integral democracy which is inherent to the NINTER system. According to the dignity of the human race, the social value of labor and of the free initiative and pluralism, political and constitutional grounds of the Brazilian Republic, one develops the theory of the “governance” and active subsidiarity, based upon the philosophy of the language and in the principle of complexity in order to build the neo-paradigmatic meaning, of the principle of the integral democracy to highlight the techniques of the social dialogue and social concertation of public and union actions. One studies the contexts of emergence and development of the prototypical experience of such institutions and proves their juridical and conceptual autonomy. Complying with the methodological imposition of the necessary connection between theory and practice originated from the epistemic assumptions of the dialogic reason and of complexity, the contextualization of the questions dealt with (*by means of the epistemic evocation of the reality - case studies*) permeates the entire report. Based on those assumptions, one acknowledges the aptitude of those institutions to promote the democratization of the management of labor organization and management of justice (*co-existence of judicial and alternative dispute resolution*) in a local and sectional economical activity collectively organized and in the respective contexts of the reality considered in their unique singularity and complexity. One has as guiding premises of the social dialogue and social concertation the participation of receivers of the public action of the cognitive processes that precede the decision of the Public Power and the coordination of the actions of public autonomy and of collective autonomy. One demonstrates the correlation between the institutional functions of the NINTER system and the principles of “governance” and active subsidiarity, aiming at providing to the institution a “position” and a strategic social function in the process of democratization of the labor organization and management of justice. In a gradual reduction of the level of abstraction of the exposition of supportive theories, one institutes the collection of the operational concepts, and among those the NINTER system consolidates a democratic and innovative space in the pursuit of effectiveness of social rights, of the extension of access to justice and the fulfilling of the constitutional project of the Democratic Rule of Law: “governance”, “social dialogue”, “social concertation”, “communicative public action”, “communicative jurisdiction”, “moderate and prudent judicial

activism”, “communicative class action”, “special labor system”, “collective agreed negotiation”, “local base tripartism” and “collective performance of inter-institutional program”. As a consequence of the acceptance of *ethics of responsibility* as a principle of knowledge and of action, one dedicates a special chapter to the analysis of the results of the performance of the NINTER from Patrocínio (MG). Based on these terms, one asserts theoretically and empirically the aptitude of these institutions to promote a radical democratization of the labor organization and the management of justice.

**Key Words:** Inter-union Nucleus of Labor Conciliation. Access to Justice. Conciliation. Mediation. Labor Arbitration. Collective bargaining. Union. Collective Autonomy. Social dialogue. Social concertation. Tripartite. Judicial Activism. NINTER system. Governance. Active subsidiarity.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Alojamento de trabalhadores objeto de ação fiscal na “Operação Bóia-Fria” .....	146
FIGURA 2 – Alojamento de trabalhadores objeto de ação fiscal na “Operação Bóia-Fria” .....	147
FIGURA 3 – “Dormitório” de trabalhadores objeto de ação fiscal na “Operação Bóia-Fria” Fonte: Delegacia do Trabalho. Relatório de ação fiscal SDT p. 34. ....	147
FIGURA 4 – “Dormitório” de trabalhadores objeto de ação fiscal na “Operação Bóia-Fria” .....	148
FIGURA 5 – Alojamento coletivo de trabalhadores sem banheiro, sem sanitário e sem água potável objeto de ação fiscal na “Operação Bóia-Fria” – Subdelegacia do Trabalho .....	148
FIGURA 6 – “Banheiro” coletivo de trabalhadores objeto de ação fiscal na “Operação Bóia-Fria” .....	149
FIGURA 7 – Fluxograma dos atos constitutivos do NINTER .....	399
FIGURA 8 – A estrutura orgânica do NINTER (competências) .....	411
FIGURA 9 – O <i>Staff</i> do NINTER .....	412
FIGURA 10 – Interações (internas e externas) do sistema NINTER .....	415
FIGURA 11 – Os potenciais atores institucionais do “diálogo social” e da “concertação social” .....	422
FIGURA 12 – A “galeria dos quadros”, de M. Escher .....	470
FIGURA 13 – Lavoura de café, região de Patrocínio/MG .....	753
FIGURA 14 – Colheita mecanizada em lavoura de café, região de Patrocínio/MG .....	754
FIGURA 15 – Condições atuais de segurança no trabalho em propriedade cafeicultora, região de Patrocínio/MG .....	755
FIGURA 16 – Condições atuais de alojamento de trabalhadores em propriedade cafeicultora, região de Patrocínio/MG .....	756
FIGURA 17 – Condições atuais de alojamento de trabalhadores em propriedade cafeicultora, região de Patrocínio/MG .....	757
FIGURA 18 – Cultivo de hortaliças para complementação alimentar dos trabalhadores próxima alojamento em propriedade cafeicultora, região de Patrocínio/MG .....	758
FIGURA 19 – Amostra de unidade de alojamento em propriedade cafeicultora, região de Patrocínio/MG .....	759
FIGURA 20 – Amostra de dormitório de alojamento rural em propriedade cafeicultora, região de Patrocínio/MG (Vide FIG. 3 e 4 sobre condições anteriores) .....	760
FIGURA 21 – Amostra de instalação sanitária de alojamento rural em propriedade cafeicultora, região de Patrocínio/MG (Vide FIG. 6 sobre condições anteriores) .....	761
FIGURA 22 – Capela em alojamento rural de propriedade cafeicultora, região de Patrocínio/MG .....	762
FIGURA 23 – Capela em alojamento rural de propriedade cafeicultora, região de Patrocínio/MG .....	763

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Número de trabalhadores rurais ocupados em relação à produção total na região de Patrocínio/MG – período 97/98 .....	139
TABELA 2 - Estabelecimentos de agricultura familiar, por número e por categoria de pessoas ocupadas, nas microrregiões de Patos Minas e Patrocínio – MG – 1995/96.....	141
TABELA 3 - Participação da agricultura familiar, por número de estabelecimentos e por área ocupada, nas microrregiões de Patos de Minas e Patrocínio – MG (1995/96).....	141
TABELA 4 - Número de estabelecimentos fiscalizados na “Operação Bóia-fria”, segundo o tamanho da propriedade.....	144
TABELA 5 - Demonstrativo do <i>Truck Sistem</i> adotado por intermediadores de mão-de-obra (“gatos”) em propriedades rurais na região de Patrocínio/MG (1993) .....	151
TABELA 6 - Evolução quantitativa das normas coletivas rurais a partir da criação do NINTER-Patrocínio/MG .....	738
TABELA 7 - Ação fiscal do Grupo IV – Delegacia Regional do Trabalho de Minas Gerais.....	752
TABELA 8 - Média mensal de processos na Vara de Patrocínio em 1994 e 2006 .....	776

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1 - Contratos de parceria agrícola celebrados entre o trabalhador rural José Carlos do Carmo e a empresa agrícola Irmãos Okubo, relativos ao cultivo de lavouras de tomate, no período de 1985 a 2000.....</b>	<b>211</b>
<b>QUADRO 2 - Comparativo entre o instituto dos NINTERs e o das comissões de conciliação prévia. ....</b>	<b>373</b>
<b>QUADRO 3 - Comparativo dos objetivos dos NINTERs e das CCPs.....</b>	<b>374</b>
<b>QUADRO 4 - <i>Amostragem intencional</i> da evolução qualitativa das CCTs celebradas entre o STRP e SRP no período de 1994-2007 .....</b>	<b>739</b>
<b>ANEXO M</b>	
<b>QUADRO 5 - Ciclo de iniciação científica do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho – PRUNART-UNIT .....</b>	<b>904</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1 – Conciliações nas Varas (1980-2005) .....</b>	<b>610</b>
<b>GRÁFICO 2 – Estatística geral anual do número de demandas rurais ajuizadas na Vara do Trabalho de Patrocínio no período de 1991 a 2006 .....</b>	<b>766</b>
<b>GRÁFICO 3 – Movimento geral da Vara do Trabalho de Patrocínio (1994 – 2006) com discriminação de demandas rurais .....</b>	<b>766</b>
<b>GRÁFICO 4 – Movimento anual da Vara do Trabalho de Patrocínio (1994-2006) com discriminação de demandas rurais .....</b>	<b>767</b>
<b>GRÁFICO 5 – Estatística geral do NINTER-Patrocínio (1994 a 2006).....</b>	<b>768</b>
<b>GRÁFICO 6 – Estatística anual do NINTER-Patrocínio (1994 a 2006) .....</b>	<b>770</b>
<b>GRÁFICO 7 – Estatística comparativa do movimento geral e específico (demandas rurais) da Vara do Trabalho de Patrocínio e do NINTER-Patrocínio (1994-2006) .....</b>	<b>772</b>
<b>GRÁFICO 8 – Estatística comparativa do movimento anual geral e específico (demandas rurais) da Vara do Trabalho de Patrocínio e do NINTER-Patrocínio (1994-2006) .....</b>	<b>773</b>
<b>GRÁFICO 9 – Movimento médio anual de pendências rurais da Vara do Trabalho e do NINTER-Patrocínio no (1995-2006) .....</b>	<b>773</b>
<b>GRÁFICO 10 – Movimento geral da Vara do Trabalho (demandas rurais) e do NINTER 1994-2006.....</b>	<b>774</b>

## LISTA DE SIGLAS

<b>ACARPA</b> –	Associação dos Cafeicultores da Região de Patrocínio
<b>ACC</b> –	Ação Coletiva Comunicativa
<b>ADESA</b> –	Agência de Desenvolvimento Econômico e Social de Araguari
<b>AI</b> –	Auto de Infração
<b>AINS</b> –	Auto de Inspeção
<b>ANI</b> –	Ato normativo interno do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista
<b>APC</b> –	Ação Pública Comunicativa
<b>APCP</b> –	Agentes Públicos de Carreira Permanente
<b>CAJ</b> –	Conselho de Administração de Justiça
<b>CCP</b> –	Comissão de Conciliação Prévia
<b>CCT</b> –	Convenção Coletiva de Trabalho
<b>CLT</b> –	Consolidação das Leis do Trabalho
<b>IES</b> –	Instituição de Ensino Superior
<b>JC</b> –	Jurisdição Comunicativa
<b>JCJ</b> –	Junta de Conciliação e Julgamento
<b>NCCP</b> –	Negociação Coletiva Concertada e Permanente
<b>NINTER</b> –	Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista
<b>PRINESP</b> –	Programas Interinstitucionais de Especial Interesse Público, Social e Coletivo
<b>PRUNART</b> –	Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho
<b>PRUNART/UNIT</b> –	Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho
<b>RO</b> –	Recurso Ordinário
<b>RTE</b> –	Regime Trabalhista Especial
<b>RTE</b> –	Regime Trabalhista Especial
<b>SIC-NINTER</b> –	Seção Intersindical de Conciliação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG
<b>SIC-NINTER</b> –	Seção Intersindical de Conciliação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista
<b>SRP</b> –	Sindicato Rural de Patrocínio/MG
<b>STRP</b> –	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio/MG
<b>TMAP</b> –	Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba

# SUMÁRIO

## VOLUME I

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>25</b>
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>33</b>
1.1 Apresentação crítico-explicativa do contexto e das bases teóricas da pesquisa .....	33
1.2 O problema .....	56
1.3 A hipótese .....	58
1.4 O objetivo .....	61
1.5 A metodologia .....	62
1.6 Estruturação e conteúdo do relatório de pesquisa.....	69
<b>PARTE I - A CRISE DE RACIONALIDADE DO MODELO DE ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL - Contextos praxiológicos de surgimento da experiência prototípica do sistema NINTER.....</b>	<b>75</b>
<b>CAPÍTULO 1 - A CRISE DE RACIONALIDADE DA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO: a função metodológica da abordagem crítico-descritiva dos contextos de surgimento do sistema NINTER.....</b>	<b>76</b>
1.1 Dimensão teórico-paradigmática .....	76
1.1.1 A crise da racionalidade jurídico-intitucional.....	82
1.1.2 O corporativismo como “princípio de fundamentação suficiente” da organização do trabalho .....	87
1.1.3 O corporativismo e a organização das relações de trabalho no Brasil.....	91
1.1.3.1 Estratégia “liberal intervencionista” .....	95
1.1.3.2 Projeção da concepção organicista da sociedade na organização do trabalho .....	100
1.1.3.3 A regulamentação das relações de trabalho.....	108
1.1.3.4 A obsolescência das instituições do trabalho e seus desafios .....	111
1.2 A função metodológica da abordagem histórico-contextual da origem do NINTER .....	114
1.2.1 A abordagem de situações-problema como uma questão metodológica .....	121
1.3 Resumo do capítulo .....	123
<b>CAPÍTULO 2 - EVOCAÇÃO EPISTÊMICA DA REALIDADE (I): contextos de surgimento do sistema NINTER.....</b>	<b>134</b>
2.1 Contexto sociocultural da região de Patrocínio .....	135
2.1.1 A situação dos trabalhadores rurais .....	144
2.1.1.1 Absoluta falta de efetividade da legislação trabalhista .....	145
2.1.1.2 Intermediação ilícita de mão-de-obra: a figura metafórica do “gato” .....	149
2.1.2 Cultura, dilemas e paradoxos da empresa rural na região de Patrocínio .....	154
2.1.3 Impactos de uma legislação simbólica: os desencontros entre a norma e a realidade .....	161
2.1.3.1 A inadequação normativa (1): o sacrifício dos direitos materiais pela rigidez na aplicação das normas instrumentais .....	163
2.1.3.2 A inadequação normativa (2): milhares de empregados sem registro .....	166
2.1.3.3 A inadequação normativa (3) classificação dos contratos pelo critério da duração.....	168
2.1.3.4 A inadequação normativa (4): o problema da remuneração .....	170
2.1.3.5 A inadequação normativa (5): o compute da ociosidade voluntária no tempo de serviço.....	171
2.1.3.6 A inadequação normativa (6): o abandono do emprego inexistente .....	172
2.1.3.7 A inadequação normativa (7): os riscos da continuação do contrato.....	174
2.1.4 O paradoxo da ausência normativa num sistema regulativo “pan-óptico” .....	175

2.1.4.1 O primeiro caso ilustrativo .....	176
2.1.4.2 O segundo caso ilustrativo.....	178
<b>2.2 A insustentável cisão entre lei (geral e abstrata) e realidade na sociedade contemporânea .....</b>	<b>180</b>
2.2.1 A “patologia do sistema jurídico”: a generalização da desobediência à lei.....	181
2.2.2 Sintomas da crise dos princípios da generalidade e da abstração das leis? .....	183
2.2.3 A crise de racionalidade da organização do trabalho e da administração da justiça e a exigência da relativização do princípio da separação dos poderes .....	185
2.2.3.1 O terceiro caso ilustrativo.....	189
<b>2.3 Resumo do capítulo .....</b>	<b>191</b>
<b>CAPÍTULO 3 - EVOCAÇÃO EPISTÊMICA DA REALIDADE (II): O “estudo do caso difícil” da empresa Irmãos Okubo – a desocupação de milhares de trabalhadores rurais .....</b>	<b>198</b>
<b>3.1 Objetivo.....</b>	<b>198</b>
<b>3.2 Pressupostos epistemológicos e metódica .....</b>	<b>203</b>
<b>3.3 Contexto sócioeconômico e o déficit de legitimidade da ação do Poder Público .....</b>	<b>207</b>
3.3.1 Uma visão “complexa” (não reducionista) da realidade.....	208
3.3.2 A ação desestabilizadora da Administração Pública: redução da realidade a categorias hipotético-formais e contradição aos princípios constitucionais .....	213
3.3.3 A crise de racionalidade da prática jurídica: a ilusão do “imperativo” da segurança e da certeza jurídica.....	222
3.3.3.1 Os pressupostos jus-filosóficos e político-constitucionais adotados na sentença de primeiro grau e nos acórdãos da Corte Recursal .....	223
3.3.3.1.1 A abertura neoparadigmática da Vara do Trabalho: jurisdição comunicativa.....	224
3.3.3.1.2 A jurisprudência plurívoca da Corte Recursal.....	228
3.3.3.2 Aspectos pontuais de uma jurisprudência “contraditória”.....	233
3.3.3.2.1 Orientação técnica ou subordinação jurídica? .....	233
3.3.3.2.2 Riscos do empreendimento .....	234
3.3.3.2.3 Empregado empregador? .....	236
3.3.3.2.4 Remuneração ou lucro? .....	236
3.3.3.2.5 Além da categorização hipotético-normativa do vínculo empregatício .....	237
3.4 Os diferentes “jogos de linguagem” da jurisprudência.....	238
3.5 O simbolismo do caso da empresa “Irmãos Okubo”: a crise de racionalidade da prática jurídica .....	242
3.6 O déficit de legitimidade da ação pública.....	247
3.6.1 Uma transição paradigmática inexorável.....	249
3.6.2 Novos paradigmas e a radicalização da democracia.....	252
<b>3.7 Resumo do capítulo .....</b>	<b>258</b>
<b>CAPÍTULO 4 - AS ORIGENS E O DESENVOLVIMENTO DA EXPERIÊNCIA PROTOTÍPICA DO SISTEMA NINTER: a institucionalização do diálogo social.....</b>	<b>267</b>
<b>4.1 Exigência de novos paradigmas: sintomas locais.....</b>	<b>269</b>
<b>4.2 A institucionalização: “condictio sine qua non” .....</b>	<b>275</b>
4.2.1 Algo precisava ser feito .....	275
4.2.2 A função mediadora da Vara do Trabalho: <i>ativismo prudente e moderado</i> .....	276
4.2.3 Ação sindical bifrontal .....	279
4.2.4 As bases de um consenso originário sobre questões complexas.....	283
4.2.4.1 A autonomia pública e a autonomia coletiva: interação, simetria e não-intervenção .....	283
4.2.4.2 A garantia do diálogo em condições igualitárias .....	284
4.2.4.3 A institucionalização das “regras do jogo”: diálogo social e concertação social.....	285

4.2.4.4	Idéias-diretrizes para uma institucionalização de “segundo nível”.....	288
<b>4.2.4.4.1</b>	<b>O ponto de partida: a comunhão em torno da idéia-diretriz.....</b>	<b>291</b>
4.2.4.5	O Conselho Tripartite e autopoiese: a função pedagógica do processo democrático de constituição do NINTER-Patrocínio.....	292
4.2.4.6	Aprendendo a resolver conflitos: a primeira ação transformadora do NINTER-Patrocínio/MG .....	298
4.2.4.7	A caminho da <i>complexidade</i> : a emergência da consciência sistêmica. Dos sintomas às causas. Da ação aleatória à institucionalização.....	305
<b>4.3</b>	<b>A transparência e o debate público: as estratégias de sobrevivência NINTER-Patrocínio/MG.....</b>	<b>309</b>
<b>4.3.1</b>	<b>A força performativa e perlocucionária .....</b>	<b>312</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Outras estratégias.....</b>	<b>321</b>
<b>4.4</b>	<b>O papel da Vara do Trabalho na consolidação do NINTER-Patrocínio/MG .....</b>	<b>322</b>
<b>4.4.1</b>	<b>A contribuição da Vara do Trabalho para a afirmação do <i>habitus</i> institucional.....</b>	<b>326</b>
4.4.1.1	A força pedagógica do diálogo social: a formação do <i>staff</i> do NINTER.....	329
4.4.1.2	Coordenação de eventos técnico-científicos.....	331
4.4.1.3	Diálogo social e concertação social na administração da justiça local .....	331
4.4.1.4	Comunicação de decisões corretivas dos atos conciliatórios extrajudiciais ao Conselho Tripartite .....	332
4.4.1.5	Função pedagógica da sentença.....	334
4.4.1.6	Suspensão consensual de demandas e o encaminhamento do litígio ao NINTER.....	335
4.4.1.7	Retorno do caso ao NINTER para retificação de erro .....	339
4.4.1.8	A valoração de indícios e provas levantadas nos procedimentos de conciliação não judicial. O depoimento <i>ex officio</i> dos conciliadores.....	339
4.4.1.9	O <i>princípio da proatividade do processo</i> .....	341
4.4.1.10	O êxito dos meios de prevenção e solução não judicial dos conflitos: o fortalecimento e a credibilidade da Justiça local .....	343
<b>4.5</b>	<b>Resumo do capítulo .....</b>	<b>344</b>
<b>CAPÍTULO 5 - A AUTONOMIA JURÍDICA DO INSTITUTO DOS NÚCLEOS INTERSINDICAIS DE CONCILIAÇÃO TRABALHISTA .....</b>		<b>352</b>
<b>5.1</b>	<b>Razões para uma dogmática elementar do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista....</b>	<b>352</b>
5.1.1	A recusa ao diálogo transparadigmático pode ser compreendida como estratégia de resistência à mudança?..	355
<b>5.2</b>	<b>Lapsos da doutrina da equiparação entre os institutos dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e da Comissão de Conciliação Prévia.....</b>	<b>358</b>
5.2.1	Fundamentos para uma distinção conceitual e técnico-jurídica entre o instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e o das Comissões de Conciliação Prévia .....	372
5.2.2	A distinção quanto aos procedimentos e princípios relativos à conciliação prévia .....	374
<b>5.3</b>	<b>Fontes de legitimação da tese da autonomia conceitual e jurídica do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista .....</b>	<b>376</b>
<b>5.4</b>	<b>Fundamentos para uma ontologia do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.....</b>	<b>379</b>
5.4.1	Os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como sistema aberto .....	382
<b>5.5</b>	<b>Os Fundamentos jurídicos e os princípios informativos do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista .....</b>	<b>390</b>
5.5.1	A eventual revogação da lei n. 9.958/2000 não altera o <i>status</i> jurídico dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista .....	394
5.5.2	Atos constitutivos do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista .....	397
5.5.3	Princípios informativos e objetivos do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista .....	400
5.5.3.1	Princípios extrínsecos.....	400
5.5.3.2	Princípios intrínsecos.....	401
5.5.3.3	Objetivos específicos.....	403

<b>5.6 A organização e a estrutura dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista .....</b>	<b>407</b>
5.6.1 Conceito, requisitos, estrutura, organização e competências dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista .....	408
5.6.2 O Conselho Tripartite (Interinstitucional) .....	417
5.6.2.1 A função catalisadora do diálogo social e da concertação social .....	423
5.6.2.2 Poder normativo do Conselho Tripartite (Interinstitucional).....	424
5.6.2.3 A gestão do NINTER .....	424
5.6.3 Seção Intersindical de Conciliação (prevenção e mediação) de conflitos individuais.....	425
5.6.4 Conselho de arbitragem.....	426
5.6.4.1 A importância do Conselho de Arbitragem na origem do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio.....	428
<b>5.7 Bases para uma reflexão transcendental (desvinculada da experiência) acerca do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.....</b>	<b>431</b>
<b>5.8 Resumo do capítulo .....</b>	<b>432</b>

## VOLUME II

<b>PARTE II - BASES NEOPARADIGMÁTICAS DO PRINCÍPIO DE DEMOCRACIA INTEGRAL IMANENTE AO SISTEMA NINTER: Teoria e práxis da razão dialógica e do pensamento complexo na ação coletiva e na ação pública .....</b>	<b>448</b>
--	------------

<b>CAPÍTULO 6 - PRINCÍPIOS FILOSÓFICOS E POLÍTICO-CONSTITUCIONAIS DO SISTEMA NINTER .....</b>	<b>449</b>
---	------------

<b>6.1 NINTER e democracia .....</b>	<b>449</b>
6.1.1 A transição paradigmática pressuposta na construção de uma teoria doadora de sentido ao <i>princípio de democracia</i> imanente ao sistema NINTER .....	451
6.1.1.1 A questão metodológica da abordagem da crise sob o enfoque paradigmático.....	452
6.1.2 Democracia integral.....	457
6.1.3 A participação dos sindicatos nos procedimentos cognitivos de formação da opinião e da vontade dos agentes do Poder Público.....	460
6.1.4 O <i>locus</i> institucionalizado de interseção entre a autonomia pública e a autonomia coletiva.....	464
6.1.5 Abandono da ficção da personificação do Estado .....	467
6.1.6 Fundamentos da democracia integral na constituição brasileira.....	473
<b>6.2 Os pressupostos epistemológicos .....</b>	<b>476</b>
6.2.1 O discurso filosófico.....	477
6.2.2 O discurso científico .....	484
6.2.3 O primeiro pressuposto: a razão é dialógica .....	489
6.2.3.1 A “viragem lingüística” .....	489
6.2.3.2 Karl-Otto Apel: “somos um diálogo” .....	492
6.2.3.3 O fundamento biológico .....	496
6.2.3.4 O fundamento filosófico .....	498
6.2.3.5 A ética da responsabilidade, ação pública e NINTER.....	500
6.2.4 O segundo pressuposto: o <i>princípio complexidade</i> .....	504
6.2.5 O NINTER e a concepção construtivo-discursiva do direito.....	509
6.2.5.1 A adequação da norma/realidade e realidade/norma .....	512
<b>6.3 Pressupostos político-constitucionais.....</b>	<b>518</b>
6.3.1 O princípio da “governança” .....	520
6.3.1.1 A essencialidade da função emancipatória da democracia .....	524

6.3.1.2 A busca do fundamento da “governança” na filosofia da linguagem .....	526
6.3.1.3 O exercício comunicativo do poder e o princípio da autoridade .....	528
6.3.1.4 “Governança” local e o princípio da complexidade .....	530
6.3.1.5 Ética de inteligibilidade .....	532
<b>6.3.2 O princípio da subsidiariedade ativa.....</b>	<b>534</b>
6.3.2.1 O Estado democrático subsidiário .....	540
6.3.2.2 Formas concretas de manifestação do princípio da subsidiariedade.....	544
<b>6.3.2.2.1 Subsidiariedade e a resolução dos conflitos.....</b>	<b>547</b>
<b>6.4 Governança e subsidiariedade ativa .....</b>	<b>549</b>
<b>6.5 Resumo do capítulo .....</b>	<b>550</b>
<b>CAPÍTULO 7 - PRAGMÁTICA DO PRINCÍPIO DE DEMOCRACIA NO SISTEMA NINTER: CONCEITOS OPERACIONAIS .....</b>	<b>575</b>
<b>7.1 A concreção do princípio de democracia.....</b>	<b>575</b>
<b>7.2 O exercício dialógico do Poder Público e da autonomia coletiva na construção social da realidade.....</b>	<b>577</b>
<b>7.2.1 A insuficiência da concepção “neocorporativista” .....</b>	<b>579</b>
<b>7.2.2 O sentido do “diálogo social” e da “concertação social” na perspectiva da democracia integral.....</b>	<b>580</b>
7.2.2.1 O “diálogo social” .....	583
7.2.2.2 A concertação social e a coordenação das ações das instituições do trabalho .....	587
<b>7.2.3 Os administrados e os jurisdicionados são sujeitos, e não objeto da ação pública .....</b>	<b>588</b>
<b>7.3 A prática da governança e a reconstrução do princípio do tripartismo: o acoplamento estrutural das autonomias pública e coletiva.....</b>	<b>590</b>
<b>7.3.1 Tripartismo e governança .....</b>	<b>592</b>
7.3.1.1 Tripartismo de base local.....	593
7.3.1.2 Conselho Tripartite do NINTER: <i>locus</i> da governança.....	596
<b>7.4 Governança e acesso à justiça “coexistencial” .....</b>	<b>600</b>
<b>7.4.1 Os prejuízos sociais da contraposição maniqueísta entre os meios judiciais e não judiciais de resolução dos conflitos .....</b>	<b>603</b>
7.4.1.1 Racionalização “fabuladora” da conciliação judicial .....	607
7.4.1.2 A mensagem contraditória do “movimento nacional pela conciliação” (endoprocessual).....	609
7.4.1.3 Crítica ao “reformismo conservacionista” .....	615
<b>7.4.2 O problema cultural .....</b>	<b>618</b>
7.4.2.1 As técnicas não judiciais de resolução dos conflitos e o princípio da proteção ao trabalhador.....	620
7.4.2.2 A intercomplementaridade e a coexistencialidade das autonomias pública e coletiva .....	626
7.4.2.3 As comissões de conciliação prévia são um estágio preparatório da criação do NINTER.....	628
<b>7.5 Conceitos operacionais do princípio de democracia imanente ao sistema NINTER .....</b>	<b>629</b>
<b>7.5.1 A ação pública comunicativa.....</b>	<b>631</b>
7.5.1.1 Ação pública comunicativa cognitiva e suasória e ação pública coercitiva.....	638
<b>7.5.2 Ação coletiva comunicativa.....</b>	<b>639</b>
<b>7.5.3 Programas interinstitucionais de especial interesse público .....</b>	<b>641</b>
<b>7.5.4 Regime trabalhista especial temporário ou” permanente”.....</b>	<b>642</b>
<b>7.5.5 A negociação coletiva.....</b>	<b>648</b>
7.5.5.1 Negociações coletivas “concertadas”? .....	650
7.5.5.2 Um breve esforço hermenêutico em prol da autonomia coletiva.....	653
<b>7.6 Agentes do Poder Público de carreira permanente (ética de responsabilidade).....</b>	<b>654</b>
<b>7.6.1 Aspectos metajurídicos da <i>transformação paradigmática na ação pública</i>.....</b>	<b>655</b>

7.6.2	O agentes do Poder Público e o problema do diálogo transparadigmático.....	658
7.6.3	Agentes públicos de carreira permanente e responsabilidade social .....	659
<b>7.7</b>	<b>O ativismo judicial moderado e prudente: entre o contenciosismo e o ativismo radical .....</b>	<b>664</b>
7.7.1	O diálogo de que necessita a sociedade ainda não é o diálogo que a Justiça se dispõe a oferecer .....	668
7.7.2	Jurisdição e “governança” .....	670
7.7.2.1	Um ativismo judicial moderado e prudente.....	671
7.7.2.2	Jurisdição comunicativa .....	675
7.7.2.2.1	<b>Limites da livre convicção: jurisdição inconstitucional.....</b>	<b>675</b>
7.7.2.2.2	<b>A jurisdição comunicativa como expressão do princípio de democracia integral na administração da justiça .....</b>	<b>677</b>
7.7.3	O Conselho de Administração de Justiça .....	681
<b>7.8</b>	<b>O sistema NINTER e a reforma trabalhista.....</b>	<b>682</b>
7.8.1	As premissas da democratização adotadas na Reforma.....	684
7.8.2	NINTER: com a Reforma e além da Reforma.....	685
7.8.2.1	Justiça social.....	686
7.8.2.2	Tripartismo e diálogo social .....	688
7.8.2.3	Concepção sistêmica .....	690
7.8.2.4	A negociação coletiva.....	691
7.8.2.5	Resolução dos conflitos.....	693
<b>7.9</b>	<b>Resumo do capítulo .....</b>	<b>695</b>
<b>CAPITULO 8 - RESULTADOS CONCRETOS DA EXPERIÊNCIA TRANSFORMADORA DO NÚCLEO INTERSINDICAL DE CONCILIAÇÃO TRABALHISTA DE PATROCÍNIO (1994-2007).....</b>		<b>729</b>
<b>8.1</b>	<b>A pesquisa de campo do “Programa Gestão Pública e Cidadania” (FGV/SP) .....</b>	<b>731</b>
<b>8.2</b>	<b>Desenvolvimento da negociação coletiva .....</b>	<b>737</b>
8.2.1	Alteração performativa da negociação e das normas coletivas: aspectos qualitativos e quantitativos.....	738
8.2.1.1	Atos normativos internos com força de norma coletiva .....	741
8.2.2	<i>Regime trabalhista especial</i> .....	742
8.2.3	Procedimento voluntário comprobatório de obrigação trabalhista rural.....	745
8.2.4	O “Programa de Prevenção de Riscos Ambientais da Cafeicultura de Patrocínio” e o “Projeto Piloto”.....	746
8.2.4.1	Programa de prevenção de riscos ambientais da cafeicultura de Patrocínio.....	747
8.2.4.2	O “Projeto Piloto”: programa de fomento do PPRA coletivo.....	750
<b>8.3</b>	<b>Impactos da ação do NINTER-Patrocínio no âmbito da prevenção e da resolução dos conflitos (1994-2006) .....</b>	<b>764</b>
8.3.1	Levantamento estatístico e análise de dados.....	765
8.3.1.1	A criação do NINTER (1994): marco temporal inicial .....	765
8.3.1.2	A tradução estatística do grau de satisfação do usuário.....	767
8.3.1.3	<b>A tradução estatística da legitimação da instituição.....</b>	<b>768</b>
8.3.1.4	A “governança” é condição de possibilidade do sucesso das soluções não judiciais .....	769
8.3.1.5	<b>A ampliação do acesso à justiça.....</b>	<b>771</b>
8.3.1.6	A drástica redução dos processos judiciais.....	772
8.3.1.7	A relevância do caráter institucional do NINTER.....	775
8.3.1.8	A celeridade e a qualidade da jurisdição com critérios de legitimação social.....	776
8.3.2	Crítica aos argumentos <i>jurídico</i> e <i>cultural</i> que alimentam a má vontade em relação aos meios não judiciais de resolução de conflitos .....	777
<b>8.4</b>	<b>A priorização da efetividade dos direitos sociais no Programa de Certificação do Café do Cerrado, em andamento na região de Patrocínio/MG.....</b>	<b>782</b>

<b>8.5 Outros resultados incomensuráveis a serem estudados .....</b>	<b>787</b>
<b>8.6 O Sistema NINTER-CENEAR (SNC) e o Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho....</b>	<b>788</b>
<b>8.6.1 O anteprojeto de Lei do Sistema NINTER-CENEAR.....</b>	<b>792</b>
<b>8.6.2 “Programa Universitário de Apoio às Relações do Trabalho” do Sistema NINTER-CENEAR – o papel da Universidade na democratização da organização do trabalho .....</b>	<b>793</b>
<b>8.6.3 Uma amostra concreta das possibilidades do PRUNART: o <i>PRUNART-UNIT</i> .....</b>	<b>795</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>798</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>825</b>
<b>GLOSSÁRIO .....</b>	<b>838</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>854</b>
<b>ANEXO A - Auto de inspeção judicial.....</b>	<b>855</b>
<b>ANEXO B - Entrevista não dirigida concedida pelo sr. Ivao Okubo realizada em 18/11/2006.....</b>	<b>864</b>
<b>ANEXO C - Ato constitutivo do conselho de administração de justiça da Vara do Trabalho de Araguari-MG .....</b>	<b>867</b>
<b>ANEXO D - Ato constitutivo do conselho de administração de justiça da 5ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte-MG.....</b>	<b>870</b>
<b>ANEXO E - Ata da reunião do Conselho Administrativo do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista realizada no dia 06/12/1994.....</b>	<b>872</b>
<b>ANEXO F - Ata de constituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista Rural de Patrocínio/MG .....</b>	<b>873</b>
<b>ANEXO G - Pronunciamento do Presidente dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio no I Seminário de Patrocínio para Modernização das Relações de Trabalho, em 01/04/95 .....</b>	<b>874</b>
<b>ANEXO H - Pronunciamento realizado pelo presidente do Sindicato Rural de Patrocínio Sr. Altair Olímpio de Oliveira, no 1º. Seminário de Patrocínio para a Modernização das Relações do Trabalho....</b>	<b>876</b>
<b>ANEXO I - Estatuto-Básico do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista.....</b>	<b>877</b>
<b>ANEXO J - Convenção Coletiva de Trabalho Constitutiva do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de [...] .....</b>	<b>896</b>
<b>ANEXO L - Relatório do Fórum Nacional do Trabalho – Conferência Estadual de Minas Gerais .....</b>	<b>898</b>
<b>ANEXO M.....</b>	<b>904</b>
<b>ANEXO N - Conclusões do I Encontro de Patrocínio para Modernização das Relações de Trabalho.....</b>	<b>905</b>

## APRESENTAÇÃO

A elaboração desta tese culmina a participação deste autor no movimento que constituiu e consolidou a experiência matricial do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. Especialmente no que diz respeito ao esclarecimento do seu significado, há um esforço de fundamentação compatível com a importância social adquirida por essa instituição na comunidade em que ela atua e com os resultados alcançados em mais de uma década de sua existência. Na perspectiva da ética de responsabilidade e solidariedade, ela se legitima por suas consequências sociais e pelos resultados alcançados, aqui levantados e analisados, relativamente ao interregno compreendido entre 1994 e 2006. A eloquência desses resultados justifica a escolha do objeto desta investigação e, conseqüentemente, a construção de uma teoria de sustentação dessa experiência também há de se legitimar por iguais critérios.

Além de traçar os contornos teóricos e pragmáticos – filosóficos, político-constitucionais e operacionais – do princípio de democracia que informa o sistema, esta tese lança os fundamentos para o reconhecimento da identidade e da autonomia conceitual e jurídica do instituto jurídico e da instituição social que se designa por Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista (NINTER), desvinculando-as da lei 9.958/2000 que ao inserir na CLT o art. 625-H, não fez mais que editar norma de “fomento”. O sistema tem fundamento próprio e não depende de norma retroativa de convalidação.

As relações sociais, econômicas e laborais tornam-se cada vez mais complexas e dinâmicas, em decorrência dos avanços tecnológicos em todos os setores da atividade humana e por dependerem de fatores cada vez mais internacionalizados (“globalizados”). Na complexa teia de problemas emergentes dos reflexos dessas transformações, surge o problema da racionalidade da organização social, que põe em xeque os pressupostos do conhecimento e da ação.

Considera-se que o problema do conhecimento instala-se na origem da crise de racionalidade que atinge a todos os setores da atividade humana e que o problema da garantia da efetividade dos direitos sociais que desafia as instituições do trabalho está relacionado questão epistemológica.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Essa constatação levou Edgar Morin a reconhecer que o problema da sociedade contemporânea é o problema do conhecimento.

A crise de racionalidade da ciência e da filosofia moderna tem reflexos profundos na teoria e na prática jurídica, bem como na regulação, na administração e na jurisdição, atingindo a tríplice dimensão da ação pública.

Considera-se que a cisão entre o direito e a realidade não pode ser resolvida sem um retrocesso à questão epistemológica. Com efeito, a racionalidade clássica que orienta a teoria, a prática jurídica e a ação das instituições do Poder Público parece não mais atender ao novo paradigma do Estado Democrático de Direito e ao projeto de sociedade inscrito na Constituição Federal, o que constitui um dos elementos da denominada crise do direito e das instituições.

Na ótica desta investigação, propõe-se uma reversão paradigmática do modelo de racionalidade que preside a prática jurídica e a ação pública no âmbito da organização do trabalho. Adotam-se os pressupostos de racionalidade da *teoria do discurso* e da *complexidade* para fundar o conhecimento em que se fundamentam a ação pública e ela própria, no diálogo social e na concertação social. Elege-se a idéia da democracia integral para tradução política dessa transição neoparadigmática que visa dar efetividade aos princípios constitucionais fundantes da sociedade brasileira — a dignidade humana, a cidadania e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo —, para conferir-lhes um função emancipadora antes que meramente simbólica ou “fabuladora”.

Admitem-se como alternativas para o enfrentamento dessa crise de racionalidade a da democratização radical da organização do sistema de relações do trabalho e a da administração da justiça, do exercício do Poder Público em todas as esferas de sua interface direta com as realidades locais/setoriais, da prática jurídica e dos procedimentos cognoscitivos que lhe servem de base.

A concepção neoparadigmática adotada implica um intercâmbio indissociável entre teoria e prática, que se estabelece do início ao fim deste relatório, em que se procura demonstrar que o sistema NINTER contribui para a democratização da organização do trabalho e da administração da justiça. Trata-se de uma visão comprometida com a aproximação entre o conjunto das instituições do trabalho e com uma visão sistêmica dos contextos de realidade.

Procede-se, por isso, a uma análise profunda dos contextos de criação, dos fundamentos, das práticas e dos resultados da atuação da experiência prototípica e originária desse instituto jurídico recentemente introduzido na organização do trabalho e na ordem jurídica. O “estudo de caso” dessa experiência e de inúmeros outros prestigia a práxis sem deixar de apontar problemas gerais e sistêmicos da questão trabalhista nacional, para os quais

concorre decisivamente a crise do modelo de racionalidade, que preside a organização das relações de trabalho e a administração da justiça.

A contínua “evocação epistêmica” da realidade (estudo de casos), ao longo do relatório, resulta da busca de coerência da metódica utilizada com os pressupostos epistêmicos adotados.

Afirma-se que a introdução do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista no cenário das instituições do trabalho, a partir de um movimento social “de baixo para cima” – em decorrência do tensionamento entre a busca da efetividade dos direitos sociais e a inadequação de tal sistema aos contextos de realidade, em sua singularidade e complexidade irrepetíveis –, reflete-se no processo de democratização do sistema de relações do trabalho. A partir da explicitação de seus pressupostos filosóficos e político-constitucionais, estabelecidos na Constituição Federal, e de suas bases principiológicas e conceituais, indaga-se sobre a capacidade dessas instituições de contribuir, nas localidades/setores de atividades onde elas se constituem, para a democratização do sistema de relações de trabalho.

O sentido do princípio de democracia em que se apóia transcende os conceitos clássicos da democracia e as próprias premissas da democratização preconizadas na Reforma Trabalhista desencadeada pelo Governo Federal, por intermédio do *Fórum Nacional do Trabalho*. Admitindo-se a existência de uma interseção inelutável entre a democracia e a epistemologia propugna-se por uma compreensão neoparadigmática da primeira, sustentada na teoria do discurso e na teoria da complexidade. A questão dos pressupostos epistemológicos das ações pública e coletiva precede e ao mesmo tempo revela-se tão importante para a democratização do sistema de relações de trabalho quanto a do aparelhamento das instituições, e trás, como consequência, a inelutável necessidade do chamamento dos sindicatos a uma participação mais ativa na gestão das relações de trabalho e da administração da justiça, no enfrentamento da crise do déficit de legitimidade das instituições e de efetividade dos direitos sociais.

Nesses termos, o sistema NINTER apresenta-se como *locus* de convergência e de otimização da atuação das instituições do trabalho em âmbito local e por setores de atividade coletivamente organizados (locais), pela via do diálogo social e da concertação social na perspectiva da ética de responsabilidade.

A ação pública compreende a prática jurídica – interpretação e aplicação do direito das instituições, da gestão da organização do trabalho e da administração da justiça, concebidas segundo o modelo de racionalidade que se baseia na idéia de democracia integral,

determinante de alterações qualitativas nos códigos de conduta e no modo de operar do conjunto das instituições do trabalho —, a prática do Poder Público e a prática da representação coletiva.

A ação coletiva orienta-se por uma compreensão mais ampla do princípio da autonomia, de modo a potencializar a concreção do princípio da dignidade humana e o da cidadania, materializados na busca da emancipação social do trabalhador pela autodeterminação individual e coletiva e da efetividade dos direitos sociais.

Nesta investigação, o intercâmbio entre a teoria e a prática não se prende a uma concepção racionalista do conhecimento (filosofia da consciência). Considera-se que a realidade se constitui na linguagem, ao mesmo tempo em que se reconhece que a complexidade da primeira relativiza a possibilidade do conhecimento absoluto do objeto conhecido. Do mesmo modo, o conhecimento não é mais um ato de consciência individual, mas intersubjetivo, porque a “razão” e a consciência também se constituem na intersubjetividade. O sujeito (razão) e a realidade (objeto) se desvelam na linguagem e são, epistemologicamente, interdependentes. Daí a insuficiência dos critérios popperiano (falseabilidade) e kuhiano (consenso da comunidade científica) de validação do conhecimento.

Do ponto de vista metodológico, em conseqüência da dialógica *apeliiana* e *habermasiana* e da epistemologia da complexidade de Edgar Morin, a coerência interna da teoria exposta implica a recorrente evocação da realidade como elemento constitutivo do processo de construção do conhecimento, e não um mero “objeto” do conhecimento, com base na disjunção sujeito/objeto.

Por essa razão, esta investigação compreende uma base empírica no sentido: a) de uma ampla exposição crítico-descritiva dos respectivos elementos de realidade, extraídos dos inúmeros dados levantados, até mesmo do estudo de caso, na abordagem da crise de racionalidade do sistema de relações de trabalho; e b) do estudo dos contextos de surgimento, dos aspectos históricos e sociológicos, e de outros fatores determinantes de sua criação e dos resultados mais significativos da atuação da experiência prototípica do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. Tais resultados pontuam-se nos campos da melhoria das condições de trabalho, da negociação coletiva, da gestão da administração das relações de trabalho e da administração da justiça (incluindo-se os meios judiciais e não judiciais de resolução dos conflitos, tomando-se como referência o interregno de 1994 a 2006).

A conjugação dos pressupostos filosóficos e político-constitucionais aceitos com os elementos característicos do sistema NINTER e com os elementos jurídico-dogmática do

instituto exigiu a reconstrução e a revisitação dessa teoria jurídica, agora sob o enfoque explícito dos paradigmas referenciados acima.

A descaracterização do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, pela sua confusão com o das Comissões de Conciliação Prévia, exigiu a reconstrução dogmática para a sua reafirmação como instituto jurídico autônomo. A abordagem dessa variável tornou-se, portanto, condição de possibilidade do objeto desta investigação: a construção da teoria relativa ao princípio de democracia integral imanente ao sistema NINTER e a teorização de seus respectivos conceitos instrumentais.

A idéia de democratização resultante da conjugação entre a epistemologia e a democracia, implicou o desenvolvimento das teorias da “governança” e da subsidiariedade ativa, harmônicas aos fundamentos constitucionais do Estado brasileiro. A relação entre pressupostos epistemológicos adotados e a pragmática passa a ser mediada pelas técnicas do “diálogo social” e da “concertação social”, próprias à “governança”.

Em termos concretos, a democratização integral que dá sentido ao sistema NINTER implica: a) prioritariamente, a persecução da efetividade da legislação trabalhista como condição de legitimação do sistema de relações de trabalho e de suas instituições; b) a participação dos sindicatos no exercício do Poder Público, em suas diversas instâncias, especialmente em relação ao conhecimento dos contextos de realidade em que incide a ação pública (princípio da complexidade), e nos procedimentos cognitivos relativos à escolha da norma, do seu sentido e do modo mais adequado de sua aplicação nos referidos contextos de realidades (princípio da razão dialógica); c) a participação dos sindicatos na gestão local/setorial da organização do trabalho e da administração da justiça; d) a implementação de instrumentos autônomos de prevenção e de resolução dos conflitos, numa relação de coexistencialidade, intercomplementaridade e coerência com os meios oficiais; e e) a ampliação do exercício da autonomia coletiva e das funções da negociação coletiva, especialmente no que diz respeito à gestão intercategorial do sistema local/setorial de relações do trabalho.

A extensão do relatório justifica-se em razão da orientação desta investigação pelo princípio da complexidade, tal como compreendido na teoria exposta por Edgar Morin. Esse pressuposto epistemológico implica o afastamento do método reducionista e fragmentador que funda o conhecimento na separação/disjunção do objeto por meio de cortes epistemológicos impostos pela especialização própria à racionalidade da ciência moderna. Transcende o cientificismo metódico na medida em que este procede ao enquadramento arbitrário do objeto do conhecimento num modelo de racionalidade ao qual se atribui a

condição de “absoluto”, segundo preferências e escolhas, individuais e/ou minoritárias (antidemocráticas), entre alternativas multiversáteis. Ao mesmo tempo reconhece a inacessibilidade do real puro e complexo em sua plenitude, porque este se revela sempre multiforme e em contextos cuja apreensão é sempre relativa ao modo de ver, às vivências e às premissas do observador.

O “conhecimento complexo” realiza-se a partir de uma concepção sistêmica do seu objeto (*sistema aberto*) que passa a ser perseguido na maior amplitude possível, ainda que contingente e transitória. Não tem fronteiras delimitadas a *priori*, porque o objeto, não segmentado, precisa ser contextualizado e explorado em todas as suas dimensões relevantes para a solução dos problemas reais ou para o alcance dos objetivos previamente definidos. Sem embargo, no campo jurídico, tanto na formulação quanto na aplicação do direito, tais objetivos já estão dados na Constituição que reassume sua função dirigente. Sempre contingente e contextualizado, esse conhecimento se aproxima de outros com iguais limitações e se reconstrói dialogicamente, levando em conta a perspectiva do “outro”, permitindo uma concepção sistêmica do objeto da qual não se torna estacionário, porque ela somente é compatível com a idéia de sistema aberto, capaz de acompanhar o dinamismo da vida.

Em coerência com esta epistemologia o relatório procura dar conta do seu objeto em sua inteireza. No lugar de limitar, amplia horizontes; no lugar de centralizar o pensamento em axiomas extraídos da razão individual-solipsista e encadear proposições lógicas direcionadas a uma conclusão, busca apresentar o problema proposto em sua conexão com a realidade concreta.

Por outro lado, a transição paradigmática impõe um esforço incomum de reconstrução do pensamento à luz da epistemologia emergente, o que torna movediço todo o “terreno” em que se assenta a atividade intelectual. Todos os conceitos devem ser postos, e não simplesmente pressupostos. Além disso, o princípio da complexidade implica o esforço para a percepção do todo, em sua permanente articulação com as partes, e vice-versa. Em suma, a contextualização do objeto torna-se imprescindível.

Adianta-se que a aplicação desse paradigma afeta não só o modo, mas sobretudo o resultado da pesquisa, uma vez que a democratização somente se compreende pela aceitação do diálogo social como técnica de legitimação da ação pública e da ação coletiva, em decorrência dessa estreita conexão entre democracia e epistemologia. Considera-se que o princípio de democracia integral, para ser concretizado, precisa operar no próprio momento da produção do conhecimento em que se baseia o exercício do Poder Público. Em especial o

conhecimento que alimenta a prática jurídica, a ação pública e a ação coletiva, cuja fonte legitimação passa a ser o diálogo social.

Admite-se que somente a partir do pensamento complexo se pode compreender que o conjunto das ações isoladas e descoordenadas das instituições do trabalho pode gerar resíduos de injustiça antagônicos aos seus propósitos e aos princípios constitucionais de justiça, como se denota do “estudo de caso” realizado no capítulo 3. Por essa razão o sistema NINTER apresenta-se também como ponto de interação e de coordenação das ações das instituições do trabalho (públicas e coletiva) nas quais se passam a considerar os contextos específicos das realidades locais/setoriais a que se dirigem.

Por todos esses motivos, em consideração aos paradigmas anunciados, alguns aspectos teórico-praxiológicos da abordagem escapam às exigências metódicas dos pressupostos de racionalidade da ciência clássica e da filosofia da consciência, porque são portadores de um déficit de legitimidade em relação a uma ética de inteligibilidade do real, considerado em sua complexidade e singularidade irrepetíveis.

Ante o risco da redução, correu-se o risco da extensão, considerado menor; uma vez que ainda persistirá o risco da resistência ao diálogo transparadigmático, consciente ou inconscientemente.

Thomas Kuhn alerta, porém, para a impossibilidade do diálogo quando a apreensão de um mesmo objeto (fato da realidade ou teoria) é dirigida por paradigmas distintos sem que se disponha a um diálogo transparadigmático e sem que se opere uma “tradução” paradigmática. A única alternativa viável entre interlocutores que não se compreendem mutuamente é o reconhecimento de que pertencem a diferentes comunidades de linguagem (paradigmas) para tornarem-se “tradutores”, transpondo para a própria linguagem a teoria do outro e suas conseqüências, bem como o mundo ao qual essa teoria se aplica.

Vistas sob o enfoque da metódica clássica as questões teórico-empíricas aqui abordadas se traduziriam, mais ou menos, nos seguintes termos: a) teoricamente, incursões histórico-filosóficas do processo de formação e de crise de racionalidade do sistema de relações do trabalho, abordagem na nova racionalidade que compreende o sistema de relações do trabalho e a correspondente fundamentação jurídica da constituição do sistema NINTER, bem como a construção do aparato conceitual necessário à sua sustentação na ordem jurídica nacional, e abordagem jurídico-dogmática do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista; e b) empiricamente, abordagem exemplar e crítico-descritiva, mediante levantamentos empíricos, dos efeitos da crise do modelo de racionalidade que informa o sistema de relações do trabalho na região de Patrocínio-MG, “estudo de caso” da

empresa Irmãos Okubo e a abordagem dos resultados sociais da atuação do NINTER-Patrocínio no interregno que vai de 1994 a 2006. Porém, a ausência da perspectiva neoparadigmática faz perder a indispensável comunicação e interação existentes entre todas elas em torno do objeto da investigação.

Ao final de cada capítulo, a fim de se preservar a visão sistêmica do relatório e para facilitar o trabalho do leitor, apresenta-se o “Resumo do capítulo”, sem contudo deixar perder os aspectos indispensáveis para o estabelecimento da conexão profunda existente entre as abordagens realizadas em cada um deles. Dentre os elementos pós-textuais, encontra-se ainda um glossário cujo objetivo é abreviar a compreensão e o sentido de alguns dos conceitos instrumentais que assumiram, no texto, conotações específicas quando compreendidos sob o enfoque dos paradigmas adotados e dos princípios que informam o sistema NINTER.

A valoração da pesquisa torna-se, então, dependente do quadro de referência metodológico com que o leitor optar por visualizá-la. Paradoxalmente, dependerá de uma decisão individual-solipsista, fundada na filosofia da consciência. Ainda assim, espera-se que o que se desenvolveu nos capítulos 5, 6 e 7 possa servir à resolução do problema posto e à confirmação da hipótese levantada, nos limites da metodologia imposta pela ciência moderna e pela filosofia da consciência.

O mundo contemporâneo caminha para se tornar o mundo da instantaneidade e daquilo que é absolutamente necessário para resolver os problemas humanos na sua imediatidade, vendendo-se a reflexão acerca dos pressupostos da ação e do conhecimento, cujo domínio parece dever permanecer nas mãos de poucas pessoas. Por servirem ao interesse destas, jamais poderão, “espontaneamente”, serem postos em questão.

Esta tese assume o risco de ousar laborar no campo dos pressupostos e o desafio de rejeitar como implicitamente dados e inquestionáveis os pressupostos epistemológicos tradicionais. Nesse mister, ela tem que anunciar os seus pressupostos e, a partir deles, edificar a teoria democrática imanente ao sistema NINTER.

# 1 INTRODUÇÃO

*Lo que es verdaderamente fundamental, por el mero hecho de serlo, nunca puede ser puesto, sino que debe ser siempre presupuesto*  
(Zagrebel'sky)<sup>2</sup>

## 1.1 Apresentação crítico-explicativa do contexto e das bases teóricas da pesquisa

No momento em que se reconhece a necessidade de uma ampla e complexa Reforma Trabalhista, assim como a exigência da democratização do sistema de relações do trabalho como condição para superar as insuficiências e deficiências do modelo de organização do trabalho e da administração da justiça em nosso País, pretende-se, nesta tese, elucidar o sentido profundo e consistente que se confere ao princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, bem como avaliar sua capacidade de contribuir para a democratização da organização do trabalho e da administração da justiça.

A precocidade histórica da instituição e do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (integrados à organização do trabalho brasileira, com a criação da experiência prototípica do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, concebido e criado originariamente no município de Patrocínio/MG, em 1994) não permitira antes um esforço coerente com as suas potencialidades transformadoras no sentido da construção de uma teoria consistente e abrangente que pudesse fundamentar, jurídica, política e filosoficamente, o conjunto de suas atividades a partir dos princípios e dos objetivos que fundamentam a República brasileira. Muito menos fora antes possível realizar uma avaliação do impacto social dessa instituição no meio em que ela atua, pelo mesmo motivo.

Com efeito, considera-se que a emergência histórico-social dessa instituição a partir de um movimento vindo de “baixo” denuncia o exaurimento e a insuficiência do atual modelo de organização das relações de trabalho, cuja crise local se agudizou em termos insuportáveis em relação às condições singulares do trabalho rural na região.

---

<sup>2</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho dúctil*. Trad. Marina Gascón. 6. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2005, p. 9.

A eloquência dos resultados alcançados pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio no campo da prevenção e da resolução não judicial dos conflitos trabalhistas locais transformou-o numa referência recorrente em defesa da introdução de meios não judiciais de resolução dos conflitos trabalhistas no País, até mesmo nos discursos de justificação da legislação que introduziu as comissões de conciliação prévia (lei n. 9.958/2000). Essa talvez seja a razão pela qual os demais aspectos mais relevantes de sua atuação, voltados para a negociação coletiva, para a regulamentação autônoma, para a administração e gestão da organização do trabalho, para a prevenção dos conflitos e para a administração da justiça, foram desconsiderados num processo metonímico de desvirtuamento da versão que se popularizou nos meios jurídico e sindical. Contudo, o levantamento dos resultados de sua atuação ao longo dos primeiros doze anos de sua existência concerne também à efetividade dos direitos fundamentais e sociais dos trabalhadores, à gestão da organização do trabalho e da administração da justiça e à influência positiva nas relações socioeconômicas do setor de atividade em que atua.

Tais transformações são uma conseqüência do desempenho, harmônico e integrado, do conjunto das funções institucionais que o caracterizam como instituição social e o definem como instituto autônomo, no campo da dogmática jurídica.

Por essas razões, o instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista carece de um desenvolvimento teórico capaz de dar sustentação à sua condição jurídico-científica de instituição social e de instituto jurídico autônomo e, sobretudo, de demonstrar sua aptidão para contribuir para a democratização da organização do trabalho, almejada pela sociedade brasileira. Ela exige a definição dos balizamentos principiológicos, organizacionais e operacionais característicos do instituto, de modo a se proceder, a partir da experiência, à abstração da identidade jurídica do instituto. E essa conversão do concreto em abstrato, do singular em geral e do local/regional em nacional exige um diálogo transparadigmático que não se insere no quadro de um juspositivismo (neopositivismo ou positivismo lógico) atado ao modelo de racionalidade da ciência moderna e da filosofia da consciência.

De resto, a percepção de que a convergência do muito do que foi feito, em âmbito local, em função da atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio (cf. amostragem de resultados) com o muito do que se pretende com a Reforma Trabalhista é a justificação máxima que se pode dar para a eleição do tema objeto desta investigação, que busca responder à questão sobre a aptidão do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista para promover nos respectivos âmbitos de atuação a democratização da organização

das relações de trabalho e da administração da justiça e, com isso, contribuir para a democratização da organização do trabalho e da administração da justiça em nosso País.

O princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e capaz de respaldar o conjunto das atividades institucionais características dessas instituições exige a construção de uma base teórica coerente com os fundamentos constitucionais do Estado brasileiro e uma ruptura com a tendência a se atribuir à Constituição uma função meramente “fabuladora” ou “simbólica”, para se conferir um sentido forte (normativo) aos princípios da dignidade humana e da cidadania.

Essa densificação do sentido da democratização envolve, enfaticamente, a busca da efetividade dos direitos sociais legitimada pela participação dos destinatários (afetados) da ação pública na gestão da organização do trabalho (Administração) e da administração da justiça (isto é, do sistema de resolução dos conflitos do trabalho integrado pelos meios judiciais e não judiciais disponíveis).

Por isso, a reconstrução aqui empenhada eleva-se ao plano paradigmático do Estado Democrático de Direito para erigir a teoria a partir da qual se formulará a pergunta sobre a aptidão democratizadora de tais instituições que motiva a presente pesquisa. Ela procura detectar o enraizamento de paradigmas culturais e ideológicos não mais compatíveis com o paradigma do Estado Democrático de Direito erigido na Constituição de 1988. Estes seguem neutralizando maiores avanços em direção à democratização da organização do trabalho e da administração da justiça, tais como a ausência ou a precariedade da negociação coletiva, o isolamento e o desencontro da atuação das instituições do trabalho, a ausência do “diálogo social” e da “concertação social”, a ausência de mecanismos eficazes de prevenção de conflitos, a insuficiência dos meios oficiais de resolução de conflitos e a sua inaptidão para garantir a efetividade dos direitos sociais.

Admite-se que as transformações locais decorrentes da atuação da instituição matricial que deu origem ao instituto jurídico que lhe é correspondente procedem de uma mudança dos paradigmas político-filosófico-constitucionais com que se compreendem os fundamentos do Estado Democrático de Direito instituído pela sociedade brasileira na Constituição de 1988.

Se essa mudança se verificou no campo da experiência e produziu conseqüências sociais dignas de uma reflexão científica mais consistente, a racionalidade estruturada com base na filosofia da consciência e no método científico moderno é insuficiente para promover uma efetiva transformação cultural na prática jurídica e no modo de atuação das instituições do trabalho (públicas e de representação coletiva) para promover a sua democratização

substantiva, e não meramente formal da sociedade e do sistema de relações de trabalho. Esse modelo de racionalidade apresenta obstáculos epistemológicos consideráveis à elaboração da idéia de uma democracia integral compatível com os fundamentos da República brasileira. Ele serviu à tradição autoritária e, no campo teoria democrática, não foi além da organização do Estado, das instituições e da democracia formal-representacionista. Trata-se, portanto, de uma questão paradigmática a ser enfrentada.

O paradigma não tem um sentido preciso. Depois de Kuhn, muitos ficaram tentados a desistir de atribuir-lhe um sentido. Edgar Morin, que o resgatou na sua densidade e no seu sentido profundo, demonstrou que ele é demasiadamente importante e decisivo para ser desconsiderado. O paradigma carrega as categorias mestras da inteligibilidade, determina as operações lógicas matriciais e desempenha um papel subterrâneo. É o princípio de seleção/rejeição das idéias a serem integradas no discurso e na teoria ou descartadas, recusadas. Parece depender, mas não depende, da lógica, porque funciona como critério de seleção das operações lógicas, que se tornam, sob seu império, preponderantes, pertinentes, evidentes. Ele também determina a utilização cognitiva da *disjunção* ou da *conjunção*. Com isso, além de designar as categorias fundamentais da inteligibilidade, controla o seu emprego. Por ser invisível, é um “tanto” invulnerável, e tudo que está fora dele parece “exótico”, estranho, e assume caráter escandaloso, absurdo, profanador, incoerente. O paradigma, por meio das teorias e ideologias, determina uma mentalidade, uma visão de mundo. Assim, o mundo submetido ao paradigma da oposição capitalismo/socialismo não é o mesmo mundo da oposição democracia/totalitarismo, do que resulta que todas as visões de mundo têm um conteúdo quase alucinatório.

O traço comum em que se baseiam os princípios de organização da ciência, os princípios de organização da economia, os princípios de organização da sociedade, os princípios de organização do Estado e, com efeito, os princípios de organização e de ação das instituições (do trabalho), que se espargiu em todas as áreas, é o modo de tratar a realidade. O tratamento do real se dá por redução/disjunção e pela ocultação do sujeito pelo objeto, e vice-versa, como também pela redução do objeto fragmentado à ordem, à medida, à lógica, ao cálculo (em detrimento das totalidades, das unidades complexas e dos contextos), à especialização, à hierarquização e à racionalização. É esse paradigma da ciência clássica que se encontra na base do conhecimento e da ação humana, fundado na visão atomística (só vê unidades elementares) e na visão mecanicista (só vê uma ordem determinista simples), que se encontram na raiz do pensamento ocidental. Essa concepção vem reproduzida no modo como se organizam as instituições e se faz presente com igual ênfase nas práticas jurídicas.

O paradigma da consciência (razão instrumental solipsista), de que se nutre o racionalismo moderno, ao desprezar a realidade, cinde-a em dois mundos: o da realidade e o das instituições; o do “direito” e o da realidade; e o da lei e o da vida. O mundo “ficcional”, no entanto, afastado da realidade, produz nesta conseqüências sociais opostas à ideologia exteriorizada como meio de legitimação e de dissimulação da função “fabulatória”, que, nesse caso, o direito também passa a cumprir, ao lado da garantia de um mínimo de efetividade aos direitos sociais necessária à permanência do *statu quo*.

A organização do trabalho não está alheia à questão paradigmática que hoje se apresenta para ser enfrentado em todos os setores da atividade humana. Tal paradigma se instala na raiz do modelo organicista-corporativo que serviu de inspiração às inauguraís lições de “Direito Corporativo” do sociólogo Oliveira Viana. Nesse modelo, o positivismo de Comte estabeleceu estreita conexão com a política, para desembocar-se no Estado Corporativo, o qual fez gerar tal entusiasmo que muitos, como Mainolesco, no início do século XX, consideraram-no como o “século do corporativismo”.

A cristalização desse paradigma da ciência na consciência dos juristas teóricos e dos juristas de ofício, especialmente nas práticas jurídicas e institucionais dos agentes do Poder Público, pôs em xeque a capacidade das instituições jurídicas de responder às exigências da sociedade contemporânea em sua complexidade e em sua dinamicidade permanente, sobretudo num período histórico de profundas transformações como o que vivemos.

A isso se alia o fechamento operacional das instituições que atuam desarticuladamente como subsistemas fechados.

Opera-se, assim, a conjugação de dois autoritarismos: o autoritarismo político e o autoritarismo epistemológico-operacional das instituições.

A crítica neoparadigmática estabelece que a fundação epistêmica da ação do Poder Público na razão instrumental, individual e solipsista, de um único cidadão ou de alguns cidadãos alçados ao posto de autoridade situa a ação cognitiva da autoridade pública entre o solipsismo e o decisionismo. Esse modelo de racionalidade, que contrasta com o princípio de democracia que informa o Estado Democrático de Direito brasileiro (o qual se fundamenta na dignidade da pessoa humana, na cidadania, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo), alimenta práticas jurídicas e institucionais coerentes com o paradigma do Estado autoritário intervencionista e dá azo ao crescente distanciamento entre a legislação trabalhista e a realidade sobre a qual ela incide.

Nele, o ato de autoridade constitui-se sempre em petição de obediência, porque pressupõe um acesso privilegiado a uma realidade objetiva por parte da autoridade pública.

Desacordos cognitivos desencadeiam a negação do destinatário do ato de autoridade e a automática prevalência do ato de conhecimento da autoridade, ainda que fruto de um solipsismo dotado de autoridade.

A primeira implicação dessa posição epistêmico-paradigmática é o abandono do idealismo e o do objetivismo racionalistas – o primeiro, por não achar saída para as diversas concepções teóricas disputantes da hegemonia na explicação do mundo e na direção da ação humana; o segundo, por não dar conta da complexidade da realidade e de sua dinâmica. Trata-se de um modelo de racionalidade que tem no sujeito individual solipsista a fonte de todo conhecimento e que crê ter acesso privilegiado à verdade e ao correto.

Não é por outro motivo que uma das questões fundamentais a ser enfrentada nesta época de profundas transformações sociais é a do exaurimento desse modelo de racionalidade imperante no mundo ocidental nos últimos séculos e que constitui a característica mais relevante da modernidade. Inaugurado por Descartes e consolidado na chamada “Revolução Copernicana”, realizada na filosofia pela obra de Kant, esse paradigma é ainda persistente na sociedade ocidental na política, no direito, na economia e em quase todas as áreas do conhecimento que estruturam as instituições sociais.

Ante a complexidade e a célere metamorfose das relações socioeconômicas contemporâneas, esse distanciamento não pôde nem poderá ser contido somente pela louvável obstinação e persistência das instituições encarregadas da aplicação da lei trabalhista. A complexidade da realidade e das relações hodiernas não pode ser apreendida a partir de um modelo reducionista, simplificador e legalista do método científico transposto para o direito.

Essas considerações permitem a identificação de um contundente paradoxo entre a decisão constituinte do povo brasileiro de eleger como paradigma de organização da nossa sociedade o Estado Democrático de Direito (Constituição de 1988) e a crônica persistência do modelo autoritário nas práticas institucionais.

Assim, do mesmo modo que a Constituição de 1988 ampliou significativamente as garantias dos trabalhadores e os direitos sociais, paradoxalmente, o grau de não efetividade atingiu o paroxismo nos últimos anos. Comprovam isso os índices de trabalho sem proteção legal, atingindo hoje cerca de 50% dos trabalhadores ativos, o que não se pode, definitivamente, considerar como nível reconhecido e tolerável à luz da Sociologia do Direito.

É curiosa a constatação de Leonel Severo Rocha no sentido de que os problemas da efetividade da lei relativos aos índices alarmantes de descumprimento da legislação trabalhista não têm merecido consideração das instituições do trabalho, dos teóricos do direito e dos juristas de ofício na mesma proporção de sua importância para a avaliação do grau de

eficiência das instituições. Tais problemas dizem respeito, por exemplo, à contratação informal de trabalhadores sem registro da carteira profissional e aos altos índices de frustração do processo judicial pela falta de efetividade das decisões passíveis de execução. Esses problemas, no campo político, não chegam mesmo a despertar maior atenção da crítica dominante na “esquerda”.

Isso porque, à luz do paradigma dominante, o manejo de pressupostos e conceitos segundo procedimentos formais é tido como racionalmente suficiente para o cumprimento de suas atribuições institucionais, uma vez que é exercido com base em um saber absoluto, tido, *a priori*, como capaz de realizar a justiça e sustentado por uma ética de intenções que não dá conta das conseqüências sociais da ação pública.

Por isso, o maior problema dos direitos sociais no Brasil parece não ser o da necessidade de sua ampliação ou o dos perigos de sua redução, mas o da sua efetividade, cujo déficit não se tem alterado (ao contrário, vem se agravando à medida que se polarizam, de um lado, as profundas transformações socioeconômicas e a complexização das relações laborais e, de outro, o obsoletismo do modelo de organização do trabalho) por meio de um “reformismo conservacionista”, conduzido hegemonicamente por interesses minoritários. Tais interesses, por se movimentarem com destreza no interior das formas burocratizadas do poder, constituem-se em obstáculo decisivo a diagnósticos e a abordagens mais amplas dos problemas a serem enfrentados, bem como à veiculação de propostas de soluções mais arrojadas e de conseqüências práticas mais efetivas para o enfrentamento destes problemas. Ao contrário, enfatizam-se abordagens e soluções de efeito secundário diante do interesse majoritário dos destinatários/afetados pela decisão política (no caso, os trabalhadores e os empregadores), a fim de se manterem intactas as estruturas.

A alteração de paradigmas é por demais melindrosa e extraordinariamente complexa, dando margem a toda espécie de contestações, por duas principais razões.

Primeira, ao alterar o ponto de partida, a base de um sistema racional, ela passa a exigir novas explicações para os fenômenos compreendidos à luz do paradigma alterado e para as novas práticas conseqüentes do novo paradigma, a reconstrução de conceitos elaborados conforme os pressupostos do paradigma anterior e a construção de novos conceitos que possam representar os fenômenos emergentes. Significa laborar, desde o começo, reconstruindo sem destruir. Especificamente em relação ao objeto desta investigação, esta empreitada significa edificar toda uma teoria jus-filosófico-constitucional do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, sem heresia aos princípios e regras constitucionais, aos fundamentos, aos princípios e às regras de proteção dos direitos sociais e,

ao mesmo tempo, alterar profundamente a maneira de vê-los e compreendê-los, porque essa é um das conseqüências da mudança de paradigmas.

Segunda, diz respeito ao impacto da alteração paradigmática. Ela produz profunda resistência, porque abala os referenciais primeiros do sujeito que reage. Essa reação se dá de acordo com as circunstâncias, podendo ser de modo sofisticado ou grotesco, em níveis elevados de intelectualidade e de abstração, ou com o que se julga “óbvio” ou trivial, ou, mesmo, por “escolhas” cognitivas baseadas em preferências subjetivas/individuais acopladas em argumentos aparentemente perfilhados a correntes de pensamentos, teorias e ideologias, as quais existem para quase todos os “gostos”.

As “perturbações” oriundas dessa transformação paradigmática (o abalo a enormes “evidências”, o incômodo a “enormes interesses”) tornam incomuns as exigências relativas a investigações deste jaez. Por isso, compreende-se como condição de possibilidade do desenvolvimento desta investigação a explicitação, *en passant*, do paradigma da ciência e da filosofia moderna (paradigma da consciência) e a sua correlação com o paradigma de organização do Estado brasileiro que serviu de base para a organização de todo o sistema de organização do trabalho.

Além disso, a própria concepção da democratização da gestão da organização do trabalho e da administração da justiça carece de ser reconstruída na perspectiva neoparadigmática. A digressão é indispensável, porque a explicitação do paradigma antecede à exposição de suas conseqüências jus-filosóficas e pragmáticas.

Os problemas de que se ocupa a mente humana podem, por vezes, circunscrever-se ao campo da ficção e do imaginário, desprendidos da realidade fenomênica; outras vezes, podem emergir de uma conexão, reciprocamente construtiva, entre a consciência e a realidade; ou, ainda, podem ser compreendidos como provenientes de uma realidade exterior à consciência (razão), que a representa (representacionismo). Contudo, se se considerar que consciência e realidade são indissociáveis, mesmo quando se pretende a categorização de uma ou de outra como entes distintos de razão ou de fato, a produção de todo conhecimento terá que ser compreendida como oriunda do entrelaçamento entre ambas (sujeito e objeto). Isso, sem qualquer possibilidade de priorização de uma ou de outra, a não ser em sacrifício de qualquer uma delas. A hipertrofia da subjetividade obscurece a objetividade e, reflexivamente, a própria subjetividade, por ambas serem interdependentes. A hipertrofia da objetividade obscurece a subjetividade, novamente em sacrifício de ambas. Essa relação indissociável de interdependência entre subjetividade e objetividade, que se constitui

recíproca e perenemente, é, de certo modo, ignorada pelo racionalismo e pelo empirismo modernos, nos quais ora prevalece a subjetividade, ora a objetividade, respectivamente.

Se o paradigma da ciência clássica não permite tomar consciência da própria noção de paradigma, o paradigma da simplificação não pode transcender-se a si mesmo.

Logo, a imposição da escolha entre alternativas possíveis é também um dilema que antecede o conhecimento e a prática jurídica, definindo a função que se lhes atribui na sociedade, bem como a de suas instituições, dos juristas teóricos e dos juristas de ofício. Em suma, há, portanto, na base desse empreendimento teórico a constatação inelutável da existência de uma relação incindível entre democracia e epistemologia, e uma escolha indissimulável a ser feita.

No plano filosófico, afirma-se a existência de uma correlação indissociável entre as concepções sobre como o homem conhece a realidade e a sua ação no mundo, fenômeno cuja explicação ao longo da trajetória do pensamento humano oscila entre o objetivismo e o subjetivismo (solipsista).

Vivemos numa cultura centrada naquilo que pretendemos que o conhecimento seja, e “o problema crucial que a humanidade enfrenta hoje é a realidade”.<sup>3</sup> Enquanto a ação do indivíduo permanece em seu espaço privatístico de ação, a arbitrariedade das escolhas individuais entre múltiplas alternativas não presta contas à comunidade. Contudo, se o indivíduo age no exercício do Poder Público, suas escolhas individuais entre alternativas multiversáteis somente são legitimáveis se coerentes com os princípios e os objetivos constitucionais. A par disso, os diversos modos possíveis de se compreender a efetivação desses princípios e objetivos devolvem novamente ao ator público ampla margem de discricionariedade, cujo exercício não pode mais ser exercido com base na razão individual solipsista, que devolve à autoridade a possibilidade de escolhas segundo preferências individuais, sem comprometimento com os fundamentos da democracia compreendida segundo o paradigma do Estado Democrático de Direito, especialmente a dignidade humana e a cidadania.

As racionalidades e as racionalizações produzidas pela razão ocidental desde o século XVII construíram uma visão totalizante do mundo a partir de dados parciais e de um princípio único e empobreceram a realidade ao pretender fechar o Universo numa coerência lógica ou artificial. Procedeu-se a uma homogeneização redutora das diferenças, que foram renegadas para um plano inferior.

---

<sup>3</sup> MATURANA, Humberto. *Ontologia da realidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, p. 243.

Duas crenças advindas da experiência impulsionam esta investigação: a crença no diálogo como fundamento de todo conhecimento, de toda “verdade” e de toda ação (paradigma da razão dialógica, que se toma como substituto da razão instrumental); e a crença na eloquência performativa dos resultados alcançados por ações concertadas, cooperativas e solidárias entre os atores sociais locais criadores da instituição e do instituto jurídico dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, a partir da sua disposição enquanto sujeitos detentores de responsabilidades públicas e coletivas, para uma construção social da realidade (Berger & Luckman).

Mas a tríade paradigmática que se integra na construção das teorias que dão sustentação a esta tese emerge da própria ciência e da filosofia contemporâneas e configura-se nas seguintes asserções: a) a razão é dialógica e a consciência nasce da intersubjetividade e se forma no diálogo; b) a realidade é uma totalidade complexa e inacessível em sua plenitude, e a simplificação, a redução e a fragmentação são mutiladoras do objeto do conhecimento e produzem conseqüências inaceitáveis; e c) a “verdade” é sempre contextualizada e intersubjetiva, e toda pretensão de verdade baseada em proposições imperativas (empíricas ou racionais) oriundas da razão individual-solipsista é autoritária e implica “petição de obediência”.

A razão dialógica transcende a perspectiva individual-solipsista da filosofia da consciência; e o paradigma da complexidade transcende a perspectiva reducionista, fragmentária e mutiladora do cientificismo moderno. O paradigma reducionista, enquanto modo de ver as coisas, “cega”, por considerar “inexistentes” aquelas que escapam ao seu ângulo de visão. A idéia de complexidade não se refere, simplesmente, a um método de conhecimento, mas a um modo de conhecer que tem compromisso com a totalidade e com o singular, ao mesmo tempo.

A perspectiva epistemológica adotada a partir dos paradigmas da razão dialógica e do princípio da complexidade inverte a equação que impõe a submissão do sujeito ao objeto, colocando-o “entre parênteses”, para se cogitar de uma objetividade (realidade) “entre parênteses”, condicionada pelo sujeito. A realidade passa a ser vista como um *complexus* e o objeto do conhecimento é a fenomenologia, e não a realidade ontológica, inacessível ao conhecimento, “em si mesma”. Toma-se a direção de um pensamento sistêmico, aberto, holístico e hologramático na concepção da organização do trabalho. Contudo, o tratamento sistêmico condiz com a idéia de sistema aberto e refuta o sistemismo.

Essa relação reciprocamente constitutiva entre o sujeito e a realidade é também determinante de uma conexão indissociável entre o conhecimento e a ação. A tríade

conhecimento–realidade–ação está, inexoravelmente, presente em toda sociedade. E o problema da coordenação das ações humanas e “institucionais” emerge como ponto central, porquanto cada indivíduo e cada “instituição” (conduzida por indivíduos) se revelam na singularidade com que no seu universo existencial se dá essa trílice conexão. O diálogo e a interação colocam-se no centro e como condição de possibilidade de qualquer ação coletiva regrada pelo princípio de democracia no estágio mais recente da evolução da consciência político-filosófico-constitucional. Por isso, falar em democracia impõe logo a pergunta: “Qual democracia?”

Os paradigmas da razão dialógica e da complexidade imprimem, contudo, aos processos discursivos e decisórios uma ética da inteligibilidade, porquanto a perspectiva de todos os interessados passa a ser levada em conta mediante a adoção de princípios e regras de procedimentos que assegurem a “universalização” do discurso.

A teoria de Piaget e a de Edgar Morin se complementam no sentido de uma visão construtivista do conhecimento humano a partir dos paradigmas da razão dialógica e da complexidade. Ambas indicam que a razão é evolutiva e que ainda vai evoluir. Revelam, por isso, que o modelo estático de racionalidade tradicional não dá conta da complexidade do real, do diálogo e da solidariedade universal indispensável à sobrevivência da humanidade. Informam, por último, que esse modelo também não é capaz de orientar a ação por uma ética de responsabilidade e de solidariedade que se volve para as conseqüências, e não para as intenções do agir humano.

A recusa da dicotomia sujeito–objeto e a assimilação do acoplamento estrutural entre o sujeito e a realidade em que ele se insere, de modo que ambos se constituam reciprocamente a partir da relação incidível entre ambos, decorre da conjugação e da existência de uma relação de intercomplementaridade entre os princípios da razão dialógica e o princípio da complexidade. Dessa simbiose resulta, então, que teoria e práxis se constituem reciprocamente na linguagem.

Com tais paradigmas, a filosofia leva a linguagem às suas últimas conseqüências no sentido de conferir-lhe uma função constitutiva do ser e da realidade. A realidade é, portanto, multiversátil, complexa e inesgotável. Ela emerge da linguagem e é relativa aos sujeitos envolvidos no diálogo. E toda ação humana deve então ser coordenada pelo diálogo.

Desde Wittgenstein a Karl-Otto Apel/Jürgen Habermas o diálogo tornou-se a fonte de todo conhecimento tanto na ciência como na filosofia.

Considera-se que a ação pública, na qual se inserem os códigos de conduta e o *modus operandi* das instituições/autoridades do trabalho, sindicatos e demais agentes da

organização do trabalho, como qualquer ação humana, comporta uma dimensão cognitiva, o reconhecimento da natureza dialógica da razão, a qual, para ser democrática, impõe, necessariamente, a participação dos afetados/destinatários da ação pública nos processos de decisão da autoridade pública.

A ação do Poder Público, portanto, realizada na perspectiva da dignidade humana e da cidadania, deverá ser sempre comunicativa e dialógica. E a ação coercitiva não pode anteceder a abertura de oportunidades de compreensão intersubjetiva dos motivos e dos fins da ação pública. Esta perspectiva abre caminho para o desenvolvimento, no plano epistemológico, de uma teoria da ação pública comunicativa que está na base das práticas democráticas institucionalizadas no Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista.

O princípio da dignidade humana e o da cidadania, compreendidos segundo o princípio de razão dialógica e o princípio de complexidade (real), implicam o reconhecimento dos destinatários da ação pública numa perspectiva mais avançada que aquela baseada no assistencialismo e no protecionismo do hipossuficiente. Esta perspectiva, por sustentar-se nos paradigmas epistêmicos da “razão clássica”, não leva em conta a visão e os projetos de vida dos destinatários da ação pública, nem as suas conseqüências sociais, as quais somente podem ser consideradas também na perspectiva dos afetados mediante procedimentos dialógicos e participativos em que estes possam manifestar sua compreensão da realidade e ofertar *feedbacks* por intermédio dos quais a validade, ou não, destas conseqüências possa ser avaliada.

As teorias do discurso, que se bifurcam em teoria da ética da responsabilidade solidária de Karl-Otto Apel e teoria da ação comunicativa de Habermas, são o ponto de partida da construção de sentido do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Por isso, a legitimação da ação pública comunicativa configura-se na busca dialógica da verdade e na consideração de seus fins em vista do projeto da sociedade brasileira inscrito na Constituição Federal e na antecipação e avaliação das suas conseqüências sociais na perspectiva dos cidadãos destinatários/afetados.

Por isso, o princípio democrático que confere ao sistema Núcleos Intersindicais aptidão para contribuir para a democratização das relações de trabalho ampara-se na teoria da ação comunicativa, no sentido da efetiva participação dos destinatários da ação pública no exercício do poder (público) das instituições do trabalho. Somente essa perspectiva permite a condução da ação pública sob a direção de uma ética de responsabilidade e solidariedade que prioriza as conseqüências da ação humana em substituição a uma ética de meras intenções.

A relação Estado *versus* sociedade passa a ser compreendida nos termos de uma teoria de governança que faça jus aos novos paradigmas, para a qual o “essencial hoje não é a coerência da ação pública, mas, com certeza, a sua pertinência, e esta se mede pela qualidade dos diálogos travados entre as instituições públicas e com a sociedade [...]” (CALAME, Pierre; TALAMANT, André. *A questão do estado no coração do futuro*, 2001, p. 40).

A fundamentação da ação estatal numa razão comunicativa em termos de uma teoria do discurso considera que o indivíduo e a sociedade constituem-se reciprocamente. Porque a autoconsciência é um fenômeno gerado comunicativamente, com o que se procede à superação da oposição clássica entre idéia e realidade.

O uso da linguagem orientada para o entendimento possibilita a coordenação de ações e a interação entre os participantes de um processo discursivo. Os atores são convencidos, e não coagidos, acerca do que é verdadeiro e correto.

Numa sociedade cada vez mais complexa, os “complexos de interação não se estabilizam apenas através da influência recíproca de atores orientados pelo sucesso [...] a sociedade tem que ser integrada, em última instância, através do agir comunicativo”. No que diz respeito à validade jurídica, a aceitação da ordem jurídica distingue-se dos argumentos sobre os quais ela funda a sua pretensão de legitimidade. “Essa dupla codificação remete à circunstância de que a positividade e a pretensão à legitimidade do direito também fazem jus à comunicação não-circunscrita que expõe, em princípio, todas as normas e valores ao exame crítico”.<sup>4</sup>

Com isso, o modo de operar o direito também passa a ser visto segundo os novos parâmetros epistêmicos, o que resulta numa profunda alteração na atividade cognitiva que precede a decisão pública em todas as esferas de atuação do poder estatal, de modo a romper o autoritarismo cognitivo que impera na concepção formalística da democracia.

A interpretação e a aplicação do direito se sujeitam às escolhas epistemológicas dos decisores-operadores do direito, impondo-se, portanto, a abertura de tais processos a procedimentos comunicativos e participativos em busca do reconhecimento da validade dos discursos de aplicação.

Trata-se da aceitação de uma compreensão do direito como um sistema simultaneamente fechado e aberto:

[...] normativamente fechado, porém cognitivamente aberto. Não existem normas jurídicas fora dele, a reprodução de seus elementos, vincula-se, ademais, aos dados

<sup>4</sup> HABERMAS, Jürgen, *Pensamento pós-metafísico*. 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002, *passim*.

normativos internos, a acontecimentos externos cuja averiguação requer uma atividade cognitiva [...] (grifo posterior).<sup>5</sup>

A razão dialógica introduz-se também no campo da seleção e interpretação dos fatos, assim como no campo da interpretação e da aplicação da norma, para constituir discursivamente os contextos de realidade de relevância social, coletiva e pública, bem como para realizar a escolha da norma e do modo mais adequado de sua aplicação tendo em vista as conseqüências sociais almejadas.

O fundamento do conhecimento precedente à ação pública passa então pelo crivo do diálogo social e a ação propriamente dita, pelo crivo da concertação social, dada a indissociabilidade entre o conhecimento e a ação.

O diálogo social, contudo, para que possa ser inserido como critério de “verdade” do conhecimento apto à coordenação da ação pública, fundamenta-se nos princípios e normas constitucionais e, quanto ao procedimento, nas regras do discurso. Desonera-se, portanto, da fundamentação conteudística do direito, uma vez que se restringe aos processos cognitivos correspondentes à busca das “verdades consensuais” que interferem nos procedimentos de escolha, pela autoridade pública, entre alternativas que dizem respeito à eleição da própria norma aplicável e dos fatos tidos como relevantes, quanto à sua interpretação e escolha de critérios de atribuição de sentido e de valoração de ambos.

Essas são, portanto, as condições de validade da ação pública, que, apesar de comunicativa, tem como fundamento último (transcendental) não somente as regras do discurso, mas os direitos fundamentais do trabalhador inscritos na Constituição Federal, insuscetíveis de derrogação pela via comunicativa.

Uma constatação desprezada pelo racionalismo jurídico sedimenta-se no sentido de que a cognição relativa ao suporte fático da decisão pública é tão importante e complexa quanto aquela relativa à norma jurídica e consiste na identificação, interpretação e seleção dos dados de realidade componentes da díade fato–norma.

Contudo, a teoria democrática do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista permanece aquém e, ao mesmo tempo, vai além da teoria do discurso. Aquém, porque a universalização da razão dialógica que fundamenta a concepção de uma teoria da democracia integral não permite a “criação do direito” por parte dos operadores do direito (aqui, cabe traçar um paralelo com as teorias do uso alternativo do direito recentemente em

---

<sup>5</sup> ARNAUD, André-Jean; LOPES JR., Dalmir. *Niklas Luhmann: do sistema social à sociologia jurídica*. Trad. Dalmir Lopes JR., Daniele Andréia da Silva Manão e Flávio Elias Riche. Rio de Janeiro: Lumens Juris Editora, 2004, p. 335.

voga em nosso País) em nome de uma verdade consensualmente atingida em discursos de aplicação. Além, porque os paradigmas emergentes impõem um necessário avanço da teoria do discurso aos procedimentos cognitivos que fundamentam os discursos de aplicação do direito. Se, como questiona Klaus Gunther, os discursos de aplicação da norma jurídica, vistos sob o paradigma da razão dialógica e do paradigma da complexidade, requerem a adequação do direito aos contextos de realidade, a entrega desta decisão à razão individual-solipsista da autoridade pública deslegitima o anterior procedimento discursivo criativo do direito, reinstalando a arbitrariedade e o autoritarismo no momento mais importante da atuação do direito.

Por seu turno, a autodeterminação coletiva baseada em termos de um princípio de subsidiariedade ativa também se submete ao princípio do diálogo em termos da ação coletiva comunicativa, pelos mesmos fundamentos.

Ambas – ação pública comunicativa e ação coletiva comunicativa – convergem-se em torno do princípio de “governança”, superando-se assim as dicotomias Estado *versus* sociedade e público *versus* privado, próprias ao paradigma da racionalidade da ciência e da filosofia modernas.

Busca-se, portanto, um princípio de democracia que na prática das instituições do trabalho dê efetividade aos princípios da dignidade humana e da cidadania, enquanto fundamento da República brasileira, na perspectiva das teorias constitucionalistas mais recentes, por vezes, intituladas de “neoconstitucionalismo”.

O princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista pressupõe a idéia de uma democracia integral, fundada na filosofia da linguagem (razão dialógica, discurso). O conhecimento (verdade) e a ação (ética) que orientam o exercício do Poder Público e da autonomia coletiva legitimam-se em procedimentos discursivos em que se assegura a participação ativa dos atores sociais (agentes do Poder Público e destinatários da ação pública legitimamente representados ou assistidos). A realidade é compreendida como uma totalidade em que se articulam os diversos contextos que a integram em sua singularidade e complexidade irrepetíveis (paradigma da complexidade). Inacessível, a realidade integral e complexa é, ao mesmo tempo, permanentemente perseguida pela participação cooperativa, construtiva, de todos os interessados no discurso que a procura decifrar.

Daí porque a ação pública comunicativa corresponde a um dos conceitos operacionais que assume posição de centralidade ao lado da caracterização do que se designa por “agentes do Poder Público de carreira permanente” socialmente comprometidos com uma

ética de responsabilidade e solidariedade. Essa caracterização decorre da concreção do princípio de democracia, que só pode ser compreendido no sentido emancipatório de promover a cidadania e a dignidade da pessoa do trabalhador, perspectiva que inclui, necessariamente, a questão da efetividade dos direitos sociais, sem a qual o sentido e a atuação das instituições do trabalho carecem de legitimidade social. A ação pública passa a exigir e a orientar-se por uma ética consequencialista, capaz de indagar por seus resultados e por suas consequências sociais

O sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, enquanto instituição social constituída em conformidade com a ordem jurídica vigente, introduziu na organização do trabalho e na administração da justiça uma profunda conversão paradigmática ao aceitar os pressupostos da razão dialógica e o da complexidade. A partir das estruturas tradicionais, propugna por um novo modelo de relacionamento para o Estado (as instituições e os agentes do Poder Público), de exercício do Poder Público e de aplicação do direito. Por outro lado, sobleva a atuação e a autonomia dos destinatários da ação pública (autonomia sindical) em vista da dignidade humana, da cidadania e da valorização social do trabalho como fundamentos da República, para conferir-lhes o máximo de aptidão possível para a autodeterminação e para o autogoverno, na perspectiva do princípio de subsidiariedade ativa. Nessa perspectiva, tudo aquilo que puder ser realizado e resolvido na alçada da autonomia e da negociação coletiva não se reserva ao monopólio das instituições do trabalho, que passam a assumir função supletiva e de maior relevância social. O exercício do Poder Público, por força dos paradigmas adotados, implica a idéia de governança cujo traço decisivo é o exercício compartilhado entre autoridades/decisores e os destinatários da ação pública, com ênfase nas técnicas do “diálogo social” e da “concertação social”.

O sentido geral da democratização passa a incluir a participação dos destinatários (afetados) da ação do Poder Público (instituições/autoridades do trabalho): na gestão da organização do trabalho; na administração da justiça; nos procedimentos cognitivos concernentes à realidade (princípio da complexidade), à escolha da norma, do seu sentido e do modo mais adequado de sua aplicação aos contextos de realidades concretamente considerados (princípio da razão dialógica); e no fomento ao pleno exercício da autonomia coletiva e da negociação coletiva, especialmente no que diz respeito à autogestão da organização do trabalho, a ações autônomas de prevenção e à disponibilização de meios não judiciais, autocompositivos e autônomos, de resolução dos conflitos individuais e coletivos do trabalho.

Disso resulta que à dimensão procedimental que se atribui ao princípio da democracia acresce-se uma dimensão substancial, que se traduz na busca da efetividade e da integridade dos direitos sociais.

Essas instituições representam o espaço institucional dotado de uma conformação organizacional e jurídica original, na qual se concretizam esses conceitos.

Nesse sentido é que se compreende a institucionalização de “segundo grau”, ou em “segundo nível” (por se tratar de institucionalização de ações já institucionalizadas em primeiro nível em cada uma das instituições do trabalho) da gestão da organização do trabalho, das ações comunicativas, pública e coletiva, pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, que passa a ser o *locus* do diálogo interinstitucional, indispensável a uma prática democrática inspirada nos princípios e valores aqui propostos e pressupostos.

Uma institucionalização desse tipo responde a uma concepção sistêmica (aberta) da realidade, totalizadora e, ao mesmo tempo, inclusiva do singular e do específico proveniente dos paradigmas aceitos. Em conseqüência, ela comporta uma teorização que desafia uma abordagem multiversátil e interdisciplinar. Refoge, portanto, da redução do objeto de pesquisa a um tema específico sobre o qual se produzem conhecimentos verticalizados, segundo os parâmetros metodológicos clássicos ditados pelo modelo de racionalidade da ciência moderna. Essa perspectiva exige uma ampliação e uma investigação horizontalizada, multiversátil e pluradimensional do objeto de pesquisa.

O móvel desta investigação é a fundamentação e o compartilhamento da tese de que, ao lado da reforma do cenário normativo-institucional da organização do trabalho, uma outra reforma é suscetível de ser feita, no campo do déficit de efetividade dos direitos sociais e da administração da justiça, ainda que mantida a atual estrutura da organização do trabalho. E, ainda, ela pode ser feita por um conjunto de cidadãos detentores de responsabilidades públicas (autoridades do trabalho) e coletivas (dirigentes sindicais), mesmo que minoritário, mas disposto a democratizar substantivamente suas práticas e a exercer com autonomia suas atribuições. Especialmente dos agentes do Poder Público de carreira permanente a sociedade brasileira muito poderá esperar em termos dessa disposição. Para tanto, também se prestam a elucidação e a exposição ao debate público dos fundamentos da instituição e do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e do conjunto de conceitos instrumentais concebidos como instrumento de democratização da organização do trabalho e da administração da justiça.

Tendo a criação e concepção do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhistas sido originárias da constatação da existência e da insuportabilidade da crise do

sistema de organização das relações de trabalho e da forma radicalmente degenerativa como ela se traduziu nos contextos singulares e específicos das realidades locais, e tendo a abordagem desta investigação por objetivo situar-se no âmbito da correlação entre a epistemologia e a democracia (elementos endógenos da crise da organização do trabalho), impõe-se a explicitação da crise nacional da organização do trabalho e do seu modo de expressão nos contextos complexos, singulares e irrepetíveis daquelas realidades. Nesse sentido é que se incorpora ao presente trabalho de investigação uma abordagem (do ponto de vista teórico) acerca da crise de racionalidade da organização do trabalho e da administração da justiça, seguida da abordagem (do ponto de vista empírico) de sua manifestação local, isto é, nos contextos de surgimento do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio.

Dessarte, ao se erigir o edifício teórico em que se sustenta esta tese, inicia-se pela constatação da crise de racionalidade da organização do trabalho, que é paralela à crise de racionalidade da própria ciência e da filosofia moderna, as quais se desdobram em todos os campos do conhecimento e da ação humana, e também de seus pressupostos. À crise de racionalidade segue-se a crise de operacionalidade, que é tributária daquela. Contudo, não se faz qualquer despreço pelos elementos “exógenos” (ao modelo de racionalidade) da crise da organização do trabalho e da administração da justiça. Admite-se e põe-se em evidência a existência de uma profunda correlação entre a crise da racionalidade da ciência e da filosofia contemporâneas e a crise do sistema de organização do trabalho como um dos fatores constitutivos desta última.

Na perspectiva do pensamento indutivo, compartilha-se ainda a reconstrução crítico-histórica do movimento social e das estratégias que resultaram na criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG.

O estudo histórico-contextualizador-problematizador das questões locais e dos fatores de surgimento da experiência prototípica do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, inclusive por meio de inúmeros “estudos de caso”, tem uma função epistêmico-metódica. Ele comprova a insuficiência do modelo de racionalidade, orienta a atuação das instituições e a ação pública em geral e abre caminho para a emergência neoparadigmática.

A recuperação de aspectos histórico-problematizadores do instituto condiz com a tentativa de articulação da metodologia da chamada “história do tempo presente” com a especificidade de uma determinada região para aproximá-la da “verdade histórica” por meio

da construção sistemática dos fatos a partir das necessidades de compreensão que o presente exige.

Além de dar importância ao presente, a metodologia, tal como compreendida por Janaína Amado, trata o “regionalismo” como método de investigação que pertence à “categoria espacial que expressa uma especificidade, uma singularidade, dentro de uma totalidade: assim, a região configura um espaço particular dentro de uma determinada organização social mais ampla, com a qual se articula”. A totalidade aqui se refere ao conjunto dos elementos nacionais presentes na organização do trabalho (normas, instituições) local. A metáfora hologramática é a mais apta a traduzir essa abstração. A diferenciação entre o local e o nacional envolvendo as instituições locais e o sistema nacional não significa a negação deste último. Trata-se de reconhecer que a parte não é o todo, nem vice-versa, e que, ao mesmo tempo, o todo está na parte que está no todo. A diferenciação (experiência local) é exatamente a condição de possibilidade do todo (efetividade dos direitos sociais e a materialização da organização do trabalho).

Uma revisitação jurídico-dogmática do instituto foi incluída neste relatório na condição metodológica de variável antecedente, uma vez que a afirmação da autonomia conceitual e jurídica do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista diante das Comissões de Conciliação Prévia é condição *sine qua non* de quaisquer outras teorizações acerca do tema. A alteração do sentido, da dimensão e do conteúdo do instituto procedida pela teoria e pela jurisprudência, descurando-lhe as fontes de pesquisa existentes (normativas, pesquisa de campo e estudos jurídicos disponíveis), especialmente as diretrizes oficiais e normativas expendidas pelo Governo Federal (cf. MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista – Manual básico*. Brasília: SRT, 2000, dentre outras não oficiais), e todo o conhecimento preexistente sobre a matéria implica voluntarismo, decisionismo, ideologismo ou corporativismo incompatíveis com o Estado Democrático de Direito inscrito na Constituição Federal. Relativamente ao conhecimento preexistente, não se podem olvidar os trabalhos científicos de pesquisa de campo já realizados a propósito da instituição (dentre os quais se destacam: FUKIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel; FARAH, Marta Ferreira Santos (orgs.). *20 Experiências de Gestão Pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999, p. 123/130; PICORETTI, Gilsilene Passon. *Núcleos intersindicais e comissões de conciliação prévia – um novo desafio às relações de trabalho*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004 (Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ, 20001; PERES, Nélio Borges. *Modernização das relações de trabalho: a propósito da criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG*

(1988/2000). Dissertação de Mestrado. Franca: Departamento de História da Universidade Estadual Paulista – UNESP, 2003).

A constatação do fato de que a democracia não pode mais se sustentar a partir de um conjunto de conhecimentos já realizados e imutáveis, mas que se constrói por um processo cognitivo intersubjetivamente compartilhado, impôs um “retrocesso investigativo” à questão epistemológica, que, a esta altura da evolução da consciência humana, é indissociável da questão política. Ela pôs em questão o próprio modelo de racionalidade, tanto da ciência como da filosofia clássica, que absolutizou a capacidade da razão humana – a primeira por fetichizar as “verdades científicas” e a segunda por fetichizar o princípio do fundamento último ou da razão suficiente.

A transformação paradigmática no campo da epistemologia exigiu, contudo, a fundamentação da afirmação da insuficiência do paradigma que se pretende superar. Por essa razão, o ponto de partida da abordagem neoparadigmática localiza-se no campo dos pressupostos epistemológicos da ciência e da filosofia modernas, de que são tributários, naturalmente, a concepção do próprio Estado brasileiro e, por conseqüência, o modelo de racionalidade que preside a organização e as instituições do trabalho, seus códigos de conduta e seu *modus operandi* (trata-se do questionamento dos fundamentos epistemológicos da democracia e do próprio Estado).

A sustentação da teoria democrática em que se baseia o sistema NINTER exigiu também uma fundamentação filosófica e científica dos paradigmas da razão dialógica e da complexidade que orientam. A interseção das teorias discursiva de Karl-Otto Apel e Jürgen Habermas e a teoria da complexidade de Edgar Morin confirmam as teorias de Piaget no sentido de uma visão construtivista do conhecimento humano, a partir desses novos paradigmas. Elas indicam que a razão é evolutiva e ainda vai evoluir. Revelam que o modelo de racionalidade tradicional não dá conta da complexidade do real, do diálogo e da solidariedade universal indispensável à sobrevivência da humanidade e que esse modelo também não é capaz de orientar a ação pública por uma ética de responsabilidade e de solidariedade que se volve para as conseqüências, e não para as intenções do agir humano.

A centralidade dada à questão epistemológica decorre do fato de se abordar a ação pública enquanto modalidade de ação humana na sua dimensão cognitiva. Propugna-se por uma “razão situada”, contextualizada. Por isso, ela é conformada pela linguagem, pelo diálogo e pelo princípio da complexidade. Admite-se que o ato de autoridade é ato complexo, sendo, a um só tempo, um ato de conhecimento e um ato de vontade, os quais se interferem

reciprocamente, e que a teoria e a realidade se constituem reciprocamente, sendo, portanto, indissociáveis.

Essas considerações superficiais, extraídas da epistemologia e da filosofia da ciência, reputam-se suficientes para sustentar a afirmação de que não se pode mais considerar democrática a relação Estado *versus* sociedade, instituições/autoridades do Poder Público, em que este detém a hegemonia na apuração e no conhecimento da “verdade”, a menos que se encaminhe para a radicalização do pensamento positivista ou neopositivista, que compreende a competência e a vontade do agente público como elementos determinantes do conteúdo cognoscitivo da ação pública.

Com efeito, a transformação paradigmática por que se propugna conduz à ampliação e densificação do sentido da democracia, da ação pública e da ação coletiva, da dignidade humana, da cidadania, da norma e da realidade, da interação entre a autonomia pública e a autonomia coletiva, da gestão da organização do trabalho, do acesso à Justiça e da jurisdição.

Uma questão que emerge imediatamente dessa transformação paradigmática diz respeito ao fato de que a resposta à pergunta sobre a aptidão do sistema NINTER para democratizar o sistema de relações de trabalho não se torna possível a partir de recortes metodológicos simplistas, que ignoram questões adjacentes a outras áreas de conhecimento ou as incongruências que emergem na linha limítrofe em que se operou o “recorte”.

No campo da gestão local da organização do trabalho e da administração da justiça, essa questão precisa ser encarada a partir de uma concepção sistêmica da atuação do conjunto das instituições públicas e das entidades de representação profissional e empresarial, por setor ou ramo de atividade coletivamente organizado. Isso porque o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista constitui-se numa instituição que converge em torno do conjunto destas instituições para potencializar suas ações num ambiente institucional propício ao somatório dos respectivos esforços e funções, tanto quanto a capacidade de ação externa de cada uma delas assim o permita. Isso somente é possível se, de um lado, os pressupostos epistemológicos adotados permitem uma tal concepção e, de outro, existem procedimentos institucionalizados e uma organização capaz de viabilizar o diálogo social e a concertação social necessários ao alcance desse escopo.

Esta abordagem se revela indispensável, porque a justificação da transformação paradigmática e a afirmação e contextualização teórico-pragmática dos novos paradigmas da razão dialógica e da complexidade na teoria do sistema NINTER é que fornece o substrato teórico pressuposto na elaboração dos conceitos operacionais que orientam as práticas

(concreção do princípio de democracia) concernentes ao conjunto das funções institucionais do sistema e elucida a multiversatilidade operacional dos conceitos que compõem o princípio de democracia que lhe dá sentido.

A abdicação da teoria formal da democracia, que se assenta no princípio da representação e restringe seu espaço aos processos de tomada de decisão política, impõe-se imediatamente para fazê-la substituir-se por uma teoria substancial que possa conferir um novo sentido a todas as situações em que o Poder Público se exercita em qualquer de suas esferas, administrativa ou jurisdicional.

Isso obrigou a uma abordagem da crise do direito e a sua correlação com a crise dos paradigmas da ciência e da filosofia clássicos. Essa perspectiva desloca o problema da democracia também para o momento da aplicação do direito, em razão da conexão que se estabelece entre a questão epistemológica e a questão da democracia, envolvendo os atos cognitivos que fundamentam a decisão pública.

Por fim, como a perspectiva central da ética de responsabilidade que orienta o sentido do princípio democrático a ser construído é a da efetividade da legislação trabalhista, a investigação procedeu ao levantamento, por amostragem, de dados empíricos e de elementos praxiológicos expressivos dos resultados apresentados pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio no interregno que vai de 1994 a 2006, abrangendo suas diversas funções institucionais, com o intuito de promover a inclusão da realidade na perspectiva epistemológica desta investigação.

Essa dimensão neoparadigmática a partir da qual se deitam os olhos sobre os fundamentos constitucionais da República, as instituições do trabalho e a prática jurídica, apesar se mantê-las intactas (isto é, as mudanças resultantes desse novo olhar dispensam reformas legislativas, institucionais e dotações orçamentárias porque residem no plano da cultura), comporta o risco das interdições provenientes de uma leitura sedimentada na simplificação e na redução próprias do método cientificista que, no Direito, corresponde à tradição positivista na qual se inscreve nossa cultura jurídica de forma mitigada ou não.

Por isso, é bem possível, num primeiro momento, que não se logre a “cladogênese” (reorganização das estruturas do pensamento) – necessária à apreensão do sentido paradigmático da estrutura e organização, e do modo de operar do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, bem como do conjunto das atividades que o caracterizam –, que se coloca como condição de possibilidade da averiguação, corroboração ou falseamento da hipótese afirmativa de sua aptidão para promover a democratização da organização do trabalho e da administração da justiça no respectivo âmbito de atuação.

O móvel desta investigação é a fundamentação e o compartilhamento da tese de que, ao lado da reforma do cenário normativo-institucional da organização do trabalho, uma outra reforma é suscetível de ser feita no campo do déficit de efetividade dos direitos sociais e da administração da justiça, ainda que mantida a atual estrutura da organização do trabalho. E, ainda, ela pode ser feita por um conjunto de cidadãos detentores de responsabilidades públicas (autoridades do trabalho) e coletivas (dirigentes sindicais), mesmo que minoritário, mas com disposição para democratizar substantivamente suas práticas e exercer com autonomia suas atribuições. Para tanto, também se prestam a elucidação e a exposição ao debate público dos fundamentos da instituição e do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e do conjunto de conceitos instrumentais concebidos como instrumento de democratização da organização do trabalho e da administração da justiça.

Cumpra, ainda, instar, com Wittgenstein, para a função imprescindível do anúncio destes paradigmas e do modo como eles influenciam o direcionamento desta investigação. Com isso, explicita-se o “jogo de linguagem” que se encontra na base deste relatório de pesquisa, na descrição da experiência que problematiza, na compreensão dos contextos de realidade que invoca, na construção do sentido que aqui se empresta ao princípio de democracia e na busca da solução para o problema proposto.

Do mesmo modo, a teoria democrática imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista implica a possibilidade de explicitação por parte de qualquer autoridade pública – em procedimentos discursivos e institucionalizados destinados a esse fim – do quadro de referência com o qual realiza suas escolhas discricionárias no exercício do Poder Público. É dizer, fundamentar o fundamento torna-se condição de possibilidade da democracia. A isso corresponde a indicação do princípio constitucional em que se sustenta a explicação de sua relação com os argumentos lançados como fundamento da decisão ou da ação pública.

É muito provável que no plano de uma ética de intenções venha a constatar-se que a maioria, ou todos os envolvidos na organização do trabalho, queira as mesmas coisas: efetividade da legislação trabalhista, melhoria qualitativa das relações laborais, desenvolvimento social e econômico sem abstração da sua interdependência na equação da justiça social e tratamento aos atores da produção (trabalhadores e empreendedores de boa-fé) em conformidade com o princípio da dignidade humana, que é fundamento do Estado brasileiro (art. 1º, CF/88). Todavia, no plano de uma ética de responsabilidade e solidariedade, ater-se no campo das intenções significa dar-se por legitimados quaisquer resultados possíveis da ação pública, mesmo os mais desastrosos do ponto de vista

socioeconômico e da efetividade dos direitos sociais. Frequentemente, as mesmas intenções produzem resultados e conseqüências antagônicos. Mas os resultados somente se legitimam se concorrem para a concreção do projeto de sociedade definido na Constituição.

É nesse contexto que se problematiza a questão da democratização da organização do trabalho e da administração da justiça em nosso País e se procura apresentar a instituição dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como alternativa viável para o alcance desse objetivo, a partir de um conceito substantivo de democracia e de uma perspectiva ética baseada na responsabilidade e na solidariedade entre todos os envolvidos: agentes do Poder Público (instituições do trabalho) e destinatários da ação pública (sindicatos).

## 1.2 O problema

Eis a indagação que originariamente se coloca como ponto de partida desta investigação:

Considerando-se que a organização do trabalho foi concebida segundo o paradigma do Estado autoritário-intervencionista e que este informa a cultura, os códigos de conduta e o *modus operandis* das instituições/autoridades do trabalho;

Considerando-se que os princípios constitucionais da dignidade humana e da cidadania – fundamentos do Estado Democrático de Direito adotado na Constituição de 1988 – devem presidir as relações entre o Poder Público e a sociedade;

Considerando-se a crise do modelo de racionalidade que presidiu a concepção do Estado Moderno (paradigma epistemológico da filosofia da consciência e da ciência clássica) e a adoção dos paradigmas da razão dialógica e da complexidade como pressupostos epistemológicos da ação humana em geral e da ação pública (dimensão cognitiva); e

Considerando-se as premissas da Reforma Trabalhista no sentido da democratização do sistema de relações de trabalho, desencadeada pelo Governo Federal, a partir do Fórum Nacional do Trabalho, indaga-se:

O sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, no âmbito das respectivas categorias, pode contribuir para a democratização da organização das relações de trabalho?

A multivocidade do conceito de democracia (e de democratização) torna o uso da expressão vago e sem sentido. Totalitarismos foram historicamente considerados por seus

arautos como democracia, do mesmo modo que a *ágora* e a *isegoría*, que asseguravam aos cidadãos atenienses o poder de decisão sobre os destinos da cidade e o direito de falar e de ser ouvido na assembléia dos cidadãos. Por essa razão, a indagação originária submete-se, elucidativamente, aos seguintes desdobramentos:

- Qual é o sentido do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, considerando-se os fundamentos do Estado Democrático de Direito inscritos na Constituição Federal (princípios da dignidade humana, da cidadania, da valorização do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo), compreendidos à luz dos paradigmas da razão dialógica e da complexidade?
- Do ponto de vista pragmático, com que conceitos instrumentais e de que forma o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista institucionaliza, operacionaliza e reúne esforços das instituições do trabalho (sindicatos e as instituições poder público administrativo ou judicial) no sentido: a) da democratização da gestão da organização do trabalho e da administração da justiça; b) do alcance da efetividade dos direitos sociais; e (c) da legitimação de da ação pública?
- Como se estabelece no sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista uma relação de harmonia e de intercomplementaridade entre as autonomias pública e coletiva, esta última compreendida à luz do princípio da subsidiariedade ativa (como subconceito do princípio de democracia), sem o comprometimento das prerrogativas institucionais das instituições do trabalho e dos sindicatos?
- De que modo as práticas que realizam o princípio de democracia que informa o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista proporcionam uma compreensão sistêmica e, ao mesmo tempo, dinâmica e aberta dos problemas trabalhistas (concreta e localmente identificados)?
- Considerando-se os elementos característicos da experiência matricial do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio e as práticas institucionais que o identificam, quais desses elementos se abstraem e se generalizam na configuração de uma dogmática jurídica desse instituto jurídico e das instituições que lhe dão vida?
- Considerando-se que toda ação humana e, *ipso facto*, a ação pública compreende uma dimensão ética, quais implicações éticas decorrem da compreensão do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista?
- Que resultados concretos oriundos da experiência prototípica do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio podem ser tomados como reveladores da eficácia e das potencialidades do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista no cumprimento de seus propósitos institucionais de promover a democratização das relações de trabalho segundo o princípio de democracia aqui erigido?

- O princípio da democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista é compatível com as premissas da democratização que orientam a Reforma Trabalhista originária do Fórum Nacional do Trabalho, desencadeada pelo Governo Federal e, atualmente, em curso?
- Considerando-se os desafios inerentes aos processos de transformação paradigmática e cultural, especialmente o processo de democratização propugnado pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, e a dimensão pragmática necessária à legitimação de toda teoria, que estratégias de fomento e suporte à criação e ao desenvolvimento dessas experiências são suscetíveis de serem concebidas e implementadas com estas finalidades?

### 1.3 A hipótese

A estrutura, a organização e as instituições do Estado Moderno foram concebidas a partir do modelo de racionalidade da ciência e da filosofia moderna (ocidental), ambas orientadas pelo paradigma da razão lógica/instrumental, que dá sustentação às diversas formas de explicação da realidade e do conhecimento humanos, as quais se localizam nos extremos do empirismo e do idealismo, ou entre ambos, com prevalência de um ou de outro, sempre calcados na cisão cartesiana entre o sujeito e o objeto do conhecimento. Todo o pensamento ocidental dos últimos cinco séculos se localiza nestes diversos quadros de referência que tomam a razão humana como fonte exclusiva de todo o conhecimento. A política, os sistemas de governos, os diversos modelos de democracia, de autoritarismos e de totalitarismos, a gestão pública, a divisão social do exercício do poder por competências, a ação estatal, as dicotomias Estado *versus* sociedade, público *versus* privado, Poder Público *versus* cidadão e autoridade pública *versus* destinatários/afetados (administrados/jurisdicionados) radicam-se no axioma da razão instrumental como fonte de todo conhecimento e de toda verdade. Por isso, tais elementos são *inprintings* profundamente enraizados na cultura pública. A filosofia do direito, as teorias jurídicas, os juristas teóricos e os juristas de ofício, as instituições públicas encarregadas da interpretação e da aplicação do direito e do exercício da autoridade orientam-se por este paradigma que se convencionou como da “filosofia da consciência”, o qual tem como fonte do conhecimento e de verdade o sujeito individual-solipsista.

A organização e a regulamentação das relações do trabalho, as instituições que a compõem (sindicatos e instituições públicas), a cultura, os códigos de conduta e o modo de operar de seus agentes, concebidos sob a orientação do Estado autoritário-intervencionista e

corporativo da primeira metade do século passado, sofrem as conseqüências da crise (paradigmática) de racionalidade, tanto da ciência como da filosofia, proveniente das profundas e céleres transformações em todos os campos da ação humana e da complexidade cada vez maior que envolve a atividade humana. São modos de manifestação dessa crise na organização do trabalho: o exacerbado grau de não efetividade dos direitos sociais, a inadequação dos códigos de conduta e do *modus operandi* das instituições do trabalho aos desafios das transformações socioeconômicas da sociedade contemporânea e sua conseqüente ineficiência para conformar condutas dos trabalhadores e empregadores de acordo com as exigências da legislação trabalhista, a inadequação e insuficiência a contextos da legislação trabalhista diante de contextos de realidade complexos, singulares e irrepetíveis, e a crônica incapacidade do sistema de resolução conflitos trabalhistas de responder satisfatoriamente aos aspectos quantitativo e qualitativo da demanda social. Ao lado dos fatores “exógenos” ao próprio sistema, e com igual importância, a crise do modelo de racionalidade (paradigmática) é um dos elementos determinantes da crise da organização do trabalho e da administração da justiça.

Nesse contexto, AFIRMA-SE:

1. A teoria e a dogmática do instituto Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista se constitui a partir de uma abstração reconstrutiva (pragmática transcendental) dos elementos constitutivos da experiência originária e prototípica do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, que se reconhece como instituição social e como instituto jurídico autônomo e que se encontra fundamentado na Constituição Federal.
2. A estrutura orgânica, as atividades institucionais e o funcionamento do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista são coerentes com o princípio de democracia a ser erigido a partir dos fundamentos do Estado Democrático de Direito inscrito na Constituição Federal, reconstruído teoricamente segundo a idéia de uma democracia integral e substantiva concebida com base nos pressupostos epistemológicos da razão dialógica e da complexidade, cuja expressão pragmática contempla: a) a orientação da ação pública pela ética de responsabilidade e solidariedade (Adela Cortina); b) a participação, orientada pelo princípio de “governança” (Calame & Talmant), dos destinatários/afetados (por intermédio das entidades de representação profissional e econômica) pela ação pública, na gestão da organização do

trabalho (administração) e da administração da justiça (jurisdição); e c) a participação dos destinatários/afetados (por intermédio das entidades de representação profissional e econômica) nos procedimentos cognitivos (de fato e de direito) inerentes à formação da opinião e da vontade do Poder Público nos atos de aplicação da legislação trabalhista.

3. A institucionalização do diálogo social e da concertação social entre as instituições do trabalho é o *medium* a partir do qual o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista realiza o princípio de democracia na gestão da organização do trabalho e do sistema de resolução dos conflitos individuais e coletivos do trabalho no respectivo âmbito de atuação.
4. A autodeterminação dos sindicatos na gestão da organização do trabalho e na resolução autônoma dos conflitos do trabalho é expressão do princípio da subsidiariedade ativa, compreendido como uma das dimensões de concretização da dignidade humana e da cidadania.
5. O processo dialógico e histórico da criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio constitui, ele próprio, uma dimensão pragmática do princípio de democracia a ser reconstruído, *a posteriori*, na teoria do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista em que se sustenta a averiguação da presente hipótese.
6. A promoção da efetividade dos direitos sociais no respectivo âmbito de atuação constitui a dimensão material/substancial do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Essa dimensão material, nos termos da nova ética de responsabilidade que orienta o sistema, constitui-se em critério de legitimação do conjunto das práticas e procedimentos nele institucionalizadas (dimensão formal/operacional).
7. Nesse dupla dimensão em que se expressa o princípio de democracia, a teoria e a prática se equivalem e se pressupõem reciprocamente e os procedimentos adotados pelo Poder Público somente ganham sentido a partir de uma ética de responsabilidade que contempla as conseqüências sociais da ação pública (efetividade dos direitos sociais), sendo que esta díade se inclui como elemento indispensável ao processo de democratização.

Sinteticamente, as assertivas anteriores conduzem à hipótese geral que afirma a aptidão do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista para contribuir para a

democratização das relações de trabalho em âmbito intercategoriais, segundo o paradigma do princípio de democracia integral.

#### **1.4 O objetivo**

O objetivo geral desta investigação é demonstrar, teórica e empiricamente, a aptidão e as potencialidades do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista para promover a democratização do sistema de relações do trabalho – gestão compartilhada da organização do trabalho e da administração da justiça (sistema de resolução de conflitos) – no respectivo âmbito de representação categorial. Em consequência, pretende-se demonstrar que o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, de um lado, atende às premissas e aos objetivos da Reforma Trabalhista e, de outro, situa-se, teórica e operacionalmente, no sentido de conferir maior densidade aos princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Esse objetivo contempla os objetivos específicos de explicitar: a) a crise do paradigma epistêmico-filosófico da organização do trabalho, de sua manifestação concreta e multifacetária nos contextos de realidade em que foi instituída a experiência prototípica do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, aqui tomada como amostragem; b) o processo de interação entre os atores sociais e as instituições do trabalho, instaurado para reagir aos efeitos insustentáveis da crise local da organização do trabalho e da administração da justiça, que resultou na criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG; c) a conexão existente entre os princípios, regras e conceitos que dão sustentação ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista – compreendido como instituição social e como instituto jurídico autônomo – e o conjunto de suas funções, bem como os problemas em cuja atenção essas funções foram institucionalizadas; d) os novos paradigmas e os fundamentos político-filosófico-constitucionais que informam o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista; e) as pontencialidade destas instituições para conferir maior efetividade aos direitos sociais nas respectivas áreas de influência, a partir do exame dos resultados decorrentes da atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, tomado como amostragem indutiva de tal conclusão; e f) o papel a ser desempenhado pelos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista no processo de democratização do sistema de relações de trabalho no

Brasil, tomando-se em consideração as diretrizes e as premissas norteadoras da Reforma Trabalhista e Sindical ora em curso.

### **1.5 A metodologia**

A metodologia, para se adequar ao paradigma da razão dialógica e da complexidade, orienta-se para a apreensão do desenvolvimento e da conformação da teoria e da práxis na estruturação do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, a partir de um processo recíproco de co-constituição e de retroalimentação. Visa, portanto, à reconstrução dessa relação recursiva e reflexiva entre razão e realidade, descrita nos moldes de uma teoria situada na experiência concreta e construída com e a partir dela.

Trata-se de pesquisa interdisciplinar, em que se conjugam incursões do campo da Filosofia (especialmente no âmbito da Epistemologia, da Filosofia da Ciência e da Filosofia da Linguagem), do Direito (Filosofia do Direito, Direito Constitucional e do Trabalho), da Sociologia e da Sociologia do Direito, da História e da Ciência Política.

Por se tratar de um nível de observação de segundo grau (Humberto Maturana) – observação de observadores que se observam reciprocamente –, os construtos teóricos resultantes desta observação são eles próprios reconstitutivos do objeto de estudo. Ao procurar elucidar e dar consistência teórica a aspectos questionáveis ou controversos, iluminam novamente a prática. Por isto é que partir deste relatório torna o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista ainda mais democrático.

Porém, o enfrentamento do problema apresentado como objeto de investigação, a partir dessa relação indissociável entre teoria e práxis, não pode ser destacado da relação entre os sujeitos (instituições) históricos que constituíram o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, cujos papéis (ação) serão também abordados em profunda conexão com os desenvolvimentos teóricos e crítico-descritivos da práxis que embasa o sistema, considerando-se a premissa epistemológica da construção social (dialógica) da realidade, que não é, portanto, um dado, mas um fenômeno evolutivo, em que se transformam simultaneamente a realidade e a consciência dos sujeitos que nela se inserem.

Ao fim e ao cabo, este relatório devolve tudo, outra vez, à reconsideração dialógica de todos os interessados na organização do trabalho, seja como observadores, seja como seus atores, todos, porém, integrantes deste trabalho de construção social da realidade.

Nesse sentido é que a descrição crítica dos contextos e dos processos de criação do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista estabelece uma nova discursividade para uma comunidade qualificada e ampliada de observadores (acadêmica), para se estabelecer um nível de observação em terceiro grau (Humberto Maturana), dado que se considera que o presente relatório constitui-se a partir de uma reflexão transcendental (Karl-Otto Apel), que parte da prática e da razão prática, que aqui se reconhece como fonte primeira do conhecimento. Isto é, aceita, ao mesmo tempo, que a realidade não é uma ilusão residente exclusivamente na idéia e que não é pura objetividade, porque também é co-construída pela razão (pela ação conjunta dos sujeitos nela inseridos), que é constitutivamente dialógica.

Por isso, em sua dimensão descritiva, este relatório despende um esforço consistente na tradução da realidade (contextos) e dos processos de criação e de funcionamento originais e paradigmáticos do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. Esse esforço se reitera de modo especial no estudo do “Caso Irmãos Okubo”, em atenção à sua eloquência comprobatória e ilustrativa de muitas das teses sustentadas ao longo desta investigação.

À vista de tais considerações, os desenvolvimentos teóricos constantes deste relatório estabelecem permanente conexão entre teoria, norma e realidade (contextos de realidade). Assim, a descrição dos contextos histórico-socioculturais das relações laborais locais em que emergiu o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio – experiência concreta e paradigmática em que se baseia a construção da teoria e dogmática do instituto – tem função metodológica relevante, na medida em que permite o estabelecimento da correlação entre, de um lado, as necessidades e os problemas detectados e cada uma das funções e atividades nele institucionalizadas, a fim de enfrentá-los e de dar-lhes solução, e, de outro, a compreensão do sentido profundo do modo como se estruturou e se organizou a referida instituição. Daí que, à maneira de uma pragmática transcendental, a reflexão estabelece um intercâmbio recursivo entre reflexão e experiência, entre razão e prática, e entre teoria e práxis, para formular pretensões de verdade e expor a debate os delineamentos jurídico-constitucionais dos quais o Poder Público pode se servir para impulsionar e operar com e ao lado dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

Buscou-se com isso permitir ao leitor desvendar a razão de ser da conformação orgânica e do conjunto de atividades que integram o escopo institucional do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, do ponto de vista teórico e normativo, como conceito geral e abstrato.

O exame da crise da organização do trabalho precedente e determinante da criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio visa ao estabelecimento da sua dimensão teórico-paradigmática e a sua manifestação no plano da realidade concreta, por meio da descrição crítica de contextos e incongruências de organização do trabalho local. A análise crítica dessa situação específica de realidade assume a perspectiva de que ela constitui um modo de manifestação da crise sistêmica e geral do modelo nacional de organização do trabalho, que é determinante dos anseios reformistas que grassaram e grassam no País nos últimos anos. Do mesmo modo, sinaliza a aptidão dessas instituições de produzir efeitos positivos similares em outros contextos de realidade que sofrem os efeitos da mesma crise, na sua dimensão paradigmática e sistêmica.

A correlação entre a crise do modelo de racionalidade (crise epistemológico-paradigmática) e a crise do sistema de relações do trabalho que emerge da afirmação da relação indissociável entre democracia e epistemologia, por sua centralidade na condução e na estruturação do relatório de pesquisa, constitui uma das dimensões inovadoras importantes desta investigação. Exatamente a partir desta correlação é que se procedeu à reconstrução dos fundamentos político-filosóficos do sistema de organização do trabalho no Brasil, para, em seguida, apontar os reflexos da crise destes fundamentos no sistema de organização do trabalho, tanto na sua dimensão teórica quanto na sua dimensão pragmática (realística). Nesta perspectiva é que também se procedeu a uma ampla descrição crítica dos contextos de realidade, concretamente situados, que foram determinantes do surgimento do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. Em sentido anverso, descreveram-se os movimentos sociais destinados ao enfrentamento e à superação da crise no âmbito local, porque estes são a referência praxiológica dos desenvolvimentos teóricos neoparadigmáticos com os quais se buscou a superação do déficit de racionalidade da organização do trabalho e da administração da justiça..

Por se considerar o próprio movimento de criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, no sentido da interatividade entre os sindicatos e as instituições/autoridades do trabalho, uma realização pré-teórica de seus escopos institucionais, os contextos de realidade e os aspectos históricos (locais) conducentes à sua criação e consolidação, bem como os obstáculos considerados mais relevantes enfrentados, serão exaustivamente estudados.

Do mesmo modo, a reconstrução jurídico-dogmática do instituto permitiu a compreensão e a fundamentação jus-filosófica de própria estrutura e das funções que caracterizam o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, a partir da

correlação entre a teoria, a organização e as práticas destas instituições. Nesse sentido é que foram reconstruídos conceitos clássicos e instituídos novos conceitos operacionais desenvolvidos a partir dos fundamentos jus-filosóficos empreendidos segundo os novos paradigmas (razão dialógica e complexidade). Em atenção à dimensão ética (ética da responsabilidade) assumida em consequência deste paradigma, incluiu-se no relatório o levantamento (por amostragem) dos resultados mais significativos alcançados pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio no interregno compreendido entre 1994 e 2006. A relevância dada aos resultados e às consequências da atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio tem em mira o fato de que a efetividade da legislação trabalhista constitui a dimensão soberana do sentido do princípio de democracia que orienta o sistema.

A metodologia adotada permite a inclusão de novos e indispensáveis elementos no diagnóstico da crise da organização do trabalho. E o mais importante deles diz respeito à questão cultural, paradigmática.

A rigor, a questão epistemológica antecede a problemática da democratização da organização de trabalho, e por isso tem a função de variável moderadora, porque ela é, ao lado dos princípios constitucionais que fundamentam a abordagem do problema desta investigação, determinante para o tipo de relação que se estabelecerá entre a variável principal *democratização da organização do trabalho* e a variável dependente *sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista*. Se a razão é dialógica, qualquer sentido que se confira ao princípio de democracia deve, necessariamente, incluir a participação dos destinatários da ação pública na produção do conhecimento em que se baseia a ação do Poder Público.

A reafirmação do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como instituição social (aspectos histórico-sociológicos) e como instituto jurídico autônomo (fundamentação jurídica de suas atividades) constitui variável antecedente (*sine qua non*) da verificação da hipótese engendrada e de todo o construto erigido nesta investigação. Essa perspectiva visa ao estabelecimento da correlação entre os conceitos operacionais engendrados ou reconstruídos no plano jus-filosófico e as funções institucionais do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

Além disso, o problema e a hipótese a serem enfrentados nesta investigação tizam questões pertinentes a um diálogo transparadigmático. Com isso quer se justificar a extensão deste relatório, cuja tarefa é um tanto desafiadora e complexa: pela alteração paradigmática que as práticas dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e os

desenvolvimentos teóricos que lhe correspondem preconizam; pelo conjunto de inovações teóricas e pragmáticas que propugnam; pela complexidade das variáveis intervenientes no estudo da hipótese apresentada; pela metodologia adotada na conjugação entre teoria e práxis durante toda a exposição; porque a procura por resposta à questão originária envolve abordagens interdisciplinares (quase transdisciplinares); e, finalmente, porque, no caso, não há como justificar qualquer superficialidade no trato de questões decisivas mediante a invocação da necessidade da realização de cortes epistêmicos abruptos e arbitrários, como é próprio do simplismo cientificista fragmentador da ciência moderna, ou da pressa, ou da falta de tempo contemporâneas. A artificialidade ou o excesso de especialização não têm trazido nenhuma esperança na resolução de nenhum dos grandes problemas da sociedade contemporânea.

A esta altura, já se pode apreender que a presente investigação tem natureza *teórica, metodológica, empírica e prática*, e filia-se à linha metodológica crítico-metodológica e às vertentes jurídico-sociológica ou empírica e jurídico-teórica.<sup>6</sup> Ao compreender o pensamento jurídico como tópico e problemático, e não dedutivo e sistemático, vincula-se à linha crítico-metodológica. Ao se preocupar com as condições de aceitação local/setorial da ordem jurídico-trabalhista e de legitimação da ação pública (para conferir-lhe força conformadora de condutas) no âmbito das relações do trabalho como fator de promoção da efetividade da legislação trabalhista, vincula-se à vertente jurídico-sociológica. Ao abordar os aspectos ideológicos, conceituais e doutrinários concernentes à construção de uma teoria explicativa do instituto dos Núcleos Intersindicais, perfilha à vertente jurídico-teórica.

Trata-se ainda de investigação metodológica, porque focaliza a questão pertinente ao paradigma do conhecimento da ciência moderna e levanta argumentos acerca de sua crise, seus métodos e suas fronteiras, e procura (de modo experimental) incorporar ao método tradicional elementos dos paradigmas emergentes da intersubjetividade e da complexidade. É teórica porque orienta-se para a criação e reconstrução de subconceitos conformativos do sentido do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e, de modo mais abrangente, para a construção jurídico-conceitual do instituto Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. É também empírica porque realiza amplo levantamento de dados empíricos tomados como base factual das teorias desenvolvidas.

---

<sup>6</sup> Cf. GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Teresa F. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. 2.ed. rev. amp. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 41.

Em suma, constitui-se numa pesquisa de viés matricial, porque seu problema remete a uma matriz de problemas. Ela procura, por isso, inserir-se numa visão global dos contextos em que eles se apresentam. Desse modo, a divisão em partes tem fins metódico-analíticos apenas, assim como os necessários cortes epistemológicos resultam das limitações inerentes a todo conhecimento humano por conta da inacessibilidade da realidade em sua complexidade e, principalmente, das limitações do pesquisador. Procede-se a uma permeação entre as teorias e as práticas envolvidas, partindo-se do fato de que “a realidade é complexa, multiformemente condicionada, implicando uma matriz múltipla de relações lógicas e práticas”.<sup>7</sup>

A pesquisa assume também um viés propositivo, na medida em que propugna pela consolidação do Sistema NINTER-CENEAR (um sistema nacional de organização dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista) e pelo envolvimento da Universidade na democratização e na gestão da organização das relações de trabalho por intermédio de Programas Universitários de Apoio às Relações de Trabalho vinculados ao sistema NINTER-CENEAR.

No estudo dos princípios, da estrutura e do funcionamento dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, adotou-se o método monográfico, tendo por referência empírica o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista Rural de Patrocínio/MG, matriz paradigmática do instituto. Nos desenvolvimentos teóricos pertinentes à testagem da hipótese, utilizou-se dos raciocínios indutivo, dedutivo e hipotético-dedutivos. Nos construtos teóricos e conceituais (e na construção conceitual relativa ao princípio de democracia e às elaborações teóricas concernentes aos fundamentos do sistema Núcleos Intersindicais), recorreu-se, preponderantemente, à dedução.

Pela indução, procedeu-se, a partir da experiência concreta e exemplar da experiência do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, à identificação de uma das múltiplas formas de manifestação concreta e contextualizada da crise da organização do trabalho, num setor de atividade específico e numa dada região, que se constituiu no elemento motriz da constituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. Ainda por indução, procurou-se revelar, a partir do estudo do caso da empresa rural “Irmãos Okubo”, de forma contextualizada e concreta, a conjugação sistêmica de inúmeros fatores concorrentes para a crise da organização do trabalho, a fim de se permitir uma visualização de como o conjunto das atividades institucionalizadas no sistema

---

<sup>7</sup> Cf. DEMO, Pedro. *Pesquisa e construção de conhecimento* – pesquisa científica no caminho de Habermas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994, p. 63 e ss.

Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista pode oferecer respostas à demanda dos atores sociais envolvidos por ações públicas adequadas a contextos socioeconômicos específicos.

Na apuração de dados empíricos e dos resultados da atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, tomou-se por suficientes os elementos de prova direta (documentos históricos, atas, peças processuais) e indireta. Relativamente aos dados qualitativos, utilizou-se da pesquisa de campo realizada por outros pesquisadores<sup>8</sup>, de entrevistas a informantes privilegiados e de testemunhos ideais. Destacam-se, especialmente, a realização de estudos de casos e a análise de conteúdo, o que confere aos dados levantados intensa credibilidade e conexão com a realidade investigada. Utilizou-se ainda o método estatístico<sup>9</sup> para levantamentos quantitativos.

A riqueza e a abrangência das fontes diretas de pesquisas devem ser destacadas. Foi possível o acesso a fontes documentais originárias de importância capital para as análises, deduções e assertivas que sustentaram as conclusões desta pesquisa. A comprovação dos dados empíricos adveio, em sua totalidade, de dados ou fontes primárias de pesquisa extraídas, principalmente, de um enorme contingente de documentos oficiais e não oficiais, destacando-se estatísticas e dados coletados em inúmeros processos trabalhistas constantes dos arquivos da Vara do Trabalho de Patrocínio, atas de reuniões, atos normativos internos, normas coletivas, inúmeros programas de ação, relatórios, estatísticas e documentos relacionados à constituição, ao funcionamento e à gestão do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio.

---

<sup>8</sup> Cf. PERES, Nélío Borges. *Modernização das relações de trabalho: a propósito da criação do núcleo intersindical de conciliação trabalhista de Patrocínio/MG*. (1988/2000). 136 f. Dissertação (mestrado) – Departamento de História da Universidade Estadual Paulista – UNESP, 2003; FERREIRA, Rômulo Gama; ORTEGA, Antonio César. Progresso técnico e agricultura familiar – impactos sobre a ocupação e a migração rural-urbana nas microrregiões de Patos de Minas e Patrocínio. In: *Anais do XI Seminário sobre a Economia Mineira [Proceedings of the 11th Seminar on the Economy of Minas Gerais]*, 2004, from Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/bookchap/cdpdiam04/200431.htm>>. Acesso em: 02/10/2006 e <<http://www.cedeplar.ufmg/diamantina2004/textos>>. Acesso em: 22/09/2006 (Os autores são mestre em economia pelo PPGE/IE/UFU e Professor Adjunto do Instituto de Economia e do Programa de Pós-graduação em economia da Universidade Federal de Uberlândia e pesquisador do CNPq, respectivamente); ZANETTI, Lorenzo. Núcleo intersindical de conciliação trabalhista de Patrocínio/MG. In: FUJIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel; FARAH, Marta Ferreira Santos (Orgs.) *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999, p. 123-130. (Trata se relatório técnico FGV/SP concernente a pesquisa de campo realizada a propósito do Ninter-Patrocínio/MG; PICORETTI, Gilsilene Passon. *Núcleos intersindicais de conciliação trabalhista e comissões de conciliação prévia – um novo desafio às relações de trabalho*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004. (Dissertação de Mestrado) Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2004; LIMA, Fernanda Maria Dias de Araújo. *Flexibilização das normas trabalhistas e os novos desafios do sindicalismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Letra Legal Editora, 2005. Dissertação (mestrado) PUC/MG, 2005.

<sup>9</sup> Cf. MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2000, p. 92.

Dentre essas fontes, incumbe destacar consistentes pesquisas de campo realizadas pela Fundação Getúlio Vargas/SP, pesquisas de campo constantes de dissertações realizada por pesquisadores da UESP e pesquisas de campo realizadas por pesquisadora da UFSC acerca do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, todas referenciadas nas indicações bibliográficas. Merece ainda destaque entre os documentos judiciais, pela vastidão e diversidade do conjunto dos elementos de prova que oferece à análise investigatória, o auto de inspeção judicial que dá suporte ao estudo de caso da empresa “Irmãos Okubo”.

## **1.6 Estruturação e conteúdo do relatório de pesquisa**

O relatório de pesquisa está dividido em duas partes. A PARTE I inclui os Capítulos 1 a 5. A PARTE II inclui os capítulos 6 a 8.

A PARTE I refere-se à crise de racionalidade do modelo de organização do trabalho no Brasil e suas conseqüências pragmáticas e aos contextos praxiológicos do surgimento da instituição prototípica e do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e o processo preparatório da sua constituição.

Os três primeiros capítulos cumprem uma função crítico-descritiva do sistema tradicional de relações do trabalho e dos contextos de surgimento do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, tomando-se como critério de valoração os paradigmas da complexidade e da razão dialógica. Nesta parte, procurou-se estabelecer uma correlação entre os pressupostos epistemológicos e filosóficos com a concepção autoritária que presidiu a organização do Estado brasileiro e, de modo particular, do sistema de relações do trabalho. Essa incursão visa a uma breve retrospectiva crítica em busca das concepções filosóficas e sociológicas que, conforme o padrão de racionalidade da ciência moderna, encontram-se na base da organização do trabalho, como a crença na organização científica da sociedade compreendida em termos do pensamento corporativo-organicista.

A essa perspectiva segue-se a apresentação de uma visão complexa e abrangente da questão trabalhista na região de Patrocínio/MG, procurando demonstrar os desdobramentos da crise da organização do trabalho brasileira em âmbito setorial/local/regional, cuja expressão máxima se revelou na quase completa ausência de efetividade da legislação

trabalhista. Essa descrição tem ainda o relevante escopo de demonstrar *in concreto* as conseqüências socioeconômicas da atuação fragmentada, desarticulada e isolada das instituições do trabalho em âmbito local e as graves conseqüências sociais advindas deste modo de operar das instituições e da insuficiência do paradigma epistemológico transplantado da ciência clássica para a organização do trabalho e instalado na cultura e nas práticas jurídicas locais.

Essa descrição crítica alcança um levantamento diagnóstico de fatores relacionados à intensificação dos conflitos trabalhistas na região e ao esgotamento da capacidade do poder judicial de responder às necessidades locais. Ao lado desses fatores determinantes da criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, descreve-se ainda o processo social e democrático de sua criação. Os elementos fundamentais desse processo foram recursivamente institucionalizados na estrutura funcional e orgânica da entidade como condição de possibilidade de sua existência de sua atuação. Documenta-se historicamente o longo e exaustivo processo de “maieutica” coletiva que determinou a criação do NINTER-Patrocínio. Estabelece-se com isso a necessária conexão entre os aspectos institucionais, abstrata e normativamente considerados, do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, as exigências da realidade concreta e a estrutura e a dinâmica da instituição.

No Capítulo 1, apresentam-se a justificativa da “abordagem histórico-contextual” e as questões indispensáveis à compreensão da transformação paradigmática proposta pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista; e destaca-se a explicitação: a) da correlação entre o princípio de democracia e a epistemologia; b) da função metodológica da contextualização problematizadora da questão trabalhista na região de Patrocínio/MG; c) do modelo de racionalidade (racionalismo organicista) que informou o Estado autoritário e o projeto econômico, sob cuja inspiração se erigiu a organização do trabalho; e d) da problemática trabalhista inerente à crise da organização do trabalho no setor de atividade rural da região de Patrocínio sob a forma de “fragmentos selecionados de realidade” e a insustentabilidade dos efeitos “deletérios da fragmentação da realidade operada pelo paradigma da ciência moderna na organização do trabalho”.

O Capítulo 2 dedica-se exclusivamente ao estudo do caso da empresa “Irmãos Okubo”, dada a sua força explicativa, exemplar e sistêmica, do modelo de racionalidade em que se baseia a organização do trabalho e de sua incapacidade para assegurar a realização dos fins sociais da legislação do trabalho e dos princípios da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa; demonstra-se, empiricamente, o fosso existente entre as instituições do

trabalho e a realidade, focalizando-se o agravamento da questão trabalhista local e a incapacidade das instituições do trabalho de coordenar ações tendentes a atender às exigências de equilíbrio socioeconômico na aplicação da legislação trabalhista; e enfatiza-se, sobretudo, o fato de que as práticas jurídicas orientadas pelo racionalismo jurídico desprezam as condições reais de existência do trabalhador, que, por isso, acaba desprotegido pela ação pública baseada numa ética de intenções.

No Capítulo 3, busca-se desvelar como as saídas pragmáticas e inovadoras decorrentes da reação dos próprios atores sociais locais à crise do sistema de organização das relações do trabalho rurais da região de Patrocínio emergiram de alterações paradigmáticas que foram determinantes da constituição e do perfil institucional do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio.

No Capítulo 4, dedica-se à descrição crítica das origens e do desenvolvimento da experiência prototípica do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista; explicitam-se os procedimentos informais de interação entre os sindicatos e a Vara do Trabalho conformadores do *habitus* do diálogo social e da concertação social, bem como o processo de institucionalização destas práticas, que se consumou na criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, e as estratégias de “sobrevivência” desta instituição; enfatizam-se a função mediadora e o papel da Vara do Trabalho de Patrocínio na consolidação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, assim como os elementos decorrentes desta atuação com vistas à “reconstrução” do conceito de jurisdição; e explicita-se, do ponto de vista pragmático, a relação de intercomplementaridade e de coexistencialidade entre os procedimentos judiciais e os procedimentos não judiciais de resolução dos conflitos trabalhistas implementados pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio.

No Capítulo 5, focalizam-se a autonomia conceitual e a identidade jurídico-dogmático do instituto do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista; estabelece-se, de forma contundente, a distinção conceitual e operacional entre este e o instituto das Comissões de Conciliação Prévia; fixam-se os princípios jurídicos; antecipam-se as bases teóricas sob as quais se construiu, nos capítulos 6 e 7, a teoria da democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista; e cuida-se da estrutura e da organização de tais instituições, bem como das competências internas e das exigências de uma organização nacional dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

A PARTE II explicita o modelo de racionalidade fundado na razão dialógica e no princípio da complexidade com o qual se busca superar as limitações da ciência e da filosofia clássica no âmbito da organização do trabalho e da administração da justiça; descreve a trajetória da crise da filosofia desde o abandono da busca do fundamento último, ou de um “argumento coercitivo” (filosofia da consciência), ao reconhecimento da natureza dialógica da razão (filosofia da linguagem); estabelece as premissas para a construção do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista; realiza a reconstrução e elaboração de novos “conceitos operacionais” (que orientam a prática) para a democratização da organização do trabalho e da administração da justiça nos termos de uma democracia integral; e demonstra, teórica e empiricamente (mediante levantamento dos resultados do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio tomados como amostragem), a aptidão do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista para promover a democratização da organização do trabalho e da administração da justiça nos respectivos âmbitos de atuação.

Nos Capítulos 6 e 7, destacam-se as bases teóricas (Capítulo 6) e conceituais (Capítulo 7) do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista; caracteriza-se a transição paradigmática; lançam-se os fundamentos da transição paradigmática do modelo de racionalidade baseado na filosofia da consciência para o modelo de racionalidade fincado na razão dialógica e no princípio da complexidade; definem-se os pressupostos epistemológicos; estabelecem-se os fundamentos político-filosófico-constitucionais; erige-se teoria que explicita o princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista; redefinem-se as funções da autonomia coletiva sob o pressuposto princípio da *subsidiariedade ativa*; e desenvolvem-se os conceitos pragmático-operacionais que dão concreção que orientam as atividades e as práticas dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

No Capítulo 7, procede-se à reconstrução dos conceitos de jurisdição, de “governança”, de tripartismo, de “diálogo social” e de “concertação social”, e à densificação do sentido dos princípios da dignidade humana, da cidadania (*subsidiariedade ativa*) e da participação; desenvolvem-se os conceitos operacionais inovadores de “tripartismo de base”, de “ação pública comunicativa” (subdivido em ação pública comunicativa cognitiva e ação pública comunicativa suasória), de “ação coletiva comunicativa”, de “jurisdição comunicativa”, de “negociação coletiva concertada”, de “regime trabalhista especial” e de “Conselho de Administração de Justiça”, como conceitos instrumentais indispensáveis à explicitação do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de

Conciliação Trabalhista e, conseqüentemente, à fundamentação do conjunto das funções e serviços nele institucionalizados; e desenvolve-se uma teoria explicativa da relação de subsidiariedade, de intercomplementaridade e de coexistencialidade dos meios judiciais e dos meios não judiciais de resolução de conflitos instituídos no sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

Os referidos capítulos, conjuntamente considerados, lançam os fundamentos político-filosóficos do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

No Capítulo 8, procede-se ao levantamento dos resultados concretos alcançados pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio no interregno compreendido entre 1994 e 2006 (primeiros doze anos de existência do NINTER), nos campos da negociação coletiva, da governança (diálogo e concertação social), da administração da justiça e da efetividade dos direitos sociais, atendendo-se com isso à perspectiva de uma ética de responsabilidade e solidariedade, de interdependência entre o conhecimento e a ação, e de conexão indispensável entre teoria e práxis.

Por demais, registre-se que a apreensão da íntima correlação e articulação entre os diversos capítulos exige a assimilação do diálogo transparadigmático que se realiza entre o paradigma epistemológico da ciência e da lógica clássica e o paradigma da razão dialógica e da complexidade.

Por fim, esta investigação, além de verificar a hipótese formulada, cumpre uma função constitutiva adjacente. Embora já se possa contar com desenvolvimentos doutrinários de cunho jurídico-dogmático anteriores (*Manual Básico do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista*, editado pelo Ministério do Trabalho, além da esparsa doutrina a que se possa dar crédito), não há ainda nenhum ponto de partida para uma construção teórica filosófico-político-constitucional acerca do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista que possa, até mesmo, servir de parâmetro crítico-avaliativo do funcionamento e dos resultados sociais da atuação dessas instituições.

A presente investigação tem a função constitutiva de inaugurar uma teoria abrangente, a partir da qual se descortina uma dialógica-dialética sem vezos de conclusão acerca da instituição em questão e dos paradigmas sob os quais ele se constitui.

Se o complexo é incognoscível, pode-se apenas ansiar por uma maior familiaridade com ele. À luz do paradigma da complexidade, passa-se, humildemente, a ver a realidade na sua complexidade, reconhecendo-a como incomensurável e inacessível na sua plenitude, bem como a contingência das autoridades e das instituições no lidar com ela.

Diante dessa limitação, aceita-se a razão dialógica como única alternativa metódica viável para a sustentação de um princípio de democracia consistente, e não puramente formal.

Este trabalho de investigação serve então como resposta a objeções oriundas de avaliações calcadas num modelo de racionalidade insuficiente para uma reflexão que precisa ser feita necessariamente fora dos limites estritos da metódica científico-formal tradicional.

Ela requer uma dialógica e uma dialética transparadigmática.

# **PARTE I**

## **A CRISE DE RACIONALIDADE DO MODELO DE ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL**

**Contextos praxiológicos de surgimento da experiência prototípica do  
sistema NINTER**

## CAPÍTULO 1

### A CRISE DE RACIONALIDADE DA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO: a função metodológica da abordagem crítico-descritiva dos contextos de surgimento do sistema NINTER

A revolução paradigmática depende de condições históricas, sociais e culturais que nenhuma consciência seria capaz de controlar. Mas depende também de uma revolução própria à consciência. A saída é logicamente impossível e a lógica só pode encerrar-nos em um círculo vicioso: é preciso mudar as condições socioculturais para mudar a consciência, mas é necessário mudar a consciência para modificar as condições socioculturais. Cada verdadeira revolução paradigmática realiza-se em condições logicamente impossíveis. Mas assim nasceu a vida, assim nasceu o mundo, em condições logicamente impossíveis.

(Edgar Morin).<sup>10</sup>

Caminante, no hay camino [...] se hace el camino al andar.

#### 1.1 Dimensão teórico-paradigmática

A epistemologia aproxima-se da democracia, e ambas contemplam a mesma questão fundamental acerca de seu fundamento. Indagam sobre a **legitimidade do instituído**. Se a democracia procura inventar a política, a epistemologia procura inventar o saber.<sup>11</sup> No, entanto, o saber antecede à política, uma vez que qualquer organização política decorre do modo como se considera o homem como sujeito do seu destino e em relação a seus semelhantes, bem como a sua relação com o mundo que lhe é circundante. Quando o poder, ainda que em nome da democracia, vê-se materializado num órgão (ou, no limite extremo, nas mãos de um indivíduo que age como representante do Estado e exerce em seu nome uma parcela do Poder Público<sup>12</sup>) supostamente capaz de concentrar nele todas as forças da sociedade, recusa-se heterogeneidade natural à sociedade e rejeitam-se as diferenças e a diversidade de modos de vida, de comportamento de crença, de opinião.

<sup>10</sup> MORIN, Edgar. *O método 4 – as idéias – habitat, vida, costumes, organização*. Trad. Juremir Machado da Silva. 2. ed. 1ª. reimp. Porto Alegre: Editora Sulina, 2001, p. 289.

<sup>11</sup> GOMES, Leonel. *Epistemologia e democracia*. 2. ed. São Leopoldo: Unisivos, 2005, p. 13.

<sup>12</sup> Cf. LEFORT, Claude. *A invenção democrática: os limites da dominação totalitária*. 2. ed. Trad. Isabel Maria Loureiro. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 71-88.

A pretensão de exaustão cognitiva da realidade e a de seu controle pela regulamentação são fatores determinantes da exacerbação do Estado autoritário, sob forma de uma espécie de “totalitarismo” cognitivo<sup>13</sup>, no qual o voluntarismo e o decisionismo individual da autoridade pública, no exercício do poder segundo uma ética intencionalista, passam a constituir-se em critério último de “verdade” e de “correção”. Trata-se de uma espécie de poder sem fundamento, ainda que seu raio de ação seja “limitado pela lei”, porque tais “limites” comportam variada gama de escolhas individuais entre inúmeras possibilidades.

Sem embargo, a aproximação que aqui se pretende é aquela em que, com base em alguma teoria racionalista, em alguma noção abstrata da organização social, concebem-se a democracia e a organização. Em outras palavras, propõe-se que a concepção da organização social baseada em alguma teoria ou ideologia que define o regime e o seu modo de operar e que o colapso do paradigma da ciência moderna e a crise dos grandes relatos em que se sustentaram os tradicionais regimes políticos esvaziam de fundamento, inclusive, a teoria democrática sustentada nos parâmetros cognitivos da ciência e da filosofia modernas.

O fracasso das promessas sociais do liberalismo e do socialismo, bem como das formas de Estado que lhe corresponderam (Estado Liberal e Estado Social), deve-se ao fundamento, hoje simplório, em que todas essas correntes se basearam para conceber a organização da sociedade. A idéia de fundo é a de que a realidade se deixa compreender no plano das relações econômicas. O liberalismo concebeu a ficção de que a sociedade se organiza e progride espontaneamente a partir da livre concorrência entre os proprietários do meio de produção, na qual o Estado se limita a garantir o respeito às regras do jogo, além de proteger as pessoas e os bens. A ficção socialista residiu na idéia da organização da produção sob a direção dos trabalhadores associados (seus representantes) em substituição à economia de mercado e na ilusão da abolição do antagonismo de classes num “futuro mais ou menos próximo, graças a uma revolução ou à abolição progressiva da propriedade privada”.<sup>14</sup> Mesmo tendo procedido ao desmascaramento da ficção liberal e da elucidação do conflito de classes, o socialismo não saiu da concepção economicista da sociedade. Como anota Lefort, a capacidade de ação política com objetivos reformistas ou revolucionários não pode ser confundida com a capacidade de conceber a sociedade como sociedade política.<sup>15</sup> O fracasso

<sup>13</sup> Ao padrão de racionalidade da razão instrumental solipsista kantiano que concede à autoridade pública a exclusividade dos atos cognitivos precedentes à ação e à decisão pública, sob parâmetros de uma ética intencionalista, bem se aplicam as palavras de Lefort: “O Estado-Deus não suporta dissidência pois é representado por uma minoria que possui todos os poderes, o resto da população compondo-se de cidadãos passivos”. LEFORT, *A invenção democrática: ...*, 1987, p. 71.

<sup>14</sup> LEFORT, *A invenção democrática: ...*, 1987, p. 73.

<sup>15</sup> LEFORT, *A invenção democrática: ...*, 1987, p. 73-74.

socialista reforça a idéia de que o Estado Moderno criou as condições para o desenvolvimento do capitalismo.

Corre-se o risco de, já no Estado Democrático de Direito desenvolver-se um nova ficção que deposite na burocracia pública, no conjunto de todas as suas instituições (inclusivamente a judiciária) e na legião de servidores e agentes públicos encarregados da organização do trabalho e demais “corporações” cuja existência se conecta ao sistema de organização do trabalho a crença de que o só fato de existirem constitui-se em garantia de efetividade dos direitos sociais. Bastaria então a adoção de políticas de perenização da ampliação periódica da “maquinaria pública”, com todos os seus ônus sociais e econômicos, para se realizar “justiça”, benefício que transcende “sempre” seus custos.

A superação do absolutismo, do despotismo e da tirania tradicionais por uma concepção organicista da sociedade deu lugar ao totalitarismo, cuja matriz ideológica tem como representações-chave a imagem do “povo uno”, do ‘poder-Uno’ (órgão dirigente ou indivíduo que encarna a unidade e a vontade populares). Nesse sentido, a sociedade é percebida como uma “vasta organização compreendendo uma rede de microorganizações”. A idéia da criação social-histórica, segundo o mito de uma “matéria social oferecida ao poder do organizador”, orientada pela visão de um “futuro radioso”, justifica todas as ações presentes e o sacrifício de gerações.<sup>16</sup>

As origens no Estado brasileiro, especialmente no período em que se conformou a organização do trabalho, não escapam a uma tal compreensão autoritária. Propõe-se, ainda, que hoje, em plena vigência de uma democracia constitucional estruturada segundo os princípios do Estado Democrático brasileiro, tais reminiscências culturais encontram-se fortemente enraizadas na cultura da sociedade brasileira, especialmente das instituições encarregadas da atualização da ação estatal.<sup>17</sup>

Ainda que se tenha superado o pensamento de que o Estado se confunde com a sociedade e que se possa ver no seu significado apenas a “presunção de um ponto de vista de racionalidade sobre o conjunto das atividades” necessárias à organização dessa sociedade, em que se possa vislumbrar a existência de compatibilidade com os padrões da democracia clássica, a concepção do Estado personificado, como ente abstrato, materializador de uma ideologia racionalmente fundada, aí permanece.

---

<sup>16</sup> LEFORT, *A invenção democrática: ...*, 1987, p. 73-74.

<sup>17</sup> Sobre o autoritarismo brasileiro e sua influência na cultura jurídica brasileira cf. ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia jurídica e democracia*. 2. ed. São Leopoldo: Unisivos, 2005, p. 119 e ss.

Contudo, é preciso reconhecer que, independentemente de uma concepção democrática ou autoritária do Estado, o que está em questão no mundo contemporâneo é exatamente o tipo de conhecimento que está na base da construção do Estado Moderno. Para dar sustentação ao sistema capitalista emergente, o liberalismo econômico procurou combinar-se com o liberalismo político, “enquanto induzia este último a procurar em si mesmo seus próprios fundamentos”<sup>18</sup>, como modo de camuflar a ingenuidade do fundamento economicista.

Coube a Hobbes a construção racional do Estado com base numa filosofia sistemática centrada numa antropologia individualista. Concebendo o poder como pedra angular da política, “erigiu a estátua do Estado-leviatã”, não como um empreendimento pragmático, mas decorrente de um refinado grau de especulação, de cunho eminentemente racionalista. A força do poder reside na arquitetura racional de sua legislação positiva, conforme a expressão racionalista do modelo institucional francês (Rechilieu), a partir do qual a *epistemologia hobbesiana* explicará como funcionam as potências do racional, sua significação conceitual e sua capacidade organizadora, criando assim a “ciência política” em bases puramente racionais. O paradigma epistemológico é o racionalista.<sup>19</sup> O poder constitui-se, portanto, no centro produtor de normas da instituição política, que permanece até a nossa época como “fio condutor” do direito público, cuja autonomia reside no monopólio da criação do direito, de tal sorte que “onde não existe poder, não existe direito”.

Goyard-Fabre (1999) reconhece a presença de um racionalismo construtivista como idéia central da teorização do direito político hobbesiana que está na raiz do Estado Moderno. Ao partir de “leis da natureza” – *bellum omnis contra omnes* e suas manifestações –, deriva o poder das potencialidades da razão. A máxima primordial da razão é que todo homem deve se esforçar pela paz, do que resulta a instituição do Estado, tendo como fonte geradora do poder o constituinte. O poder é racionalmente constituído:

O construtivismo racional de Hobbes vai, portanto, mais longe que o realismo pragmático de Maquiavel e do que o idealismo inventivo de Bacon: com um procedimento sedutor ele erige a potência do estado como o atributo essencial do *homo artificialis*, constituído pela “pessoa pública” edificado pelo próprio trabalho da razão (Goyard-Fabre, 1999).<sup>20</sup>

<sup>18</sup> LEFORT, *A invenção democrática: ...*, 1987, p. 74.

<sup>19</sup> Cr. GOYARD-FABRE, Simone. *Os princípios filosóficos do Direitos Político moderno*. Trad. Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 72 e ss. A autora mostra ainda que, para Hobbes, o Poder, simbolizado pelo leviatã, é uma figura de arte racional, por cujo inermédio os homens são chamados a evoluir se não querem se parecer com lobos.

<sup>20</sup> GOYARD-FABRE, *Os princípios filosóficos ...*, 1999, p. 86.

A metáfora antromórfica Leviatã é dotada de simbolismo eloqüente. O construtivismo hobbesiano não é axiologicamente neutro, porque, ao transformar o poder como centro de onde irradiam todas as leis civis, “indica o caminho daquilo que será o ‘positivismo jurídico’”, conforme anota Goyard-Fabre.

Dado o fundamento primeiro, seguiu-se a construção da teoria da soberania na evolução da ciência política.

A soberania passou a expressar uma “grandiosa metáfora”, que permitiu aos juristas referirem-se ao Estado como “um sujeto unitário abstracto y capaz, sin embargo, de manifestar su voluntad y realizar acciones concretas a través de sus órganos”.<sup>21</sup>

Um aspecto de grande importância que se aponta como consequência dessa abstração é o fato de que, do ponto de vista jurídico, tal concepção permite dotar os agentes do Poder Público da prerrogativa de atuar em nome do Estado e de seu direito, operando como órgãos estatais com a autoridade que, por princípio, foi atribuída ao próprio Estado no campo político.<sup>22</sup>

Não resta dúvida que o paradigma da consciência – Filosofia da Consciência – legou à modernidade o Estado e, posteriormente, a democracia. Porém, o paradigma sob cuja regência foram erigidos encontra-se em crise e requer uma ampliação de seus horizontes. Se atende à idéia de uma democracia formal, não pode fazê-lo quando se pensa uma democracia substantiva e coerente com o *princípio de democracia* correspondente aos princípios anunciados pelo paradigma político do Estado Democrático de Direito.

Uma reflexão sobre a divisão entre a sociedade civil e o Estado, entre o poder político (concebido segundo regras democráticas) e o poder administrativo (concebido segundo regras do direito), concebida pelo racionalismo mostra que a concepção do Estado como órgão da sociedade que dela se diferencia para exercer funções de “interesse geral” somente é possível a partir da escolha entre duas alternativas:

a) O Estado se separa da sociedade apenas parcialmente. Seu poder depende exclusivamente da classe dominante e sua tarefa é assegurar as condições de funcionamento do sistema econômico;

b) O Estado eleva-se acima dos particulares. Configura o interesse geral, no qual se dissolvem os interesses privados.

---

<sup>21</sup> ZAGREBELSKY, *El Derecho dúctil*, 2005, p. 11.

<sup>22</sup> ZAGREBELSKY, *El Derecho dúctil*, 2005, p. 11.

Está-se diante das versões do Estado burguês e do Estado socialista.

Na democracia, a legitimidade do poder funda-se na soberania popular, mas esse poder não é de ninguém. Entrementes, a imagem da soberania do povo se junta à de um lugar vazio, impossível de ser ocupado, de modo que os que exercem a autoridade não poderiam pretender apropriar-se dela.<sup>23</sup> Ocorre que o padrão de racionalidade da razão individual solipsista (instrumental) da ciência moderna usurpa em grande parte a soberania popular ao conferir papel hegemônico à função simbólica do exercício individual do Poder Público. A dimensão do exercício do poder que interessa a esta investigação é aquela concernente à aplicação da ordem jurídica (no âmbito dos poderes administrativo e jurisdicional) e aos respectivos discursos de aplicação.

Em verdade, as decisões, dos órgãos ou dos indivíduos, tomadas em nome do Estado para incidir sobre o conjunto dos cidadãos e sobre toda a sociedade ensejam um conteúdo decisionista autoritário, uma vez que é dependente dos princípios e valores individuais do agente público, quando se tem em conta que o paradigma da consciência é insuficiente para a construção do conhecimento e da “verdade”. Toda deliberação baseada em processos cognitivos solipsistas implica petição de obediência e, portanto, contrapõe-se ao princípio democrático. Se o modelo em questão assenta-se numa ficção, de fato, ele não faz mais que depositar nas mãos de alguns indivíduos alçados à condição de representantes do Estado uma parcela do poder absoluto e autoritário, obscurecido pela idéia de vinculação de suas práticas ao princípio da legalidade. Essa constatação faz sentido quando se introduzem como pontos de referência princípios de outra ordem, hauridos da filosofia analítica e da linguagem, assim como de outros referenciais epistemológicos que dão conta da complexidade do real e renegam a consciência solipsista como fonte de todo conhecimento.

Essa afirmação não deixa de levar em conta a premissa fundamental para a compreensão desta abordagem no sentido de que tanto a interpretação como a aplicação da lei são atos cognitivos sujeitos aos princípios, valores e pressupostos epistemológicos, consciente ou inconscientemente, subjacentes a tais atos.

A busca dos “pressupostos ideológicos clássicos” subjacentes à ordem jurídica revela-se insuficiente para a compreensão desta conexão entre os pressupostos epistemológicos adotados e as “práticas” dos juristas teóricos e dos juristas de ofício. Essa perspectiva atende aos “topoi” (lugares comuns) que justificam o direito como mera forma de dominação. O que está na base dessa visão é a concepção do direito muito mais como um controle democrático de sua

---

<sup>23</sup> LEFORT, *A invenção democrática: ...*, 1987, p. 76.

produção, dos mecanismos procedimentais e decisórios que lhe dizem respeito. Um tal paradigma está a serviço das duas teorias dominantes da teoria política: *o marxismo* e o *liberalismo*, ainda que cada qual assuma diversas formas de realização em conformidade com as tradições históricas de cada nação. É que ambas carregam perspectivas epistemológicas idênticas, com traços metodológicos positivistas, uma vez que alimentam a crença na “objetividade da idéia de totalidade – axioma que permitiria a elaboração de teorias gerais, metalinguagens sintático-semânticas da política, explicativas de todos os fenômenos sociais”.<sup>24</sup>

Essa perspectiva comporta uma análise crítica se se admitir uma compreensão, na sua dimensão histórica, da dinâmica dos eventos naturais e dos eventos sociais, bem como da própria ciência positiva da modernidade inaugurada com as chamadas “ciências da natureza”. Uma concepção histórica dos eventos da natureza propugna pela superação da “crença num mundo determinístico em que o tempo não tem direção e no qual o passado e o futuro estão pré-ordenados [...]”.<sup>25</sup> Admitir a historicidade dos fenômenos naturais significa reconhecer a superação das concepções determinísticas do estruturalismo. E, uma vez mais, ao se constatar a transposição dessa concepção para o campo das ciências sociais (e, conseqüentemente, para o direito), significa também reconhecer o papel matricial que os paradigmas das ciências da natureza sempre vêm desempenhando no desenvolvimento das ciências humanas e, conseqüentemente, do próprio direito. O positivismo kelseniano, ainda hegemônico em nossa cultura jurídica, é a mais forte demonstração da transposição do simplismo e do reducionismo da ciência natural positiva para o direito.

### 1.1.1 A crise da racionalidade jurídico-intitucional

A persistência da análise da crise de racionalidade da organização do trabalho nos âmbitos institucional e jurídico assume relevância decisiva na apreciação da hipótese de que o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista contribui para a democratização das relações do trabalho. De um lado, ela permite a identificação dos elementos da crise de racionalidade dos processos cognitivos que antecedem decisões de autoridade que dependem da

<sup>24</sup> ROCHA, Leonel. *Epistemologia jurídica e democracia*, 2005, p. 173.

<sup>25</sup> COVENEY, Peter; HIHGFIELD, Roger. *A flecha do tempo*. Trad. J.E. Smith Caldas. São Paulo: Siciliano, 1993, p. 25.

interpretação e da aplicação de normas jurídicas vigentes, bem como da cognição dos contextos de realidade sobre os quais elas incidem. Admite-se, desde já, que a cognição da realidade comporta a eleição de fatos jurídicos entre tantos outros suscetíveis de adquirir este status por força da decisão de autoridade, bem como a eleição do sentido que se lhes considera pertinente nos respectivos contextos e, ipso facto, o desprezo das demais alternativas possíveis.

Além da inegável interferência da subjetividade na prática de tais atos, há que se considerar ainda que o conhecimento não pode mais restringir-se a uma concepção determinística do seu objeto, bem ao gosto do reducionismo simplista do método científico.<sup>26</sup>

As teorias científicas baseadas no paradigma da ciência moderna, inaugurado pelo cartesianismo, negaram o papel do tempo em suas construções. Mas os recentes avanços no âmbito da própria ciência e da filosofia vêm revelando a insuficiência deste modelo, encaminhando-se no sentido de se reconhecer que o tempo é irreversível, inclusive no âmbito das ciências naturais. A “flecha do tempo” indica a necessidade da alteração do paradigma epistemológico da ciência, no sentido da abdicação de verdades absolutas e definitivas. Os sistemas tradicionais de organização baseados nessa concepção mecanicista-positivista encontram-se imersos em uma crise irreversível desses padrões tradicionais da epistemologia moderna. Para os fins desta investigação, interessa afirmar a extensão dessa crise para os campos da política e do direito, uma vez que indagar sobre a democratização da organização do trabalho e da administração da justiça, compreendidas como funções (exclusivas?) do Estado, implica necessariamente a abordagem das premissas epistemológicas em que elas se sustentam.

Por se deterem em pressupostos epistemológicos condizentes com a metodologia positivista é que o marxismo e o liberalismo são incapazes de lidar com a imprevisibilidade do acontecimento histórico, motor da política, desconsiderado pela ciência política positivista e, em consequência, pela democracia tradicional.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> O enfoque da crise institucional na sua dimensão institucional requer a conjugação de elementos teóricos e pragmáticos, estes últimos compreendidos como expressão concreta da insuficiência teórica do modelo de racionalidade a partir do qual se moldaram a cultura, o *modus operandi* e a “arquitetônica” das instituições do trabalho. Na sua apreensão, faz-se necessário conjugar, ao lado dos elementos teóricos desenvolvidos neste item, aqueles de ordem empírico-pragmáticos considerados no 1.3, subsequente, e no Capítulo 2. Os aspectos teóricos explicitam a crise dos fundamentos da própria estruturação da organização do trabalho, e os aspectos empírico-pragmáticos explicitam-na a partir das consequências sociais decorrentes da operacionalização dessa organização, na sua insuficiência para atender às exigências da complexidade e da dinamicidade das relações sócio-econômicas contemporâneas.

<sup>27</sup> ROCHA, Leonel. *Epistemologia jurídica e democracia*, 2005, p. 173.

O efeito dessa compreensão epistemológica unidirecional na concepção do Estado e de suas práticas reside na sua caracterização pela “dominação”, baseada na *razão instrumental*. É por essa razão que tanto os regimes democráticos quanto os regimes totalitários fundam-se em ideologias e comungam de uma mesma matriz epistemológica:

[...] O totalitarismo nada mais é que o desejo de reunificação e de identidade da sociedade a uma fala singular, única, negando a legitimidade de qualquer divisão e participação social plural [...]. É um regime que procura forçar a sociedade a fundamentar todas as suas identificações a partir de sua verdade, de sua ideologia, tornando-se o seu princípio instituinte.

A teoria jurídica liberal bem incorporou o padrão epistemológico no qual se erigiu o Estado Moderno, cujo ápice encontra-se na busca da *pureza metódica*, intentada por Hans Kelsen, concedendo privilégio ao paradigma da consciência na busca da certeza e da segurança jurídicas. Nada obstante, é possível identificar, como anota Severo Rocha, múltiplos “kelsens”: um Kelsen kantiano, um Kelsen neopositivista e um Kelsen fenomenológico.<sup>28</sup> Um dos juristas mais influentes do século XX, que influenciou a teoria jurídica de quase todos os países, o Hans Kelsen da “teoria pura do direito”, ainda constitui o pilar da teoria jurídica brasileira, ainda que se reconheça a emergência de posturas críticas que, mesmo incipientes, vêm ganhando terreno na ciência jurídica nacional.

As abordagens jurídicas são, predominantemente, analíticas e voltadas para aspectos empíricos lógicos das normas. Sua característica marcante é a pretensão do afastamento da Ciência do Direito dos seus aspectos político-ideológicos e de qualquer abordagem histórica.

O paradigma epistemológico da consciência não se ocupa da realidade objetiva, uma vez que o conhecimento já está posto pela própria razão, que é a sua fonte. À realidade, nessa postura epistemológica, cabe o papel de “submeter-se” à razão. Os contextos e as circunstâncias históricas não têm qualquer relevância. Nela se assentam adágios ilusionistas tais como aqueles que consideram os decisores e aplicadores da lei como seus “escravos”, quando esta é que se torna escrava de seu operador.

Esse normativismo continua sendo a matriz preferida pelos juristas, decisores e aplicadores do direito brasileiro. Ainda que a dogmática positivista não recuse completamente os aspectos éticos do direito (normativismo *impuro*), característica da teoria jurídica brasileira, ela não “alterou profundamente” as concepções epistemológicas tradicionais em

---

<sup>28</sup> ROCHA, Leonel. *Epistemologia jurídica e democracia*, 2005, p. 69.

que se baseia. Identificam-se, no máximo, tendências de cunho funcionalista, que colocam o problema da **decidibilidade** como problema central da ciência jurídica, de caráter sociológico, que, sem negar os aspectos normativos do direito, preocupa-se com a produção jurídica não-estatal, além de defender uma “abordagem histórico-social das mutações do saber jurídico”, ou de caráter político-discursivo, inserida numa semiologia política que analisa o poder da significação e realiza uma crítica das relações de forças da sociedade, apresentando o saber jurídico como “um conjunto de crenças, opiniões e costumes que é denominado *sensu comum teórico dos juristas*”. Essa articulação entre saber e norma jurídica é determinada pelas relações sociais de poder.<sup>29</sup>

Contudo, convém anotar que a assimilação do neopositivismo kelseniano nesses moldes não guarda sequer fidelidade ao conjunto do pensamento do jurista filósofo.<sup>30</sup> Ao perfilhar a tradição da epistemologia alemã, Hans Kelsen reconhece e tem por pressuposto a complexidade do mundo. A sociedade e o direito são constituídos por aspectos políticos, éticos, religiosos, psicológicos, históricos e muitos outros.<sup>31</sup>

O dogmatismo positivista preponderante em nossa cultura jurídica procedeu a um reducionismo simplista, bem adequado ao rigorismo simplificador da epistemologia da ciência moderna. Com isso, abdica-se de considerar a realidade brasileira e seus problemas cruciais, sua brutal contradição com os princípios declarados na Constituição como princípios informativos da organização e constitutivos do projeto nacional da sociedade brasileira. Abdica-se também da responsabilidade pelas conseqüências sociais advindas de escolhas hermenêuticas, no plano da metalinguagem, e da definição do sentido e do conteúdo da norma jurídica mais adequados aos contextos de realidade sobre os quais incidem a decisão e a ação do Poder Público.

Deteve-se no decisionismo tecnicista da teoria pura do direito, abstendo-se de reconstruir o sentido de justiça em cada ato de aplicação da norma, dando-se por realizada a justiça tão-somente pelo ato formal da sua aplicação pela autoridade competente, sem se

---

<sup>29</sup> ROCHA, Leonel. *Epistemologia jurídica e democracia*, 2005, p. 61 e ss.

<sup>30</sup> A constatação da complexidade da vida social e das fontes do direito é que leva Kelsen a procurar depurar a complexidade pela elaboração de um *topos* científico de inteligibilidade do direito, distinguindo-se essencialmente da Ciência do Direito. Do ponto de vista semiológico, pode-se dizer então que em Kelsen o “direito é a linguagem-objeto (plano que se fala), a ciência do Direito a metalinguagem (plano onde se fala do que se fala)”. Kelsen se apropria da concepção metalingüística do real criada por Bertrand Russell para a superação de paradoxos lógicos. Kelsen apresenta a *norma jurídica* como esquema de interpretação do mundo (metalinguagem) – um fato se considera jurídico se constitui o conteúdo da norma – “como condição de significação normativa”. Num segundo momento, a Ciência do Direito se coloca como metalinguagem da norma jurídica que constitui a linguagem-objeto da Ciência Jurídica.

<sup>31</sup> ROCHA, Leonel. *Epistemologia jurídica e democracia*, 2005, p. 72.

indagar acerca das conseqüências sociais da interpretação e aplicação da norma, em relação a cada caso concreto.

Importa nessa abordagem o fato de que a epistemologia positivista pressuposta na teoria jurídica dominante procede a uma ruptura entre teoria e *práxis*, o que constitui um saber epistemologicamente superado.

Severo Rocha anota que a epistemologia positivista cumpre funções políticas de considerável importância, porque cristaliza a idéia de que

- a) “somente a teoria é criticável”, função assumida pelos juristas teóricos;
- b) a *práxis* é apenas uma técnica procedimental utilizada pelos juristas de ofício na sua tarefa de “dizer o direito”.

Com isso, não se negam explicitamente os aspectos políticos do direito, nem a questão de sua legitimidade. O que se evita discutir é a função social da lei (enquanto *práxis*), reduzida a um ritual processual privado, separado dos conflitos maiores da sociedade.<sup>32</sup>

Ao assimilar um tal paradigma, as instituições, a teoria e *práxis* jurídica (interpretação e aplicação da lei) dão as costas para a realidade, quer seja para deixar de levá-la em conta na escolha do modo mais adequado de aplicação do direito, quer seja para deixar de avaliar as suas conseqüências sociais.

Esse é o *imprinting* secular que conforma a consciência jurídica dos agentes do poder. Com a especialização do direito e dos agentes encarregados de sua produção e aplicação, pressupostos epistemológicos que compõem o pano de fundo da consciência jurídica nacional jamais são postos em questão, assumindo a condição de axiomas, de um modo geral, “inconscientemente”.

Se o operador do direito, segundo a consciência jurídica nacional majoritária, tem por pressuposto o paradigma da ciência clássica, cuja metodologia compromete-se com axiomas deterministas, reducionistas e com a fragmentação da realidade em congruência com a concepção personificada e abstrata do Estado, a organização de suas instituições encarregadas da ação pública segue a mesma direção.

---

<sup>32</sup> ROCHA, Leonel. *Epistemologia jurídica e democracia*, 2005, p. 58.

### 1.1.2 O corporativismo como “princípio de fundamentação suficiente” da organização do trabalho

Sem maiores contornos, dá-se conta aqui do fato de que a organização do trabalho e a administração da justiça, no Brasil, servem incondicionalmente ao mesmo paradigma em que se sustentam desde a sua origem sem se dar conta de que o regime do Estado Democrático de Direito adotado desde 1988 exige uma revisão paradigmática da gestão pública e da aplicação do direito.

Manoilescu, cujo pensamento gozou de imenso prestígio na concepção do corporativismo brasileiro, expressou o fracasso do liberalismo e do socialismo relativamente às suas promessas sociais e o desencanto dos teóricos nos seguintes termos: “o liberalismo está morto e o socialismo exausto, antes de ter podido expandir-se”.<sup>33</sup> Ao regime fascista seguiram-se o nacional-socialismo (Alemanha) e o comunismo (URSS), como alternativa aos regimes superados. E as teorias que lhes serviram de fundamento constituíram-se *post factum*.

Os novos regimes instalaram-se sem poder contar com um relato explicativo que lhes pudesse proporcionar um enquadramento teórico relativamente ao papel e aos objetivos do Estado nos campos econômico e social. A impossibilidade de sobrevivência da práxis, sobretudo a encampada por ambas as modalidades de totalitarismo, sem uma teoria norteadora e legitimadora de sua atuação deu ensejo à elaboração teórica *post factum*, que veio em sucedâneo às novas práticas. O corporativismo tornou-se a justificativa teórica dos novos Estados autoritários.<sup>34</sup>

O pressuposto epistemológico continuou inalterado, embora tenha variado o conteúdo da explicação. O pensamento corporativista compreende a sociedade como um corpo vivo, orgânico, cujas leis de funcionamento fazem analogia às leis biológicas<sup>35</sup>, que mantêm interligadas as partes do organismo vivo. A visão orgânica da sociedade, que ganhou ampla aceitação doutrinária e política, confere à História um sentido determinista, a favor do

<sup>33</sup> MANOILESCO, Mihail. *O século do corporativismo*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1938, p. IX.

<sup>34</sup> VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *A função dos conselhos tripartites dos núcleos intersindicais de conciliação trabalhista: a organização intercategorial das relações de trabalho (regulamentação, administração, prevenção e resolução dos conflitos) orientada pelo princípio da subsidiariedade ativa*. 2002. 496 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2002, p. 52.

<sup>35</sup> A inspiração em teorias provenientes das ciências da natureza na conformação de teorias sociais não é inusitada. A Matemática, a Física, a Química e a Biologia produziram teorias que inspiram as construções teóricas acerca da sociedade. Exemplo mais eloqüente no pensamento contemporâneo é o sucesso da Teoria dos Sistemas oriunda da biológica e desenvolvida na Sociologia pela mente de Niklas Luhman, seguindo em voga com grande influência no pensamento contemporâneo.

qual a vontade deve direcionar-se para ser eficaz, assim como ao nadador convém seguir a correnteza.<sup>36</sup>

Tal pensamento e a organização da sociedade segundo as premissas do corporativismo foram condizentes com a reação dos países não desenvolvidos contra a exploração dos países ricos. Países pobres, como o Brasil, fizeram opção por políticas nacional-intervencionistas ou nacional-totalitárias, com o objetivo de implementar políticas voltadas para a industrialização e de buscar a independência econômica a partir das idéias de desenvolvimento e de enriquecimento nacional. A busca da coesão e da unidade nacionais, orientadora das políticas desenvolvimentistas e fundamentada na concepção organicista da sociedade, encontrou no pensamento corporativista sua sustentação teórica.

O princípio era o da igualdade econômica entre as nações. Dentre as conseqüências daí decorrentes, destacam-se:

- a) a reorganização interna de cada país de modo a se apresentar na economia internacional como uma organização unitária, distinta, baseada em uma intensa coesão interna;
- b) o caráter unitário e solidário de cada país; e
- c) a adoção de medidas destinadas à defesa dos interesses nacionais e o conseqüente “fechamento” das suas economias com imposição de restrições ao fluxo de mercadorias e capitais.<sup>37</sup>

A organização dos Estados sob a inspiração do regime corporativista veio atender a determinados imperativos.

O *imperativo da “solidariedade nacional”* (imperativo nacionalista-idealista) respondeu à necessidade de coesão nacional em torno de uma unidade de objetivos (exclusivamente política e geográfica) e da convergência dos meios para alcançá-la. Essa concepção atingiu diretamente cada indivíduo (conduzido a deixar sobrepor aos seus os interesses nacionais), contrapondo-se frontalmente à idéia da prevalência do indivíduo sobre a sociedade, sustentáculo ideológico do liberalismo.

Ao exigir-se a convergência dos meios, aponta-se para a necessidade da organização. No campo da economia, impõe-se a necessidade da intervenção do Estado, com o objetivo de racionalizá-la.

---

<sup>36</sup> MANOILESCO, *O século do corporativismo*, 1938, p. XII.

<sup>37</sup> VASCONCELOS, *A função dos conselhos tripartites ...*, 2002, p. 53.

A nova concepção de organização corporativa da sociedade consubstanciou-se no Estado Novo (“que anima e vitaliza o povo com um ideal”<sup>38</sup>), cujo protótipo foi o Estado fascista.

Pode-se extrair desse movimento de reestruturação da economia mundial como sua característica básica o predomínio da política sobre a economia (Sombart).<sup>39</sup>

O *imperativo da organização*, também destacado por Manoilescu (1938), responde à necessidade da mobilização de todos os recursos e condições de cada país por “uma organização perfeita”. A evolução da humanidade, seguindo etapas e já tendo ultrapassado as da natureza, do trabalho e do capital, atingira a *etapa da organização*. Assim como a evolução da natureza, a evolução da sociedade direciona-se para formas de organização cada vez mais complexas.

O reflexo do princípio da organização no campo econômico traduz-se na chamada “economia dirigida”, que Manoilescu (1938) prefere designar por “economia organizada”.<sup>40</sup>

Ao Estado incumbe a organização de cada atividade econômica, mediante a concertação de interesses das diversas corporações, visando à “harmonia integral da economia nacional” (em nome da unidade).

Ao *imperativo da paz e cooperação internacional* responde à necessidade de substituição da guerra por mecanismos racionais de colaboração internacional, propósito que se materializou na criação da Sociedade das Nações.

O *imperativo da “descapitalização”*, o último deles, tem importância específica para o presente estudo. Significa a necessidade de atenuação do capitalismo em favor de uma “socialização” que, entretanto, há de ser entendida como uma diminuição da renda do capital, sem transferência da propriedade dos meios de produção para as mãos dos operários. Por outro lado, essa socialização implicava uma redução dos preços (lucros) e salários. Daí a necessidade do controle da economia pelo Estado em busca deste equilíbrio.<sup>41</sup>

O movimento corporativista descrê nos princípios do liberalismo e da democracia, rejeitando, por outro lado, o ideário comunista e seus excessos. Procura instituir um sistema cuja força está enraizada nas corporações sociais, mas transferindo ao Estado o pleno poder (entregue ao *duce*, líder carismático e capaz de incorporar e personificar o espírito da nação)

<sup>38</sup> MANOILESCO, *O século do corporativismo*, 1938, p. 17.

<sup>39</sup> MANOILESCO, *O século do corporativismo*, 1938, p. 18.

<sup>40</sup> MANOILESCO, *O século do corporativismo*, 1938, p. 24: “‘economia organizada’ quer dizer o sistema econômico no qual domina, ao invés da anarquia individualista, o princípio de organização da produção e da circulação. A expressão liga-se a duas esferas distintas a economia nacional e a internacional organizadas”.

<sup>41</sup> MANOILESCO, *O século do corporativismo*, 1938, p. 28: “O ideal seria achar um sistema de propriedade e produção, que permitisse guardar intacta a iniciativa privada com todo seu valor estimulante e criador, diminuindo enormemente a recompensa que essa iniciativa obtém hoje, quando reveste o caráter de propriedade privada”.

de dirigir toda a organização social. O princípio é o de que a sociedade antecede o indivíduo e o Estado é a expressão suprema da coletividade nacional. O interesse nacional transcende os do indivíduo, que, também no ideário corporativista, perde o lugar privilegiado e absoluto que lhe fora conferido pelo liberalismo.

A *corporação* congrega o conjunto de todos os segmentos que se reúnem em torno de uma determinada função nacional. Distingue-se de *classe*: esta é individualista; aquela, integralista. Consubstancia-se numa concepção social interna, comum a toda a sociedade, com o objetivo de eliminar os conflitos internos e promover a união de todos em torno do ideal nacional.

A idéia de eliminação dos conflitos mediante a coesão corporativa das classes profissional e produtiva, dirigida pelo Estado, caracteriza a regulamentação e estruturação do sistema corporativo de organização das relações de trabalho. Procurou-se eliminar os conflitos trabalhistas, atribuindo-se às classes patronal e operária uma posição de igualdade (teórica), mantendo-as, ao mesmo tempo, submissas ao interesse maior da nação.

Essa forma de organização assume ainda um papel adjacente. O agrupamento de todos os que exercem atividades econômicas em corporações tem a função pragmática de promover o controle do comércio exterior (do fluxo das importações e exportações). Esse controle se daria pela organização da produção em sindicatos e corporações, sob a coordenação do Estado, de modo que também este aspecto justificava a atribuição de um caráter eminentemente público às entidades sindicais. Nesse sentido, esse modelo de organização visava à proteção da economia nacional e à eliminação dos desequilíbrios nas operações de importação e exportações, em favor dos países ricos.

Assim, entre as diversas funções sociais atribuídas às “corporações” sindicais destaca-se aqui a de promover a função de organização das relações de trabalho. Considerou-se que: “a função essencialmente social da corporação é criar uma nova ambiência moral, favorável à idéia da colaboração entre patrões e empregados”.<sup>42</sup>

A regulamentação das relações de trabalho (ou do “mercado de trabalho”)<sup>43</sup> constitui-se em função básica das corporações, com o intuito de eliminar a desordem no sistema de relações de trabalho, condição essencial para a organização da economia.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> MANOILESCO, *O século do corporativismo*, 1938, p. 211.

<sup>43</sup> MANOILESCO, *O século do corporativismo*, 1938, p. 209.

<sup>44</sup> Assinala ManoileSCO que o congestionamento de mercadorias é uma desgraça, o dos operários não empregados é um desastre. Cf. MANOILESCO, *O século do corporativismo*, 1938, p. 210.

Além disso, a importância dada à pacificação das relações trabalhistas refletiu-se na criação de uma *jurisdição corporativa* (exercida pelas corporações), à qual também se reservou a solução dos conflitos intersindicais e mesmo dos conflitos comerciais.<sup>45</sup>

### 1.1.3 O corporativismo e a organização das relações de trabalho no Brasil

Não se pode pensar o sistema de organização das relações de trabalho no Brasil sem o recurso à análise do pensamento autoritário que o modelou. Muito menos poder-se-á compreendê-lo sem a miragem histórico-evolutiva do Estado brasileiro para um modelo inspirado na doutrina do corporativismo conformado ao seu modo.

A ressonância dessas idéias autoritárias no Brasil verificou-se a partir da década de 1920, em meio a um regime oligárquico-liberal. O liberalismo, aliado às práticas oligárquicas favorecidas pela inércia popular, à fraude eleitoral e ao domínio do país pelos grandes Estados, respondia pela debilidade da União.<sup>46</sup>

O pensamento autoritário no Brasil, nos seus diversos matizes, guardava características comuns, dentre elas a defesa de uma ordem autoritária, a negação do individualismo social e político, o tradicionalismo e a proeminência do Estado na organização da sociedade.<sup>47</sup>

A depressão econômica mundial e a Revolução de 1930 levaram os intelectuais brasileiros a buscar “explicar o Brasil” interpretando o passado e buscando novos caminhos.

Oliveira Vianna e Amaral Azevedo trocaram a descrição da história política por uma análise “histórica estrutural” e multidisciplinar do País, com incursões na Geografia, na Antropologia, na Psicologia e em outros ramos do saber.

Em Vianna identifica-se uma valorização evolucionista da História (de cunho determinístico), que teve reflexos nas suas opções políticas e na valorização de instituições destinadas a promover o equilíbrio social (sem radicalismo político).

Noutra vertente, Amaral Azevedo acreditava no papel das revoluções na transformação das sociedades. Para ele, “a verdadeira revolução é deflagrada por uma minoria superior, que desperta a força elementar das massas, em sua inerte sonolência”.

<sup>45</sup> MANOILESCO, *O século do corporativismo*, 1938, p. 211-212.

<sup>46</sup> FAUSTO, Boris. *O pensamento nacionalista autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 14.

<sup>47</sup> FAUSTO, *O pensamento nacionalista autoritário*, 2001, p. 15.

Boris Fausto, ao pontuar o pensamento sociológico mais influente na edificação do sistema de organização do trabalho no Brasil, revela o compromisso desse pensamento com o paradigma mecanicista-organicista:

O primeiro (Oliveira Vianna) era, em princípio, um conservador modernizante, desejoso de manter tradições e características do homem brasileiro, no âmbito de um Estado de novo tipo cuja missão seria a de fundar uma verdadeira nação. [...]

Reconheceu, gradativamente, a realidade de um Brasil urbano que implicava a existência de uma classe trabalhadora. Para esta voltou muito de sua atenção, tratando de evitar que se tornasse fator de desordem, buscando as vias de sua integração no organismo social.<sup>48</sup>

Nessa vertente, o equilíbrio social, necessário à reconstrução nacional, adviria de um “idealismo orgânico”, em contraste com um “idealismo utópico”, da doutrina liberal. A visão evolucionista da sociedade expressa-se no “idealismo orgânico”, calcada na idéia da “evolução orgânica da sociedade”, que corresponde a uma antevisão de uma “evolução futura”<sup>49</sup>, portanto, a partir de um determinismo histórico suficiente para dar sustentação à concepção de um Estado autoritário-intervencionista-corporativo.

Oliveira Viana, ao responder às críticas do catedrático Waldemar Ferreira ao projeto de organização da Justiça do Trabalho – de modo especial, em relação à incompatibilidade do poder normativo da Justiça do Trabalho com o regime democrático-liberal consagrado no texto da Constituição de 1934 –, compreendeu que a controvérsia tinha significação transcendente e não se restringia a questões restritas à técnica de interpretação do texto constitucional. Para ele, a questão abrangia um conflito entre duas concepções do direito: a individualista e a corporativista, compreendendo esta última como decorrente da “crescente socialização da vida jurídica”, que se desloca do indivíduo para o grupo e do grupo para a nação. O autor “compreendida esta como uma totalidade específica” (destaque posterior).<sup>50</sup> Seu pensamento manteve-se preso à uma concepção determinista e organicista da sociedade, que presidiu a organização do Estado Novo e à organização do trabalho.

A assimilação e a persistência do paradigma determinista da ciência moderna encontram-se presentes, sob o signo do corporativismo, na estrutura da organização do trabalho brasileira. Essa constatação revela-se com profunda nitidez no pensamento de Oliveira Viana, cuja intelectualidade foi a base da organização das relações do trabalho no País.

<sup>48</sup> FAUSTO, *O pensamento nacionalista autoritário*, 2001, p. 38.

<sup>49</sup> FAUSTO, *O pensamento nacionalista autoritário*, 2001, p. 38.

<sup>50</sup> VIANNA, Oliveira. *Problemas de Direito Corporativo*. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio Editora, 1938, p.6-7.

Na fundamentação teórica da organização do Estado brasileiro de então sequer se cogitava da crise da epistemologia cartesiana.

Apesar disso, pelos menos uma década antes da conformação do pensamento filosófico que deu sustentação à concepção do Estado Novo, os círculos intelectuais europeus – de onde o pensamento brasileiro hauria as bases da sua cultura (especialmente no que se referiu à organização do trabalho) – já tinham conhecimento de *o Ser e o tempo* (1927), de Martin Heidegger, e de toda a torrente filosófica que o precedera. Essa nova ontologia, além de pôr em xeque os fundamentos da epistemologia moderna, contrastava radicalmente com a concepção mecanicista da história e com a concepção organicista da sociedade que presidia o pensamento corporativista.

Desde então, o tempo histórico não é mais o marco zero das coisas ou uma figura vazia da consciência determinista e mecanicista, mas o próprio “index das coisas e o modo de ser do homem”.<sup>51</sup> A história não pode ser mais a mesma, porque não se define pela deficiência do ser; é ela própria constitutiva do ser, “ [...] modo de conhecimento das coisas, a história devolve o homem ao tempo, senhor absoluto da vida e da morte, e nele busca a *arché* do seu ser: o devir”.<sup>52</sup>

O pensamento filosófico brasileiro ainda não estava preparado para assimilar as conseqüências da “queda do ser no tempo”, promovida por Heidegger, na Sociologia e na Política. E assim permanece até hoje nos segmentos predominantes da cultura política e da cultura jurídica pátrias, tal como o pensamento europeu de então, e sem a mesma disposição para acompanhar sua profunda evolução no curso da segunda metade do século XX e início deste século ou, mesmo, para constituir formas próprias de pensar a vida, o direito e a política.

As condicionantes sociopolíticas e a urgência na implantação do Estado Novo e da nova organização do trabalho não puderam esperar os possíveis efeitos de uma reflexão do pensamento filosófico brasileiro no sentido de adotar premissas não determinísticas na organização sociopolítica da sociedade brasileira. Não puderam também assimilar e levar em conta a nova ontologia do homem e do tempo histórico no sentido de que “é o enraizamento do ser (homem) no tempo que funda a história, e não o movimento ou o número do movimento segundo o antes e o depois”.<sup>53</sup> Não puderam, portanto, assimilar as base do novo pensamento filosófico, mais condizente com o princípio democrático do que a concepção

---

<sup>51</sup> DOMINGUES, Ivan. *O grau zero do conhecimento – o problema da fundamentação das ciências humanas*. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1999, p. 284.

<sup>52</sup> DOMINGUES, *O grau zero do conhecimento ...*, 1999, p. 284.

<sup>53</sup> DOMINGUES, *O grau zero do conhecimento ...*, 1999, p. 285.

organicista da sociedade, que conforma o Estado de acordo com o pensamento centralizador e unitário da política.<sup>54</sup>

Não resta dúvida, porém, que para o *status* da consciência jurídica nacional de então o pensamento de Oliveira Viana constituiu extraordinário avanço, a despeito de seu alinhamento com o realismo jurídico americano.<sup>55</sup>

Essa concepção, no entanto, está muito distante da inclusão da realidade no processo de elaboração do conhecimento se se considerá-lo como resultado da interação sujeito – objeto, sujeito – sujeito, frente a uma realidade complexa. Ela também não considera a existência de uma pluralidade de cosmovisões e de projetos de vida a serem harmonicamente absorvidos por uma sociedade democrática. Enfim, prende-se a uma concepção individual e solipsista da razão, raiz de todo pensamento autoritário e centralizador. A natureza dialógica da razão lhe é inteiramente estranha, não havendo espaço para a inserção de práticas intersubjetivas de governança fundadas no diálogo social e na concertação social no sentido que se confere a tais conceitos nesta investigação.

---

<sup>54</sup> A busca das raízes paradigmático-epistemológicas do modelo de racionalidade que está na base da organização do Estado brasileiro e da organização do trabalho visa permitir a apreensão do diálogo transparadigmático indispensável à compreensão e ao desenvolvimento de práticas públicas fundadas no princípio de democracia que orienta a teoria jurídica e a teoria política do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Os princípios que presidem a racionalidade que está na origem da organização do Estado Novo e da organização do trabalho ainda solidamente presentes na organização atual têm suas fontes no determinismo-mencanista inaugurado pela física newtoniana e, de certo modo, transposto para as Ciências Sociais e para a Política. Com Newton, a Ciência moderna, sempre à caça de leis universais e eternas regentes do universo e em todos os campos do conhecimento, deixou de buscar a essência das coisas, passando a adotar uma estratégia “fenomenista”. O dado empírico (a experiência) tornou-se o ponto de apoio da axiomática do sistema de conhecimento. A Física, com a modernidade, passou a constituir-se no arquétipo de todo conhecimento, tal como o foram a Metafísica na Antiguidade Clássica, a Teologia na Idade Média, a Filologia na Renascença. A Matemática uniu-se à Física e o mecanicismo à metafísica, de modo a se instalar uma espécie de “mecanicismo universal”. Um aspecto de extrema importância a ser lembrado é que aqui se postula que o “fenômeno é a própria realidade”. Cf. DOMINGUES, *O grau zero do conhecimento ...*, 1999, p.165 e ss.. É a idéia de uma natureza mecânica e de uma natureza humana à imagem do relógio (corpo-máquina) que se associa o organicismo implícito no corporativismo científico. Pode-se dizer que essa concepção representou um avanço em relação ao *atomismo* (individualista) newtoniano, que considerou o indivíduo anterior à sociedade (individualismo), ao emprestar à sociedade um visã organicista, que a considera anterior ao indivíduo e, portanto, uma “totalidade”, sob influência do sistemismo emergente. Aqui, o todo é anterior às partes. A perspectiva aqui adotada (cf. Capítulo 5) é a da viragem epistemológica da filosofia da linguagem, que afirma a natureza dialógica da razão e do pensamento complexo que a inacessibilidade do real, não redutível a leis científicas, introduz-se na base de todo conhecimento, na sua realidade, uma razão situada, apreensível por meio do diálogo social. No campo da ação (pública), introduz-se a concertação social social como forma de alcance de certezas provisórias, tendo-se por ponto de partida o pensamento de Karl-Otto Apel e o de Jürgen Habermas. É, portanto, a partir da perspectiva da teoria do discurso que se procede o retrocesso crítico-histórico-epistemológico da formação do sistema de relações de trabalho em nosso País.

<sup>55</sup> Viana compreendeu o direito como “um modo peculiar de manifestação da realidade social, embora formalmente distinto dela e dotado de características próprios; mas, a verdade é que, apesar desta condição distinta da realidade, cuja diferenciação ou especificação se traduz no direito, é condição fundamental para entender e construir normas jurídicas” Cf. VIANNA, *Problemas de Direito Corporativo*, 1938, p. 26.

Por isso, o enraizamento dessa cultura, o exercício do Poder Público, os códigos de conduta e o modo de operar das instituições públicas que lhe correspondem e conformam o *imprinting* cultural das práticas públicas em nosso País acabam por se tornar, hoje, importante empecilho à assimilação do paradigma do Estado Democrático de Direito, baseado no princípio do pluralismo, da cidadania e da participação. A compreensão do princípio democrático imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista requer, antes de tudo, um abordagem epistemológica da prática jurídica e do exercício do Poder Público condizentes com os princípios do novo constitucionalismo adotado na Constituição de 1988.

#### 1.1.3.1 Estratégia “liberal intervencionista”

A contradição em termos deste título é apenas aparente, uma vez que tanto o liberalismo como o pensamento socialista e seus respectivos regimes explicavam sua causa a partir das relações econômicas.

A pregação em favor de diretrizes políticas orientadas para a industrialização do País já se fazia presente nos albores da República. Mas tais medidas emparelhavam-se com uma visão em favor da intervenção estatal protecionista. O liberalismo ortodoxo das classes rurais dominantes logo entraria em choque com as tendências estatizantes dos defensores da industrialização do País.<sup>56</sup> Entrementes, o pensamento liberal manteve-se como “pano de fundo” em todas as tendências intervencionistas. Ambas as correntes políticas (ruralismo e industrialismo) tinham em comum a defesa do liberalismo econômico. O pensamento modernizador do País (corrente da industrialização) propugnava pela adoção de políticas protecionistas e, portanto, estatizantes. Nesse caso, o intervencionismo estatal favoreceria o surgimento de uma classe industrial emergente destinada a tornar-se uma elite urbana do moderno Estado brasileiro. Essa espécie de intervencionismo estatal não tinha como pressuposto a priorização de políticas sociais, baseadas no princípio da igualdade efetiva dos cidadãos e na adoção de medidas concretas de distribuição da riqueza, ao lado do reconhecimento da função social da propriedade. Um tal intervencionismo tinha por

---

<sup>56</sup> WERNECK VIANNA, Luiz. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 4. ed. rev. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999, p. 72.

pressuposto a adoção de políticas financeiras e protecionistas<sup>57</sup> destinadas a alimentar o projeto de industrialização modernizadora do Estado.

A ascensão do Estado sobre a sociedade brasileira no período do Estado Novo culminou com a Constituição de 1937, que, no seu art. 140, prescrevia: “A economia da população será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos deste e exercem função delegada de Poder Público.”

Ao mesmo tempo, criava-se o Conselho de Economia Nacional, que se compunha de:

[...] representantes dos vários ramos da produção nacional designados, dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em lei, garantida a igualdade de representação entre empregadores e empregados (art. 57).

Sua função era a de “promover a organização corporativa da economia nacional”, além de estabelecer normas relativas a entidades associativas e sindicatos, bem como a contratos coletivos sindicais, assim como emitir parecer sobre a organização sindical e a criação de corporação de categoria (art. 57).<sup>58</sup>

Ainda que sob inspiração fascista, a Constituição de 37 mereceu de Cesarino Júnior a consideração de que, no caso, a economia subordinar-se-ia à política, diferentemente da *Carta del Lavoro*.<sup>59</sup> E por isso, acrescente-se, o corporativismo brasileiro só cumpriu seu papel principiológico relativamente à sujeição das relações de trabalho à intervenção e a um rigoroso controle do Estado.

Efetivamente, a diferença há de ser notada a partir da análise textual dos itens I e II, “Do Estado corporativo e da sua organização” (Carta del Lavoro):

I – A nação italiana é um organismo com fins, vida e meios de ação superiores, pelo poder e pela duração, aos dos indivíduos isolados ou associados que o constituem. É uma unidade moral, política e econômica que se realiza integralmente no Estado Fascista. II – [...] A produção no seu conjunto é unitária enquanto tomada na

<sup>57</sup> Assinala Luiz Werneck Vianna que, “na realidade, o projeto modernizante do Estado pressupunha a constituição de um poderoso monopólio financeiro, cujas bases ele próprio inventava por disposição legal, através do duplo recurso da emissão com base em títulos da dívida pública e da concessão de favores excepcionais”, ao mesmo tempo em que lembra que “Rui, criara um sistema protecionista altamente eficaz, ordenando que 20% dos impostos de importação fossem pagos em ouro [...]” WERNECK VIANNA, *Liberalismo e sindicato no Brasil*, 1999, p. 72-73.

<sup>58</sup> AROUCA, José Carlos. *Repensando o sindicato*. São Paulo: LTr, 1998, p. 24.

<sup>59</sup> WERNECK VIANNA, *Liberalismo e sindicato no Brasil*, 1999, p. 277.

perspectiva nacional; os seus objetivos são unitários e consistem no bem estar dos indivíduos e no desenvolvimento do poderio nacional.<sup>60</sup>

O Estado Novo significou a transformação do Estado liberal clássico em um Estado autoritário corporativo “abrasileirado”. O corporativismo brasileiro, enfim, não teve como objetivo fundamental promover a organização nacional segundo os princípios doutrinários mais caros ao corporativismo.

A desorganização da economia internacional em consequência da crise de 1929 fez surgir a concepção de uma nova frente de desenvolvimento nacional, baseada no mercado interno e na industrialização. Essa tendência já se fazia ressentir por conta da constatação, por parte dos países não desenvolvidos, da forte dependência econômica e da desigualdade nas relações comerciais internacionais. A movimentação das economias internas em busca da substituição de importações e da conquista de mercados internacionais para produtos não primários era medida destinada à reversão do quadro de aguda exploração dos países não desenvolvidos pelos países ricos no jogo do comércio internacional. Consolidou-se a tendência ao fechamento e à estatização das economias nacionais.

A difícil situação econômica enfrentada por um grande número de países incentivou, ao longo da década de 1930, as desvalorizações competitivas de moedas, os controles de câmbio e de importações, as restrições à livre circulação de capitais e de mão-de-obra, o comércio bilateral e um forte protecionismo em detrimento do livre comércio. Cada país queria proteger-se da crise mundial exportando mais, importando menos e expandindo seu mercado interno.<sup>61</sup>

Nesse contexto, o Brasil adotou política externa destinada à captação de capitais e tecnologias, visando ao fomento da industrialização do País. Além disso, tal política objetivava a abertura de novos mercados para as exportações brasileiras.

Fazia parte do pensamento de Vargas o ideal de transformar o País numa potência. A consolidação da unidade nacional e a melhoria das condições de vida da população miserável eram, na sua visão, condições impostergáveis.<sup>62</sup>

Todavia, o projeto de Vargas, ao mesmo tempo em que se inseria no novo contexto das políticas nacionais orientadas para a independência do mercado internacional, dependia de financiamento estrangeiro. O desenvolvimento do setor industrial, visto como

---

<sup>60</sup> Cf. Documento fundamental do corporativismo facista aprovado no Grande Conselho Fascista, de 21 de abril de 1927.

<sup>61</sup> CORSI, Francisco Luiz. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Editora Unesp, 2000, p. 27-28.

<sup>62</sup> CORSI, *Estado Novo: política ...*, 2000, p. 17.

necessário ao alcance da autonomia da economia nacional, dependia de financiamento externo, ante a falta de recursos internos suficientes para o alcance desse objetivo. Além disso, faltava a Vargas o apoio irrestrito das classes dominantes para a implementação de tais políticas.

Após certa vacilação inicial do Governo Vargas entre a manutenção das políticas liberais tradicionais e a intervenção estatal na economia, paulatinamente, o Estado tomou medidas conducentes ao *dirigismo* da economia e orientadas para a busca da industrialização do País, do fortalecimento do mercado interno e da substituição de importações.

A introdução de uma minuciosa legislação trabalhista, ao lado de outras medidas intervencionistas, fazia parte da preparação do País para a inserção na era industrial. A harmonia interna e a composição das relações de trabalho, de modo a eliminar o conflito entre o capital e o trabalho, sob inspiração corporativista, faziam parte desse contexto.

Sob esse prisma, a legislação social consolidada nesse período, e ainda hoje predominante em sua estrutura básica, é vista muito mais como uma legislação outorgada do que como fruto de pressões sociais da classe operária emergente.

O processo de conscientização e mobilização das classes sociais foi sufocado pela criação de canais de participação controlados e manipulados pelo Estado.<sup>63</sup> As classes médias urbanas foram cooptadas mediante recrutamento para funções públicas, inseridas numa estrutura criada para além das necessidades do Estado. Foi por essa razão que o sociólogo Oliveira Vianna identificou no desenvolvimento econômico promovido pelo Estado Novo um movimento “de cima” – uma “revolução pelo alto” – comprometido com os interesses da elite econômica nacional. Dessarte, a própria introdução de um sistema de organização do trabalho adequado a um tal contexto também seguiu os parâmetros da “revolução pelo alto”. Dessa forma, a classe trabalhadora foi posta à margem do processo a cujos resultados era chamada a aceitar passivamente.

A legislação sindical, amparada no espírito “corporativista” implantado pelo Estado Novo, conduziu os sindicatos para dentro do aparato estatal, o que, para Werneck Vianna, não passou de disfarce de um sistema excludente, no qual se abriram canais de participação controlados e manipulados pelo Estado, procedendo-se, ao mesmo tempo, ao cerceio da livre movimentação dos grupos sociais na sociedade civil.

Em lugar de amparar um projeto nacional comunitarista autêntico, o Estado Novo disfarçava o amparo que dava a interesses privados num sistema político dissimulado na

---

<sup>63</sup> Por essa razão, afirmou-se que o regime então implantado era alheio ao diálogo e à concertação social propriamente ditos.

forma corporativa, mas sem um projeto nacional integrativo e inclusivo, – portanto, puramente corporativo.<sup>64</sup>

No âmbito das relações internas, o regime getulista soube muito bem se encaminhar numa direção convergente com os interesses dos segmentos dominantes da política e da economia (ruralistas e a burguesia industrial emergente) nacionais. Vê-se que o Estado Novo enfrentou o desafio de agregar forças políticas divergentes das classes dominantes rural e urbana (industrialismo emergente), bem como harmonizá-las com as classes trabalhadoras, mediante um sistema corporativo engenhosamente adaptado à realidade brasileira.

Nesse contexto, a história da criação da legislação trabalhista no Brasil registra duas tradições explicativas. A primeira delas baseava-se na idéia da “outorga” dessa legislação pelo Estado e desconsiderava a influência da movimentação reivindicatória da classe operária. A segunda, corolário da primeira, considerava a Revolução de 30 como um marco histórico a partir do qual a “questão social” deixou de ser um “caso de polícia” para reclamar a intervenção estatal no mercado de trabalho, em favor dos assalariados.

Essa visão retira dos trabalhadores a autopercepção como sujeitos do processo de melhoria de suas condições sociais, conferindo ao Estado o papel de “tutor” das classes trabalhadoras.

Mitificou-se o papel do Estado e do chefe do Estado (não se devendo esquecer de que em alguns setores o imaginário popular passou a idealizar na pessoa de Getúlio Vargas a figura do “pai dos pobres”).

Vianna enxerga nesse particular um disfarce do objetivo controlador e repressivo dos movimentos operários deflagrados no período mais próspero da construção do sistema de organização das relações de trabalho no Brasil.

Porém, se ao Estado Novo não se pode atribuir o mérito da inauguração da legislação social no Brasil, o que lhe confere especificidade é o fato de introduzi-la numa ordem corporativista e densificá-la segundo esse espírito, fortemente inscrito no modelo de organização das relações de trabalho então reorganizado.

A característica mais marcante desse corporativismo foi a consolidação do objetivo de neutralização ou negação dos conflitos trabalhistas, mediante forte regulamentação das relações de trabalho e sujeição dos sistema sindical a uma estrutura uniforme e subordinada ao Estado, ao lado da concentração da solução dos conflitos coletivos e individuais também no Estado, por intermédio da recém-criada Justiça Corporativa do Trabalho.

---

<sup>64</sup> WERNECK VIANNA, *Liberalismo e sindicato no Brasil*, 1999, p. 172.

Mas o comunitarismo esboçado pelo Estado Novo limitava-se a assegurar o desenvolvimento de seus projetos econômicos de industrialização do País pela acomodação da “questão social” por caminhos diversos daqueles oriundos da visualização desta questão como uma “questão de polícia”.

Nesse sentido:

A concepção organicista parte da absorção do privado pelo público, e da rejeição do conflito como meio de resolução das disputas sociais. O Estado tutelar transforma em funções técnico-jurídicas as relações mercantis, apresentando-se como a *suma ratio* da sociedade civil. A sociedade e o mercado de trabalho em particular são recobertos pela legislação, com o fim de solidarizar seus componentes num todo orgânico, incapazes isoladamente de conviverem em harmonia. Tudo que é privado se reveste de um caráter público, conformando um ramo do direito que pretende autonomizar as relações mantidas pela sociedade civil.<sup>65</sup>

Para tanto, o modelo de racionalidade presente no pensamento autoritário e corporativista brasileiro e fundado no modelo explicativo da sociedade no corporativismo orgânico foi decisivo e, de certo modo, nunca mais se afastou do modelo de organização do trabalho em nosso País.

### 1.1.3.2 Projeção da concepção organicista da sociedade na organização do trabalho

A organização das relações de trabalho no Brasil teve decisiva influência do jurista e sociólogo Oliveira Vianna, que foi o principal assessor do Ministério do Trabalho no período em que houve a conformação da legislação trabalhista ao modelo corporativista, cujos traços institucionais básicos serão a seguir cotejados.

A criação do Ministério do Trabalho, pelo decreto n. 19.433, de 26 de novembro de 1930, de estrutura corporativa, fazia-se acompanhar de um discurso modernizante por parte do primeiro-ministro do Trabalho, Lindolfo Collor, que o considerava o “Ministério da Revolução”. Para ele, a questão social tinha correlação com “justiça social” e com a formação de um mercado interno – “o Brasil deve ser um ótimo mercado para o Brasil.”<sup>66</sup>

O Ministério, que originalmente teve em mira unicamente a superintendência das relações de trabalho, recebeu incumbência mais ampla, qual seja a de superintender também a

<sup>65</sup> WERNECK VIANNA, *Liberalismo e sindicato no Brasil*, 1999, *passim*.

<sup>66</sup> WERNECK VIANNA, *Liberalismo e sindicato no Brasil*, 1999, p. 184.

indústria e o comércio. Na visão corporativista, tratava-se de áreas interligadas, que deveriam concentrar-se no mesmo centro de competências. Ao lado da função de buscar realizar a justiça social (v. g., emprego, salários), estava a de cuidar da produção e da circulação da riqueza.

A visão corporativista entendia o Estado como autônomo no campo político. Essa autonomia posicionava-o como ente encarregado de gerir os conflitos entre as classes sociais dominantes e heterogêneas, um Estado de “compromisso” entre as várias facções de poder.<sup>67</sup> A ideologia corporativista ficou patente no decreto n. 19.770 de março de 1931, por conferir aos sindicatos o papel de intermediadores dos conflitos entre o capital e o trabalho, sob forte controle do Estado. A opção pelo sindicato único, com a sua definição clara como órgão colaborador do Poder Público, transformava-o em ente de natureza pública incumbido de realizar funções delegadas do Poder Público.

Procedeu-se à aproximação entre os sindicatos e o Estado, reconhecendo-lhes a condição de órgãos necessários ao equilíbrio da ordem jurídica na economia nacional. Assim, na expressão de Joaquim Pimenta:

[O decreto] fora elaborado tendo-se em conta a situação das classes trabalhadoras do Brasil; os obstáculos que se antepunham à sua organização e a uma política social, que fosse expressão de interesses que teriam de ser ritmados por um regime legal, que resultasse de uma aproximação e se fizesse mediante um compromisso por parte do Estado de reconhecer no sindicato, mais do que uma simples sociedade civil, um órgão necessário ao equilíbrio da ordem jurídica na economia nacional.<sup>68</sup>

Segundo a exposição de motivos do ministro Collor, o decreto mencionado era a tradução jurídica, no campo da regulamentação sindical, da “interdependência econômica das classes.”

O discurso oficial, contudo, inspirava-se na teoria da função social da propriedade e do dever de cada indivíduo de cumprir uma função social. Desse conceito de interdependência social extrai-se o reconhecimento da solidariedade dos interesses profissionais, que tem sua expressão legal nos sindicatos de classe.

Reconhecia-se o poder sindical de regulamentar os interesses de toda a categoria representada, ao mesmo tempo em que se declarava a incorporação do sindicalismo pelo Estado, além de sua contenção por meio da rigidez das leis da República pertinentes à matéria.

---

<sup>67</sup> WERNECK VIANNA, *Liberalismo e sindicato no Brasil*, 1999, p. 150.

<sup>68</sup> WERNECK VIANNA, *Liberalismo e sindicato no Brasil*, 1999, p. 184.

Com a sujeição da ação sindical a regras “uniformes e precisas”, operou-se a “legalização” das aspirações dos trabalhadores e das necessidades dos empregadores. Declarou o ministro do Trabalho de então:

Penso que não se poderia em tão poucas palavras precisar melhor a tendência de nossos tempos em relação ao operário: considerá-lo como associado do capital e da administração, ouvir-lhe as sugestões, integrá-lo na comunhão dos interesses econômicos de que ele é um dos fatores [...] Os sindicatos, ou associações de classe, são os pára-choques dessas tendências antagônicas.<sup>69</sup>

Desse modo, os sindicatos posicionaram-se como anteparos do levante das classes operárias diante da resistência, por parte das classes produtoras, à organização operária e à implementação de políticas sociais. Entendeu-se que a harmonização dessa realidade antagônica deveria ser alcançada e ritmada por um regime legal intervencionista.

O sindicato acabou transformando-se num instrumento de intervenção indireta do Estado nas relações de trabalho, porque sua atuação se daria sempre “sob as vistas cautelosas do Estado.”

A maneira como se atingiriam tais objetivos foi minudentemente regulamentada na nova legislação sindical (dec. n. 19.770, de 19 de março de 1931), em relação à qual se destacam como características:

- a) xenofobismo sindical, que afastava dos quadros associativos maior contingente de operários estrangeiros, na medida em que se exigiam 2/3 de brasileiros filiados para a constituição da entidade, bem como nos cargos de direção e representação (o fato é relevante se se considera que os ideais subjacentes à “questão social” foram conformados a partir do ingresso de coortes operárias estrangeiras em território nacional);
- b) exigência de neutralidade ideológica em questões políticas, sociais e religiosas, mediante a vedação de quaisquer propagandas ideológicas alheias aos interesses e finalidades associativas (aos sindicatos vedou-se qualquer atuação ou influência na definição de projetos políticos e sociais nacionais);
- c) condicionamento da existência legal dos sindicatos ao reconhecimento do Ministério do Trabalho;
- d) exigência de encaminhamento de relatório anual ao Ministério do Trabalho, com informações sobre alterações estatutárias e acontecimentos sindicais;
- e) transformação dos sindicatos em órgãos assistenciais e em órgãos consultivos e técnicos, no estudo e solução dos problemas econômicos e

---

<sup>69</sup> LIMA, Maria de Almeida. *Origens da legislação trabalhista brasileira*. Porto Alegre: Fundação Paulo do Couto e Silva, 1991, p. 105-109.

sociais relacionados aos interesses de classe, em colaboração com o Governo Federal;

- f) colaboração dos sindicatos com o Poder Público na aplicação das leis instituidoras de meios de solução dos conflitos trabalhistas por intermédio dos conselhos mistos e permanentes de conciliação e de julgamento;
- g) postulação, perante o Ministério do Trabalho, de regularização de condições de trabalho e melhorias salariais, bem como medidas assistenciais em favor das respectivas categorias, além da regulamentação e fiscalização de condições higiênicas do trabalho e de medidas preventivas ou repressivas contra infrações às leis;
- h) celebração de convenções ou acordos para garantia de interesses recíprocos dos sindicatos obreiros e patronais;
- i) vedação de filiação a entidades internacionais;
- j) vedação de retaliações patronais a exercício de direitos sindicais;
- l) participação de delegados do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio nas assembleias sindicais, com poderes para a realização de auditorias trimestrais nas contas sindicais;
- m) aplicação de penalidades proporcionais à falta consistente na aplicação de multas, fechamento do sindicato por até seis meses e destituição de diretoria ou dissolução definitiva; e
- n) intervenção do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio na administração sindical pelo prazo de até 60 dias.

Conforme ensina Octavio Bueno Magano<sup>70</sup>, o decreto n. 1.402, de 1939 (que regulamentou a associação sindical), constitui a fase final de implantação do corporativismo no Brasil.

Se o corporativismo brasileiro teve como característica marcante a subordinação da política à economia, faz sentido a colocação do referido autor, que considera que o corporativismo implantado em 1937 estribava-se, basicamente, na organização sindical. É que a legislação sindical tornou-se instrumento de controle das classes operárias com o sentido de possibilitar a implementação do projeto de industrialização nacional do Estado Novo:

[...] o modelo sindical desenhado pôs os sindicatos em degraus de uma escada que desembocaria na corporação, para que esta pudesse exercer um poder regulamentar sobre toda a categoria, ditando normas de trabalho aplicáveis a todos os seus integrantes, associados ou não, dos sindicatos, tal como se fazia na Itália. Com essas medidas, procurou o Estado ter em suas mãos o controle da economia nacional, para melhor desenvolver os seus programas. Para esse fim julgou imprescindível evitar a luta de classe, daí a integração das forças produtivas, os trabalhadores, empresários e

---

<sup>70</sup> MAGANO, Octavio Bueno. *Manual de direito do trabalho: direito coletivo do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1990, v. 3, p. 53.

profissionais liberais, numa unidade monolítica e não em grupos fracionados, com possibilidades estruturais conflitivas.<sup>71</sup>

Como anota Bismarck Duarte Diniz,<sup>72</sup> a nova lei:

- a) fez distinção entre sindicato e associação profissional, estabelecendo hierarquia entre ambos;
- b) instituiu o chamado “imposto sindical”, atribuindo aos sindicatos o poder de impor contribuições a todos os que participassem das profissões ou categorias representadas;
- c) impôs aos sindicatos o dever de colaborar com o Poder Público no desenvolvimento da solidariedade das profissões;
- d) estabeleceu regras de reconhecimento sindical perante o Ministério do Trabalho, com intensificação da ingerência pública na administração sindical (fixação do número máximo de integrantes da diretoria, regulamentação das eleições sindicais, etc.);
- e) revigorou o princípio da unicidade sindical;
- f) revigorou o princípio da intervenção sindical por parte do Ministério do Trabalho;
- g) estabeleceu privilégios aos trabalhadores sindicalizados;
- h) instituiu o controle financeiro dos sindicatos pelo Ministério do Trabalho;
- i) manteve as penalidades previstas no dec. n. 19.770 de 1932; e
- j) instituiu o quadro de atividades e profissões e a figura do enquadramento sindical.

A nova legislação interpôs entre as partes o Estado, que se tornou mediador e coordenador das suas relações. As reivindicações dos sindicatos profissionais passaram, então, a ser endereçadas ao Estado. Retirou-se das partes a oportunidade de que elas próprias pudessem resolver, dialógica e autonomamente, seus embates coletivos.

O Estado tornou-se o interlocutor principal dos sindicatos. Assim, a negociação coletiva relegou-se a um papel meramente residual na composição e organização das relações do trabalho.

Os arautos liberais concederam exceção ao princípio da não-intervenção, tão caro ao liberalismo, para transferir ao Estado o papel amortecedor das fricções cada vez mais intensas entre o operariado e o patronato.

---

<sup>71</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro; FERRARI, Irany. *História do trabalho, do Direito do Trabalho e da justiça do trabalho*. São Paulo: LTr, 1998, p. 61.

<sup>72</sup> DINIZ, Bismarck Duarte. *Organização sindical brasileira*. Cuiabá: EdUFMT, 1995, p. 135-154.

Essas são, portanto, as origens do paternalismo estatal para com as classes trabalhadoras.

Procura-se, hoje, devolver aos sindicatos uma autonomia que lhes foi sonhada nos albores da organização trabalhista brasileira, restituindo-lhes responsabilidades para cujo desempenho não tiveram a oportunidade de aprender e de apreender por sua própria e autônoma iniciativa.

Ao lado do Ministério do Trabalho e dos sindicatos vinculados ao Estado para cumprir os desígnios de uma concepção organicista da sociedade, constituiu-se a Justiça do Trabalho. Originariamente, esta foi implantada como uma instância administrativa propositalmente desprovida de competência jurisdicional e, por isso, estranha à estrutura do Poder Judiciário.

Não se poderá compreender a função corporativa atribuída à Justiça do Trabalho sem se visualizar a controvérsia instalada entre Oliveira Vianna e Waldemar Ferreira por ocasião dos debates constitucionais, relacionada à atribuição do poder normativo àquela Justiça.

Em *Problemas de Direito Corporativo* (Oliveira Vianna) encontra-se a obra-prima intelectual justificadora da criação dessa Justiça Especializada segundo a teoria corporativa.

O abandono do paradigma liberal justificava-se pelos novos problemas a serem enfrentados pelo Estado Moderno. As novas teorias sociais de Geny, Ehrlich, Manzoni e demais teóricos da escola sociológica americana são decisivas para a formação do pensamento de Oliveira Vianna.<sup>73</sup> No pensamento dos primeiros já se apresentam importantes tendências doutrinárias no sentido do pluralismo das fontes do direito. Reconhece-se, portanto, a existência de um direito não-estatal.

Na rota de visão modernizante do direito, Oliveira Vianna apreendeu também que o Direito não é uma espécie de geometria, que se resolve com critérios lógico-formais. Na sua interpretação, é necessário o apelo a dados de natureza política.<sup>74</sup>

Em Manzoni, constata-se a influência do Direito Corporativo na dogmática tradicional. A visão do direito como uma manifestação da realidade social faz com que o legislador e o jurista não deixem de levar em conta nas suas atividades a realidade social, com

---

<sup>73</sup> VIANNA, *Problemas de Direito Corporativo*, 1938, p. 21 e ss.

<sup>74</sup> VIANNA, *Problemas de Direito Corporativo*, 1938, p. 24.

a qual o direito está “organicamente conexo”. O conhecimento da realidade nas suas diferenças e especificações é fundamental para o legislador.<sup>75</sup>

A voz inovadora de Oliveira Vianna propunha que os *jus-publicistas* brasileiros passassem a contemplar a realidade e a estudar a influência das estruturas econômicas e políticas na “superestrutura constitucional do Estado”, sem os vícios dos privatistas. Nesse sentido é que se deveria interpretar o papel da nova Justiça do Trabalho, segundo o sentido que empresta à norma constitucional que a instituiu. Com isso, a admissibilidade do poder normativo da Justiça do Trabalho deveria levar em conta os seus aspectos sociais e políticos. A criação da Justiça do Trabalho deveria ser entendida como um problema de política social.

A compreensão do “lugar” para uma Justiça Especializada num regime estruturado sob a teoria de um “corporativismo subordinado” requer atenção às novas funções atribuídas ao Estado corporativo.

A introdução do regime corporativo do Estado moderno, como regime de economia dirigida e controlada ou planificada, comporta o fato de o Estado chamar a si uma gama extensa e volumosa de novas atribuições, num contexto social cada vez mais complexo, aí se incluindo os aspectos sociais e econômicos decorrentes da industrialização.

A absorção dessa grande massa de funções dá lugar ao desenvolvimento da teoria da delegação de poderes e à conseqüente superação das teorias da tripartição de poderes e da indelegabilidade da função legislativa. As condições da “vida moderna” e a superação da dicotomia entre o Estado e a sociedade dão lugar ao desenvolvimento do princípio da colaboração dos particulares com o Estado (sob influência do pensamento de François Geny) e ao desenvolvimento do corporativismo.

Ocupa lugar de destaque a teoria da descentralização funcional nas corporações administrativas do Estado Moderno:

Chamando a si uma massa cada vez mais extensa e valiosa de atribuições, principalmente depois do advento dos regimes de economia controlada, dirigida ou planificada, o Estado moderno, impedido de exercê-las diretamente, como é obvio, está sendo forçado a lançar mão dos expedientes da administração funcional e por serviço, já de caráter nacional e não mais local, e cuja expressão mais elevada nos é dada pelas atuais organizações corporativas e totalitárias da Alemanha e da Itália.<sup>76</sup>

Numa sociedade complexa, as *corporações administrativas* recebem funções de natureza executiva, legislativa e judiciária, com vistas ao princípio da *eficiência do serviço público*.

---

<sup>75</sup> VIANNA, *Problemas de Direito Corporativo*, 1938, p. 26.

<sup>76</sup> VIANNA, *Problemas de Direito Corporativo*, 1938, p. 49.

Nesse sentido, e sob influência dessa concepção, é que a Justiça do Trabalho, vista como uma corporação administrativa, pretendia incluir entre as suas funções a normativa destinada a resolver os problemas da categoria. Nisso ela distingue-se da Justiça Comum. Foi criada num contexto da moderna sociedade industrial e da socialização progressiva da vida econômica.<sup>77</sup> A Justiça Comum, portanto, desconhecia a questão social da qual a Justiça do Trabalho tornar-se-ia o centro.

A Justiça Especializada foi criada na perspectiva de que as necessidades sociais exigiam normas menos rígidas e mais facilmente modificáveis. Via-se, portanto, nos “regulamentos administrativos” aquela qualidade. Buscava-se obter melhor adaptação da lei a particularidades locais, alcançar maior proximidade das autoridades “administrativas” da realidade e acompanhar as rápidas transformações das condições de trabalho. Além disso, a criação da Justiça do Trabalho verificou-se na perspectiva de afastá-la do formalismo tradicional da justiça.

Daí a criação de entidades administrativas, na quase totalidade de tipo corporativo, providas de uma processualística própria, com poderes para decidirem as questões afetas à sua jurisdição, não pela aplicação da regra jurídica, como os tribunais judiciários, mas mediante critério de pura eficiência prática [...] fora inteiramente de qualquer preocupação de formalismo judiciário, das suas regras, dos seus princípios, dos seus precedentes imperativos. [...] Estas características é que convém acentuar bem, porque essenciais para compreender-se a organização e o funcionamento dos tribunais do trabalho, que **são apenas uma modalidade destas corporações administrativas** (grifo posterior).<sup>78</sup>

Procurava-se, portanto, um modelo de solução dos conflitos adequados a uma sociedade moderna em fase de desequilíbrio e de desajuste, sobretudo no campo econômico. Os tribunais administrativos estariam livres dos “ritos rígidos e complexos dos tribunais comuns”.<sup>79</sup>

Os órgãos originais da Justiça do Trabalho tinham a natureza de corporações administrativas destinadas a subtrair os conflitos trabalhistas do formalismo judicial. Falava-se mesmo de uma corporação judiciária, com funções complexas não enquadráveis na clássica divisão dos poderes do Estado liberal. “[...] Corporações instituídas exclusivamente para o fim de resolverem ou dirimirem os conflitos do trabalho.”<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> VIANNA, *Problemas de Direito Corporativo*, 1938, p. 35.

<sup>78</sup> VIANNA, *Problemas de Direito Corporativo*, 1938, p. 55.

<sup>79</sup> VIANNA, *Problemas de Direito Corporativo*, 1938, p. 57.

<sup>80</sup> VIANNA, *Problemas de Direito Corporativo*, 1938, p. 58.

O fato é que as lúcidas considerações de Vianna ganharam pertinência e propriedade na realidade atual, conforme se verá adiante.

Sua originalidade estava principalmente em sua composição técnica e corporativa, competência para normatizar conflitos econômicos, mutabilidade de suas decisões normativas e simplicidade de procedimentos. Nada obstante, o poder normativo permanecia restrito ao campo dos dissídios coletivos, embora as demais características estivessem presentes em toda a estrutura da nova Justiça Especializada. Procurou-se, portanto, criar uma justiça desapegada das formalidades técnico-jurídicas e avessa ao princípio da coisa julgada (no âmbito coletivo), conferindo-lhe o papel proeminente de dirimir conflitos de natureza econômica segundo critérios de equidade.

### 1.1.3.3 A regulamentação das relações de trabalho

A obra de Antônio Evaristo de Moraes, de cunho reivindicatório, reclamava a intervenção do Estado na ordem econômica e social, além da criação de um direito operário de garantias mínimas ao trabalhador (v. g., jornada máxima, soerguimento dos sindicatos, tribunais trabalhistas e negociação coletiva). A ela seguiram-se diversas outras, que somaram contribuição valiosa para a conformação da legislação trabalhista no País.<sup>81</sup>

A reversão do pensamento liberal puro, avesso à regulamentação das relações trabalhistas, foi-se processando paulatinamente, desde a edição da Lei de Proteção ao Menor, em 1891. Depois da edição do Código Civil de 1917, que regulamentou a prestação de serviços segundo os princípios liberais privatísticos, seguiram-se leis esparsas que, ao longo do tempo, foram ampliando e instituindo direitos trabalhistas a um número crescente de categorias. Mas foi no período do Estado Novo que, praticamente, regulamentou-se a grande maioria dos institutos pertencentes à legislação trabalhista (v. g., carteira de trabalho e generalização da limitação da jornada de trabalho). A primeira lei geral para os industriários e comerciários introduziu, além de outros direitos, a indenização rescisória, a regulamentação do tempo de serviço, a motivação da dispensa e suas conseqüências, o aviso prévio, a estabilidade decenal e a prescrição.

---

<sup>81</sup> NASCIMENTO; FERRARI. *História do trabalho...*, 1998, p. 154-163.

As tentativas infrutíferas de elaboração de um “Código de Trabalho” foram, afinal, compensadas pela consolidação da legislação esparsa. Apesar da denominação, a CLT foi mais que mera consolidação, ante as inovações que introduziu na ordem jurídica. Após a edição do decreto-lei n. 5.452/43 (CLT), seguiu-se a mesma profusão legislativa anterior.

A contundente intromissão estatal nas relações de trabalho, portanto, de modo algum favoreceu o desenvolvimento de uma interlocução autêntica e consciente entre o capital e o trabalho no Brasil, nem da negociação coletiva ou da auto-regulação. Engendrou-se um sistema estático e incapaz de acompanhar as transformações e a complexização<sup>82</sup> da realidade socioeconômica verificadas no curso de sua história.

Ao levante reivindicatório das classes trabalhadoras sacrificadas respondeu-se com uma minudente legislação neutralizadora do desenvolvimento das relações coletivas. Em verdade, a classe empresarial brasileira – amparada no rígido sistema estatal de organização das relações de trabalho – não deu abertura a um processo autêntico de negociação com a classe trabalhadora, que ainda está à espera de reconhecimento como interlocutor merecedor do respeito e consideração suficientes para conferir maior legitimação (material e formal)<sup>83</sup> ao resultado ou objeto da negociação.

Na vertente do paradigma do Estado Democrático de Direito, a Constituição de 1988 conferiu *status* constitucional à negociação coletiva. A inexperiência e o despreparo do sindicalismo, de modo geral, conduz à seguinte indagação: Não será a certeza da função “fabuladora” dos dispositivos constitucionais acerca da autonomia coletiva que conduziu à sua valorização exatamente no momento em que a debilidade dos sindicatos obreiros é patente, no atual contexto de desequilíbrio e crise econômica?

Apesar dos grandes avanços em direção à liberdade sindical, oriundos da eliminação da intervenção estatal na criação e funcionamento dos sindicatos, a manutenção da unicidade sindical, do imposto sindical e do poder normativo da Justiça do Trabalho representa:

[...] a vontade dos próprios interessados. [As restrições] não foram impostas pelo governo. [...] Portanto, não é possível dizer que se trata de medidas de finalidade coativa e destinadas a permitir o controle dos sindicatos pelo Estado, uma vez que

---

<sup>82</sup> A expressão é de José Eduardo Faria. Cf. FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e justiça*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, *passim*.

<sup>83</sup> A legitimação material de um processo de negociação coletiva significa, na ótica aqui considerada, a possibilidade de participação autêntica dos trabalhadores na tematização da matéria a ser negociada e igual consideração nas deliberações resultantes do processo negocial. A legitimação formal refere-se à mera observância das regras procedimentais pertinentes à negociação coletiva.

expressaram fielmente a vontade dos dirigentes sindicais que conseguiram atuar com força política no Congresso Nacional.<sup>84</sup>

Se outrora a aliança entre o Estado e as classes empresariais produziu, com a simpatia dessas últimas, uma legislação trabalhista a fórceps e sem a legitimação da participação obreira, agora são aquelas mesmas classes que estão a reclamar do Estado a desconstrução do modelo então criado. Amparam-se na “nova” e já moribunda teoria econômica que se pretende qualificar como substitutiva do sistema corporativista: o neoliberalismo.

Se a crise do atual sistema é, em parte, residente sobretudo nos seus resquícios corporativos, não se poderá pensar na sofisticação do sistema intervencionista. Este neutraliza a interlocução coletiva criadora, baseada no reconhecimento recíproco dos interlocutores sociais.

Parece razoável supor que uma nova teoria que sirva de base para um novo modelo de organização do trabalho deverá equilibrar a relação entre a autonomia pública e a autonomia privada. Trata-se, portanto, da proposição de um sistema capaz de conjugar garantias fundamentais do trabalhador com a sua adequação às realidades locais ou setoriais, por meio da negociação coletiva. Tal sistema deverá ser fundado a partir de novos paradigmas epistemológicos capazes de atender à complexidade e às transformações cada vez mais intensas da realidade e à natureza dialógica da razão, único pressuposto capaz de densificar e de atualizar os fundamentos da República (dignidade de pessoa humana, cidadania, o pluralismo e os valores sociais do trabalho), sem os quais a soberania não pode se afirmar. Deverá, também, ter como instrumento principal de sua atuação o “diálogo social” e a “concertação social”.

É nesse sentido que se pretende compreender os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como instituições aptas a promover uma tal mudança paradigmática na organização das relações de trabalho, a partir de uma ampliação de referenciais epistemológicos que sejam capazes de promover uma efetiva democratização da organização do trabalho.

---

<sup>84</sup> NASCIMENTO; FERRARI. *História do trabalho...*, 1998, p. 106.

#### 1.1.3.4 A obsolescência das instituições do trabalho e seus desafios

A repartição da atribuição de organizar e controlar o sistema de relações de trabalho entre o Ministério do Trabalho, a Justiça do Trabalho e os sindicatos – estes como *alter ego* do Poder Público – seguiu as regras da divisão social do trabalho segundo o padrão de racionalidade reducionista, fragmentador da ciência moderna, que compreende o “todo” como mera soma das partes que o compõem. Crê, portanto, que a ação isolada de cada uma dessas partes organiza o todo e produz os resultados almejados.

Esse padrão de racionalidade não dá conta do fato de que a ação isolada de cada uma dessas instituições segundo um modelo de racionalidade individual e solipsista produz resultados indesejáveis e teratológicos, considerando que cada instituição compreende a seu modo a questão social e os problemas que a envolvem e a partir de pontos de vista frequentemente contraditórios, quer seja quanto a seus pressupostos, quer seja quanto aos resultados sociais de sua atuação.

O modelo repressivo preponderantemente adotado pelo Ministério do Trabalho e Emprego choca-se com a fragilidade dos pressupostos que orientam a atuação de seus auditores fiscais. E, se assim não fosse, com a absoluta insuficiência do aparelhamento material e humana de sua estrutura para atender na prática a essa concepção panóptica de sua atuação.

O sindicalismo brasileiro assimilou profundamente o seu papel de mero coadjuvante da Poder Público e acomodou-se aos meios de sobrevivência assegurados pelo Estado. De modo geral, tornou-se incapaz de exercer um papel ativo e criativo na organização do trabalho e é incapaz de exercitar a autonomia coletiva de modo a tornar os sindicatos instituições de relevância preponderante na organização do trabalho no âmbito dos respectivos setores de representação. Na divisão social do trabalho de organizar as relações de trabalho, contentou-se em seguir cumprindo o figurino corporativista, mesmo após quase vinte anos, em que o paradigma de Estado transmutou-se para o do Estado Democrático de Direito. Sobretudo, é incapaz de compreender e promover a organização das relações de trabalho no respectivo âmbito de representação e de fazer frente às transformações contínuas, dinâmicas e complexas dos contextos de realidade em que se inserem as respectivas atividades.

A Justiça do Trabalho, hoje, não é mais uma instituição intermediária, com atribuições administrativas, normativas e jurisdicionais, ainda que o poder normativo persista como um instituto cada vez mais estranho ao atual contexto das relações de trabalho.

Contudo, ao lado dos demais ramos do direito, opera com o modelo liberal-individualista-normativista-positivista do direito, sem se dar conta da crescente diminuição da importância social da ação pública pautada neste paradigma.

Até que ponto a complexização da sociedade e a profunda transformação das relações de produção e divisão da mão-de-obra compatibilizam-se com a estrutura da atual Justiça do Trabalho? Em que sentido deverá ela se encaminhar para continuar merecendo a designação de Justiça Especializada? E quais são, hoje, os fundamentos e as características que continuarão justificando sua especialidade?

O espírito inicial que presidiu a sua criação como uma Justiça afastada do formalismo e do procedimentalismo dos tribunais comuns e como uma Justiça bem próxima da realidade e capaz de tornar-se o centro da questão social e de envolver-se profundamente nela segue sendo a justificativa capaz de explicar sua especialidade. A fuga para o formalismo e para o enquadramento lógico-formal de suas atribuições num conceito estrito e estreito de jurisdição, bem como na rígida regra da tripartição dos poderes do Estado, parece ser um dos fatores que vêm retirando dela o diferencial em relação aos demais ramos do Poder Judicial. Se não for por tais características, a histórica crise de identidade social, que paulatinamente se instalou no seu âmago após a sua inclusão como ramo especial do Poder Judiciário e emerge ciclicamente no debate nacional, torna-se difícil a legitimação social de sua especialização. No lugar do reconhecimento, pela sociedade, de sua importância social, as associações de classe da magistratura trabalhista precisam desdobrar-se em esforços e muita criatividade para preservá-la com ramo especial do Poder Judiciário. Após o fim da representação classista e da incorporação de novas competências, ela saiu fortalecida e ganhou significativa sobrevida.

Contudo, a evidente falta de efetividade da legislação trabalhista, o risco da saturação de sua capacidade de resposta satisfatória à nova demanda por ela absorvida e a diminuição numérica e da importância da relação de trabalho empregatícia em relação a outras modalidades de prestação de serviços, além dos altos índices de informalidade, poderão tornar insustentável a justificativa da especialização pelo argumento da celeridade e da garantia dos direitos sociais.

A reversão desta realidade tendencial poderá, paradoxalmente, significar a recuperação de parte dos objetivos para os quais ela foi criada, numa releitura a ser procedida em conformidade com o paradigma do Estado Democrático de Direito inscrito na Constituição Federal. Ela foi criada para desprender-se do formalismo jus-positivista, e a sua principal função não pode ser, prioritariamente, a de proceder à apuração de parcelas trabalhistas devidas ao trabalhador. Foi concebida para que pudesse, na sua atuação, levar

sempre em conta a realidade social. Já àquela época, Oliveira Vianna propugnava que os *jus-publicistas* levassem em conta a influência da realidade no ofício jurídico. Por isso, nela se fez convergir um conjunto de atribuições não enquadráveis no sentido estrito e tecnicista de jurisdição e, muito menos, na jurisdição no estilo compreendido pelo *sentido comum dos juristas nacionais* que opera o direito social segundo um modelo de racionalidade do paradigma liberal-individualista-positivista-normativista.<sup>85</sup>

Longe de restringir aos limites de uma rígida divisão dos poderes, nela se absorveram funções normativas, administrativas e judiciais (estrito senso). Procedida a sua judicialização, preservou-se o poder normativo desempenhado de modo insatisfatório até que caiu no descrédito por falta de aderência social e capacidade de compreensão da realidade. Hoje, tem função quase inócua e é repudiado no seio da própria magistratura. Esse encolhimento vem descaracterizando-a como Justiça Especial no sentido próprio do termo. Apesar de atuar em campo de relações sociais cujo equilíbrio é decisivo para a sobrevivência da sociedade, não reage à altura a esse desafio e perde cada vez mais terreno, em termos de legitimidade e reconhecimento social. É preciso recuperar, na prática, a função que dela se espera. Conceitualmente, o que mais se aproxima dessa exigência é a idéia de um ativismo moderado, a ser assumido por toda a magistratura, de tal modo que a Justiça do Trabalho e os magistrados trabalhistas possam promover e participar ativamente do diálogo social e da concertação social sobre os problemas locais afetos à jurisdição, sendo insuficiente o discurso monológico e restrito a temáticas tecnicistas que, de modo algum, tisnam a realidade e as conseqüências sociais da jurisdição. Trata-se da conversão da ação jurisdicional conduzida por uma ética intencionalista para outra, conduzida por uma ética de responsabilidade e solidariedade (conseqüencialista), especialmente nesta quadra histórica em que vivemos.

Antes mesmo de se passar à descrição crítica das formas de manifestação da crise da organização do trabalho, já se denota a insuficiência do modelo de racionalidade que rege a organização das relações de trabalho, as práticas jurídicas e a ação das instituições do trabalho. As instituições do trabalho estão desafiadas a encontrar um novo modelo de racionalidade que possa contribuir para o resgate de sua legitimidade social, mediante a reorientação de suas ações em direção a uma maior efetividade dos direitos sociais e, ao mesmo tempo, eliminar os resquícios degenerativos do modelo corporativista, com suas dramáticas conseqüências sociais e econômicas.

---

<sup>85</sup> Cf. STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise* – uma exploração hermenêutica da construção do direito. 3. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 33-61.

É a este desafio que o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista procura responder, nos planos paradigmático e operacional, ao dar concretude a um princípio de democracia erigido segundo o paradigma da razão dialógica e da complexidade no plano epistemológico, da subsidiariedade no plano político-constitucional e da ética da responsabilidade solidária no plano ético, conforme se elucida na construção das bases teóricas do sistema (Capítulo 5) e na construção dogmática do instituto (Capítulo 4). Não antes, porém, de se proceder à análise crítica dos contextos de surgimento de sua experiência matricial, que é o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, nos itens subseqüentes do Capítulo em curso. Antecede ainda à fundamentação filosófica e jurídica do instituto o relato do estudo do caso da empresa Irmãos Okubo, que se coloca como emblemático para a compreensão da inadequação paradigmática do atual sistema de relações do trabalho (Capítulo 2), bem como o exame do processo de constituição daquela instituição embrionária (Capítulo 3), sendo ela própria, de certo modo, resultado da antecipação das práticas (do diálogo social e da concertação social) que mais tarde vieram a institucionalizar-se.

## **1.2 A função metodológica da abordagem histórico-contextual da origem do NINTER**

Há um sentimento generalizado, reconhecido por todos os atores e/ou setores partícipes da organização do trabalho em nosso País, no sentido de que esta organização carece de profundas transformações, de modo a adequar-se às exigências do mundo contemporâneo, em função de diversos fatores, entre eles a crise dos pressupostos políticos e ideológicos em que se erigiu o nosso sistema de relações de trabalho.<sup>86</sup> Esse sentimento alcança também a detecção de uma crise de funcionalidade instalada e consolidada no sistema de relações de trabalho.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Confira-se, a propósito, o relatório produzido pelo Fórum Nacional do Trabalho, fruto da mobilização da sociedade brasileira em torno da questão trabalhista nacional e que reuniu os principais atores públicos, sindicais e intelectuais do mundo do trabalho, cujo resultado demonstra a existência de um consenso geral em favor de uma reforma geral do sistema de relações do trabalho, a despeito das divergências quanto aos caminhos a serem seguidos.

<sup>87</sup> Não se refere aqui a uma crise do sistema de sociedade no sentido abrangente utilizado por Habermas, para quem “las crisis surgen cuando la estructura de un sistema de sociedad admite menos posibilidades de resolver problemas que las requeridas para su conservación, En este sentido, la crisis son perturbaciones que atacan la integración sistémica”. Cf. HABERMAS, Jürgen. *Problemas de legitimación em el capitalismo tardío*. Trad. José Luis Etcheverry. Madrid: Ediciones Cátedra, 1999, p. 21. Aplica-se aqui o a idéia de crise ao subsistema de relações de trabalho, sem necessariamente se cogitar de uma crise da sociedade enquanto sistema de sistemas. Nesse plano subsistêmico, admite-se que as respostas do sistema de organização do trabalho às perturbações

Em âmbito geral, a constatação dessa crise verifica-se nos campos da reflexão teórica e da experiência. O campo teórico questiona o **legicentrismo** e o **estatismo** erigidos em colunas basilares do sistema de relações de trabalho herdado da tradição brasileira. O campo da experiência clama pela efetividade das normas de proteção ao trabalho e, mais que isso, do princípio constitucional do “pleno emprego”, num contexto de agravamento do desemprego, bem como pela falta de oportunidade de ingresso da mão-de-obra emergente no mercado de trabalho.

Embora, nesta investigação, a atenção se concentre nos fatores de crise endógenos ao próprio sistema de relações do trabalho, tem-se sempre em perspectiva que os fatores exógenos são concorrentes para a explicitação dos primeiros, de sorte que, deflagrada a crise, estes se retroalimentam, reciprocamente.

Considera-se sistêmica a manifestação da crise da organização do trabalho quando se tem em consideração a insuficiência do modelo de racionalidade que está na base da edificação do sistema e da ação pública que o põe em movimento. Na sua concretude, essa insuficiência se manifesta de modo particular a cada localidade, a cada região e a cada setor de atividade, em suas especificidades, em relação aos quais ela adquire feições peculiares, contextualizadas.

Acrescente-se, ainda, que a reconhecida crise organizacional e paradigmática da organização do trabalho sintetiza-se, de resto, no que aqui se designa por “crise de efetividade dos direitos dos sociais”.<sup>88</sup> Por isso, a crise dos fins (efetividade dos direitos sociais) conduz, necessariamente, ao reconhecimento da crise dos meios (organização do trabalho).

Os elementos endógenos da crise da organização do trabalho e da administração da justiça concorrem decisivamente com os fatores exógenos (que não serão aqui considerados) para o agravamento de suas conseqüências sociais.<sup>89</sup> Antes de tudo, eles reduzem a ação pública à inércia e à falta de criatividade absolutas no trato dos problemas

---

oriundas de um mundo em acelerada e profunda transformação parecem não angariar legitimação por sua capacidade de solução dos problemas (perturbações) externos mais que resolver problemas de autoconservação. Nesse sentido, são pertinentes as considerações de Harbermas de que a crise decorrem de imperativos do próprio sistema, os quais são ínsitos às suas próprias estruturas, que são incompatíveis e não admitem ser ordenados em uma hierarquia, não advindo, portanto, de alterações contingentes do ambiente.

<sup>88</sup> A falta de efetividade foi recentemente traduzida pela mídia brasileira como “Brasil informal: a falta de proteção dos trabalhadores sem direitos” (Jornal Nacional, edição de 23/04/07): mais da metade dos trabalhadores brasileiros trabalha sem qualquer direito trabalhista; são quase clandestinos. São 47 milhões de trabalhadores sem direitos, informais. A legislação tem protegido cada vez menos trabalhadores. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) constatou que, em 1992, 52% dos trabalhadores eram informais; em 1999, 53,5%; em 2001, 52,5%; 2005, 50,4%. Nas metrópoles, estes índices também vêm crescendo: 24%, 31,2%, 32,6% e 24%, respectivamente.

<sup>89</sup> Para um maior esclarecimento sobre a distinção entre os elementos endógenos e exógenos da crise do sistema de relações do trabalho reporta-se ao 6.1.1.1.

sociais, e por isso são determinantes do autismo (expressão utilizada por Jürgen Habermas para significar o “divórcio” da realidade) das instituições.

A detecção da crise na sua dimensão endógena procede-se segundo os critérios valorativos advindos de concepções paradigmáticas transcendentais a concepções oriundas de quaisquer pressupostos fundados na filosofia da consciência e no representacionismo cognitivo próprio à razão instrumental. Tais critérios valorativos buscam compreender a realidade em sua totalidade e em sua complexidade, introduzindo-a como elemento constitutivo do conhecimento, num intercâmbio dialético e dialógico com a razão que se reconhece na linguagem, e não na consciência do sujeito individual solipsista.

O reconhecimento da existência de uma crise epistemológica do paradigma de conhecimento da modernidade conduz à busca e à aceitação de novos pressupostos, que, na presente reflexão, principia pelo reconhecimento da natureza dialógica da razão, a qual se contextualiza a partir do diálogo e dá lugar a uma razão situada, contextualizada, ciente da complexidade inexorável do mundo real. Por isso, esta investigação começa pela detecção do paradigma que norteia a organização do trabalho para, em seguida, averiguar, do ponto de vista empírico, os reflexos da crise paradigmática de que padece o sistema de relações de trabalho nacional a partir da experiência regional/local (região de Patrocínio/MG) e setorial (setor rural), tida como expressão hologramática de uma crise mais abrangente relativa a todo o sistema.

Por essa razão, começa-se pela explicitação de contornos relevantes de tal crise a partir da experiência concreta da região de Patrocínio. Busca-se, na seqüência, proceder à crítica do modelo tradicional de organização das relações de trabalho, a partir de sua insuficiência e dos efeitos sociais daí resultantes. Inicia-se, portanto, pela explicitação dos contextos socioeconômicos e dos componentes da crise da organização do trabalho local, para, por fim, proceder-se a uma descrição histórica e crítica<sup>90</sup> da formação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG.

O sentido dessa reconstrução está no fato de que a averiguação da aptidão do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação para promover a democratização da organização do trabalho em âmbitos locais/setoriais (hipótese de investigação) torna

---

<sup>90</sup> Tem-se como referencial metódico da descrição histórica a chamada “história do tempo presente”. Trata-se da construção sistemática dos fatos a partir das necessidades de compreensão que o presente exige. Nesta metódica, os agentes históricos se reconhecem dentro do processo histórico narrado, donde resulta que depoimentos orais e fontes diretas de pesquisa fidedignos freqüentemente desmascaram os discursos e documentos oficiais. [Cf. FERREIRA, *Entre-vistas: abordagens e usos da história oral*, 1994, *passim*.

imprescindível a compreensão dos contextos de realidade determinantes do surgimento da experiência-protótipo de tais sistemas.

Os contextos a serem abordados nessa busca da máxima compreensão realística do *mundo circundante* em que se inseriu o movimento social que criou o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG referem-se:

- a) à apreensão do modo de manifestação e das conseqüências da crise da organização do trabalho na região e no setor de atividade em que se erigiu o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, a partir de diversas situações-problemas diagnosticadas na região, em suas dimensões *normativas*<sup>91</sup>, *culturais*<sup>92</sup> e *sociológicas*;
- b) à apreensão dos “processos” de entendimento coletivo, de diálogo, de interação e de conjugação de esforços interinstitucionais, bem como dos movimentos sociais e institucionais que resultaram na criação daquela instituição e das dificuldades e estratégias adotadas para o seu êxito;
- c) à detecção, em linhas gerais, da correlação entre a estrutura, a organização, o conjunto das atividades institucionalizadas pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG e as situações-problema e contradições oriundas da expressão local da crise da organização do trabalho, em relação às quais aquela instituição procurou oferecer respostas e apresentar alternativas de ação;
- d) à averiguação dos resultados e das conseqüências sociais de sua atuação no período de doze anos – 1994 a 2006 (Capítulo 8).

Essa estratégia metodológica permitirá identificar e apreender o sentido das funções institucionais que caracterizam o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como instituto jurídico autônomo<sup>93</sup>, cuja dogmática jurídica (variável antecedente) é uma das condicionantes do enfrentamento da hipótese formulada, cuja verificação, à luz dos paradigmas adotados, exige profunda aderência entre a teoria e a experiência, sob pena de aquela se esvaziar de qualquer sentido. O intercâmbio principiológico e metodológico entre

---

<sup>91</sup> A *dimensão normativa* aqui se refere à explicitação de aspectos em que normas de instrumentais (cujo conteúdo não se refere à constituição de direitos materiais concernentes a retribuição da prestação de serviços ou a preservação da integridade física e moral do trabalhador) cuja aplicação sem adequação às diferenças e especificações de cada setor de atividade produz efeito contrário aos seus fins sociais. Focalizar-se-ão, portanto, situações-problema em que a inefetividade da legislação resulta da inadequação da legislação trabalhista a uma realidade específica e concretamente considerada.

<sup>92</sup> A *dimensão cultural* diz respeito à cultura estatocêntrica e adversarial-conflitiva presente nas relações sindicais e no *habitus* demandista oriundos de práticas enraizadas resultantes da assimilação do paradigma autoritário-intervencionista-corporativo inspirador da organização do trabalho nacional. A propósito: Cf. VASCONCELOS, *A função dos conselhos tripartites* ..., 2002.

<sup>93</sup> O sistema Núcleos Intersindicais será objeto de uma ampla abordagem jurídico-dogmática no Capítulo 4.

teoria e práxis constitui-se em condição de possibilidade da construção do sentido do *princípio de democracia*, como conceito instrumental indispensável à verificação da hipótese.

Além disso, as transformações paradigmáticas oriundas da aceitação da natureza dialógica da razão, do princípio da complexidade do real e da renúncia ao abstracionismo racionalista que orienta as práticas jurídicas e a ação pública delas decorrente (cuja característica é o desprezo pela realidade tanto nos procedimentos cognitivos que lhe antecedem quanto na avaliação de suas conseqüências sociais) e que instrui o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista exigem uma permanente conexão entre o conhecimento e a realidade a que se refere. Dessa forma, a recuperação da relação entre os ideais institucionais tipificados no sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e a questão trabalhista em cujo seio ele se erigiu e a avaliação dos resultados concretos de tais ideais são medidas de coerência exigidas neste novo contexto paradigmático.

O desenvolvimento de uma dogmática explicativa dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como instituto jurídico, por sua vez, requer uma construção teórica a partir do “tipo-ideal”<sup>94</sup> (Max Weber), a ser extraído da experiência concreta e originária correspondente a este novo instituto jurídico. Sem embargo, a abstração desse “tipo-ideal” prende-se, necessariamente, à experiência matricial preexistente e originária constituída na cidade de Patrocínio/MG.

---

<sup>94</sup> Cf. VASCONCELOS, *A função dos conselhos tripartites...*, 2002, p. 277: “Os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista são **instituições** de natureza civil e coletiva criadas pelos sindicatos profissional e econômico correspondentes a um determinado setor de atividade, **dotadas** de um Conselho Tripartite, de uma Seção Intersindical de Conciliação e de um Conselho de Arbitragem. São **constituídas** por uma convenção ou um acordo coletivo e formalizadas por meio de um estatuto, com cláusulas de caráter constitutivo e normativo postas à observância das respectivas categorias. **Destinam-se** a promover o pleno exercício da autonomia coletiva e a efetiva participação dos sindicatos na organização das relações de trabalho, segundo os princípios da democracia pluralista e participativa e da subsidiariedade ativa. **Visam** à instituição de subsistemas intercategoriais autônomos de organização das relações de trabalho adequados às realidades locais, de forma coerente e obediente ao sistema nacional e à ordem pública – de modo a assegurar a harmonia entre a autonomia pública e a autonomia coletiva. Têm como **fundamento constitucional** o paradigma democrático pluralista e participativo de organização do Estado e diretivo do exercício dos poderes e das funções públicas, com observância, dentre outros, dos **princípios** da indissociabilidade do binômio Estado – Sociedade, da subsidiariedade ativa, da paridade, da autonomia coletiva, da negociação coletiva, da legalidade, do tripartismo de base ou local e da ação comunicativa. Incluem nos seus **objetivos** o fortalecimento da negociação coletiva, a integração e a interação entre os sindicatos e as demais instituições públicas integrantes do sistema de organização das relações de trabalho a fim de, mediante **procedimentos** dialógicos e participativos, tematizarem-se questões ou problemas locais ou setoriais, e de viabilizar-se, tanto quanto possível, o concerto de ações conjuntas e interinstitucionais, destinadas ao aperfeiçoamento e à melhoria das relações de trabalho no âmbito da área de representação dos sindicatos fundadores, bem como a prestação de outros serviços de assessoramento, assistenciais e homologatórios, além da disponibilização de mecanismos autônomos de solução de conflitos por meio da conciliação, da mediação e da arbitragem”.

Assim, a apreensão do modo particular de manifestação da crise sistêmica da organização do trabalho na região e dos contextos de surgimento do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG é indispensável para a compreensão do sentido profundo dos diversos elementos que hoje o caracterizam como subsistema intercategoriais de organização autônoma das relações de trabalho.

*A lattere*, a referida contextualização atende à questão metodológica: a afirmação da natureza dialógica da razão tida como pressuposto desta investigação e a idéia da inacessibilidade da realidade (princípio da complexidade) impõe a construção e a coordenação dialógicas do conhecimento e da ação, respectivamente. Essa dupla “construção” se fez presente no próprio processo constitutivo do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, ao mesmo tempo em que fundamenta suas funções e objetivos institucionais. Teoria e realidade imbricam-se permanente uma na outra, e nesse intercâmbio permanente ora a “teoria”, ora a realidade prevalecem como guia condutor da evolução social e das instituições. Dado o predomínio da realidade (necessidade) na construção da instituição protagonista do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, incumbe em seqüência à sua “validação” social e jurídica a explicitação da teoria que se encontra subjacente a ela. Obviamente que a reconhecida vantagem de uma teoria *post factum* confere a esta o poder de promover, recursivamente, nova transformação da realidade.

Por outro lado, a captação do sentido profundo e “radical” que se conferirá ao *princípio de democracia* nesta investigação conecta-se com o modo de articulação dos atores sociais participantes do movimento social que resultou na criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, bem como na abertura das instituições públicas encarregadas da aplicação da legislação trabalhista em âmbito local à participação da comunidade na concepção de seus programas de ação e do seu *modus operandi* diante dos contextos de realidade que serão, a seguir, estudados. Por isso, a construção da teoria concernente a esse princípio, a despeito de haurir seu sentido normativo no paradigma do Estado Democrático brasileiro tal como delineado na Constituição Federal de 1988, carece da compreensão do seu sentido pragmático oriundo do processo empírico-constitutivo do sistema institucionalizado pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista Rural de Patrocínio, instituição constituída a partir de um conjunto das idéias-diretrizes, princípios, objetivos e competências, vistos como estratégia indispensável ao enfrentamento dos problemas locais.

O desnudamento das interações institucionais – instituições públicas encarregadas da organização do trabalho (Vara do Trabalho de Patrocínio, Delegacia Regional do Trabalho), entidades de representação de classe (Sindicatos e Associações) órgãos do Poder

Público municipal, além de outras entidades de representação da sociedade – permitirá a distinção das relações entre as instituições do Poder Público encarregadas da organização do trabalho e os sindicatos, necessárias à ampliação do sentido de categoriais conceituais que integram o sentido do princípio da democracia erigido com critério de valoração das funções institucionais do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista e das conseqüências sociais de sua atuação.

Destacam-se, portanto, pelo menos, seis motivos relevantes para a inserção de uma abordagem histórico-contextual-problematizadora da realidade subjacente à construção teórica que se pretende levar a efeito nesta investigação:

- a) o reconhecimento da validade dos resultados sociais advindos da atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, segundo os parâmetros de uma ética de responsabilidade e solidariedade (ética consequencialista);
- b) a necessária reconstrução conceitual do princípio de democracia, de modo a se elaborar uma teoria jus-filosófica de amparo à atuação das instituições do trabalho (do Poder Público) como coadjuvantes na criação e na consolidação daquela instituição e como partícipes do diálogo social e das concertações sociais catalisadas mediante procedimentos discursivos institucionalmente regulamentados;
- c) a inclusão dos paradigmas da complexidade e da ação comunicativa dentre os pressupostos epistemológicos acolhidos como fundamento desta investigação;
- d) a inclusão do princípio da efetividade da legislação trabalhista<sup>95</sup> como subconceito concorrente na elaboração do sentido do *princípio de democracia* que orienta o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista;
- e) o fato de que o surgimento do NINTER-Patrocínio/MG decorre da insuficiência paradigmática e da crise da organização do trabalho brasileira na sua expressão concreta na realidade vivenciada na região do Triângulo e Alto Paranaíba (TMAP) no Estado de Minas Gerais; e
- f) a elucidação do contexto fático-existencial originário, que prepara o desencadeamento, contribui para o esclarecimento e compartilha o processo de edificação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, que é, ela própria, uma profunda experiência democrática decorrente da disposição para uma ação transformadora concertada por atores sociais institucionais (instituições do Poder Público e entidades de representação de classe) diretamente envolvidos com a problemática trabalhista da referida região.

---

<sup>95</sup> Uma sociedade democrática não poderá, portanto, contentar-se com a função meramente simbólica da legislação trabalhista no sentido elucidado por Marcelo Neves. Cf. NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Livraria Acadêmica, 1994, *passim*.

### 1.2.1 A abordagem de situações-problema como uma questão metodológica

A recuperação de aspectos históricos elementares e contextuais determinantes da edificação e da conformação institucional do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio não despreza a constatação da necessidade de desprendimento de sua construção jurídico-conceitual dos particularismos da realidade local em que se erigiu o sistema. Visa, antes de tudo:

- a) à compreensão do significado de cada um dos elementos constitutivos do sistema e de sua função institucional; e, ainda e principalmente,
- b) à constatação de que os aspectos da realidade que serão abordados apontam para o fato de que, embora a problemática regional tenha contornos particularísticos de alta significação e, portanto, não desprezíveis pela organização do trabalho, muitos deles são sintomas importantes da crise de racionalidade da organização do trabalho e da administração da justiça.

A par de inúmeras outras, as questões da inadequação de parcela da legislação trabalhista a particularidades regionais e locais, da necessidade do incremento da negociação coletiva e da regulação autônoma das relações de trabalho, da falta de efetividade da legislação trabalhista, das condições de segurança e saúde do trabalhador, das condições subumanas dos trabalhadores sazonais (“bóias-frias”), das dificuldades dos pequenos e médios empresários num contexto de competitividade ditada por uma economia globalizada, da insuficiência e limitações do modelo tradicional de resolução dos conflitos do trabalho da ausência de sintonia entre as ações das diversas instituições do trabalho diante de uma mesma situação-problema reveladora da crise da organização do trabalho, que se manifesta de modo peculiar nos mais diversos segmentos de atividade, serão estudadas a partir de situações-problema selecionadas como objeto de estudo.

A pesquisa dos elementos empíricos, no entanto, atenderá à tentativa de uma triangulação metodológica na qual se conjugarão os problemas reais vividos pela organização do trabalho na região de Patrocínio<sup>96</sup>, os pressupostos teóricos que dão sustentação à

---

<sup>96</sup> Designa-se a área de atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG como aquela que correspondente à base territorial do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e do Sindicato Rural de Patrocínio, extensiva aos municípios de Guimarães e Cruzeiro da Fortaleza, que, por sua vez, insere-se no âmbito da jurisdição da Vara do Trabalho daquele município e da Delegacia Regional do Trabalho de Patos de Minas.

institucionalização das atividades que identificam o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista epistemológicos e a sua configuração jurídico-dogmática.

O reconhecimento de que nenhuma prática esgota a teoria, do mesmo modo que nenhuma teoria dá conta de todas as práticas,<sup>97</sup> embora uma não seja possível sem a outra, induz o anúncio de que a contextualização problematizadora que aqui se propõe impõe ao investigador a responsabilidade pela seleção das situações-problema, por meio das quais se tentará proceder a um diálogo crítico entre teoria e realidade. O critério de escolha é o da serventia do objeto escolhido (situações-problema) à elucidação dos aspectos determinantes do papel e das funções institucionalizadas na estrutura organizacional do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, na medida em que este se constituiu com a pretensão de oferecer resposta aos desafios oriundos da crise da organização do trabalho na região. Essa opção metodológica destinada à preparação do autor e dos leitores para o enfrentamento da questão central desta investigação – que, relembre-se, diz respeito à aptidão de tais instituições para promover a democratização da organização do trabalho, mediante a compreensão do papel das instituições segundo os princípios e valores que fundam o *imprinting* do Estado Democrático de Direito, presente na Constituição Federal, sob as luzes dos paradigmas emergentes na ciência contemporânea – será mantida ainda quando do retorno à tentativa de comprovação empírica a partir do levantamento dos resultados concretos da atuação do NINTER-Patrocínio/MG na região e, portanto, do seu potencial transformador da realidade no desenvolvimento de suas práticas institucionais inspiradas nas idéias e formas de atuação decorrentes da incorporação do sentido que aqui se empresta ao *princípio de democracia* e que é imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

Os levantamentos empíricos objetivam extrair da realidade os elementos necessários à compreensão do processo de composição institucional do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, os quais serão considerados na medida em que possam contribuir para elucidar a inserção de cada uma de suas atribuições institucionais nos respectivos estatutos, bem como a sua estrutura orgânica e seu *modus operandi*. Esta escolha metodológica justifica-se, ainda, uma vez que as múltiplas funções institucionais do NINTER correlacionam-se com diversos aspectos da realidade local, o que demandaria a eleição de múltiplas e díspares situações de realidade que pudessem transformar-se em “estudo de caso”. Para fins deste trabalho, esta empreitada, além de extenuante, não seria adequada para um único pesquisador e não se lograria concluir em tempo hábil. Contentar-se-á, outrossim, com

---

<sup>97</sup> DEMO, *Pesquisa e construção de conhecimento*, 1994, p. 28.

o exame crítico de situações tomadas como *flashes* da realidade local. Assim, quando o levantamento empírico for correlato à abordagem da inadequação da legislação trabalhista, tomar-se-á como base uma situação em que se denote a existência de incongruência entre determinadas exigências normativas e determinados contextos de realidade.

A aceitação da premissa de que a razão é naturalmente dialógica (e não monológica) e de que a realidade, complexa e inacessível em sua plenitude (princípio da complexidade), integra o próprio processo de produção do conhecimento, de modo que conhecimento e realidade se constituem reciprocamente, autoriza uma espécie de evocação epistêmica da realidade. A dimensão empírica desta investigação, portanto, tem alcance que ultrapassa a metodologia, senão que a realidade é ela própria constitutiva do conhecimento. Toda ação e todo conhecimento tem, portanto, um compromisso necessário com as suas conseqüências, o que demanda uma conversão ética que implica a substituição de uma ética intencionalista oriunda do paradigma da filosofia da consciência que instrui o padrão de racionalidade da ciência e da filosofia modernas, por uma ética de responsabilidade e solidariedade (conseqüencialista), que dá conta das conseqüências sociais do conhecimento e da ação pública.

De toda sorte, é com Feyerabend que se pode vislumbrar uma dimensão emancipadora da ciência que seja resultado da liberdade humana, na qual se concede à metodologia a dimensão da utopia criativa.<sup>98</sup>

### 1.3 Resumo do capítulo

A concepção que se tem acerca do conhecimento humano, da possibilidade, ou não, do acesso à “verdade” (absoluta ou relativa) e do modo como o conhecimento se dá e os pressupostos (ético/político/ideológicos) acerca de como devem se estabelecer as relações

---

<sup>98</sup> Cf. FEYERABEND, Paul. *Contra o método*. Trad. Octany S. da Mota e Leônidas Hegenberg. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves S.A., 1977, p. 19-23. Feyerabend anota observação de Einstein no sentido de que “A experiência externa que os fatos da experiência colocam [diante do cientista] não lhe permitem, ao erigir seu mundo conceptual, que ele se prenda em demais a um dado sistema epistemológico”. Para o autor, as cambiantes condições da história escapam a uma análise apoiada em “regras estabelecidas de antemão”. Nesse sentido, a “educação científica” simplifica a ciência e seus elementos. Um campo de pesquisa é definido desligado do “resto da História”, o que leva ao condicionamento dos que trabalham em campo delimitado. Apesar dos êxitos de uma tradição baseada na observância de regras estritas alcançar êxito, ela não é desejável. A História e a Filosofia da Ciência dão conta de que grandes acontecimentos e desenvolvimentos – invenção do atomismo na Antiguidade, a revolução copernicana, o atomismo moderno (teoria cinética, teoria da dispersão, estereoquímica, teoria quântica), o paulatino surgimento da teoria ondulatória da luz – implicaram o abandono da obediência irrestrita ao método.

entre os homens na sua convivência social constituem elementos decisivos para a definição do método e dos resultados do ato cognoscitivo. Assim é que a razão e a vontade se conjugam e se interpenetram continuamente na escolha desses pressupostos e nas racionalizações que constituem o pano de fundo em que se enraíza todo conhecimento.

Na medida em que o conhecimento e a ação são indissociáveis, o exercício do Poder Público e o exercício do poder de representação coletiva se baseiam, obviamente, no conhecimento disponível e se legitimam, até certo ponto, na renovação de atos de conhecimento em que se estabelece a relação entre teoria e realidade ou, mais precisamente, entre norma e realidade, no caso da ação pública. Decerto, é possível estabelecer uma correlação entre o modelo de racionalidade predominante e o modo de fundamentar a ação pública (em todos os níveis e instâncias de poder) e a ação coletiva (em todos os níveis e instâncias de representação coletiva), cuja democratização constitui o objeto de interesse desta investigação. A relativização do conhecimento conseqüente da crise de fundamentação da filosofia da consciência e da ciência moderna devolve a todo agente (mais enfaticamente, ao agente público ou àquele que age em nome coletivo) a responsabilidade pelas escolhas entre as múltiplas alternativas possíveis, as quais decorrem necessariamente de um ato de vontade. Não é mais possível abdicar-se dessa abordagem na análise da questão da democracia e, mais especificamente, da democratização das instituições, da ação pública e da ação coletiva.

Em um campo mais baixo de abstração, é possível estabelecer, portanto, que há um ponto de interseção entre democracia e epistemologia e que, em um momento histórico de profunda crise das instituições e de frustração das promessas da democracia formal, continuar crendo, fomentando o desejo e agindo em busca da realização da palavra de ordem *democratização*, implica, necessariamente, uma reconstrução transparadigmática do sentido da democracia. Isso porque é indubitável que as velhas fórmulas de racionalização da democracia e das práticas institucionais estão fundadas em um modelo de racionalidade há muito posto em xeque e deslegitimado pelos seus resultados.

Os efeitos desse modelo de racionalidade se apresentam, desde logo, na forma como se compreendem o direito e a prática jurídica, especialmente nos campos da interpretação e da aplicação da legislação trabalhista, e na forma como se distribuem competências e se organizam e agem as instituições do Poder Público e da organização sindical.

Ainda assim, e reconhecendo-se a translúcida, paulatina, profunda e irreversível superação do modelo de racionalidade da ciência moderna e da filosofia da consciência (do sujeito cognoscente, individual, solipsista e descobridor das verdades e do que é correto), tais paradigmas ainda se encontram – fortes nas naturais tendências inerciais e conservacionistas,

como é próprio a todo período de transição –, radical e recalcitrantemente, presentes em todos os ramos do conhecimento e da ação humana. Ainda que as grandes questões da humanidade no mundo contemporâneo globalizado, vistas e “resolvidas” nos estreitos limites deste modelo de racionalidade, sofram um processo de agudização e apontem para um paradoxal estado de perplexidade, dentre as quais o problema da ecologia, da miséria e do terrorismo.

O exaurimento dos pressupostos da epistemologia clássica traduz-se, politicamente, no exaurimento da democracia formal e das suas instituições, se se considerarem válidos os valores da dignidade humana e da cidadania. Tais valores, fundamento da República, traduzem-se, no âmbito das relações de trabalho, na concreção dos direitos fundamentais e na efetividade dos direitos sociais, além da sua função simbólica, como uma nova dimensão da luta emancipatória

Há, portanto, uma correlação indispensável entre o objeto desta investigação e as questões de ordem político-filosófica abordadas acima.

Essa constatação impõe, desde logo, a superação do modelo de racionalidade da ciência moderna – baseado na cisão sujeito–objeto, na especialização e fragmentação do objeto do conhecimento, na ruptura entre o conhecimento e a ação, e, conseqüentemente, no distanciamento entre o sujeito e a realidade sobre a qual recai a ação –, cujas pretensões de acesso ao conhecimento absoluto foram por ela mesma desautorizadas.

Os pressupostos filosóficos e epistemológicos que se adotam como marcos teóricos desta investigação estabelecem como premissas fundamentais do conhecimento e da ação (interdependentes) o princípio da razão dialógica (intersubjetividade) e o princípio da complexidade (situa o objeto no seu contexto e estabelece uma correlação reciprocamente construtiva e incindível entre a parte e o todo, entre o uno e o múltiplo, entre o sujeito e o objeto). A conseqüência imediata dessa guinada paradigmática é a vinculação da legitimação do conhecimento, da decisão e da ação humana, individual ou institucional, às suas conseqüências sociais, públicas e coletivas. Significa a conversão de uma ética baseada em intencionalidades para uma ética de responsabilidade pelas conseqüências da ação e da solidariedade, do reconhecimento do outro como sujeito.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> A abordagem neoparadigmática não constitui matéria deste capítulo e será tratada especialmente nos capítulos 6 e 7, nos quais se apresentarão a teoria e a prática democráticas adotadas na organização do trabalho, por intermédio de sua assimilação pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, sob os pontos de vista organizacional e operacional. A referida abordagem, contudo, permeia a metodologia adotada em cada um dos capítulos, na sua necessária interatividade sistêmica com o objeto desta investigação. Sem embargo, o motivo desta breve síntese diretiva da leitura e do pensamento que norteia todo o trabalho reside na pretensão de atender ao leitor que, por maior comodidade ou menor disponibilidade, venha a se contentar com uma leitura muito mais informativa que reflexiva.

Exatamente por se transferir a fonte do conhecimento, como um dos elementos da ação, da razão individual e solipsista do sujeito que conhece e age para a intersubjetividade é que o diálogo social e a concertação social são alçados à condição de instrumentos essenciais de qualquer procedimento que se pretenda qualificar como democrático segundo os princípios do Estado Democrático de Direito. Da mesma maneira, o reconhecimento do *princípio da complexidade* como inerente a todo objeto de conhecimento e, conseqüentemente, à própria realidade põe-se em xeque o modelo de racionalidade que informa a filosofia e a ciência modernas.

Toda organização social, política, administrativa, normativa e judicial sustentada numa concepção elaborada a partir de um fundamento racional e universalizante da organização social e da realidade precisa, agora, fundamentar seu próprio fundamento. Essa tarefa é, hoje, de todo impossível.

Essa dimensão impõe, necessária e inelutavelmente, uma ética de inteligibilidade, quer seja no conhecimento da realidade, quer seja na produção do conhecimento. Significa que o alcance dessa dimensão neoparadigmática nas práticas pública e coletiva depende do estabelecimento de novos padrões de racionalidade para a busca do conhecimento que dê suporte ao procedimento (volitivo) de tomada de decisões e de aplicação da lei, bem como a ação pública e à ação coletiva dele resultantes.

Este esforço preliminar revela a necessidade da permanente retomada, em tom recursivo, reflexivo e retroalimentador, da metodologia e da compreensão do sentido abrangente e sistêmico que se confere ao princípio de democracia, que assim se tem como ponto de partida e de chegada dessa reflexão investigativa. É esse sentido que servirá de base para a crítica e para a construção da teoria com que se irá buscar comprovar a hipótese de que o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista contribui para o processo de democratização do sistema de relações de trabalho, embora o aprofundamento da dupla dimensão de validade e legitimação do conhecimento somente se verifique na segunda parte do presente relatório. Será ele construído com base nas concepções filosóficas e metodológicas aqui eleitas como princípio do conhecimento e da ação (pública e coletiva) e de apreensão crítica das bases da edificação do sistema de relações de trabalho no Brasil, de tal modo que a aceitação dos princípios do diálogo e da complexidade do real como critérios de validação e de legitimação do conhecimento tem conseqüência importante na metódica produção do conhecimento científico.

Essa elucidação metodológica se apresenta como *conditio sine qua non* para o estabelecimento do sentido e da coerência, e da articulação das diversas partes deste relatório

de investigação, inclusivamente do Capítulo 1, cuja síntese aqui se apresenta. Nele, o que se pretendeu alcançar foi a comprovação da crise do modelo de racionalidade em que se baseou o sistema de relações de trabalho no Brasil e dos seus efeitos na organização do trabalho, na prática jurídica e no modo de operar das instituições do trabalho. Essa abordagem é indispensável para o alcance do sentido das práticas democráticas adotadas pelo sistema NINTER e da “inclusão da realidade” nos processos cognoscitivos diretivos do conhecimento e das ações pública e coletiva.

O pensamento complexo implica uma compreensão da crise sistêmica da organização do trabalho em suas dimensões teórica e empírica, apontando esta última para a necessidade do seu reconhecimento a partir da detecção de sua expressão pragmática. É por isso que a identificação de um estado de crise do sistema de organização do trabalho no Brasil se realiza a partir desse quadro de referências neoparadigmático. Nesse aspecto, a abordagem desse estado de crise, público e notório, batido e rebatido por diversas fontes e atores sociais, é também inédita, porque retrocede a um campo até aqui desprezado pelos críticos e arautos reformistas.

Essa concepção neoparadigmática leva ao reconhecimento, sob o enfoque epistemológico-paradigmático condicionador da política em que se erigiu, do viés determinístico e autoritário do sistema de organização do trabalho no Brasil e se conduz segundo os códigos de conduta, o modo de operar das instituições do trabalho e as respectivas práticas institucionais e jurídicas (interpretação e aplicação da lei), vistas no seu conjunto. Por exemplo, as conseqüências da rígida divisão das competências, da descoordenação e da desarticulação da ação das diversas instituições que atuam sobre um mesmo problema ou sobre uma mesma realidade local, considerada na sua singularidade e complexidade (contextos) irrepetíveis, correspondem a uma concepção fragmentária e fragmentada do objeto do conhecimento e das ações pública e coletiva.

Neste capítulo, identifica-se a articulação da concepção organicista da sociedade (filosofia da consciência) como suporte da concepção política que se traduziu no corporativismo autoritário e intervencionista que se encontra na base do sistema de relações de trabalho, campo em que esta concepção teve sua aplicação mais autêntica e intensa.

A visão mecanicista-orgnanicista com que se compreendeu a sociedade brasileira no alvorecer do Estado Novo foi profundamente marcada pelo positivismo de Augusto Comte e encontrou no corporativismo teórico, na sua principal vertente desenvolvida por Mainolesco, o respaldo filosófico de que necessitava para justificar o autoritarismo e o intervencionismo do Estado.

A organização do trabalho também foi marcada por um normativismo racionalista que bem traduziu a popularidade da “Teoria Pura do Direito”, de Kelsen, que, mal compreendida, ainda constitui o pilar da teoria jurídica brasileira, na qual se fundem o racionalismo oriundo da exacerbação do modelo de racionalidade da filosofia da consciência e o da ciência clássica, no campo do direito. A consequência é que a realidade, nesse modo de pensar, “submete-se” à razão, donde resulta que as práticas institucionais e jurídicas não precisam se ocupar da realidade e nem da suas consequências sociais. A divisão racional do trabalho conduz à transferência de responsabilidades e fortalece a concepção intencionalista da ética na ação pública e na ação coletiva. A crise decorre da omissão do legislador. Se as consequências da ação não correspondem aos “fins sociais da lei”, paciência, pois a lei vigente é o único instrumento de que se dispõe, diante do qual nada se pode fazer. A ruptura entre a teoria e a *práxis* é a principal característica da epistemologia positivista pressuposta na cultura jurídica. Juristas teóricos e de ofício somente voltam os olhos para a norma, que, “ontologizada”, é vista como um mundo à parte, numa sofisticada versão jurídica do *platonismo*, segundo o qual o “mundo real” é o mundo das idéias.

O corporativismo político e o positivismo jurídico compõem, portanto, a encruzilhada em que se constituiu o sistema de relações de trabalho no Brasil. De lá para cá, somente se registra a guinada paradigmática ocorrida com a inscrição do paradigma do Estado Democrático de Direito no projeto de organização e de construção da sociedade brasileira concebido na Constituição da República de 1988. Ocorre que o modelo de racionalidade segue intocado, impensado e irrefletido, de sorte que toda medida objetivamente adotada como democrática ou democratizadora é imediatamente devolvida ao viés autoritário do modelo autoritário de racionalidade inscrito nos pressupostos epistemológicos da ação pública ou da ação coletiva, cristalizando-se novamente no fechamento epistemológico do sujeito encarregado do exercício do Poder Público ou da representação coletiva.

O pensamento corporativo presente na organização do trabalho hipertrofia a sociedade em prejuízo do indivíduo e hipertrofia o Estado, visto como expressão máxima da coletividade em detrimento da sociedade (grupos intermediários e concretamente situados e contextualizados). A idéia de eliminação dos conflitos mediante a coesão corporativa das classes profissional e produtiva, dirigida pelo Estado, caracteriza e explica o excesso de regulação, a estrutura e a divisão de competências das instituições do sistema corporativo de organização do trabalho. Prevalece a função controladora sobre a função concretizada dos ideais de uma justiça distributiva, compondo um cenário em que a função simbólica dos

direitos prevalece sobre a sua efetividade, responsabilidade e solidariedade sociais, resolvendo-se numa ética de meras intenções por parte dos agentes públicos e coletivos.

Se o pensamento de Oliveira Viana, grande responsável pela concepção ideológica presente na conformação do sistema de relações do trabalho pátrio, precisa ser compreendido à luz do seu tempo como um extraordinário avanço no sentido da superação do individualismo egocêntrico do liberalismo, do mesmo modo como ele propugnou por uma crescente “socialização da vida jurídica”, dele não se pode cobrar a obrigação de antecipar a crise de racionalidade que assola a sociedade contemporânea, uma vez que estava ele alinhado com as idéias mais avançadas da consciência evolutiva de sua época. O que se há de cobrar não é senão o atraso da consciência que está na base do “reformismo conservacionista” presente na reflexão atual sobre a organização do trabalho, em relação aos avanços da consciência evolutiva contemporânea. Contudo, do ponto de vista político, o intervencionismo estatal que ditou as diretrizes da organização do trabalho não tinha como pressuposto a priorização das políticas sociais, de modo que a função fabuladora<sup>100</sup> dos direitos sociais ainda hoje é prevalecente em relação à sua função emancipatória, exatamente porque as instituições se conduzem pelo mesmo modelo de racionalidade e pela mesma ética de intenções tradicionais. Isso torna-as indiferentes a critérios de eficiência e de eficácia em termos de sua ação e dos critérios de efetividade dos direitos sociais. Não se quer dizer com isso que no nível dos discursos estes não procurem traduzir uma equação inversa, porém entre estes e a ação, e entre ambos e os resultados há uma longa distância, de maneira que estes mesmos discursos cumprem igualmente a função fabuladora de outrora.

O corporativismo controlador que inspirou a organização do trabalho, oriundo da concepção organicista da sociedade do ponto de vista dos dirigentes do Estado Novo, visava, sobretudo, atender à bandeira de que “o Brasil deve ser um ótimo mercado para o Brasil”. A ideologia corporativista consolidou-se na organização sindical a partir do Decreto n. 19.770, de março de 1931, que instituiu a unicidade sindical, a intervenção e controle direto do sindicato pelo Estado e a neutralização da ação sindical pela via do poder normativo da Justiça do Trabalho – “justiça” deslocada para o âmbito administrativo, que visava imprimir maior proximidade das autoridades da realidade e versatilidade para acompanhar as rápidas transformações das condições de trabalho, além de procurar afastá-la do formalismo tradicional da justiça. Foi com essa perspectiva que ela se legitimou durante cerca de três quartos de século. Não

---

<sup>100</sup> No sentido aqui utilizado, a expressão corresponde ao sentido que lhe emprestou Alf Ross (ROSS, Alf. *El Derecho e la Justicia*. 4. ed. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1977) ou ao sentido que Marcelo Neves atribui à função simbólica do direito (NEVES, *A constitucionalização simbólica*, 1994).

estando mais a serviço da ideologia corporativa, a sua operacionalidade justificou sua inserção no Poder Judicial como ramo especial desse Poder. A sua luta por legitimação, contudo, somente terá efeitos mais duradouros que aqueles advindos de uma reforma pontual aqui e acolá quando puder resgatar parte de seus propósitos originais – precisamente, a proximidade da sociedade, a agilidade e a capacidade de mediar os grandes conflitos sociais, sem se perder na avalanche dos conflitos individuais ou na burocracia própria do sistema judicial clássico – e recuperar, ideologicamente, sua capacidade de acompanhar a aceleração das transformações socioeconômicas e o aumento, cada vez maior, de sua complexidade. Nisso, é preciso distinguir a função social dos juízes do trabalho em relação ao conjunto da Magistratura convencional.

O Ministério do Trabalho e Emprego, evolução do Departamento Nacional do Trabalho (1928), do subsequente Conselho Nacional do Trabalho (1923) e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), responde pela aplicação das normas de Direito Administrativo do Trabalho, desempenhando, além de outras, funções fiscalizadoras e sancionadoras, objetivando garantir a realização do direito do trabalho perante seu destinatário. Inserido no contexto originário da organização do trabalho como instituição protagonista, pelas mesmas razões ideológico-filosóficas, não logra conformar condutas sociais suficientes para a legitimação de sua atuação à luz de critérios inclusivos e emancipatórios de uma concepção de democracia integral baseada no Estado Democrático de Direito. Do mesmo modo, a análise se repete em relação às demais instituições do trabalho.

A regulação também bem expressa a visão abstracionista e totalizante do corporativismo e a crença de que a mera existência de direitos sociais assegurados em lei e de instituições realiza a justiça social. A “febre legiferante”, denunciada pelo próprio Oliveira Vianna em sua vastidão, copiosidade, abundância e complexidade, traduz-se hoje no fetichismo da lei acoplado à mentalidade positivista.

O resultado dessa centralização e profusão normativa foi a neutralização da negociação coletiva e da autonomia coletiva, cujo fomento não pode se dar senão pelo seu máximo exercício. Com os riscos históricos que correram, todas as sociedades hoje têm-nas desenvolvidas e amadurecidas. Não prospera de modo algum a justificação da persistência do estatocentrismo, seja na regulação, seja na solução dos conflitos, enquanto não se proceder a uma reforma sindical e ao amadurecimento das relações sindicais. O argumento é circular, uma vez que o exercício e o amadurecimento da autonomia coletiva são interdependentes.

A ampliação exponencial das atividades econômicas em relação ao cenário limitado em que se edificou o sistema de organização do trabalho, as profundas transformações nas relações de produção e circulação de bens e serviços, e o modo de

ocupação da mão-de-obra, condicionados pela inserção do País em uma economia cada vez mais internacionalizada, de modo cada vez mais complexo e dinâmico, tornam obsoleto e inócuo o sistema de relações de trabalho edificado nas premissas do organicismo racionalista e na divisão racional de competências institucionais, cuja ação se baseia na fragmentação da realidade e no reducionismo atômico e simplificador do cientificismo moderno. A prática jurídica, especialmente a aplicação do direito, realizada sob este paradigma produz um crescente déficit de legitimidade do conjunto das instituições responsáveis pela manutenção da organização do trabalho.

A abordagem histórico-contextual do cenário de origem do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio tem a função metodológica de explicar as conseqüências e as dimensões pragmáticas dos reflexos da crise do modelo de racionalidade do sistema de relações do trabalho, a partir do estudo de casos. Nela, levantam-se situações exemplares, concretas e reveladoras da crise regulativa da organização do trabalho, da crise de efetividade dos direitos sociais e da crise de funcionalidade das instituições do trabalho, nos âmbitos administrativo e jurisdicional, com ênfase no sistema de resolução dos conflitos. A abordagem guarda coerência com a articulação indissociável entre teoria e *praxis* que permeia toda a construção teórica constante deste relatório. Isso decorre da assimilação, de um lado, do princípio da complexidade, que, além da conexão do conhecimento produzido com a realidade, implica a máxima apreensão desta última em complexidade e singularidade; e, de outro, da abordagem que é também uma decorrência do princípio da intersubjetividade (racionalidade dialógica constitutiva da realidade), que implica uma ética de responsabilidade e de inteligibilidade, as quais repelem, sob risco de ilegitimidade, todo conhecimento residente na pura abstração, dado que conhecimento, ação e realidade compõem uma tríade indissociável no âmbito dessa nova ética cognitiva.

A assertiva é válida para qualquer ramo do conhecimento, da física à filosofia e, de modo especial, para o direito, que normatiza as ações necessárias ao cumprimento do projeto de construção da sociedade, em que a “fuga” da realidade é recorrente. Tal constatação não passou despercebida para Leonel Severo Rocha, que anotou a crônica ausência da abordagem empírica na pesquisa e na produção do conhecimento jurídico pátrio, como fruto da razão jurídica racionalista calcada no modelo da filosofia da consciência e da metodologia clássica da ciência moderna (positivismo jurídico), por fazer da norma o objeto exclusivo da ciência jurídica<sup>101</sup> e, ao mesmo tempo, por racionalizar a realidade, a fim de

---

<sup>101</sup> ROCHA, Leonel. *Epistemologia jurídica e democracia*, 2005, *passim*.

submetê-la à norma, convertendo o direito em um fim em si mesmo, e não em um instrumento de transformação e de emancipação social.

Com base nas novas premissas epistemológicas, a constatação da crise não pode basear-se apenas na inversão dos pressupostos epistêmicos. O pensamento complexo impõe a compreensão das realidades em sua complexidade e singularidade irrepetíveis, numa permanente articulação entre teoria e prática. Por isso, os capítulos 2 e 3 dedicam-se a um minucioso levantamento da dimensão empírica, da crise de racionalidade, da normatização das relações do trabalho, do modo de operar das instituições e da prática jurídica propriamente dita (aplicação do direito), com os seus efeitos sociais.

A falta de efetividade dos direitos sociais e o distanciamento das instituições das realidades concretas, singulares e complexas tornaram obsoleto o modelo de organização do trabalho e de suas instituições. Isso gerou conseqüências mais drásticas para o seu modo de operar o direito administrativo do trabalho e de promover a solução judicial dos conflitos do trabalho. Tais constatações apresentam, à luz da crítica neoparadigmática aqui desenvolvida, os seguintes desafios: a) substituição de práticas públicas autoritárias e centralizadoras por práticas de “governança” fundadas no princípio da subsidiariedade ativa e viabilizadas pelas técnicas do diálogo social e da concertação social; b) pleno exercício da autonomia coletiva e da negociação coletiva; e c) participação da sociedade (dos sindicatos) na administração e na ministração da justiça. A primeira, pela institucionalização do diálogo social entre os sindicatos e a Justiça; a segunda, pela disponibilização, pelos sindicatos, de meios não judiciais de resolução dos conflitos das respectivas categorias.

A explicitação dos múltiplos aspectos em que se manifesta a crise de racionalidade da organização do trabalho dá-se pela via da compreensão realística do *mundo circundante*, mediante o levantamento de diversas *situações-problema*, em que se denotam a falta de efetividade e a própria disfuncionalidade dos elementos constitutivos do sistema de relações do trabalho como fonte geradora de conflitos trabalhistas e da agudização da falta de efetividade dos direitos sociais. É a este mister que se dedicam os Capítulos 2 e 3, já referenciados. A metódica, que se construiu simultaneamente à elaboração do relatório de pesquisa, serve principalmente para a apreensão do sentido da dimensão sistêmica com que se procurou estruturar as linhas básicas da democratização promovida pelo sistema NINTER. Isso, mediante a institucionalização de meios tendentes à consolidação do princípio da governança (mediante o uso das técnicas do diálogo social e da concertação social) na gestão da organização do trabalho e na administração da justiça, ao incremento e prática da negociação coletiva multifuncional e ao pleno exercício da autodeterminação coletiva

(autonomia coletiva). Especialmente, é claro, no âmbito da resolução autônoma dos conflitos individuais e coletivos do trabalho, mediante a extração das máximas conseqüências do princípio da subsidiariedade ativa como expressão da dignidade humana, da cidadania, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo que fundamentam a República.

## CAPÍTULO 2

### EVOCÇÃO EPISTÊMICA DA REALIDADE (I): contextos de surgimento do sistema NINTER

La deformación ideológica consiste en tomar por real un producto mental separado de la realidad social. Lo que, consciente o inconscientemente, se pretende es no tocar ese mundo real - esa sociedad así estructurada – sino reformar solamente poco más que a nivel de conceptos.

(Díaz, Elias. *Legalidad en la sociedad democrática*.

Madrid, 1978, p. 190).

A abordagem ilustrativa de “fragmentos de realidade” que aqui se procederá apóia-se no pensamento fenomenológico para buscar a maior aproximação possível dos eventos destacados como relevantes para a compreensão da proposta democratizadora dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Não se adotará um “esquema [metodológico] de captação” da realidade social considerada. A tentativa é a de percorrer o caminho inverso, em vez de partir de métodos prévios “dentro dos quais se ensaca a realidade” (Pedro Demo).<sup>102</sup> Busca-se na exemplaridade das situações retratadas identificar os sintomas da crise da organização do trabalho.

A investigação explora a realidade estudada em sua singularidade irrepitível, mas também naquilo que ela traduz, em sua generalidade, a crise paradigmática da gestão da organização do trabalho e da administração da justiça em nosso País. Se se focaliza a problemática do trabalho rural numa região específica em relação a trabalhadores rurais, com destaque para os sazonais do setor da cafeicultura, ela remete com veemência ao problema da organização do trabalho urbano e rural em geral, uma vez que as incongruências do sistema afetam os diversos setores de economia de maneiras diversas, mas com conseqüências idênticas. No mínimo, ela remete imediatamente à questão das centenas de milhares de trabalhadores itinerantes, pejorativamente designados como “bóias-frias”, que deambulam errantes pelas mais diversas regiões do País à procura de trabalho nos canaviais, laranjais, sisalais, feijoeirais, cacauais, seringais e tantas outras atividades. De ciclo em ciclo, o que não muda para estes trabalhadores é a ausência de proteção trabalhistas e de condições de trabalho que preservem à dignidade humana. Elucida a exemplaridade da investigação a série de

---

<sup>102</sup> DEMO, *Pesquisa e construção de conhecimento ...*, 1994, p. 250.

reportagens intitulada “Deserdados da Cana”, realizada pelo jornal *Estado de Minas*, dentre as quais a publicada em 4 de maio de 2006 (EM, 40/05/06, NACIONAL, p. 15 e ss.)

Contudo, o aspecto mais relevante desta abordagem é o fato de apontar diretamente para a necessidade da superação dos pressupostos epistemológicos e do modelo de racionalidade com que atuam os juristas teóricos e os juristas de ofício (autoridades constituídas encarregadas da interpretação e da aplicação da legislação trabalhista). Ressalta-se, também, o fato de despertar para a improrrogável e indispensável inclusão da realidade e do diálogo social nas atividades cognitivas que dão suporte à decisão e à ação pública como condição de possibilidade da efetividade dos direitos sociais e do cumprimento dos “fins sociais” da lei e do projeto de sociedade inscrito na Constituição Federal. Aponta, portanto, para a necessidade da assimilação de novos paradigmas de conhecimento para o alcance desse escopo.

## **2.1 Contexto sociocultural da região de Patrocínio**

A apreensão desse contexto é indispensável ao balizamento da questão trabalhista regional e à apreensão da dimensão da crise do modelo de racionalidade (elemento endógeno) da organização do trabalho e da administração da justiça e de seus efeitos sociais.

A identificação espaço-temporal do retrospecto que se procederá nas páginas seguintes e em que se situa o objeto deste estudo coincide com a área geográfica que compõe a base territorial de ação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e do Sindicato Rural. Por isso mesmo, é também coincidente com a área de atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG. Tal área inclui, além de Patrocínio, os municípios circunvizinhos de Guimarães e Cruzeiro da Fortaleza, todos afetos à jurisdição da Vara do Trabalho de Patrocínio e à circunscrição administrativa da Subdelegacia Regional do Ministério do Trabalho Sediada em Patos de Minas.

As relações de trabalho e o modo de produção rural na região de Patrocínio verificam-se predominantemente em torno da cafeicultura e da pecuária, as quais empregam mão-de-obra assalariada em atividades permanentes e temporárias. A ocupação de mão-de-obra permanente corresponde a 10% do total, enquanto a temporária corresponde a 90%. A principal atividade é a cafeicultura, que emprega todo o contingente de mão-de-obra

temporária utilizada na região. Os 10% remanescentes referem-se a outras atividades da agropecuária local que dependem de mão-de-obra.<sup>103</sup>

O *Diagnóstico da Cafeicultura* (FAEMG) revela que a região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (TMAP), onde se insere a microrregião de Patrocínio, produziu 2,3 milhões de sacas de café nos três anos que antecederam a 1996, por intermédio das 4.346 propriedades cafeeiras ali situadas. A região é a que apresentou maior expansão no cultivo do chamado “café do cerrado,” com elevados índices de crescimento, tanto do parque cafeeiro quanto da produtividade.<sup>104</sup>

A “microrregião”<sup>105</sup> de Patrocínio/MG (MRP), inserida na região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (TMAP), é pioneira na implementação de políticas governamentais destinadas à difusão do “padrão tecnológico da Revolução Verde no Cerrado brasileiro”.<sup>106</sup>

O ingresso do Padrão Tecnológico da Revolução Verde na região, determinante da incorporação de novas cultura (destaque para o café e para a soja), e a readequação das existentes, com novas tecnologias e novas técnicas de produção, vêm fazendo desaparecer o emprego rural, inclusive o temporário.

Parece lúcida e irreparável a percepção externada pelo Sindicato dos Trabalhadores quando identificou nesse movimento um processo de “modernização conservadora da agricultura”, na medida em que se caracterizou pelo aumento da produção e do consumo de insumos industrializados (aí incluído o uso indiscriminado dos agrotóxicos, que se voltou contra a vida e a saúde do trabalhador rural), desacompanhado de políticas sociais voltadas para o equilíbrio socioeconômico da região.<sup>107</sup> A introdução de um padrão tecnológico avançado não alcançou as atividades desenvolvidas pela maioria das

---

<sup>103</sup> PERES, Nélio Borges, *Modernização das relações de trabalho*: a propósito da criação do núcleo intersindical de conciliação trabalhista de Patrocínio/MG, 2003, p. 71.

<sup>104</sup> FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Diagnóstico da agricultura em Minas Gerais*. Belo Horizonte: FAEMG, 1996, *passim*.

<sup>105</sup> A expressão “microrregião”, utilizada por FERREIRA & ORTEGA [Cf. FERREIRA; ORTEGA, *Progresso técnico...*, In: *Anais do XI Seminário...*, 2004], leva em consideração a subdivisão de regiões norteadoras de políticas públicas e inclui os municípios de Patrocínio e Patos de Minas. Para os fins desta investigação, no entanto, a base territorial a que se refere quando se menciona o termo “região de Patrocínio” ou “microrregião de Patrocínio” é que compreende a área político-administrativa alcançada pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio e do Sindicato Rural de Patrocínio que guardam relação de pertinência ao conceito territorial utilizada para fins de políticas regionais. Assim, as análises e estudos relativos à “microrregião de Patrocínio e Patos de Minas” aplicam-se à área que aqui se distingue para fins de análise da problemática trabalhista local. A utilidade desta nova demarcação territorial correspondente à expressão “região” ou “microrregião de Patrocínio” restringe-se tão-somente ao fato de que quaisquer considerações acerca da origem, atuação e resultados são relativos ao Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG.

<sup>106</sup> FERREIRA; ORTEGA, *Progresso técnico...*, In: *Anais do XI Seminário...*, 2004.

<sup>107</sup> VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Sindicatos na administração da justiça*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995b, p. 42.

propriedades, mas a intensificação da mecanização na produção de grande escala desocupa cada vez mais a mão-de-obra disponível.

Situação mais dramática verifica-se no setor lácteo na região. Devido a um conjunto de fatores ocorridos na década de 1990, que afetam de forma direta e indireta a cadeia que envolve a pecuária leiteira, as transformações verificadas no setor nos últimos anos passaram a exigir máquinas<sup>108</sup> e insumos específicos. É nesse setor que reside a quase totalidade do restante da oferta de trabalho permanente na região, excluindo-se a cafeicultura e o resíduo de trabalho urbano, este dependente do desempenho dos setores rurais. Tais produtores não conseguem atender às condições exigidas pelo PNQL.<sup>109</sup> O resultado é a estagnação econômica de tais produtores, bem como o direcionamento de sua produção para o mercado informal: venda do leite em domicílio e fabricação de “queijo caseiro,”<sup>110</sup> como de fato “tem crescido muito nas duas últimas décadas, principalmente na de 1990”. Embora esses fatores sejam determinantes para a redução da oferta de trabalho, essas propriedades, ainda que familiares, representam elevada proporção de oferta de trabalho no cômputo geral da ocupação de mão-de-obra local.

Pequenos proprietários rurais, cujos trabalhadores, em sua maioria, são formados por familiares e que ainda não venderam suas terras, vêm persistindo para não perderem suas terras, com enormes dificuldades para permanecerem no mercado e na iminência de abandonarem sua atividade.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> Ex.: ordenhadeiras mecânicas e resfriadores.

<sup>109</sup> “Entre as exigências estabelecidas estão a obrigatoriedade do resfriamento do leite nas fazendas e seu transporte a granel, o atendimento a requisitos básicos de sanidade e estrutura física para o acondicionamento do leite nas propriedades rurais.” Cf. FERREIRA; ORTEGA, *Progresso técnico...*, In: *Anais do XI Seminário...*, 2004, nota de rodapé n. 17.

<sup>110</sup> Por sua eloquência, transpõe-se na sua literalidade a expressão de FERREIRA & ORTEGA: “Conforme a pesquisa da Rio Verde Associados (2001) sobre o consumo de leite informal, no TMAP, o meio de transporte mais comumente utilizado para transportar o leite no mercado informal – 46% dos casos – é a charrete/carroça, que leva o leite na porta da casa dos consumidores e que na maioria das vezes é acondicionado em vasilhas e até mesmo em garrafas “pet.” Mais da metade destes consumidores paga o leite mensalmente e pertence às classes de renda mais baixas da população. Curioso notar que o principal motivo para o consumidor na compra deste tipo de leite é a qualidade, seguida pelo preço e prazo de pagamento. Há ainda uma outra parcela significativa de agricultores familiares que, ao não conseguirem se adequar às exigências da granelização, têm destinado sua produção para o fabrico do queijo. No entanto, mesmo assim eles têm encontrado muitas dificuldades para vender o produto devido ao aumento da fiscalização. Por não conseguirem atender os requisitos sanitários e não possuírem inscrição no Serviço de Inspeção Federal (SIF), eles vendem sua produção para atravessadores a preços muito próximos à rentabilidade do leite in natura vendido aos laticínios.” Cf. FERREIRA; ORTEGA, *Progresso técnico...*, In: *Anais do XI Seminário...*, 2004, p. 13.

<sup>111</sup> “Um exemplo de agricultor familiar pluriativo nas MRPP é um dos pecuaristas entrevistados que, além de cuidar de sua produção leiteira, é proprietário de um bar localizado na Mata do Silvano, no município de Patrocínio, e presidente de sua comunidade. Segundo o entrevistado, ele só fatura uma quantia mais significativa em seu bar no período da safra do café. Passado esse período, ele afirma que ou todos ficam sem dinheiro, ou gastam na compra de insumos para o plantio da safra seguinte, fazendo seu faturamento cair consideravelmente. Assim, para esse caso específico, tem-se uma atividade altamente dependente da dinâmica agropecuária da região” Cf. FERREIRA; ORTEGA, *Progresso técnico...*, In: *Anais do XI Seminário...*, 2004, p. 5.

A exploração da cafeicultura em regime de escala é a atividade mais expressiva na região, embora haja o predomínio numérico da exploração familiar, por pequenos e médios empresários. Patrocínio destaca-se no cenário econômico como um dos principais centros produtores do Café do Cerrado, marca reconhecida mundialmente, principalmente na Europa, Estados Unidos e, mais recentemente, Japão, locais de destino dos melhores grãos colhidos por ali.<sup>112</sup>

O incremento dessa atividade na região compreendeu a absorção de enorme contingente de mão-de-obra, especialmente a temporária, para fazer frente às atividades sazonais próprias da lavoura cafeeira.<sup>113</sup> Essa atividade, como a mais representativa do município de Patrocínio, responde por cinco mil trabalhadores permanentes, sendo que na colheita a este contingente acrescentam-se outros, cujo número oscila entre 20 mil e 25 mil anuais nos períodos de safra, que compreende o interregno entre maio e novembro, sendo que “a maioria dos proprietários procura concentrar o trabalho de colheita em três meses,” considerando-se o respectivo porte empresarial.<sup>114</sup>

Isso significa que, numa e noutra atividade, o conjunto dos pequenos e médios produtores, mesmo nas condições mencionadas acima, absorve a maior parte da mão-de-obra ainda ocupada.

A colheita realizada na região de Patrocínio, por seu volume, por sua maior duração e por apresentar melhores perspectivas, ocupa mão-de-obra temporária de outras regiões do País, como norte e nordeste de Minas Gerais, sul da Bahia, norte do Paraná (Maringá, Londrina, Umuarama, etc.<sup>115</sup>) e São Paulo.<sup>116</sup> O Relatório da Operação “Bóia-Fria” (Ministério do Trabalho SDT – Patos de Minas) contempla essa visualização dos diversos pontos de origem desses trabalhadores, ao constatar que parte deles também é proveniente de municípios do Paraná, do nordeste de Minas (Janaúba, Porteirinha) e da Bahia (Januária).<sup>117</sup>

---

<sup>112</sup> PERES, *Modernização das relações de trabalho*, 2003.

<sup>113</sup> Além dos trabalhadores contratados para atender às atividades permanentes das lavouras, os temporários são recrutados para atuar em atividades sazonais integrantes do período designado como de “safra”. Esses trabalhadores são legalmente designados como “safristas” e coloquialmente designados em função das condições de trabalho, pela alcunha de “bóias-frias”. As atividades de safra, no entanto, abrangem aquelas atividades sazonais intercorrentes no período que compreende o interregno desde o preparo da terra até a colheita propriamente dita, tais como adubação, desbrota, capina, combate a pragas e colheita. (Cf. Ata de Instrução realizada em 22/05/2000, nos autos de no. 00259/00, Vara do Trabalho de Patrocínio – doc.:00649).

<sup>114</sup> Cf. FUJIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel; FARAH, Marta Ferreira Santos (Orgs.) *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999, p. 123-130.

<sup>115</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho (subdelegacia do trabalho). *Relatório da operação ‘bóia-fria’* – Patrocínio-MG, Carmo do Paranaíba-MG. Patos de Minas: SDT, 1993, p. 31.

<sup>116</sup> FERREIRA; ORTEGA, Progresso técnico..., *In: Anais do XI Seminário...*, 2004, p. 8.

<sup>117</sup> MINAS GERAIS. *Relatório da operação ‘bóia-fria’...*, 1993, p. 7.

Conforme relato da Assessoria Jurídica do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio, a maior parte dos trabalhadores sazonais ocupados na região é proveniente de outras regiões do País, e lá se aportam depois de passar por outras regiões e trabalhar em outras culturas sazonais, como a da cana e da laranja, de modo a permanecerem permanentemente deslocando-se para atuar em atividades transitórias.<sup>118</sup> Na região centro-oeste, mencionam-se as atividades sucroalcooleiras (cultivo da cana), o cultivo do tomate industrial, feijão, milho doce e melancia, que também demandam um grande número de trabalhadores sazonais por alguns meses a cada ano.<sup>119</sup>

Essa grande massa de trabalhadores provenientes de outras regiões do País aporta-se na região de Patrocínio e alimenta a esperança de permanecer na região. Depois de atuar nas colheitas do café, acaba ficando na cidade, tornando “definitivo” o “fluxo migratório” inter-regional. A intenção é arranjar outra ocupação até que chegue a próxima safra. Dedicase, quando é possível, a outros afazeres, tais como servente de pedreiro e outras ocupações nas fazendas em atividades sazonais de duração mais curta, como o “plantio”, a “desbrota” e a “capina”. Muitos seguem morando nos alojamentos das fazendas.<sup>120</sup>

TABELA 1

Número de trabalhadores rurais ocupados em relação à produção total na região de Patrocínio/MG – período 97/98

Ano	Produção	Trabalhadores Ocupados
1997	350.000	20.000
1998	380.000	25.000

**Fonte:** ACARPA. *Programa de prevenção de riscos ambientais* – documento base Portaria 3214/78 NR-9. Patrocínio: ACARPA, 1998.

A colheita abrange o período de maio a novembro de cada ano, mas a maioria das propriedades realiza a colheita num período de, aproximadamente, três meses. “São pequenos e médios produtores que mantêm em suas propriedades de 1 a 4 empregados, mas que na colheita passam para 50 a 100, mantendo uma média anual de 30 empregados”.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> Cf. FERREIRA; ORTEGA, Progresso técnico..., *In: Anais do XI Seminário...*, 2004, p. 22.

<sup>119</sup> FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DE GOIÁS. HEINEN, Milton Inácio. *O trabalho rural sazonal e sua regulamentação*. Goiânia: FETAEG, 1997. (Texto redigido por Milton Inácio Heinen).

<sup>120</sup> FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES ... HEINEN, *O trabalho rural sazonal e sua regulamentação*, 1997.

<sup>121</sup> FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES ... HEINEN, *O trabalho rural sazonal e sua regulamentação*, 1997.

A prosperidade da cafeicultura na região de Patrocínio transformou-a numa espécie de “Meca” temporária de milhares desses trabalhadores, que para lá se deslocam a cada ano em busca de trabalho e de alívio temporário de sua tragédia existencial.

Do lado dos proprietários rurais, setores minoritários de maior capacidade econômica alçaram-se aos patamares da nova tecnologia da *Revolução Verde*, inseriram-se no mercado, ampliaram sua capacidade produtiva e, exatamente por esse motivo, promoveram drástica redução da oferta de trabalho, dados os impactos da tecnologia na região.

A evolução de parte dos pequenos e médios produtores, com aptidão econômica e gerencial mínima, por intermédio do compartilhamento cooperativo de tais tecnologias, também “impacta negativamente no emprego rural regional, afetando inclusive aqueles agricultores familiares que se empregam temporariamente na colheita do café, que acabam perdendo parcela importante da complementação de sua renda”.

Por outro lado, cerca de 50% dessas empresas rurais compõem-se de agricultores familiares e não estão integrados nos mercados. A fatalidade é que não poderão manter-se nessas condições por muito tempo.

Ferreira & Ortega acrescentam que esse contexto não se restringe à cafeicultura, como resultou de sua pesquisa de campo:

Considerando os impactos da modernização da produção de leite sobre o emprego, o conciliador [representante] do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio [junto ao NINTER-Patrocínio/MG] aponta que os produtores de leite também diminuem o número de ocupados. Com a mecanização, mesmo na pecuária, as fazendas que antes tinham três ou quatro tiradores de leite, após terem adquirido a máquina ordenhadeira, passaram a utilizar apenas um empregado para executar o serviço, ou seja, três deles foram substituídos pela máquina. O impacto não chega a ser tão grande quanto na colheita de café, mas é significativo. Por outro lado, à medida que a mecanização passa a ser acessível aos agricultores familiares, seu tempo de não trabalho aumenta, permitindo que as famílias estabelecidas liberem sua força de trabalho para executar outras atividades que não aquelas ligadas diretamente à agricultura. Um exemplo concreto é o do agricultor da comunidade de Café Patense, em Patos de Minas. Este, aparentemente, um dos mais consolidados entre os entrevistados, afirmou que após a aquisição da ordenhadeira, além de ter conseguido melhorar a qualidade e a produtividade de sua produção leiteira, a máquina proporcionou uma melhor utilização do tempo, liberando-o para outras atividades. A partir dos depoimentos destes agricultores e de alguns representantes institucionais, pode-se inferir que, no que concerne à modernização da produção leiteira, o impacto é mais sentido pelos trabalhadores permanentes do setor, que tiveram a demanda por força de trabalho substituída pelas modernas máquinas ordenhadeiras. Do lado dos agricultores familiares, o impacto maior deve-se ao aumento das exigências por uma melhor qualidade do leite, que é fruto da introdução do PNQL e acaba sendo um obstáculo para aqueles menos capitalizados e de menor capacitação técnica, levando, inclusive, muitos deles a vender a sua produção para o mercado informal, seja através da venda do leite cru ou dos produtos processados, como queijo e doces de leite. Entretanto, assim como tem ocorrido com os agricultores familiares produtores de café, para aqueles que produzem leite, a terceirização via aluguel também tem viabilizado a utilização do

maquinário necessário, como os tanques de resfriamento. Assim, os agricultores familiares vão encontrando meios para sobreviver no sistema capitalista pois, na atual conjuntura, como dizia Kautsky (1980), ou eles se incorporam às agroindústrias ou estarão sujeitos a serem eliminados pelas mesmas.<sup>122</sup>

TABELA 2

Estabelecimentos de agricultura familiar, por número e por categoria de pessoas ocupadas, nas microrregiões de Patos Minas e Patrocínio – MG – 1995/96

	Microrregião de Patos de Minas		Microrregião de Patrocínio		Total MRPP	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>Familiar</b>	20.831	88,10%	13.833	88,50%	34.664	88,30%
<b>Parceiros</b>	753	3,20%	739	4,70%	1.492	3,80%
<b>Empregados Permanentes</b>	648	7,00%	834	5,30%	2.482	6,30%
<b>Empregados Temporários</b>	105	0,40%	95	0,60%	200	0,50%
<b>Outra Condição</b>	303	1,30%	123	0,80%	426	1,10%
<b>Total</b>	<b>23.640</b>	<b>100,00%</b>	<b>15.624</b>	<b>100,00%</b>	<b>39.264</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Censo Agropecuário IBGE, 1995/96.

Obs.: Dados extraídos das tabulações especiais do Convênio INCRA/FAO.

TABELA 3

Participação da agricultura familiar, por número de estabelecimentos e por área ocupada, nas microrregiões de Patos de Minas e Patrocínio – MG (1995/96)

Microrregião	Nº de Estabelecimentos		Área	
	Nº	%	Nº	%
Patos de Minas	7.632	76,4%	348.545	42,6%
Patrocínio	5.455	65,1%	305.857	29,7%
<b>Total das MRPP</b>	<b>13.087</b>	<b>71,3%</b>	<b>654.402</b>	<b>35,4%</b>

**Fonte:** Censo Agropecuário IBGE, 1995/96, elaboração do autor.

Obs.: Dados sobre agricultura familiar extraídos das tabulações especiais do Convênio INCRA/FAO

Paradoxalmente, esses agricultores não têm recursos suficientes para incorporar as inovações tecnológicas<sup>123</sup>, tanto no cultivo do café quanto na pecuária leiteira.

<sup>122</sup> Cf. FERREIRA; ORTEGA, Progresso técnico..., In: *Anais do XI Seminário...*, 2004, p. 16 e ss.

<sup>123</sup> “Um dos entrevistados dentre aqueles que eram produtores de café, e cujo estabelecimento localiza-se no município de Patrocínio, afirmou ter muito interesse em investir em outras atividades, mas sua atividade não tem gerado renda suficiente para que ele possa aplicar em empreendimentos alternativos. Exemplos como este foram verificados ao longo do trabalho de campo e evidenciam as conclusões do Projeto Rurbano, de ampliação das atividades rurais não-agrícolas” Cf. FERREIRA; ORTEGA, Progresso técnico..., In: *Anais do XI Seminário...*, 2004, p. 5.

O quadro descrito aponta uma divisão profunda na economia da região, com reflexos sociais incomensuráveis.

A constatação a que se chega, como dado relevante intimamente relacionado à crise da organização do trabalho na região, é a de que esta ainda é marcada por “uma grande concentração de agricultores familiares e que ocupam uma quantidade significativa da mão-de-obra”.<sup>124</sup> O enorme contingente de estabelecimentos rurais de pequeno e de médio porte da região encontra-se, no entanto, excluído ou à beira da exclusão do sistema econômico local. O fato de essas empresas familiares verem na redução dos custos trabalhistas um meio de redução dos custos da produção e uma estratégia de sobrevivência num contexto em que a produção em grande escala logra fazê-lo pelo uso da tecnologia e avançadas técnicas de produção compõe um dos eixos de conexão deste contexto econômico-mercadológico com a questão trabalhista local.

Essas propriedades que compõem o conjunto preponderante dos empreendimentos econômicos da região de Patrocínio não têm, contudo, acesso aos padrões avançados de tecnologia que determinaram o destaque da região no cenário nacional e internacional relativamente à produção cafeeira. A soma das diminutas produções isoladas da maior parte das pequenas propriedades canaliza-se para o mercado, em regra, por meio da prática do cooperativismo.<sup>125</sup>

Tais contextos de realidade se fazem presente no conjunto das demais regiões que integram o “cerrado brasileiro”. Conseqüentemente, as questões sociais e trabalhistas que lhe são adjacentes – pelo que a situação sociolaboral vigente na microrregião de Patrocínio/MG identifica-se com aquelas verificadas em diversas outras regiões do País – sofrem idênticos efeitos da crise da organização do trabalho.<sup>126</sup>

Foi exatamente no âmago desse contexto que o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG plantou sua utopia. Nos itens subseqüentes, procurar-se-á pontuar minudentemente aspectos relevantes da questão trabalhista local e suas conseqüências socioeconômicas.

O período em que serão observados os dados colhidos compreende o interregno entre 1993 e meados de 2006, tendo como marco inicial a realização (1993) da “Operação

---

<sup>124</sup> FERREIRA; ORTEGA, Progresso técnico..., *In: Anais do XI Seminário...*, 2004, *passim*.

<sup>125</sup> O cooperativismo (de produção) desenvolveu-se na região de modo a aglutinar a produção pulverizada dos pequenos produtores. E este desenvolvimento foi qualificado de *revolução rural de Patrocínio*, por destacada mídia nacional. Cf. NASSIF, Luiz. A revolução rural de Patrocínio. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, Cad. Negócios, 06/11/95.

<sup>126</sup> FERREIRA; ORTEGA, Progresso técnico..., *In: Anais do XI Seminário...*, 2004, *passim*.

Bóia-Fria”, realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da Subdelegacia do Trabalho de Patos de Minas (SDT). A escolha desse fato decorre do seu amplo significado histórico no âmbito das relações de trabalho locais.<sup>127</sup>

A intervenção do Ministério do Trabalho foi desencadeada em decorrência da ação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio, em razão da opção deste último por seguir as diretrizes da política sindical definida no I Encontro de Assalariados Rurais do País (1992). Nele, constatou-se um enorme descumprimento dos direitos trabalhistas básicos dos assalariados rurais, com destaque para a falta de anotação da carteira profissional, a precariedade dos transportes utilizados na condução dos trabalhadores, o aumento dos acidentes do trabalho, abusos no sistema de produção por tarefa e uso indiscriminado de agrotóxicos sem a devida proteção dos trabalhadores.<sup>128</sup> Assinala Peres<sup>129</sup> que,

[...] como a manutenção das lavouras requer mão de-obra intensa somente por alguns períodos ao ano – plantio e colheita, safra e entre-safra, variando de espécie e região – grande parte dos parceiros tiveram de deixar suas casas na fazenda e buscar abrigo nas cidades. Abrigados nas periferias e constituindo favelas, os parceiros se tornaram trabalhadores sem trabalho, forçados a viverem do trabalho temporário no campo e, à sorte de poderem ter um emprego aqui outro ali, estes trabalhadores foram configurando ao longo dos anos o surgimento de um novo trabalhador rural, o bóia-fria.<sup>130</sup>

<sup>127</sup> A “Operação Bóia-Fria” desenvolveu-se no período de junho a setembro/93 na região de Patrocínio/ MG e Carmo do Paranaíba/MG, não obstante a partir do respectivo Relatório se possam extrair dados concernentes à questão trabalhista rural em diversas localidades do País e a questões sociais exógenas que se entrelaçam com a questão trabalhista local. Constitui marco importante da ação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio, já que a ação dos auditores fiscais teve por “finalidade apurar denúncias feitas pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio” e teve por objetivo: 1. detectar trabalho análogo ao trabalho escravo; 2. fazer o mapeamento das propriedades rurais infratoras; 3. fazer fiscalização ostensiva com lavratura de A.I. (auto de infração); 4. realizar operação desmonte dos “alojamentos”; 5. fazer acompanhamento dos acertos trabalhistas e do retorno dos “bóias-frias” aos locais de origem. Cf. MINAS GERAIS. *Relatório da operação ‘bóia-fria’...*, 1993.

<sup>128</sup> VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b, p. 42.

<sup>129</sup> Cf. PERES, *Modernização das relações de trabalho*, 2003.

<sup>130</sup> “A designação ‘bóia-fria’ não tem classificação jurídica; decorre porém das condições de serviço daqueles trabalhadores. Cumprem extenuante jornada de trabalho; já bem cedo são conduzidos às áreas rurais onde prestam seus serviços. Geralmente em meio de transporte, quase sempre sem qualquer conforto e desprovido de maior segurança, fornecido pelo tomador dos serviços. Dada a distância da cidade ou de suas residências e à falta de meios para se preparar as refeições, estas são preparadas antes e tomadas em estado natural (frias) no próprio local de trabalho nas condições descritas acima. Em geral, o trabalho ‘bóia-fria’ está afeito às safras agrícolas ou a qualquer outra atividade onde se extraíam, nas ocasiões próprias, produtos naturais, cultivados ou não, em grande escala, cuja execução requeira a imediata utilização de contingentes de mão-de-obra, cuja remuneração por costume é estabelecida por unidade de produção. A título de exemplo pode-se mencionar o trabalho de colheita do café por ocasião da safra cafeeira em diversas regiões do Brasil; o corte da cana-de-açúcar nas regiões produtoras; o plantio de mudas de eucalipto e o corte das árvores para a indústria de celulose na região do vale do aço; o corte e carregamento de árvores para a preparação do carvão natural a ser utilizado em usinas siderúrgicas; o desmatamento e reflorestamento de reservas utilizadas como insumo pelas grandes indústrias cerâmicas, o cultivo do cacau no sul da Bahia, a extração do sisal no nordeste do país, apanhadores de laranja no estado de São Paulo”. A característica desta modalidade de trabalho está em que, a despeito da enorme flexibilidade na prestação dos serviços e da mobilidade do trabalhador, em regra, subordina-se ao regime empregatício, dadas as condições de prestação dos serviços. Tal espécie de trabalho, dadas a sazonalidade e a pulverização territorial e da natureza das diversas frentes de trabalho, responde por alto índice migratório de regiões mais pobres do país para tais regiões. Normalmente, sujeitam-se a condições precárias e de sujeição ao jugo de intermediadores de mão-de-obra de empresários

### 2.1.1 A situação dos trabalhadores rurais

À grande oferta de mão de obra pelo segmento de atividade econômica dedicado à cafeicultura, bem como de padrões de remuneração superiores à média percebida pelos demais trabalhadores do setor rural<sup>131</sup>, contrapunham-se insuportáveis condições de trabalho.

A ação fiscal conhecida como “Operação Bóia-Fria”, desenvolvida na região de Patrocínio e Carmo do Paranaíba, em decorrência de denúncia das condições dos trabalhadores pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio, realizada em 1993, a par da insuficiência dos recursos operacionais e humanos disponíveis, executou seu planejamento em 61 das 660 propriedades rurais existentes na região, no período de 21.06.1993 a 22.08.93, com estratégias operativas previstas para oito etapas.

A “Operação” foi realizada por apenas nove auditores fiscais disponíveis para a região, dentre eles seis auditores, dois engenheiros do trabalho e um médico do trabalho. A empreitada logrou inspecionar, de forma direta ou indireta, cerca de 4.500 trabalhadores “bóias-frias”.<sup>132</sup>

TABELA 4

Número de estabelecimentos fiscalizados na “Operação Bóia-fria”, segundo o tamanho da propriedade

Área	Número de propriedades
até 200 há	46
de 200 a 1.000 ha	13
acima de 1.000 ha	02
<b>Total</b>	<b>61</b>

**Fonte:** MINISTÉRIO DO TRABALHO (SUBDELEGACIA DO TRABALHO), *Relatório da operação bóia-fria*. Patos de Minas: SDT, 1993.

---

tomadores de seus serviços. Em relação a tais atividades, detectam-se grande inadequação e ausência quase absoluta de efetividade da legislação do trabalho. Cf. VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Questões de fato e jurídicas acerca dos ‘bóias-frias’*. Artigo não publicado, apresentado com base de estudos e debates do Grupo Trialto – Grupo de Juízes do Triângulo e Alto Paranaíba, em 1995a.

<sup>131</sup> VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b, p. 39.

<sup>132</sup> MINAS GERAIS. *Relatório da operação ‘bóia-fria’...*, 1993, *passim*.

Constata-se que a ação repressiva pôde atingir um universo correspondente a apenas cerca de 10% do conjunto das propriedades existentes na região, tendo a equipe de auditores fiscais se valido de “todo o nosso efetivo fiscal (6 agentes)” e de um esforço abnegado e incomensurável no seu empenho em “erradicar, de maneira incisiva, o trabalho escravo que macula as prósperas regiões do Alto Paranaíba e do Triângulo Mineiro”.

Qual um lutador aguerrido e conduzido por nobre causa, exaurido em suas forças ante a desproporção de seus recursos e a realidade a ser enfrentada, a insólita equipe concluiu seus trabalhos, constatando que o número de trabalhadores não alcançados é superior “àquele por nós fiscalizados” e que a situação detectada não constituía mais que uma pequena amostra da realidade da região.<sup>133</sup>

Tais informações, contudo, revelam a fidedignidade e representatividade da amostragem extraída da fonte de pesquisa.

Nos subitens abaixo, destacam-se os aspectos mais relevantes (tendo-se como parâmetro o grau de ofensa a direitos fundamentais dos trabalhadores, embora sem uma classificação hierárquica na ordem dos relatos) relativos às condições de trabalho presentes na região de Patrocínio no período antecedente à criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG.

#### 2.1.1.1 Absoluta falta de efetividade da legislação trabalhista

A histórica inspeção do trabalho na região constatou que 100% das propriedades atingidas pela ação fiscal não mantinham “registro regular dos trabalhadores ‘bóias-frias’”, além da “absoluta ausência de direitos trabalhistas”, na totalidade dos casos.<sup>134</sup>

No campo da segurança e da saúde do trabalhador, registrou-se a falta de fornecimento de equipamentos de proteção individual<sup>135</sup>, assim como a ausência de água potável, de banheiros e de sanitários.

---

<sup>133</sup> “Em verdade, cremos ter enxergado apenas a ponta – *rectius* “a ponta” – do *iceberg*, se levarmos em conta que o problema se estende também pelas regiões de Monte Carmelo e Araguari”. Cf. MINAS GERAIS. *Relatório da operação ‘bóia-fria’...*, 1993, p. 30.

<sup>134</sup> Férias e adicional de férias, 13º salário, repouso semanal remunerado, FGTS, salário-família, recibos de pagamento, termo de rescisão contratual e direitos previdenciários, dentre outros. Embora constatada a existência de alguns contratos de safra, tais não se prestavam à regularização da situação do trabalhador (registro do empregado) Cf. MINAS GERAIS. *Relatório da operação ‘bóia-fria’...*, 1993, p. 29.

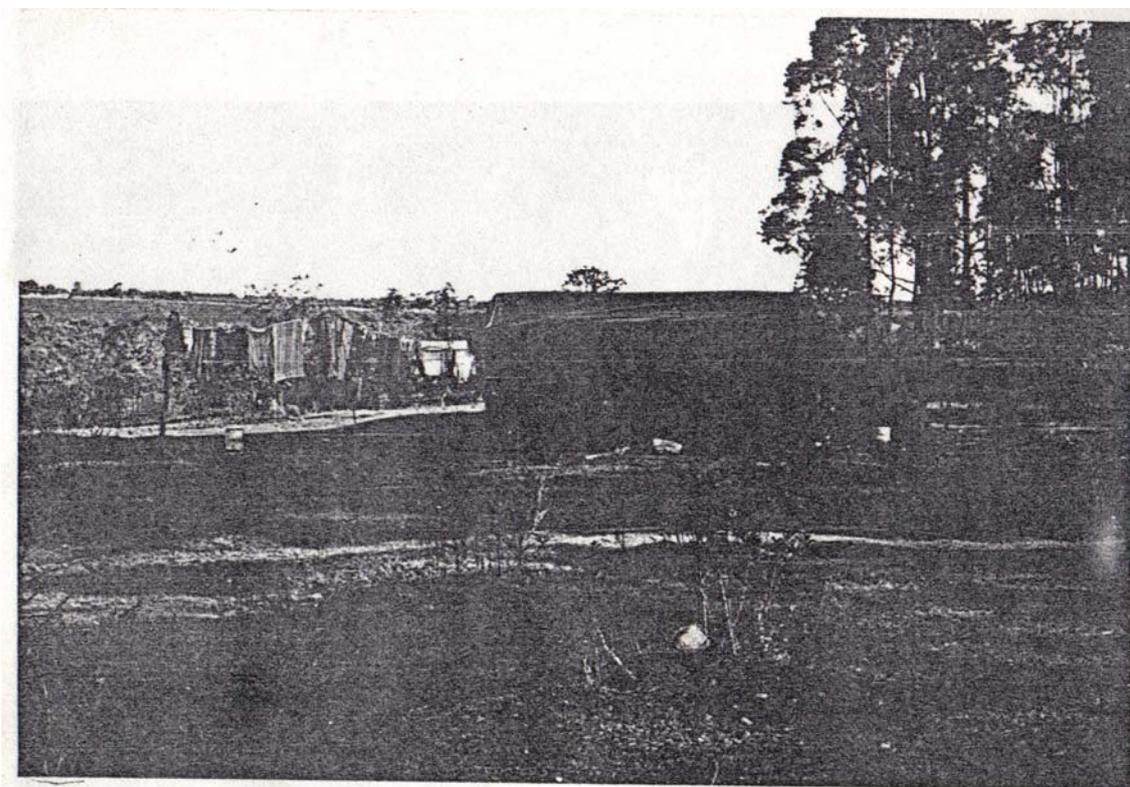
<sup>135</sup> Luvas, calçados, chapéus, etc.

Os alojamentos são, de todo, inadequados à acomodação dos trabalhadores, porque “construídos” mediante a sobreposição de lonas “vinil” sobre estacas, em piso de “chão batido”. Quando construídos sob a forma de galpões, tais alojamentos serviam à acomodação coletiva de um grande número de trabalhadores, comumente acompanhados de suas famílias (esposas e filhos). Consta do relatório fiscal que:

Os alojamentos são, de todo, inadequados à acomodação dos trabalhadores, porque “construídos” mediante a sobreposição de lonas “vinil” sobre estacas, em piso de “chão batido”. Quando construídos sob a forma de galpões, tais alojamentos serviam à acomodação coletiva de um grande número de trabalhadores, comumente acompanhados de suas famílias (esposas e filhos). O realismo e a eloquência desse “estado de coisas” impõem a transcrição parcial do relatório fiscal, em sua literalidade:

“[...] ‘alojamentos’ eram improvisados em pedaços de pau cobertos com lona plástica. Em alguns “alojamentos” encontrados pela fiscalização todos dormiam no chão e juntos: homens, mulheres, menores, casados, em condições subumanas”.

Invocam-se as ilustrações abaixo pela força de sua eloquência:



**FIGURA 1** – Alojamento de trabalhadores objeto de ação fiscal na “Operação Bóia-Fria”

**Fonte:** Delegacia do Trabalho. Relatório de ação fiscal SDT p. 33

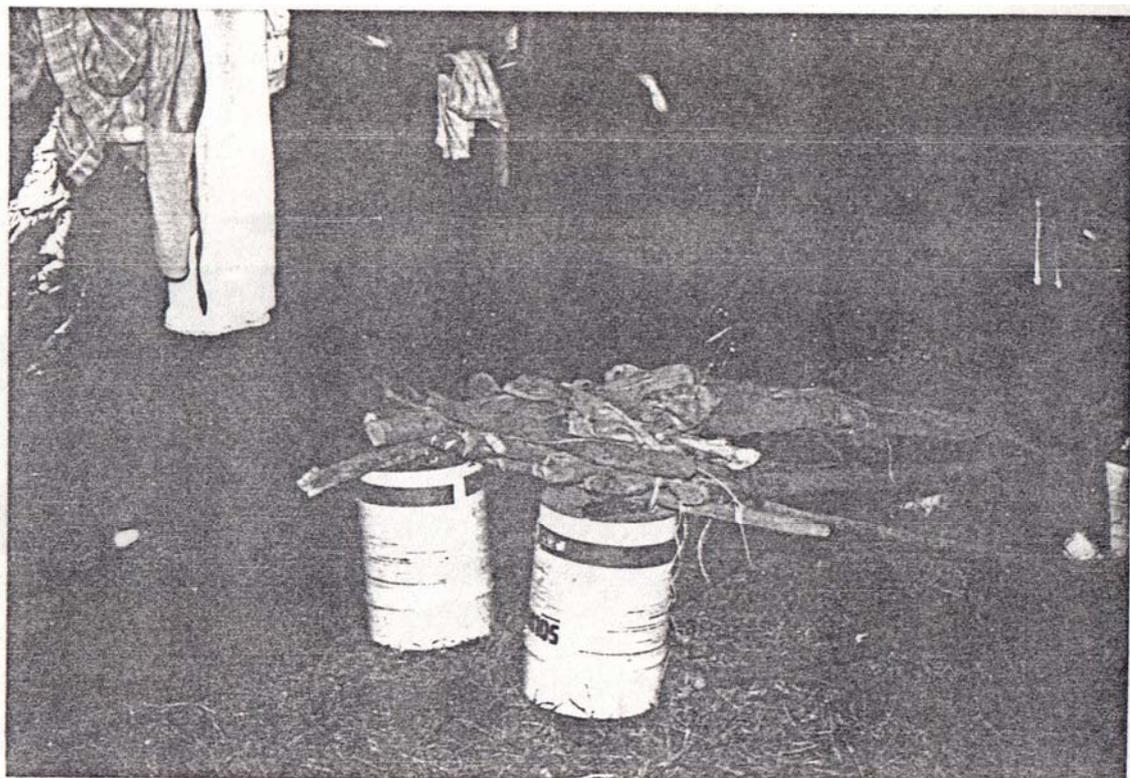


**FIGURA 2** – Alojamento de trabalhadores objeto de ação fiscal na “Operação Bóia-Fria”

Fonte: Delegacia do Trabalho. Relatório de ação fiscal SDT p. 33

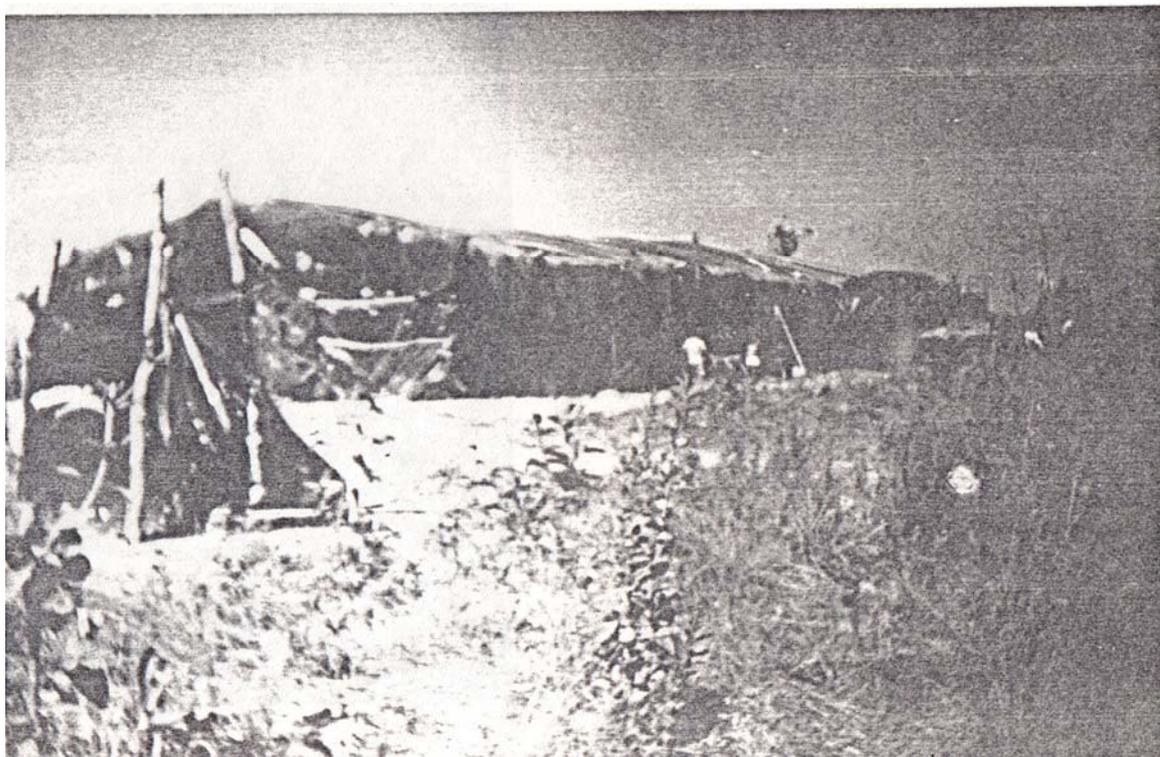


**FIGURA 3** – “Dormitório” de trabalhadores objeto de ação fiscal na “Operação Bóia-Fria” Fonte: Delegacia do Trabalho. Relatório de ação fiscal SDT p. 34.



**FIGURA 4** – “Dormitório” de trabalhadores objeto de ação fiscal na “Operação Bóia-Fria”

**Fonte:** Delegacia do Trabalho. Relatório de ação fiscal SDT p. 34



**FIGURA 5** – Alojamento coletivo de trabalhadores sem banheiro, sem sanitário e sem água potável objeto de ação fiscal na “Operação Bóia-Fria” – Subdelegacia do Trabalho

**Fonte:** Delegacia do Trabalho. Relatório de ação fiscal SDT p. 35



**FIGURA 6** – “Banheiro” coletivo de trabalhadores objeto de ação fiscal na “Operação Bóia-Fria”

**Fonte:** Subdelegacia do Trabalho. Relatório de ação fiscal SDT p. 39

#### 2.1.1.2 Intermediação ilícita de mão-de-obra: a figura metafórica do “gato”

O recrutamento e a arregimentação de trabalhadores<sup>136</sup> nas mais diversas regiões do País, são entregues a intermediários, que se profissionalizaram na habilidade de motivar, contratar e conduzir trabalhadores para as frentes de trabalho sazonais, onde quer que elas existam.

A arregimentação desses trabalhadores de seus locais de origem, quase sempre, assume a forma de “aliciamento”, com a utilização de expedientes imorais e ilusórios, consistentes em promessas de elevada remuneração e boas condições de trabalho, inclusivamente em relação aos alojamentos.

Uma vez no destino, passa o trabalhador a guardar estreito vínculo de dependência para com o intermediário responsável por sua “contratação” e condução até à

<sup>136</sup> O relato da “Operação Bóia-Fria” registra a existência de “Grande número de menores (de 10 até 18 anos) trabalhando na ‘panha do café’ [...] vieram com suas famílias: marido, esposa e filhos maiores e menores (de 0 a 18 anos)”. MINAS GERAIS. *Relatório da operação ‘bóia-fria’...*, 1993, p. 10.

frente de trabalho, bem como pela coordenação do seu trabalho, até o término da prestação de serviços, cabendo-lhe também responder por seus atos perante o tomador dos serviços. Essa intermediação ocorre mediante o recebimento, pelo intermediador de mão-de-obra, de percentual incidente sobre a remuneração auferida pelo trabalhador incluído na lista dos que foram contratados sob sua responsabilidade direta.

Desde a inclusão na lista, os candidatos ao trabalho sazonal já começam a se enredar em uma trama que os acompanhará até o término do contrato de trabalho, com a contração de uma dívida inicial correspondente aos valores das passagens ou do frete fornecido pelo futuro tomador dos serviços, da qual jamais se desprenderá ou custará a se desvencilhar.

Os primeiros rendimentos desse trabalhador itinerante destinam-se ao pagamento do transporte e demais dívidas iniciais. No entanto, à absolução da dívida inicial não se segue o alcance da liberdade para o uso de seus ganhos segundo seu juízo e sua vontade, porquanto, desde o primeiro dia, as dívidas relativas a despesas com alimentação e as demais necessárias ao sustento pessoal e/ou familiar do trabalhador só podem ser contraídas com o intermediário (conhecido popularmente pela alcunha de “gato”), que, então, passa a assumir a condição de comerciante nas frentes de serviço por ele atendidas.

Essa espécie de endividamento, dadas as condições do trabalho e os valores cobrados, ensejava o aviltamento da condição do trabalhador, cuja dívida chegava a atingir até 100% do valor por ele recebido como pagamento dos serviços prestados.

Em várias propriedades, as “cantinas” disponibilizadas pelos intermediários de mão-de-obra aos trabalhadores para a aquisição de mercadorias para consumo e sobrevivência eram dotadas de consideráveis estoques de aguardente de qualidade inferior<sup>137</sup> e não raramente encontravam-se trabalhadores alcoolizados em serviço.<sup>138</sup> Quando não em serviço, é fácil supor que a bebida alcoólica era o ópio encarregado de acomodar os espíritos à sujeição de toda sorte de condições que lhes minavam, a cada dia, a auto-estima.

A planilha de pagamentos realizados a empregados temporários da Fazenda Santa Maria correspondente ao período de 29/05/93 a 12/06/93 (fls. 47) é reveladora dessa situação, conforme demonstra a TAB. 5.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> “Cachaça 51”.

<sup>138</sup> Cf. MINAS GERAIS. *Relatório da operação ‘bóia-fria’...*, 1993, p. 10.

<sup>139</sup> Dados colhidos diretamente da planilha de pagamento apreendida em ação fiscal realizada por ocasião da “Operação Bóia-Fria” Cf. MINAS GERAIS. *Relatório da operação ‘bóia-fria’...*, 1993, p. 47.

TABELA 5

Demonstrativo do *Truck Sistem* adotado por intermediadores de mão-de-obra (“gatos”) em propriedades rurais na região de Patrocínio/MG (1993)

Nome do Empregado	Valor Remuneração Apurada	Débito Apurado	Valor Recebido	Recebido em %
José Lourenço	3.640.000	2.177.000	1.463.000	40%
Cláudio Gomes	1.740.000	1.600.000	140.000	8%
Edivaldo A. Silva	2.760.000	0	2.760.000	100%
Lourival Santana	3.520.000	2.257.500	1.262.500	36%
João de Oliveira	3.680.000	3.680.000	0	0%
João Vitorino	4.000.000	4.000.000	0	0%
Édio Vitorino	2.720.000	2.720.000	0	0%
Antonio Emerino	1.320.000	662.800	657.200	49%
João Cordeiro	3.720.000	1.859.000	1.861.000	50%
Edson Dias	1.760.000	1.763.000	87.000	5%
Leonildo Mariano	8.640.000	5.536.000	3.104.000	36%
Ronaldo Andrade	1.120.000	1.120.000	0	0%
Aparecido P. Reis	1.320.000	1.320.000	0	0%
Joaquim Camilo	2.760.000	2.198.000	562.000	20%
José Cordeiro	7.280.000	2.574.000	4.706.000	64%
Aparecido Santos	1.320.000	1.320.000	0	0%
José Tavares	1.740.000	1.326.000	414.000	24%
Aparecido Paulino	2.040.000	1.659.500	380.500	18%

O pagamento da remuneração remanescente devida a uma família em que trabalhavam esposa e filhos, após a dedução das despesas com sobrevivência, era efetuado diretamente ao varão familiar, sem que os demais prestadores consangüíneos de trabalho recebessem o rateamento da remuneração que lhes era devida.

A característica fundamental da relação entre o intermediário de mão-de-obra (“gato”) e o trabalhador que se submetia à sua “liderança” e coordenação era que o primeiro exercia sobre o segundo absoluto controle. Tal controle era unilateral e se estendia aos itens comercializados, à produção e à contabilização dos valores a serem recebidos a título de remuneração.<sup>140</sup>

A remuneração do intermediário de mão-de-obra correspondia a percentual cobrado tanto do tomador dos serviços (entre 3% e 7%) quanto do trabalhadores.<sup>141</sup> Por isso, tais intermediários auferiam, por vezes, rendimentos iguais ou superiores aos dos pequenos e

<sup>140</sup> “Desde uma caixa de fósforos ou de uma carteira de cigarros até o controle de sua produção e o ‘acerto’ com cada um. Tudo é anotado na sua caderneta, inclusive a parca alimentação que é sempre cobrada a preços aviltantes” Cf. MINAS GERAIS. *Relatório da operação ‘bóia-fria’...*, 1993, p. 27.

<sup>141</sup> MINAS GERAIS. *Relatório da operação ‘bóia-fria’...*, 1993, p. 27.

médios produtores da região, o que os transformava em autênticos aliciadores de mão-de-obra, com a utilização dos mais diversos meios suasórios e ilusórios dos trabalhadores para retirá-los de suas regiões de origem. Feita a remoção desses trabalhadores para os locais das frentes de trabalho, passavam estes a depender exclusivamente da vontade do intermediário de mão-de-obra, perdendo, portanto, a autonomia pessoal até mesmo para interromper a prestação de serviços.<sup>142</sup>

Muitos desses trabalhadores eram impedidos de desligar-se do trabalho enquanto estivessem endividados, uma vez que, nesse caso, não lhes era fornecida a condução necessária e muitas outras restrições. Os auditores fiscais do trabalho detectaram, nessas circunstâncias, a existência de trabalho prestado em condições análogas à de escravo, comprovando, portanto, a tipificação de conduta criminosa nos termos específicos do art. 149 do Código Penal Brasileiro. Cerca de 90% das propriedades inspecionadas haviam “institucionalizado” a ocupação de trabalhadores em condições análogas à de escravo.<sup>143</sup>

Tal sistema de recrutamento de mão-de-obra, por via oblíqua, acabava por se tornar um forte atrativo para candidatos mais ousados e dotados de características pessoais propícias ao exercício da função de intermediação de mão-de-obra. Não resta dúvida que se trata de personagens irrequietos, desbravadores e que, com o passar do tempo e o acúmulo de experiência, tornam-se capazes de arregimentar trabalhadores por diversas regiões do país, por onde espalham seus tentáculos. Por isso, acabavam por acumular fortes influências no âmbito tanto dos proprietários rurais, que também passam, de certo modo, a se submeter às suas imposições, quanto dos trabalhadores, principalmente. A astúcia e a vivacidade desenvolvidas no exercício do mister talvez tenha sido, quiçá, o fator determinante para o recebimento da designação metafórica de “gatos”.

Todas as propriedades inspecionadas, sem exceção, valiam-se dos préstimos do intermediário de mão-de-obra (“gato”), havendo propriedade em que atuavam, simultaneamente, dez desses.

---

<sup>142</sup> Uma das ações fiscais integrantes de etapa operacional da “Operação Bóia-fria”, realizada no dia 10.08.93, localizou 70 homens sujeitos a labor nessas condições na Fazenda Santa Maria, o que constitui amostragem convincente da ampla prática dessa espécie de delito no período precedente à criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG. A esta se seguiram as ações realizadas nas Fazendas Santa Fé, Chaparral e Altônia, que resultaram na lavratura de cerca de dez autos de infração. Cf. MINAS GERAIS. *Relatório da operação ‘bóia-fria’...*, 1993, p. 06-07.

<sup>143</sup> MINAS GERAIS. *Relatório da operação ‘bóia-fria’...*, 1993, p. 27.

A auditora fiscal Miriam Terezinha Vasconcelos da Silveira<sup>144</sup>, depois de longos anos de atuação na região, analisa a situação do ponto de vista do trabalhador, para identificar que este alimenta a idéia fixa de procurar ganhar no período da ocupação sazonal o suficiente para a sobrevivência nos períodos de entressafas. Longe de sua família e distante de qualquer outro atrativo que não seja o trabalho, quer ele trabalhar “dia e noite” e produzir o máximo possível. Recusa-se, por exemplo, a permitir-se o cumprimento de intervalo intrajornada, que não pode ir além de quinze minutos. Assim, à sedução das promessas do intermediador de mão-de-obra soma-se o afã de produzir o máximo possível. A falta de hábito proveniente dos períodos de ociosidade acaba por tornar o trabalho extenuante um fator de adoecimento. Nesse caso, toda sorte de prejuízos advindos da paralisação por doença, inclusivamente as despesas com transporte, atendimento médico e remédios, são “riscos do negócio”, que correm por sua própria conta. Cabe-lhe, portanto, o reembolso de todas as despesas ao intermediador de mão-de-obra, em caso da necessidade da interferência nos custos da recuperação da saúde do trabalhador.

A ação estatal, num contexto como esse, não conta com a simpatia, adesão, apoio ou cooperação dos trabalhadores, que, de certo modo, passam a deslegitimar também a ação sindical. Por isso, eles sentem-se, muitas vezes, cúmplices do tomador dos serviços, o que na prática significa uma aliança quase espontânea entre ambos no sentido da adoção de estratégias destinadas a neutralizar a ação repressora dos agentes estatais.

Nesse sentido, e paradoxalmente, pode-se anteciper que a falta de efetividade da legislação trabalhista conta com o beneplácito e o endosso dos próprios trabalhadores, não sendo incomum a adesão deles a apelos patronais no sentido da ocultação, com o objetivo de esquivar-se da ação fiscalizadora do Ministério do Trabalho.<sup>145</sup>

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio (STRP) detectou, no âmbito das relações de trabalho afetas à sua representação, a complexidade de tais problemas, os quais, a partir de então, passaram a ser enfrentados, inicialmente, de forma isolada e, posteriormente, em conjunto com as demais instituições do trabalho, até a constituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG.

---

<sup>144</sup> SILVEIRA, Miriam Terezinha Vasconcelos da, CIF 30314-3. Entrevista não dirigida, concedida em 09-10-2006. [Auditora Fiscal vinculada à Subdelegacia do Trabalho, em cuja área de atuação se localiza a região de Patrocínio].

<sup>145</sup> Beira à jocosidade a narrativa da subdelegada do Trabalho do município de Uberaba acerca de ação fiscalizadora realizada em meados da década de noventa em empresa cujos trabalhadores, ao anteverem o início da ação fiscal, esconderam-se dentro de “tambores” até que os auditores fiscais desistissem da ação fiscal, o que ensejou o abortamento da ação flagrante.

Os pontos mais relevantes do diagnóstico do SRTTP referem-se ao amplo descumprimento dos direitos trabalhistas dos assalariados rurais da região, com destaque para: falta de anotação da carteira profissional; precárias e perigosas condições em que se verificava o transporte dos trabalhadores até as frentes de trabalho; crescimento dos acidentes de trabalho; ausência de prevenção ou proteção ao trabalhador no manuseio de agrotóxicos, que expõem a risco imediato e futuro a saúde do trabalhador; abuso na utilização do sistema de remuneração por tarefa; condições de trabalho e de vida dos trabalhadores em seus locais de trabalho; intermediação de mão-de-obra por agenciadores (aliciadores) de mão-de-obra (“gatos”)<sup>146</sup>, com a completa sujeição dos trabalhadores e esses intermediadores; uso do *truck sistem*; condições dos alojamentos fornecidos aos trabalhadores; imensa rotatividade da mão-de-obra; agravamento dos conflitos trabalhista na região; desentrosamento entre as atividades do Sindicato e dos órgãos públicos; e ausência de negociação coletiva voltada para a solução de tais problemas.

### 2.1.2 Cultura, dilemas e paradoxos da empresa rural na região de Patrocínio

Em abalizada avaliação histórico-evolutiva do contexto regional das relações de trabalho, a auditora fiscal Míriam T. V. da Silveira<sup>147</sup> destaca aspecto cultural de significativa importância para a compreensão das tensas relações entre as instituições do trabalho e as entidades de representação empresarial, apoiadas por outros segmentos da sociedade local. Os proprietários rurais tomadores de serviço daqueles trabalhadores sazonais, àquela época desprovidos de uma estrutura mínima para o recebimento de grande contingente dessa mão-de-obra, não se sentiam, definitivamente, responsáveis pelas condições de trabalho, de vida, de proteção e de saúde destes trabalhadores pelo fato não estarem diretamente vinculados às suas propriedades, mas aos gatos.

Tratava-se de uma situação socialmente aceita e de acordo com uma concepção civilista da contratação do trabalho. Por isso, a concessão de áreas “residenciais”

---

<sup>146</sup> Na visão do STRP, os agenciadores de mão-de-obra comercializam “a força de trabalho alheia como se dela fosse dono”, além de terem completa ascendência sobre a vida privada de tais trabalhadores, possuem controle absoluto sobre suas ações e interesses contratuais na frente de trabalho.

<sup>147</sup> SILVEIRA, Miriam Terezinha Vasconcelos da, CIF 30314-3. Entrevista não dirigida, concedida em 09-10-2006.

(alojamentos) à beira de rios ou riachos contíguos às lavouras de café já significava um ato de boa-vontade para quem não se compreende responsável por este “estado de coisas”.

A persistência de fortes traços culturais nos quais está enraizada a mentalidade civilista nos contratos de prestação de serviços firmados com intermediários de mão-de-obra e nas suas relações com os trabalhadores contratados nessas condições explica a indignação e a forte reação dos setores empresariais rurais da região contra a atuação das instituições do trabalho, com exigências decorrentes da concepção tutelar do trabalhador, característica da legislação trabalhista.

Embora a maioria dos trabalhadores ocupados na região seja constituída de trabalhadores temporários vindos de outras regiões, a questão trabalhista local não se resume às relações temporárias de trabalho.<sup>148</sup>

A questão trabalhista na agropecuária foi percebida pelos setores empresariais rurais com vezo de dramaticidade, porém com conseqüências reais em detrimento das atividades produtivas e da ampliação das possibilidades de desenvolvimento da atividade rural e da ocupação.

Em seu diagnóstico acerca das relações de trabalho e do modo de produção rural na região (agricultura e pecuária), o Sindicato Rural de Patrocínio anota que, ao lado de grandes empresas rurais, reúnem-se pequenos e médios produtores rurais dedicados à atividade rural de subsistência.

A insuportabilidade dos custos sociais e econômicos do modelo de organização do trabalho, bom como da sua regulamentação e solução de conflitos, tem gerado o desemprego e o desestímulo ao produtor rural. O temor das conseqüências decorrentes da manutenção de contratos de longo prazo na pecuária reduziu consideravelmente as relações de trabalho de maior duração, o que vem estimulando uma maior rotatividade das contratações.

O contrato de emprego foi sendo substituído, paulatinamente, por contratos de prestação de serviços sob regime de pequena empreitada para a realização de tarefas antes realizadas por empregados permanentes. Mesmo as atividades principais, como a exploração da produção leiteira, tem sido transferida para arrendatários, parceiros ou meeiros, com o fito de se preservar a natureza não trabalhista das relações de prestação de serviços.

A despeito de tais alterações na forma de contratação, a ação das instituições do trabalho vinha ignorando a autonomia do trabalhador na prestação dos serviços, a ausência de interferência do proprietário no desenvolvimento das atividades produtivas, a participação

---

<sup>148</sup> Cf. FUJIWARA; ALESSIO; FARAH, (orgs.) *20 experiências ...*, 1999, p. 56.

societária do prestador dos serviços nos resultados da produção do leite, a regra do arrendamento permissiva do cultivo sob regime de meia de parte da propriedade sob direção exclusiva do parceiro-meeiro-arrendatário, a cláusula de moradia desse trabalhador como integrante do contrato societário, o recebimento de rendimentos societários em razão da associação produtiva pretendida pelos contratantes, a possibilidade e efetiva contratação de terceiros ou a participação de familiares do sócio prestador de serviços no cumprimento do contrato, de tal modo a compreender cada um desses itens como cláusulas de contrato de emprego.

Nessa situação, agravada pelas formalidades processuais concernentes à presunção de existência de vínculo de emprego<sup>149</sup>, com transferência da responsabilidade da prova em contrato pelo sócio-arrendante-meeiro, cresceram as preocupações dos proprietários rurais, em especial dos pequenos e médios empresários.

O sistema de relações de trabalho inspirou na categoria produtora local um sentimento de “acuamento” em relação à ação das instituições do trabalho. Os setores da cafeeicultura e da pecuária passaram a se sentir extremamente penalizados ante as “dificuldades advindas da área trabalhista”.

Muitos foram os empregadores que deixaram de potencializar a capacidade produtiva de seus empreendimentos, preferindo deixar de reinvestir em suas propriedades e, aos poucos, ir migrando para setores não produtivos ou “menos arriscados”.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> A compreensão da sociedade local acerca de tais presunções pode muito bem ser traduzida em máxima reiterada popularmente no cotidiano da vida no sentido de que: “uma mentira afirmada em juízo pelo trabalhador-reclamante vale por dez verdades afirmadas pelo tomador de mão-de-obra rural”. Cf. VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b, p. 38 (Diagnóstico acerca das relações de trabalho e modo de produção rural na região de Patrocínio - § Sob a ótica do Sindicato Rural de Patrocínio).

<sup>150</sup> Em conversações preparatórias da constituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG registraram-se depoimentos espontâneos de proprietários rurais cuja eloquência revela o paroxismo da crise do sistema de relações de trabalho local: a) O primeiro refere-se ao proprietário rural que procedeu à destruição de 20 casas destinadas à residência de trabalhadores rurais em sua propriedade. Não queria ele deixar-se tomar do sentimento humanitário que sempre lhe traía na hora da contratação no sentido de conceder moradia ao trabalhador contratado, ainda que esta circunstância lhe significasse maior ônus em eventuais demandas trabalhistas. Desta sorte estaria libertado desta revoltante situação, que, a seu ver, significa a desagregação das relações sociais no campo, vez que não havia mais a relação quase familiar entre trabalhadores e proprietários rurais como lembra ocorrer no caso de seus ancestrais, os quais eram “padrinhos de casamento e dos filhos dos proprietários”; b) O segundo retrata o caso do proprietário que, desiludido, mandou destruir suas lavouras de café em plena produção para em seu lugar lançar “sementes de capim braquiara” para, então, dedicar-se à criação de “gado de corte”, uma vez que nesta atividade com apenas um ou dois “retireiros para olhar-lhe o gado, tocaria o negócio”, ao passo que “na lavoura de café, todo ano era obrigado a contratar centenas de trabalhadores, o que fatalmente lhe custaria muita ansiedade, vergonha e dores de cabeça” (Cf. VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b, p. 38. OS.: a riqueza de detalhes decorre de reminiscências posteriores deste pesquisador, que presenciou pessoalmente os depoimentos referidos e aqui complementa o relato retro citado).

Os que permaneceram optaram pela supressão de vantagens contratuais espontâneas enraizadas na cultura das relações de trabalho, o que não se verificou sem conseqüências sociais e econômicas. Dentre elas, exemplifica-se a supressão de moradias rurais gratuitas aos trabalhadores.

No campo das relações sociais, tais medidas passaram a compor um conjunto de fatores determinantes do “afrouxamento” dos vínculos sociais baseados na consideração e confiança ínsitas à tradição das relações laborais duradouras. Nesse sentido, transcreve-se que

Se, antes, fornecia-se “gratuitamente” ao trabalhador casa para morar, leite, terreno para plantio, e outras vantagens acessórias, hoje o proprietário se vê ‘obrigado’ a cancelar todos estes benefícios. Se um membro da família ajuda ao trabalhador a realizar suas tarefas corre-se o risco também de se ter que arcar com todas as obrigações trabalhistas em relação a este, como se contratado como empregado fosse. Trabalhadores mais antigos de propriedades rurais da região agem como se fossem verdadeiros donos, eis que, cientes das conseqüências de uma reclamação trabalhista, passam a agir de forma irreverente a fim de provocarem resilição contratual, mediante dispensa injusta e conseqüente recebimento de seu ‘direitos’.<sup>151</sup>

Ao lado de outros fatores significativos das transformações econômico-laborais, concorre indubitavelmente para o agravamento da crise local da organização do trabalho a desfuncionalidade normativa, organizacional e operacional do sistema de organização do trabalho.

Na cafeicultura, os proprietários agrícolas, organizados em torno da Associação dos Cafeicultores de Patrocínio, apresentavam argumentos no sentido da impossibilidade de cumprimento da legislação trabalhista, além do argumento meramente operacional no sentido da inexistência de número de carteiras de trabalho fornecidas pelo Ministério do Trabalho para a efetivação do registro do contrato de trabalho.<sup>152</sup>

Relativamente a auto de infração lavrado pelo Ministério do Trabalho, em 1993, que apontava como infrações: falta de registro do trabalhador em livro, ficha ou sistema eletrônico competente, falta de exames médicos periódicos, ausência de paredes de alvenaria em alojamentos e falta de apresentação de outros documentos trabalhistas solicitados pela auditoria fiscal, o proprietário rural apresentou defesa, protocolada em 20.08.93, em que se queixa de intensa movimentação dos trabalhadores vindos de diversas regiões do País com suas famílias, em busca de “pão” para seus filhos, que vagueiam de uma propriedade a outra, desertando-se das fazendas que os contrataram em busca de outras com oferta de melhores salários.

<sup>151</sup> VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b, p. 38 (Diagnóstico acerca das relações de trabalho e modo de produção rural na região de Patrocínio – Sob a ótica do Sindicato Rural de Patrocínio).

<sup>152</sup> Cf. MINAS GERAIS. *Relatório da operação ‘bóia-fria’...*, 1993, p. 28.

Além disso, muitas pessoas se juntam a um grupo de trabalhadores e adentram em suas propriedades sem que ninguém possa dar conta de sua existência na propriedade e, muito menos, solicitar documentos.<sup>153</sup>

Como se denota do texto acima, cujo estilo e gramática carregam, inusitadamente, um realismo expressivo de uma visão de mundo e de uma consciência dividida entre o impossível e o devido, o uso da paráfrase descaracterizaria por completo a mensagem subliminar que dele se extrai e a riqueza de seus detalhes. Cabe apenas focalizar aspectos irrelevantes do contexto, que envolvem a organização do trabalho em tais circunstâncias: a

---

<sup>153</sup> Sacrifica-se o método, pela extensão do arrazoado, para se atentar ao conteúdo do documento de cuja espontaneidade e realismo não se pode privar o leitor: “(A) Nesta época do ano, considerada especial, visto a colheita de café, que se considera como uma frente de trabalho em toda região, é sabida, em vários lugares do país, especialmente nos arredores do norte do Paraná, Norte de Minas, Sul da Bahia, Pernambuco, e demais regiões, que se predomina a miséria. Muitas são as famílias, que saem aqui acolá, a procura de pelo menos um pedaço de pão para matar a fome de seus filhos. Estas mesmas famílias, quase sempre viajam em grupos, mantendo como condução, as diversas caronas, daqueles que tem coragem de da-la-ás (sic). Assim eles migram de locais em locais, onde possuem trabalho, e ali se instalam. Assim acontece com a maioria dos bóias-fria. Parte deles, às vezes são trazidos (sic) em especial de algum lugar, mas em grande parte se desertam da fazenda que os trouxeram (sic) e vão para as outras que estão oferecendo melhores salários. Isto é a realidade. Nesta época, entra (sic) em cena, os homens que fazem o trabalho de contactar as pessoas para realizar a colheita, e a eles são atribuídos o chamatório, ou apelido de GATO. Este Gato, quase sempre trabalha com diversas pessoas. Pessoas, que às vezes trabalham aqui hoje, no vizinho amanhã, depois no outro vizinho e assim por diante. A essas pessoas, é impossível mantê-las sequer exigir documentos (sic). Muitas das vezes, famílias inteiras chegam em determinadas propriedades, e ali se instalam, se aumenos (sic) [sem ao menos] ter sido contratadas. Pessoas, que se junta (sic) aos grupos de Bóias-frias, e se adentram na panha, vindo a chegar ao conhecimento do Gato, somente ao final do dia, e do patrão só meses depois, pois nem sempre têm condições de verificar a relação de turmas se continua a mesma. Exigir documentos destas pessoas, e até mesmo das pessoas, que vieram normalmente para a panha é tarefa impossível. Se tal fato fosse exigido a rigor, não chegaríamos a colher 10% da produção total. E piôr (sic), do que es (sic), digo, não estarem registrados, e ve-las (sic) morrendo de fome, assim como também, causando um caos ao país. A questão dos barracos de alojamentos, não são (sic) exatamente por nossa vontade que se encontraram em situações indevidas, mas por impossibilidade de se medir a quantia de pessoas, que ali se instalaram em época (sic) imediata, impossível de construção em melhoramentos (sic) do dia para a noite. Além do mais, muitas barracas, são montadas até mesmo pelos Bóias-fria, que entram, e se instalam, sem nosso conhecimento. Quanto ao fator documentos, o Governo pouco tem oferecido, A CONSIDERAR A FALTA DE CARTEIRA DE TRABALHO EM DIVERSAS REGIÕES DO BRASIL, o que impossibilita sua assinatura, O CAOS INCLUI A REGIÃO EM QUESTÃO. Os demais documentos solicitados, foram apresentados, na parte que nos foi possível socorrer a tempo, sabendo-se que os demais estavam vinculados a carteira, a qual não existia. Cumpre-me informá-lo, senhor Delegado, que do pessoal fixo de minhas propriedades Estão (sic) devidamente registrados, conforme prova que faço da xerox de recolhimento do FGTS, em anexo, fato que pode averiguar a V. sa. (sic), que nas atuais condições, para o empregador, E MELHOR REGISTRAR O EMPREGADO, DO QUE TE-LO EM CONDIÇÕES IRREGULARES?(sic), pois uma vez registrado tudo que acrescenta à folha são 2.7% da GRPS, porém, livrando do empregador do futura punição do Seguro desemprego, ou até mesmo uma indenização pelo resto da vida do empregado, até completar aos 65 anos de idade, em casos de acidentes de trabalho, ou até mesmo a morte. Pois sabes bem, que não haverá forma futura de provar ao INSS a sua vinculação. NOS DIAS DE HOJE, NÃO QUER A MAIORIA DOS EMPREGADOS SEREM REGISTRADOS, POIS O DESCONTO DE 8%, DE SUA FOLHA DE SALÁRIOS E PARA ELE UM VALOR NECESSÁRIO, NO MOMENTO (sic). Além dos problemas, de não estar disponíveis a carteira em sí (sic). TUDO QUE ESTOU RELATANDO PODERÁ SER COMPROVADO ATRAVES DE TESTEMUNHAS IDONEAS, SE NECESSÁRIO FOR, E AUMENTAR A EXPRESSÃO DESTA DEFESA. MEDIANTE ao exposto pede-se a V. Sa., que reconsidere os autos, e os torne sem efeitos, considerando ainda, que foram praticados os acertos de todos os direitos, conforme apresentado, ao prezado senhor, em ocasião oportuna anterior. Consideramos que não estamos ao todo certo, porém estamos caminhando conforme a condição do país, que exige, porém deixa a desejar, inclusive no fornecimento do maior documento do trabalhador, que é a carteira. Nestes termos p. e espera deferimento ao caso.” [Cf. MINAS GERAIS. *Relatório da operação ‘bóia-fria’...*, 1993, p. 02-03].

movimentação dos trabalhadores em grupos familiares, inclusivamente filhos de qualquer idade; o sentimento de liberdade e o desprendimento desses trabalhadores em relação a vínculos contratuais que não lhes impedem de transitar segundo lhe aprouver e as oportunidades que se lhes apresentam; ao lado da liberdade de retirar-se a qualquer momento da frente de trabalho, verifica-se a situação inversa, em que trabalhadores ingressam nas propriedades para irmanar-se aos demais trabalhadores nessas frentes de trabalho, sem qualquer possibilidade de controle; a inexistência de carteiras de trabalho em número suficiente nos órgãos públicos para o atendimento à demanda; a recusa ou o desinteresse dos trabalhadores pela anotação da carteira, em face da possibilidade do desconto da parcela de contribuição previdenciária que lhes incumbe; e a imprevisibilidade do número de trabalhadores atuantes numa frente de trabalho.

Tal circunstância exigiria do tomador de serviços a edificação de uma estrutura extraordinária para a manutenção do controle da situação e para o atendimento às exigências burocráticas da legislação trabalhista, inadequada para o tratamento normativo de uma situação como essa.

Não custa concluir que a preponderância da ação estatal repressiva pouco ou nada contribui para uma mudança estrutural desse quadro.

O texto prima por seu realismo. Nele despontam aspectos que se chocam agudamente com o arcabouço normativo que cobre tal realidade e, ainda, com o legalismo e com os métodos de interpretação e aplicação do direito segundo o paradigma liberal-individual-normativista-(neo)positivista, predominante na cultura jurídica nacional, da qual não se exclui a das instituições do trabalho, conforme se ilustrará nos tópicos seguintes.

Considera-se, no entanto, de extrema relevância a circunstância de que a incongruência da normatividade incidente sobre tais situações gera teratologias tais que – a despeito do incomensurável e heróico esforço do reduzidíssimo contingente de auditores fiscais responsáveis pela aferição do cumprimento da legislação trabalhista na região e apesar da criação de órgãos jurisdicionais na região e da atuação dos procuradores do Ministério Público do Trabalho – a ação dessas instituições não passa de mera ação simbólica, cujos efeitos não extrapolam os limites do caso isolado, de cada caso em particular, ressalvadas as exceções que confirmam a regra.

Denotou-se o crescimento de uma irresignação concertada entre o setores produtivos. No lugar do reconhecimento e acatamento dos programas legais e institucionais concernentes à regulação e organização das relações de trabalho, desenvolveu-se um forte espírito coletivo reativo à irracionalidade do sistema, responsável pelo enfraquecimento da

autoridade do Poder Público em suas atuações locais e pela adoção de condutas e medidas neutralizadoras da ação estatal, além do recrudescimento do conflito social.

Paradoxalmente, a grande maioria dos proprietários rurais da região reafirmou a convicção de que não deseja descumprir suas obrigações jus-laborais. No entanto, esbarra em situações de perplexidade, as quais, em seguida à revolta generalizada, transformam-se em motivo para o descumprimento, por princípio, da legislação trabalhista, por uma questão de sobrevivência. Consuma-se, portanto, a deslegitimação da regulamentação e das instituições do trabalho.

O maior desafio das instituições do trabalho reside na superação de incongruências normativo-operacionais em salvaguarda da efetividade dos direitos sociais, mediante adequação daquelas de caráter instrumental ou burocrático à realidade local, a fim de evitar que os transtornos causados por estas últimas sejam fator de desestímulo ao cumprimento das primeiras. É que os obstáculos emergentes das incoerências normativas das regras de caráter operacional ou instrumental acabam por servir de justificativa para o descumprimento generalizado dos direitos sociais.

Se do lado das empresas de menor porte verifica-se a inaptidão para o ingresso no campo da tecnologia substitutiva da contratação de mão-de-obra, as grandes empresas se encaminharam no sentido da aceleração da absorção da tecnologia disponível. Em termos práticos, a colheita realizada por mão humana ainda é a melhor alternativa para a maior durabilidade e vicejamento das lavouras, e a adoção de colheitadeiras na cafeicultura significa redução da produtividade e da vida útil das lavouras de café. Ainda assim, optou-se pela assimilação de tecnologias experimentais cujo impacto negativo nas lavouras, em comparação com o uso do trabalho humano, foi absorvido, uma vez que a minimização das conseqüências da crise da organização do trabalho no âmbito das respectivas atividades significou benefício compensatório dos custos de tal opção. A questão trabalhista persistiu, porém, em relação aos pequenos e médios produtores, cuja função social é indiscutível, tendo em vista os dados colecionados até aqui. É nesse setor que ainda persiste a maior oferta de postos e trabalho.

Exatamente nesse setor é que se detectam as profundas incongruências do sistema de organização do trabalho, nas suas diversas esferas de atuação do Poder Público, no âmbito tanto da administração quanto da regulamentação do sistema de solução de conflitos do trabalho.

Aspectos dessa crise sistêmica serão a seguir tratados pontual e exemplarmente, de forma a viabilizar seu contexto e o impacto no sistema da organização do trabalho e da administração de justiça locais.

### 2.1.3 Impactos de uma legislação simbólica: os desencontros entre a norma e a realidade

O caráter contrafactual é imanente a toda norma, desde as de simples etiqueta, passando por aquelas de natureza puramente éticas, até as normas jurídicas. Mas essa contrafactualidade se converte em *efetividade impossível*<sup>154</sup> quando a norma, em lugar de atender ao *dever-ser* – equilibrando expectativas de conduta –, passa a cumprir função exclusivamente sancionatória, sem que os seus destinatários assimilem-na como regra de conduta. Com isso, a norma que assim se qualifica deixa de cumprir sua finalidade primordial, que é a de prevenir (cumprindo função pedagógica e estimulando o surgimento de uma consciência social que institua na sociedade as condições mínimas necessárias a uma convivência social produtiva) e de solucionar conflitos sociais.

A inviabilidade pragmática do comando contido na norma torna-a um instrumento puramente punitivo, contra o qual seu destinatário não tem outra alternativa senão sujeitar-se à fatalidade de incorrer, eventualmente, em suas sanções, que é a única dimensão em que ela pode tornar-se efetiva.

A norma que se qualifica como de *efetividade impossível* perde sua função conformadora de condutas sociais. A ausência de aderência social, por falta de razoabilidade e bom senso normativo, torna-se objeto de repulsa e resistência social por parte de uma determinada comunidade. A característica dessa falta de aderência transcende à inadimplência normativa (inobservância por parte dos cidadãos destinatários da norma) comum a toda norma, em função de sua natureza contrafactual. Nesse caso, a não observância da norma torna-se generalizada e impõe desequilíbrios de tal ordem nas relações sociais que os resultados se tornam socialmente indesejáveis. É o caso da normatização, que, no lugar de minimizar os conflitos sociais, torna-se, ela própria, um dos fatores geradores da conflituosidade.

---

<sup>154</sup> Designa-se aqui como norma de *efetividade impossível* aquela que não logra observância espontânea por um número razoável de cidadãos a ela sujeitos. Em outros termos, o jargão popular que faz referência a “leis que não pegam ou não colam” bem explicita o sentido que aqui se confere à expressão. No entanto, quer-se restringir ao alcance desse conceito ou expressão aquele conjunto de normas cuja incongruência com a realidade torna o seu cumprimento extremamente oneroso, se não impossível, e enseja conseqüências sociais tão ou mais indesejáveis que a situação de vida que visa corrigir. Assim, por exemplo, a norma que estabelece prazo extremamente exíguo para o cumprimento de obrigações trabalhistas acessórias, que, dado o contexto em que deverá ser observada, gera a pressuposição generalizada para o seu descumprimento numa determinada comunidade, a despeito das conseqüências sancionatórias daí resultante. Os cidadãos a ela sujeitos preferem submeter-se às eventuais conseqüências de seu inadimplemento a sujeitar-se a incomensuráveis sacrifícios no esforço despendido para o seu cumprimento.

Consuma-se aqui a figura típica da absorção da emancipação pela regulação no Estado moderno, pelo que as práticas do Direito Social em nosso País destinam-se ao atendimento de objetivos liberais e de preservação do sistema capitalista. Daí que Boaventura Santos intui a idéia de que, segundo essa lógica, “todos os futuros seriam possíveis desde que estivessem contidos no futuro capitalista”.

Nesse passo, a mudança social não tem destino certo e confere ao direito a característica da opacidade, e as normas jurídicas passam a ter *eficácia simbólica* apenas. Uma legislação promulgada exclusivamente para produzir como efeito “o facto de haver uma lei sobre um dado domínio social e esse facto ter impacto público independentemente de se saber se a lei é ou não aplicada”.<sup>155</sup>

Esse sistema serviu aos países de todo o mundo capitalista, em qualquer posição em relação ao centro de poder (países periféricos, semiperiféricos e centrais). Instituições, normas jurídicas e até sistemas jurídicos completos foram transplantados dos países centrais para os periféricos, por imposição ou espontaneamente.<sup>156</sup>

Trata-se de um tipo de “dominação jurídica racional”, aparelhada por um sistema racional de leis universais e abstratas emanadas do Estado “que presidem a uma administração burocratizada e profissional, e que são aplicadas a toda a sociedade por um tipo de justiça baseado numa racionalidade lógico-formal”.<sup>157</sup>

Esse processo verificou-se na construção do arcabouço jurídico-institucional do sistema de relações do trabalho, que tem como suporte o paradigma da ciência moderna por via do qual se concebeu um modelo orgânico de sociedade que foi reproduzido na normatização e na institucionalização da gestão da organização do trabalho.

O resultado, entre nós, é que ainda não se pode reconhecer como presente o fenômeno da absorção da emancipação pela regulação, uma vez que o caráter historicamente simbólico da legislação trabalhista brasileira impede uma concepção instrumental do direito laboral. Isto é, essa legislação não experimentou ainda a sua função emancipatória, nem foi constituída com esse objetivo.

A pesquisa aqui desenvolvida pretende demonstrar pela via indutiva da análise de “fragmentos de realidade” afetos à região cujos problemas trabalhistas transformaram-se em nascedouro da experiência dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

---

<sup>155</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 176.

<sup>156</sup> SANTOS, *A crítica da razão indolente ...*, 2002, p. 176.

<sup>157</sup> SANTOS, *A crítica da razão indolente ...*, 2002, p. 142.

No sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, a persecução da efetividade da legislação do trabalho é vista como principal viés emancipatório do sistema de organização do trabalho e da administração da justiça, configurando-se na mais importante dimensão do princípio de democracia.

Nessa perspectiva, a apreciação crítica do sistema regulativo, do *modus operandi* das instituições do trabalho e do sistema tradicional de resolução dos conflitos trabalhistas ainda predominantes no país deverá ser feita na perspectiva da efetividade, ou não, dos direitos sociais.

Tem-se em mira a idéia de que a identificação das incongruências de um conjunto de normas de *efetividade impossível* é fator decisivo para que as instituições do trabalho brasileiras possam atuar em direção, por meio de uma transição paradigmática, a uma emancipação do trabalhador brasileiro, pelo menos em se tratando de uma emancipação em sentido fraco, cujo significado nada mais é que a busca da efetividade de direitos laborais já “conquistados” e inscritos na ordem jurídica.

Além disso, a se continuar insistindo na aplicação de normas de *efetividade impossível*, segundo um modelo punitivo-sancionatório, a invocação das conseqüências nefastas das ações institucionais baseadas na imposição de tais normas servirá sempre como desculpa para o descumprimento do conjunto dos direitos sociais.

#### 2.1.3.1 A inadequação normativa (1): o sacrifício dos direitos materiais pela rigidez na aplicação das normas instrumentais

Nesta seção, focaliza-se apenas ilustrativamente uma situação de incongruência entre norma trabalhista e o contexto de realidade objeto do conflito judicial. A inadequação da norma geral que rege o término dos contratos de safra agrícola e a ausência de norma local de adequação da primeira a contextos de realidade, complexos, singulares e irrepetíveis são fonte geradora e perene de conflitos. Circunstâncias que, embora de abrangência coletiva, cuja “trivialidade” não desperta nenhum interesse do conjunto das instituições, tornam-se decisivas para a crise do sistema de relações de trabalho local. O teor da ata de audiência realizada em 22/05/2000, nos autos da demanda trabalhista ajuizada perante a Vara do Trabalho de Patrocínio/MG, processo n. 00259/00, bem explicita a situação-problema. Por ela denotam-se,

exemplarmente, a insuficiência e a inadequação da norma invocada para reger situação comum nas relações de trabalho desenvolvidas na cafeicultura da região do TMAP.<sup>158</sup>

O caso revela uma situação conflitiva historicamente instalada no âmbito das relações de trabalho na região de Patrocínio até seu franco enfrentamento pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG.

Trata-se de “norma de efetividade impossível”, cuja serventia não é outra senão municiar as instituições do trabalho de critério valorativo de situações fáticas sujeita a sua ação repressiva. Nesse caso, em qualquer hipótese de aplicação, as partes estão sempre em situação irregular, uma vez que a conduta hipotética tipificada na norma torna-se inviável, dada a impossibilidade prática do seu cumprimento diante da natureza da atividade desenvolvida.

Tais situações criam um estado de rejeição generalizada por parte da totalidade dos destinatários da norma, sem condições de incorporar em seus códigos de conduta o comando normativo, por inviabilidade prática. Tais normas, no entanto, produzem efeito social em absoluto contraste com as suas finalidades e contribuem para a consolidação de um estado de indignação e revolta coletivas contra a ação das instituições do trabalho e um

---

<sup>158</sup> “As partes defrontam-se com a seguinte problemática: 1) A lei permite o contrato de safra sem precisão da data do término; 2) nesse caso a data do término será a data do término do serviço; 3) no sentido legal safra é qualquer atividade rural desde o preparo da terra até a colheita; 4) são atividades de safra: plantio, adubação, desbrota e colheita; 5) no término dos serviços turmas grandes de trabalhadores vão sendo reduzidas no número deles porque os serviços vão acabando paulatinamente; 6) ai vem um problema, o trabalhador sai, recebe o acerto e vem à Justiça e declara que saiu antes do término do serviço; 7) o empregador como o serviço restante não comporta o trabalho de todos que iniciaram no contrato de safra, alega que na medida em que a parte de cada um foi acabando foram sendo extintos os contratos de safra dos trabalhadores; 8) a prova testemunhal é sempre conflitante uma vez que as testemunhas dos trabalhadores dizem que foram dispensados do trabalho sem terem acabado a atividade; enquanto as do empregador diz que a parte na qual eles trabalharam realmente acabou. 9) e a questão permanece eternamente mal resolvida a despeito da boa-fé de ambos os lados: a safra acaba quando a totalidade dos serviços objeto do contrato de safra se encerra ou quando os serviços se encerram em cada pedaço da propriedade para o qual cada turma foi contratada; 10) se prevalecer a 1ª hipótese o empregador tem que manter todos os trabalhadores na sua propriedade, ainda que não precise dos trabalhos de todos até o último dia de trabalho na atividade do contrato de safra; 11) se prevalecer a 2ª hipótese a safra terminará na medida em que a parte para a qual os serviços realizados na parte para a qual o trabalhador foi contratado (o que na gíria tem sido chamado de talhão) ai tem-se que o contrato de safra termine em datas diferentes para turmas de cada talhão; 12) disto a lei não trata, a convenção coletiva local também não trata e é uma situação fática para a qual não tem norma a ser aplicada nem legal e nem convencional; 13) Se se aplicar de forma simplista o princípio da proteção do mais fraco o trabalhador quando vier à Justiça terá sempre razão neste caso escolhendo a Justiça situação mais favorável ao trabalhador; 14) só que esta conduta do judiciário por falta de norma, faz crescer a confrontuosidade entre as partes e o desanimo do empregador que quer cumprir devidamente a legislação trabalhista; 15) eis uma das situações que o Núcleo Intersindical, através do seu conselho Tripartite já deveria ter estudado e examinado e após negociação intersindical, produzir norma coletiva adequada e própria a situação descrita acima, suprimindo-se a omissão e a impossibilidade legal de dar solução realista para a situação. 16) Eis um dos aspectos em que o núcleo Intersindical é de fundamental importância para o aperfeiçoamento das relações de trabalho de acordo com a realidade local e para a prevenção dos conflitos de trabalho. O Recdo [reclamado] nesse caso tão somente por examinar a questão do custo benefício da presente demanda e ainda considerando que os autores vieram de cidade vizinha de carona, sem dinheiro e encontram-se em estado de indignação total e ainda considerando suas limitações intelectuais para compreender situação de tamanha complexidade técnica, aceita a celebração de um acordo e paga aos rectes [reclamantes] neste ato a importância de R\$ 15,00 que serão pagos no escritório da recda [reclamada], ainda hoje”. [Cf.Processo n. 00259/00, documento n. 00649]

sentimento coletivo de “injustiça”, ínsito ao próprio sistema normativo, desprovido de racionalidade no seu confronto com a realidade. Outro efeito social mais grave e decorrente da deslegitimação da ação pública diz respeito à instalação de uma cultura do descumprimento amplo, sistemático, deliberado e generalizado da legislação trabalhista por boa parte do empresariado, como forma de reação à irracionalidade do sistema.

Não se trata aqui de endossar o *realismo jurídico* de Alf Ross, segundo o qual “é o fato de a norma ser percebida como obrigatória, e portanto o fato do comportamento por ela estabelecido ser realizado, é que a torna vigente”<sup>159</sup>. Ao contrário, quer-se ressaltar que a incongruência da norma com a realidade sobre a qual ela incide torna-a inócua, desprovida de efetividade, a não ser como critério de valoração e orientação da ação repressiva do Estado. Nesse caso, qualquer situação de fato estará sempre irregular diante de tais normas.

Isso explica, de certo modo, o surgimento do jocoso jargão presente no debate jurídico nacional, por meio do qual se reconhece como natural a existência de leis que “pegam” e outras que “não pegam”.

Finalmente, tais situações relativas às normas de caráter meramente *instrumental-burocrático* contribuem para o recrudescimento da falta de efetividade das normas constitutivas de direitos dos sociais dos trabalhadores.<sup>160</sup>

O sistema padece de um vácuo institucional capaz de estabelecer uma conexão positiva entre o ato de aplicação e de atribuição de sentido à norma e os contextos de realidade. E, mais além, quando a questão da norma não é de adequação<sup>161</sup>, mas de substituição da norma, a autonomia coletiva, mediante ação isolada dos sindicatos, padece de dois sintomas inibidores de sua atuação e criatividade: a) inércia cultural dos sindicatos quanto ao alcance da negociação coletiva; e b) reação conservadora das instituições do trabalho, oriunda do legicentrismo e do estatismo culturais.

---

<sup>159</sup> ROSS, Alf. *Sobre el derecho y la justicia*. 5. ed. Buenos Aires: Eudeba, 1994, p. 70 e ss *apud* GALUPPO, Marcelo Campos. *Igualdade e diferença – Estado democrático de Direito a partir do pensamento de Habermas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 113.

<sup>160</sup> A ausência de efetividade de maior gravidade e que se sobrepõe à das normas de cunho estritamente patrimonial é aquela relativa a normas que resguardam a integridade física e moral do trabalhador rural. O depoimento parcial extraído da ata de audiência (doc. 00567) dos autos do processo n. 00259/00, em ação ajuizada perante a Vara do Trabalho de Patrocínio, bem espelha a ausência generalizada de cumprimento da legislação trabalhista na região nos períodos precedentes à criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG: “Os autores narram ainda fato preocupante: foram levados pelo seu chefe chamado “Zé” para trabalhar no local em que havia sido recentemente aplicado veneno, vários dos trabalhadores passaram mal e o estado mais grave foi o do Arnaldo e da autora Maria. O Arnaldo foi conduzido em estado grave de saúde e o “Zé”, gerente, deu suco para que o Arnaldo tomasse outras providências médicas. Já a Maria foi para o Pronto Socorro tendo sido atendida pelo médico Dr. José Carlos, cujo atestado foi entregue ao Sr. Renato, em cujas mãos desapareceu...”.

<sup>161</sup> Cf. GÜNTHER, Klaus. *The sense of appropriateness*. New York: State University of New York, 1993, *passim*.

### 2.1.3.2 A inadequação normativa (2): milhares de empregados sem registro

Numa dada situação do mundo circundante ou do mundo da experiência, a norma que obriga a anotação da carteira profissional no prazo de 48 horas (art. 29, CLT) converte-se em norma de *eficácia impossível* em contextos que tornem inviável o seu cumprimento.

Os contratos de safra agrícola cafeeira constituem, muitas vezes, situações desse jaez. A mão-de-obra local disponível na região de Patrocínio é, de todo, insuficiente para atender à demanda por trabalhadores sazonais em períodos de safra.

Três fatores – um da natureza, outro de ordem social e o último de ordem operacional – tornam impossível o cumprimento da norma, que fixa o prazo de 48 horas para o que se cumpra a obrigação legal em questão:

- a) O momento em que os frutos da lavoura devem ser colhidos é um dado de natureza dependente da observação e experiência do cultivador, de sorte que em poucos dias deverá organizar sua estrutura empresarial para permitir-lhe a colheita, ainda no período de tolerância dos frutos, sob pena de, em caso de postergação da colheita, amargar prejuízos inexoráveis.
- b) A insuficiência da mão-de-obra local carece de ser suprida mediante a arregimentação de trabalhadores de outras regiões, os quais, no entanto, só podem ser acionados a partir do momento em que haja trabalho a ser executado, já que o deslocamento desses trabalhadores de suas regiões para uma permanência ociosa nas frentes de trabalho, até que seja possível o início das atividades de colheita, encerra inconvenientes, de natureza social e econômica, incontornáveis.
- c) Do ponto de vista operacional, em casos de lavouras que requeiram a contratação de um grande contingente de trabalhadores – há casos em que tais contratações podem atingir várias centenas deles – não é razoável supor que tais empresários, inclusivamente aqueles de pequeno e médio portes, tenham condições de manter nas frentes de trabalho estrutura administrativa e operacional capaz de proceder com a agilidade exigida em lei o cumprimento da ordem legal de anotação da carteira profissional de cada um dos trabalhadores em prazo tão exíguo.

Afora tais fatores concernentes à situação do trabalhador e do tomador de serviços, dificuldades operacionais dos órgãos públicos encarregados do fornecimento de tais documentos foram invocadas em defesas empresariais autuadas pelo Ministério do Trabalho por falta de anotação da carteira profissional de seus empregados.

É absolutamente plausível compreender que a inexistência de instrumentos normativos mais adequados a situações como a presentemente descrita é um fator estimulante ao descumprimento da norma.

Ante o risco das sanções fiscais às quais o empregador se torna, nesse caso, mais vulnerável, fez-se grassar na região a opção pelo sistemático descumprimento da norma. As vantagens compensatórias em relação às eventuais investidas sancionatórias das instituições do trabalho superam os efeitos negativos destas últimas. O cálculo dos custos, benefícios e riscos não é de difícil dimensionamento, considerando-se que as ações fiscais se realizam episodicamente e de modo insuficiente a atingir todas as situações irregulares. Assim, é grande a possibilidade de o Poder Público sequer tomar conhecimento da falta de registro da maioria dos trabalhadores.<sup>162</sup>

Essa situação de solução absolutamente singela assume contornos problemáticos, torna-se crônica, intensifica a conflituosidade e cria uma questão trabalhista e social, na medida em que muitos trabalhadores e empresários passam a desacreditar no sistema, frustram-se e reprimem seu espírito empreendedor. Sem iniciativa para a proposição de soluções consensuais fundadas numa compreensão teleológica e reconstrutiva do sentido da norma e na autonomia coletiva, as instituições neutralizam-se reciprocamente, mediante concepções e ações contraditórias e fragmentadas.

Como se verá adiante (cf. Capítulo 8), essa situação foi enfrentada – por meio do diálogo e da concertação social entre as instituições locais – de modo eficaz pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, logo em seguida à sua criação, medida que contribuiu para a reversão extraordinariamente positiva desse “estado da arte”. Uma questão desafiou as instituições locais nos procedimentos discursivos entabulados no diálogo e na concertação social levada a efeito para a solução do problema: O consenso entre a autonomia coletiva e a autonomia pública pode abrir exceção a prazos legais para o cumprimento de obrigações acessórias, sem prejuízo para o trabalhador, quando o bom senso (fins sociais da lei) no exame dos contextos de realidade apontar para esta solução?

Por meio do diálogo e da concertação social, firmou-se consenso em torno da validade de norma coletiva editada “contra legem” para estabelecer o prazo de 5 dias em substituição ao prazo legal de 48 para o cumprimento da obrigação.

---

<sup>162</sup> Reporta-se aqui às limitações da ação fiscal demonstradas pela operação “Operação Bóia-Fria”, que não pôde atingir mais que 10% das propriedades rurais da região, quando de sua efetivação. Mesmo considerando que a missiva fiscal se aparelhou, excepcionalmente, de todos recursos disponíveis que normalmente não municiam a atividade fiscal rotineira.

### 2.1.3.3 A inadequação normativa (3) classificação dos contratos pelo critério da duração

A situação de vida que aqui se examinará leva em conta a figura jurídica do contrato de safra e as características do contrato de trabalho na lavoura cafeeira analisada. A forte presença de elementos naturais, independente da ação ou da vontade humana, torna aleatórios determinados elementos constitutivos desse tipo de contrato. Dentre estes fatores estão as inúmeras fases, não seqüenciais, do cultivo, como: “capina”, “desbrota”, “combate a pragas”, “adubação” e “outras”. A contratação repetida de trabalhadores para o desempenho de tais atividades enseja uma forma peculiar de prestação de serviços, em que o trabalhador executa e interrompe sistematicamente o trabalho antes que chegue a colheita propriamente dita.

O sistema normativo exige que a contratação de mão-de-obra para cada uma das fases do cultivo da lavoura cafeeira constitua uma seqüência de contratos de safra, o que enseja a conversão de tais contratos em contratos por prazo indeterminado, como a Justiça do Trabalho vem decidindo. Nesse caso, o contrato deixa de ser contrato de safra e passa a ser um contrato de trabalho comum.

Uma norma inadequada passa a incidir sobre a situação de vida cotejada: no tempo de serviço do empregado, quando readmitido, serão computados os períodos, ainda que não contínuos, em que tiver trabalhado anteriormente na empresa (art. 451/CLT).

Os riscos trabalhistas dessa situação conduz à possibilidade de um balanço de resultados negativo ao final do ciclo produtivo das empresas rurais familiares e dos pequenos e médios empresários sem condições de uso da tecnologia. O estado de ansiedade e tensão se justifica na medida em que a dedução dos custos da lavoura ao longo do seu desenvolvimento e do passivo trabalhista judicial aponta saldo negativo do empreendimento num ciclo produtivo inteiro, o que, do ponto de visto daquele produtor rural, significa a perda de um ano de esforço produtivo. Em suas palavras, teria sido melhor “ter ficado parado” durante todo o ano, já que, pelos menos, estaria livre dos prejuízos.

Uma vez caracterizado esse estado de coisas, ao lado dos demais focos de incongruência normativa, reforça-se a estratégia de não cumprimento, por princípio, de quaisquer obrigações trabalhistas acessórias ou de não realizar acertos trabalhistas, a não ser na Justiça do Trabalho. Duas razões fortes consolidaram essa cultura:

- a) nem todos vão à Justiça; e

- b) os que vão encerrar, na maioria das vezes, com acordos mais favoráveis que o cumprimento rigoroso e literal da legislação trabalhista.

É de se perceber que as instituições do trabalho, em lugar de assegurar a efetividade da ordem trabalhista neste caso, convertem-se em órgãos chanceladores de situações irregulares. Consuma-se a chancela do “selo público” em situações que, por via oblíqua, significam a neutralização dos efeitos da lei diante do caso concreto, o que equivale a uma espécie “desregulamentação” ou “flexibilização” trabalhista às avessas.

Uma rede complexa de dispositivos legais, de princípios interpretativos da legislação trabalhista e de institutos, de forma mitigada, transpostos da legislação civil comum constitui-se numa nebulosa acobertadora de paradoxos que tais. O descrédito no sistema e nas instituições, na ação pública, nasce, em grande parte, dessa soma de “faz-de-contas”.

Denota-se a esta altura que os índices de efetividade da legislação trabalhista como um todo na situação exemplarmente estudada aqui são radicalmente baixos. A sua insuficiência, ou a inadequação de grande número de normas aos contextos específicos de realidade, é determinante para o surgimento da cultura do não cumprimento generalizado dos direitos sociais, deixando-se para fazê-lo de forma descaracterizada e incompleta nos casos alcançados pela ação pública. Como esta não pode ter uma atuação panóptica, o resultado é que o próprio sistema oficializa a sua inoperância.

Trata-se de ironia injuriosa a constatação da redução da normatividade jurídico-trabalhista ao cumprimento de um papel meramente ideológico. E revela a fragilidade da instituição de todo um sistema complexo e burocrático destinado a assegurar o cumprimento da legislação trabalhista, composto por um conjunto das instituições afetas às diversas esferas e instâncias do Poder Público, que, no entanto, não dá conta de sua função conformadora de condutas sociais. Conformam-se, portanto, com uma função exclusivamente simbólica.

A concepção de uma função meramente simbólica do direito e da função das instituições encarregadas de sua aplicação decorre do império do paradigma individual-racionalista da ciência moderna. A característica mais marcante desse modelo de racionalidade é o *cientificismo logicista-formal-positivista*, cuja atuação força uma completa abstração dos contextos de realidade e das conseqüências da ação. A postura ética que lhe é correspondente é a da *ética intencionalista*, que se contenta com as boas intenções.

Instala-se uma “epistemologia da cegueira”, pela qual a correlação entre o dístico fato – norma, no operar das instituições do Poder Público, assume um caráter meramente “cerimonial”. Elegem-se os fatos que corroboram o conteúdo normativo dos preceitos legais,

enquanto os demais fatos, circunspectos àqueles dados por relevantes, passam a ser considerados irrelevantes e marginais, desprovidos de significação jurídica.

A aplicação do direito não passa de uma operação simplificadora, bem ao modo do reducionismo cientificista, característico do paradigma epistemológico da modernidade. As teorias não se adequam à realidade, mas esta àquelas. É nesse sentido que a ciência jurídica e a aplicação do direito, freqüentemente, tomam por realidade a relação norma e fatos abstraídos de seu contexto para dar por cumprida a finalidade do direito e das instituições, ainda que o sistema jurídico declare expressamente a prioridade dos “fins sociais da lei”. Essa perspectiva exige uma inversão valorativa, pela qual não é a seleção dos fatos mais adequados à aplicação literal da norma, mas a análise dos efeitos sociais da norma eleita como aplicável pela autoridade encarregada dessa função que será determinante na escolha adequada dos fatos subsumíveis e do sentido da norma.

O fragmento de realidade aqui espelhado revela a insuficiência do paradigma epistemológico tradicional que norteia as práticas jurídicas de modo geral.

#### 2.1.3.4 A inadequação normativa (4): o problema da remuneração

A complexidade dos critérios de fixação dos padrões remuneratórios em casos de remuneração excessivamente variável na cafeicultura constitui importante fator gerador de conflitos. Os critérios da legislação positiva são inadequados ou insuficientes.

Vantagens salariais indiretas previstas em lei e que têm por base de cálculo a remuneração dos trabalhadores são fatores de considerável resistência quando os critérios de cálculo são inadequados à atividade desenvolvida pelo trabalhador. Na cafeicultura, há enorme variedade de ganhos ao longo do contrato temporário de trabalho, de tal sorte que o ganho do trabalhador, variável de acordo com produtividade, sofre oscilações, que dependem do estágio em que se realiza a colheita e da situação geral da lavoura, inclusive o seu estado de maior ou menor “frutificação”.

Inúmeras variáveis concorrem para o estabelecimento da remuneração do trabalhador safrista, de modo a torná-la uma operação relativamente complexa.

Os estágios iniciais de uma colheita são favoráveis a uma produtividade maior e de alcance mais confortável, dado que os frutos encontram-se disponíveis a boa altura,

dispensando instrumentos de apoio para o alcance de frutos posicionados em altura superior à do trabalhador.

Os trabalhos de colheita em fase de conclusão tornam-se mais exaustivos e menos produtivos, por conta da maior dificuldade de acesso aos frutos. A consequência é o encarecimento da mão-de-obra, resultante da majoração dos preços pagos por unidade de produção. Trabalhadores rurais com maior aptidão no desempenho da atividade podem, em determinado mês ou período da safra, obter remuneração muito superior à média, o que pode atingir o ápice de até quatro ou cinco salários mínimos. Essa situação é vista como vantajosa tanto para o prestador dos serviços como para o tomador dos serviços, dado o interesse na agilidade da colheita

No entanto, à falta de norma mais específica sobre a situação em foco, os acertos rescisórios de trabalhadores safristas constituem considerável ônus para as empresas familiares cuja atividade agrícola destina-se à subsistência. A aplicação de normas gerais relativas à base de cálculo rescisório enseja um estado de instabilidade nas relações sociais, em função da real possibilidade do comprometimento dos resultados do empreendimento com os acertos finais. Uma vez mais a estratégia do sistemático descumprimento das regras rescisórias com a transferência do acerto para as instâncias judiciais torna-se estratégia percebida como mais conveniente: nem todos ajuízam demandas para o recebimento de seus direitos. Quando o fazem, a via conciliatória se encarrega da redução dos custos às possibilidades econômicas da empresa. Os acordos, em regra, realizam-se por valores inferiores ao devido.

#### 2.1.3.5 A inadequação normativa (5): o computo da ociosidade voluntária no tempo de serviço

Os locais onde se situam as frentes de trabalho (lavouras) são de difícil acesso e, naturalmente, não servidos por transporte público. O fornecimento de transporte por parte dos proprietários rurais tomadores de serviços é, portanto, regra geral consuetudinária naquela região. Considerando-se a regra prevista no art. 4º da CLT, conforme a opção hermenêutica adotada, tal situação pode ser compreendida no sentido de que constitui tempo de serviço desde o momento em que o trabalhador tem acesso ao veículo transportador até o horário que, em retorno do trabalho, seja desembarcado no local habitual. O trabalhador, porém, não é obrigado a trabalhar ininterruptamente, porque, ao ser remunerado por produção, não tem a

sua jornada estabelecida pelo tomador dos serviços. Sói ocorrer que o trabalhador decida interromper seu trabalho e aguardar, ocioso, o horário do retorno da condução.

A aplicação automática a esta situação e foco das regras jus-laborais comuns sobre a matéria induz o reconhecimento do tempo gasto no transporte como tempo de serviço sujeito a remuneração. Ora, está o trabalhador livre para executar suas atividades conforme sua conveniência, com a faculdade de suspender ou interromper a prestação de serviços conforme seu gosto e sua disposição. Se escolhe precipitar o encerramento de suas atividades antes do horário do retorno do transporte dos trabalhadores, não se pode exigir do tomador dos serviços que o mantenha disponível a tempo e hora para qualquer trabalhador, a qualquer hora, segundo suas preferências. Ainda assim é predominante a jurisprudência que considera o período de ociosidade, inclusive nestes casos, como tempo de serviço que compreende o interregno entre o horário de embarque e o de desembarque do trabalhador, independentemente de este ter ou não trabalhado no curso da jornada de trabalho.

Ainda que se tenha por devido apenas o adicional de horas extras, ainda assim, por força da quantidade de trabalhadores envolvidos, tal questão é suficiente para fazer nascer na mente do empresário rural a aguda questão concernente ao pagamento de horas extras para trabalhadores safristas não sujeitos ao controle do tempo trabalhado, nem da produtividade alcançada no curso da jornada de trabalho. A rigor, trata-se, uma vez mais, de situação incongruente com a realidade local, carente de solução plausível e que é, antes de tudo, um fonte geradora de conflitos trabalhistas na região.

#### 2.1.3.6 A inadequação normativa (6): o abandono do emprego inexistente

O texto de defesa transcrito no 1.3.3, apresentado em procedimento administrativo impugnatório de autuação fiscal, bem detalha o espírito nômade do trabalhador safrista. Este está sempre pronto a deixar seu posto de trabalho em determinada propriedade para, no dia seguinte, passar a trabalhar em outra por qualquer interesse ou motivo de ordem pessoal. Em um dia pode estar no “ponto de espera” da condução fornecida pelo tomador de serviços com quem mantém vínculo contratual, mas no dia seguinte poderá dirigir-se a outro ponto de espera, em função do novo local de trabalho por ele escolhido.

O trabalhador safrista, neste caso emblemático e que é signo de inúmeros outros, sente-se livre de qualquer vínculo ou obrigação de permanecer no posto de trabalho

originário. Interrompe imediatamente a prestação dos serviços para retomá-la, no dia seguinte, em favor de outrem, sem ver nisso qualquer indício de infração contratual. Num único período de safra pode ocorrer que um mesmo trabalhador possa prestar serviços em inúmeras propriedades. A rotatividade da mão-de-obra nas condições aqui expostas faz parte da cultura desenvolvida pelos trabalhadores da região.

Apesar de ter se comportado e agido como trabalhador autônomo no curso da safra, ao término desta quer retornar à condição de empregado para fins de acertos rescisórios e outras pendências próprias do contrato de emprego.

Ao lado dessa cultura, desenvolveu-se, paradoxalmente, uma cultura demandista. Independentemente da natureza da relação de trabalho, o ajuizamento da demanda trabalhista ao final da safra tornou-se habitual. Quer seja pelo desconhecimento do direito, quer seja pelo incentivo de pessoas dispostas a adequar as narrativas do trabalhador a pedidos temerários ou insubsistentes, o trabalhador que acabou por se comportar como autônomo no curso da temporada da safra quer agora a realização de acertos rescisórios e o recebimento de parcelas trabalhistas próprias do contrato de emprego perante todos os tomadores de serviço para os quais tenha trabalhado durante a safra.

Além disso, muitos trabalhadores ingressam nos trabalhos de safra sem que o empresário sequer tome conhecimento de sua existência.

Em todos esses casos, a transferência do ônus da prova da falta de continuidade da prestação dos serviços para o tomador é fator determinante para o seu rotundo e freqüente insucesso em defesas apresentadas em processos trabalhistas. Em função desse aspecto técnico da legislação processual, inspirado no princípio da proteção do trabalhador e da maior aptidão do empregador para a produção e preservação dos meios de prova, as demandas trabalhistas ajuizadas, em regra, têm decisões amplamente favoráveis ao trabalhador. O tomador dos serviços muito menos logra provar, na eventualidade da existência do vínculo empregatício, que o trabalhador incorreu na falta de abandono do emprego, quando este for o caso.

O sistema de presunções processuais no que concerne ao ônus da prova neste caso milita em favor do trabalhador, que acaba por ser reconhecido como empregado em todas as frentes em que prestou seus serviços. Logo, o recurso à Justiça do Trabalho acaba se tornando hábito que nenhum trabalhador poderá deixar de exercer. Afinal, não faltam à sua disposição ativos canais de arregimentação desses potenciais “clientes”.

Nesse jogo de complexidades, as instituições do trabalho não ultrapassam expediente da resolução meramente formal dos conflitos subseqüentes, nem sequer chegam a problematizar tais situações.

Não requer maior esforço perceber que o resíduo de injustiça resultante dessas situações paradoxais abre uma “chaga” incurável nas relações laborais, cujos efeitos se alcançam as relações socioeconômicas como um todo.

#### 2.1.3.7 A inadequação normativa (7): os riscos da continuação do contrato

Na cafeicultura, o período da colheita destaca-se de todas as demais etapas da produção rural, quer seja em relação às condições de trabalho, quer seja quanto ao regime de remuneração. Nesse período, o trabalhador atinge patamares remuneratórios consideráveis em relação à média percebida pelo trabalhador rural em geral. Essa situação vantajosa, além da atração de enorme contingente de trabalhadores “imigrantes”, é também determinante para que trabalhadores de outros setores de atividade (ocupados no trabalho doméstico, no comércio e em áreas do setor de serviços) troquem seus empregos pela condição de safrista, que lhes proporciona ganhos muito superiores aos que percebiam ao longo do período de entressafras.

Muitos desses trabalhadores, pertencentes ou não ao quadro da mão-de-obra fixa das propriedades rurais, ao término da colheita poderiam ser realocados para o exercício de outras funções na lavoura, com remuneração condizente com os patamares salariais praticados na região, conforme a legislação aplicável à espécie.

A dispensa desses trabalhadores, ainda que necessários aos trabalhos da entressafra, logo após o término da safra, em lugar do seu retorno às funções e remuneração anteriores, transformou-se em estratégia empresarial para esquivar-se dos riscos das condenações por alteração ilícita do contrato de trabalho. A manutenção dos mesmos níveis remuneratórios alcançados pelo trabalhador no trabalho sazonal é economicamente insustentável pelo tomador dos serviços nos contratos relacionados ao desempenho das atividades laborais permanentes das propriedades rurais.

Essa “impossibilidade legal” do encaminhamento desses trabalhadores após os trabalhos de colheita para outros setores de atividade rural responde por parte do elevado índice de rotatividade de mão-de-obra na região. Essa realidade põe em xeque o sentido abstrato e genérico da norma inserta no art. 468/CLT, uma vez considerados os fins sociais da lei .

#### 2.1.4 O paradoxo da ausência normativa num sistema regulativo “pan-óptico”

A submissão do sistema de relações de trabalho a uma “inflação” normativa meramente instrumental (de cunho operacional burocrático e que não institui direitos trabalhistas), no entanto, não exclui uma outra “patologia” (cf. 2.2.1) do sistema jurídico, que se constitui na constatação da existência de uma vacuidade normativa em relação a situações concretas e específicas de um determinado setor de atividade.

A realidade é, obviamente, inapreensível pelo legislador na sua totalidade, assim como é imprevisível nas suas transformações. É que contextos sociais importantes e significativos são inacessíveis à normação antecipada do Poder Legislativo, por meio de regras destinadas à aplicação caso a caso, uniformemente.<sup>163</sup>

Ocorre que em nosso País, a despeito de a autonomia coletiva (poder normativo sindical) ter alcançado o *status* de princípio constitucional, o paradigma estatocêntrico e legicêntrico, conformador do modelo de organização do trabalho e do sistema de relações de trabalho, constituiu-se em um dos fatores significativamente determinantes para o relativo desprestígio e para o pouco desenvolvimento da negociação coletiva, com raras exceções que confirmam a regra.

Relativamente ao Poder Público, esse desprestígio decorre da desconfiança na aptidão e na sinceridade das cúpulas sindicais para promoverem negociações coletivas que resultem em instrumentos normativos autênticos e obedientes aos princípios juslaborais e, sobretudo, que priorizem os interesses dos trabalhadores e empresários.

A conseqüência que daí decorre é uma vacuidade normativa num espaço que ela não pode, definitivamente, ser suprida pelo legislador, dada a inconveniência de se atribuir às matérias locais ou setoriais o caráter de generalidade e abstração da legislação estatal.

Sem embargo, ao lado de uma profusão normativa originária da legislação oficial, instala-se o fato paradoxal da insuficiência ou ausência normativa de tratamento das diferenças e particularidades de realidades locais. Configura-se, assim, a existência de um amplo espectro das relações laborais carentes de normação, configurativo de situações conflitivas e que se apresentam como mais uma condicionante do desenvolvimento socioeconômico regional ou de determinados os setores de atividade.

---

<sup>163</sup> Cf. HART, Herbert L. A. *O conceito de Direito*. Trad. A. Ribeiro Mendes. 2. ed. Lisboa: Fund. Calouste Gulbenkian, 1994, p. 144.

Tais adversidades, para as quais concorrem as “patologias” do sistema de relações de trabalho, foram apenas ilustrativamente contempladas nas páginas anteriores. Tais “patologias” se apresentam ora pelo excesso, ora pela inadequação, ora pela insuficiência de normas.

Essa deficiência é tributária do paternalismo estatocêntrico e legicêntrico que responde pelo alto grau de alienação dos sindicatos em relação às questões centrais da organização do trabalho. Essa circunstância transformou-se em grave empecilho ao desenvolvimento e amadurecimento das relações coletivas, sendo marcada pela ausência de interlocutores sociais autênticos e representativos e, conseqüentemente, de negociações coletivas aptas a corrigir essas “patologias”, restando à negociação coletiva pouco espaço de expressão.<sup>164</sup>

Os dois exemplos ilustrativamente selecionados<sup>165</sup> a seguir são reveladores dos efeitos sociolaborais da ausência normativa em situações eloqüentes do mundo vivido nas relações de trabalho rurais na região de Patrocínio/MG.

A compreensão desses “fragmentos de realidade” – extraídos ‘provisoriamente’ de seus contextos – e de suas conseqüências sociais e econômicas é de capital importância para a apreensão de sua função ilustrativa, nos desenvolvimentos teóricos concernentes à afirmação da aptidão do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, para constituir-se como um instrumento de democratização das relações de trabalho no Brasil.

#### 2.1.4.1 O primeiro caso ilustrativo

A medida da produtividade dos trabalhadores safristas que atuam nas colheitas das lavouras cafeeiras da região de Patrocínio/MG foi, durante muitos anos, fator gerador e multiplicador de conflitos trabalhistas nas frentes de trabalho. O volume dos trabalhos de colheita, a vastidão das lavouras, a coleta manual dos frutos, o grande contingente de trabalhadores atuantes na mesma área de trabalho e a impossibilidade de acompanhamento direto do desenvolvimento das atividades extrativas por parte do proprietário rural exigiram a adoção de um sofisticado sistema operacional e gerencial das empresas rurais que atuam no setor.

---

<sup>164</sup> VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Núcleos intersindicais de conciliação trabalhista* - fundamentos, princípios, criação, estrutura e funcionamento. São Paulo: LTr, 1999, p. 38.

<sup>165</sup> Os “fragmentos de realidade” focalizados destinam-se ao estabelecimento de conexão construtiva entre teoria e prática. Limitam-se, numérica e descritivamente, porque cumprem função metodológica de amostragem, embora representem um conjunto numeroso de situações em que se verificam os efeitos degenerativos das relações de trabalho em virtude da referida “vacuidade normativa”. Essas patologias encontram-se presentes nos mais diversos contextos de realidade, conforme as peculiaridades de cada setor de atividade.

A produtividade individual de cada um desses trabalhadores é medida ao longo da jornada de trabalho por feitores encarregados da contabilização e anotação da produtividade diária, periodicamente acumulada para fins de acerto remuneratório. Reincidentes conflitos referem-se à quantidade de produção realizada e necessária para se completar cada unidade de produção. Aparentemente trivial, a questão “crucial” corresponde à pergunta: Em que momento do enchimento o recipiente considerado como unidade de produção será considerado repleto e, portanto, contabilizado como unidade de produção concluída?

Na linguagem espontânea do dia-a-dia das interações verificadas nas frentes de trabalho, a pergunta se traduz nos seguintes termos: O latão utilizado como medida deverá ser considerado uma unidade de produção quando o seu conteúdo (café colhido) estiver “rente” às bordas do vasilhame ou poderá o feitor exigir que o trabalhador o complete até que se forme um “topete” acima das bordas, cuja altura deverá ir até o nível em que não haja transbordamento do seu conteúdo?<sup>166</sup>

Os conflitos de interesses entre o trabalhador e o feitor logo se tornam evidentes e factuais. O excesso de produção necessário à formação do “topete” implica, na perspectiva do trabalhador, prejuízo remuneratório, quando se considera o acúmulo de centenas e centenas de unidades de produção correspondentes à produção mensal de cada safrista. O feitor quer atender fielmente ao compromisso de confiança celebrado com o empregador, no sentido da realização da colheita com o menor custo operacional possível.

Pormenores como os que foram exemplarmente expostos acima são fonte de conflitos, cuja extensão extrapola os limites dos sujeitos envolvidos e enseja conseqüências de dimensão incomensurável. A resistência do feitor aos apelos do trabalhador no sentido de aliviar o rigor na medição, freqüentemente, transforma-se numa questão disciplinar, cujos efeitos se estendem aos demais trabalhadores atuantes numa mesma frente de trabalho. Isso, por sua vez, enseja a emergência de relações conflitivas (hierárquicas e entre pares) generalizadas e comprometedoras da conformação de um ambiente de trabalho favorável ao

---

<sup>166</sup> Relato do representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio em reunião do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG preparatório de negociação coletiva celebrado entre os sindicatos signatários do NINTER-Patrocínio/MG, cujo objeto foi a fixação de critérios de medida de unidade de produção nas atividades de colheita do café realizadas no âmbito de representação das respectivas categorias. (Cf. Ata de Reunião do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG realizada “aos dez dias do mês de novembro de hum mil novecentos e noventa e nova, na sede do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG” em que se fizeram presentes os presidentes dos Sindicatos de Trabalhadores e Empregadores Rurais e representante da Associação dos Cafeicultores da Região de Patrocínio, o juiz titular da Vara do Trabalho local e assessora jurídica do Sindicato dos Trabalhadores.)

bem-estar coletivo e à manutenção da produtividade em patamares satisfatórios, quer seja para o trabalhador, quer seja para o tomador dos serviços.

Inúmeras dessas situações encontram seu clímax em dispensas imotivadas ou por justa causa, convertendo-se, afinal, em intermináveis demandas judiciais.

A exemplaridade do caso retratado encontra-se no fato de que o sistema normativo oficial não pode acudir a situações tão específicas, como a incapacidade dos sindicatos para perceber situações-problema relevantes. A correspondente omissão normativa faz perpetuar “ausências normativas” e a “patologia do sistema jurídico”, com suas conseqüências sociais.

O diálogo e a concertação entre as instituições do trabalho, com efeito, concorrem para diagnósticos minudentes e abrangentes dessas situações de vida e, mais que isso, podem concorrer para o aprimoramento da negociação coletiva e de sua capacidade de suprir tais ausências normativas com benefícios incomensuráveis que alcançam toda a sociedade.

O sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista intersindicais adota pressupostos e orienta suas atividades no sentido de prevenir de tais “patologias” por meio da recuperação do papel fundamental da negociação coletiva e da regulação autônoma dessas situações e das técnicas do “diálogo social” e da “concertação soicial”

#### 2.1.4.2 O segundo caso ilustrativo

Por sua imprecisão temporal, os contratos de safra são insuscetíveis à fixação *a priori* da data do seu término. A certeza do prazo se reconhece não pela certeza do *dies ed quem*, mas pela certeza da temporariedade da atividade exercida por sua própria natureza.

Na cafeicultura e em quaisquer outras atividades agrícolas similares realizadas por mãos humanas e dependentes da atuação simultânea de grande contingente de mão-de-obra, apresentam-se questões práticas de elevada complexidade, em temas aparentemente simples, como é o caso da fixação da data do término da colheita do café. As contratações dos grupos de trabalhadores destinados à colheita dos diversos “lotes de ruas” ocorrem simultaneamente, mas a conclusão dos trabalhos, não.

A questão fundamental é que o término da colheita deve verificar-se em datas desiguais relativamente aos diversos grupos de trabalho ocupados nessa atividade. Quanto mais não baste, existem atividades remanescentes que demandam reduzido número de

trabalhadores na sua execução, em relação às quais não é possível ocupar todo o conjunto dos trabalhadores inicialmente contratados para os trabalhos de safra.<sup>167</sup>

Do ponto de vista juslaboral, a questão fundamental, para fins de aplicação da legislação trabalhista, reside na pergunta: Em que data deve-se considerar ocorrido o término do contrato de safra em relação ao conjunto dos trabalhadores ocupados na colheita de café de uma determinada propriedade rural?

Considerando-se que os trabalhos de colheita vão terminando, para cada grupo de trabalho, à medida que se vai concluindo a colheita em relação à área de incumbência de cada um dos grupos de trabalho, verifica-se que a vacuidade normativa em relação a esse “fragmento de realidade” é fator de sérios transtornos por ocasião dos acertos rescisórios concernentes a cada um dos trabalhadores envolvidos e uma fonte inesgotável de conflitos trabalhistas.

Os trabalhadores passam a defender que a data do fim da safra é a data em que o último “grão de café” foi colhido ou, mesmo, a data em que os últimos daqueles que sobraram derriçados no chão foram recuperados pelos poucos trabalhadores que se interessam em dedicar-se a essa penosa e extenuante atividade. Os empregadores passam a sustentar que, em função da impossibilidade prática da manutenção de todos os trabalhadores contratados em atividade até o derradeiro dia em que se realizam as últimas atividades relacionadas à colheita, a data do término desta deverá ser considerada como aquela em que cada grupo de trabalho consumou suas atividades em relação à área de colheita que lhe foi acometida.

Não passa, portanto, de fantasia ou abstração simplista e reducionista de uma realidade polissêmica imaginar que um grande número de trabalhadores safristas concluirá numa mesma data todos os trabalhos concernentes à safra, em função das características específicas e próprias do setor de atividade agrocafeeiro.

Também aqui é exemplar a vacuidade normativa. A essa vacuidade normativa soma-se uma vacuidade institucional, decorrente da inexistência de espaço de intercâmbio entre as diversas instituições do trabalho para que, conjuntamente, possam dar conta dessa peculiaridade, buscar soluções adequadas e compatibilizar seus códigos de conduta e *modus operandi* a contextos tão específicos.

---

<sup>167</sup> No curso da colheita propriamente dita – a atividade de extração dos frutos maduros das árvores de café –, certa quantidade destes remanescem caídos no chão em derredor de cada arbusto. Ao final, a atividade de recuperação dessa sobra implica processo extenuante de remoção de uma espécie de “amalgama” composta de grãos de café, terra e outros entulhos para posterior atividade de separação e seleção de tais frutos por intermédio do manejo braçal de equipamentos rústicos, tal como peneira. Embora haja pequena elevação da remuneração por unidade de produção, há significativa desproporção entre o tempo e a força de trabalho gasta nessa atividade e os respectivos ganhos comparativamente às atividades normais de colheita.

O suprimento dessas patologias somente será possível a partir da ampliação do sentido e das funções da negociação coletiva (cf. 7.5).

## **2.2 A insustentável cisão entre lei (geral e abstrata) e realidade na sociedade contemporânea**

O modelo de racionalidade científicista impõe uma distinção entre o jurista (o “cientista” que estuda o direito) e o direito. O direito (objeto), anterior à atividade cognitiva, apresenta-se como um dado da ‘realidade’, pronto e acabado, que apenas deve ser traduzida (representada). O jurista deve ser capaz de captar a realidade do direito, assim como o juiz. Seja qual for a concepção do direito, não se interroga sobre o que ele prescreve; deve-se tão-somente aplicá-lo. Crê-se que o seu sentido é objetivo, na certeza e na impessoalidade do saber jurídico. A ciência jurídica pode produzir verdades, porque conhece “objetivamente” o direito. Fundado na observação dos fatos e na lógica, pressupõe-se a objetividade do conhecimento científico.<sup>168</sup>

O mesmo ocorre com os fatos. Trata-se dos casos como se fossem conceitos evidentes<sup>169</sup>, restringindo-se a tarefa da aplicação do direito simplesmente ao seu enquadramento no molde legal.

O levantamento desses fragmentos de realidade demonstra a discrepância perene entre os fatos considerados na hipótese legal e os respectivos conceitos e fatos (irrepetíveis) da vida.

Esse modelo exauriu. O saber e a prática jurídicas não são capazes de alterar efetivamente e de melhorar as formas concretas de existência de nossas sociedades, de forma coerente com as promessas do Estado Democrático de Direito.

Um novo modelo de racionalidade que promova a inclusão da subjetividade, da realidade e do tempo (substituição de uma concepção estática por uma concepção dinâmica da realidade) nos processos cognitivos e que substitua a ética de intenção por uma ética de responsabilidade parece ser o próximo passo na evolução da consciência humana e no seu modo de resolver os problemas existenciais.

---

<sup>168</sup> SANTORO, Emílio. *Estado de Direito e interpretação*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 37-38.

<sup>169</sup> ZAGREBELSKY, *El Derecho dúctil*, 2005, p. 136.

É por isso que o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista institucionaliza um espaço de “diálogo social” e de “concertação social” entre os atores da organização do trabalho e da administração da justiça, o qual se transforma em ponto de interseção entre a teoria e a práxis, entre a norma e a realidade, para permitir a tomada de consciência dos sintomas “patológicos” do sistema jurídico no seu encontro com a realidade e, mais que isso, permitir o seu enfrentamento de modo construtivo e positivo.

### 2.2.1 A “patologia do sistema jurídico”: a generalização da desobediência à lei

A “teoria da prática” das regras, desenvolvida por Herbert L. A. Hart, faz distinção entre aspectos internos e externos do direito e trata as regras sociais como sendo constituídas por uma prática social que abrange modelos de conduta observados pela maior parte do grupo e ditados pela atitude de aceitação dessas regras por parte do agrupamento humano a que se destinam. Essa “aceitação” expressa a disposição dos indivíduos para tomar tais modelos de conduta como guia para comportamentos futuros, mas também como padrões de crítica legitimadores de pretensões e de pressões no sentido de sua observância. A aceitação, portanto, refere-se aos aspectos internos das regras. O aspecto externo que corresponde ao comportamento regular e uniforme perceptível por um observador na maior parte do grupo, ainda que seja característico do simples hábito social, não é suficiente para se cogitar de uma regra social. Sua “existência” depende do *aspecto interno*, que corresponde ao fato de que pelo menos alguns membros do grupo social reconheçam no comportamento exigido “um padrão geral a ser observado pelo grupo como um todo”.<sup>170</sup>

Se, como anuncia Hart, as regras reconhecidas pelo grupo social como válidas em nível oficial “são geralmente obedecidas”, a desobediência generalizada há de ser vista como uma patologia cuja “terapêutica” independe da mera atuação repressiva dos setores oficiais, dado que é impossível se cogitar do processamento judicial de todas as situações em que haja lesão de direitos do trabalhador. Do mesmo modo que é também incogitável a estratégia de se disponibilizar um auditor fiscal para cada empresa ou, mesmo, para cada segmento de atividade, por absoluta inviabilidade material e humana.

---

<sup>170</sup> HART, *O conceito de Direito*, 1994, p. 65.

Embora não se admita que o direito seja mero resultado de práticas sociais reiteradas e aceitas como regras gerais, não se pode deixar de reconhecer que a falta generalizada de aceitação de qualquer norma jurídica constitui aspecto determinante da patologia de um sistema jurídico que tem, nesse caso, sua efetividade absolutamente comprometida. Aqui, pouco importa a afirmação da presença dos critérios formais de validade da norma considerados pelos tribunais.

Se se admitir, contemporaneamente, que o problema da falta de efetividade constitui-se na conseqüência mais desastrosa da crise da organização do trabalho, impõe-se aos juristas teóricos e de ofício e às autoridades o dever funcional de perquirir acerca de suas causas.

Em expressão e diagnóstico precisos, Hart reconhece que, “por vezes, o sector oficial pode estar divorciado do sector privado, no sentido em que já não existe uma obediência geral às regras que são válidas, segundo os critérios de validade usados pelos tribunais”.<sup>171</sup> Esta ruptura importa no reconhecimento da existência de um fracasso daquilo que é pressuposto que pode resultar de diversos “fatores perturbadores”.

No caso da legislação trabalhista, os fatores perturbadores mais relevantes são a insuficiência e obsolescência do modelo de racionalidade e a incompatibilidade operacional do sistema jurídico-trabalhista no estabelecimento da equação norma *versus* realidade, como bem demonstram os “fragmentos de realidade”, aqui levantados por simples amostragem.

A ratificação dessa assertiva vem do diagnóstico realizado pelo Fórum Nacional do Trabalho<sup>172</sup>, recentemente concluído, que revela que essa “patologia” se estende a todo o sistema de relações de trabalho nacional. No mesmo sentido, aponta o Relatório do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social<sup>173</sup>, que considerou superado “o sistema brasileiro de relações trabalhista”, propugnando pela rediscussão do marco normativo constitucional e infraconstitucional. Recomenda, ainda, a adaptação do marco normativo da legislação às novas configurações do mundo do trabalho.

O modelo de racionalidade que anda persiste nas práticas jurídicas e institucionais da organização do trabalho aguça a “patologia” do sistema jurídico com os persistentes resíduos de formalismo e/ou conceptualismo, que aparentemente prestam-se a “disfarçar e minimizar” a necessidade de escolhas, por parte dos decisores e aplicadores do direito,

---

<sup>171</sup> HART, *O conceito de Direito*, 1994, p. 129.

<sup>172</sup> [http://www.mte.gov.br/EstudiososPesquisadores/fnt/conteudo/pdf/DIAGNOSTICO\\_DAS-RELACOES\\_DE\\_TRABALHO\\_Brasil.pdf](http://www.mte.gov.br/EstudiososPesquisadores/fnt/conteudo/pdf/DIAGNOSTICO_DAS-RELACOES_DE_TRABALHO_Brasil.pdf).

<sup>173</sup> [http://www.mte.gov.br/EstudiososPesquisadores/fnt/conteudo/pdf/Reforma\\_Sindical\\_e\\_Trabalhista\\_relatorio\\_final\\_do\\_CEDES.pdf](http://www.mte.gov.br/EstudiososPesquisadores/fnt/conteudo/pdf/Reforma_Sindical_e_Trabalhista_relatorio_final_do_CEDES.pdf).

entre inúmeras alternativas possíveis, ante a inegável conclusão de Hart acerca da *textura aberta* da linguagem jurídica.

Se não se acolhem os fundamentos da vertente sociologista dessa concepção, não se pode deixar de reconhecer que há sempre uma ampla margem de discricionariedade e escolha deixada pela linguagem nos campos interpretação e da aplicação da norma jurídica.

Não se pode perder a oportunidade de reiterar que, para o enfoque desta investigação, a inadequação da legislação não diz respeito aos direitos trabalhistas propriamente ditos e inscritos na Constituição Federal como direitos fundamentais. Aqui se refere a um conjunto considerável de normas instrumentais inadequadas à realidade local e que foram constituídas como meio para a atualização dos direitos do trabalhador propriamente ditos. Ocorre que a falta de efetividade das normas instrumentais implica a falta de efetividade das normas constitutivas dos direitos dos trabalhadores. Em outros termos, a inadequação de normas instrumentais passa a ser invocada como justificativa para o descumprimento destas últimas.

Dessa forma, fica aberto um “fosso” profundo entre o direito oficialmente reconhecido e o direito efetivo, entre as práticas institucionais e a realidade. O direito do Trabalho passa a ser uma referência meramente simbólica.

É por essa razão que a efetividade da legislação trabalhista, uma vez depurada de tais desmazelos normativos, é compreendida como uma dimensão relevantíssima do *princípio de democracia*, já que o Estado Democrático Constitucional de Direito pauta-se pela garantia efetiva de um catálogo de direitos fundamentais.<sup>174</sup> Não há dignidade humana, nem cidadania – princípios-fundamento da república – sem a efetividade dos direitos sociais.

## 2.2.2 Sintomas da crise dos princípios da generalidade e da abstração das leis?

Sob inspiração do modelo de racionalidade da modernidade clássica, a *generalidade* e a *abstração* da lei são princípios vinculados aos postulados fundamentais do Estado de Direito Moderno, ao lado da idéia de limitação do poder político, da separação dos poderes e da igualdade entre os cidadãos. O exercício do poder prende-se a princípios e regras que, *a priori*, resguardam preceitos fundamentais de todos os governados. Decorre do

---

<sup>174</sup> CAMANDUCCI, Paolo. Formas de (neo)constitucionalismo: um análisis metateórico. In: CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2003, p. 83.

princípio da separação dos poderes a impossibilidade de leis destinadas aos indivíduos, caso em que estas substituiriam os atos da administração e as sentenças dos juízes. Uma tal situação resultaria na substituição da arbitrariedade do monarca pela arbitrariedade de uma Assembléia, cujos destinos seriam ditados por uma maioria política. Dessarte, o princípio da generalidade operacionaliza o princípio de igualdade de todos perante a lei diante dos os privilégios (*leges privatae*) individuais ou de minorias. No estado de Direito, somente é lei aquela norma intrinsecamente igual para todos; portanto, dotada de generalidade.

Por outro lado, conforme o mesmo padrão de racionalidade, resulta do princípio da abstração que a lei tem duração indefinida, cujas prescrições são formuladas mediante “supostos de fatos abstratos”. Essa perspectiva corresponde a uma aspiração da sociedade liberal e é tão cara quanto o princípio da generalidade: o pressuposto da abstração asseguraria a certeza e previsibilidade do direito. Daí a repulsa às leis retroativas, às leis “concretas” e às leis “a termo”.

A idéia da generalidade da lei recai em crise quando se admite que ao Estado incumbe outras funções além da garantia<sup>175</sup> das liberdades, como originariamente concebidas pelo liberalismo, quais sejam aquelas relacionadas com a “asunción de tareas de gestión directa de grandes intereses públicos”.<sup>176</sup> Isso porque todo o sistema organizacional que passou a incorporar o aparato estatal, com suas próprias regras de eficiência e com atuação pautada por condicionamentos cada vez mais complexos, tornou-se refratário a uma regulação externa pautada pelo princípio da generalidade. Verifica-se uma espécie de pulverização da legislação que se orienta para a regulação de caráter setorial e temporal.

O aumento da complexidade das relações sociais e a concepção pluralista da sociedade multiplicam acentuadamente as necessidades e os interesses a serem atendidos ou compostos pelo legislador.

A dinâmica dos grupos sociais e as rápidas transformações verificadas nos diversos setores da vida social são determinantes da necessidade de normas jurídicas *ad hoc*.

A multiplicação e surgimento de uma incomensurável variedade de atividades econômicas e a complexização dos fatores condicionantes de seu desempenho no âmbito de uma economia internacionalmente integrada, independentemente do grau em que se verifica essa integração, afetam profundamente as pretensões de abstração e de generalidade das leis trabalhistas perante realidades não acomodáveis a um quadro normativo prolixo que não se restringe à definição de direitos substantivos dos trabalhadores, mas que se imiscui em

---

<sup>175</sup> Refere-se aqui à garantia concreta de leis jurídicas gerais e abstrata mediante atos de aplicação individuais e concretos. Cf. ZAGREBELSKY, *El Derecho dúctil*, 2005, p. 34).

<sup>176</sup> ZAGREBELSKY, *El Derecho dúctil*, 2005, p. 34.

minuciosidades tais que acabam por comprometer todo o sistema, em relação aos seus objetivos essenciais de assegurar efetividade aos direitos do trabalhador.

As situações acima delineadas são ilustrativas do que se pode conceber, na perspectiva de Zagrebelsky, como constatação de um *crise de generalidade e de abstração*<sup>177</sup> da legislação trabalhista, no tocante à profusão de normas instrumentais inadequadas a situações problemáticas particularizadas no âmbito de cada setor de atividade econômica.

A perspectiva a partir da qual se examina a crise de generalidade e abstração reside também na constatação de outros fatores marginalizados pela reflexão de Zagrebelsky.

Para além desses fatores considerados exógenos, impõe-se, nesta investigação, a crítica das raízes epistemológicas donde se extraem os princípios, a organização, a regulação e as instituições do trabalho (cf. 1.1.1). Trata-se de um modelo epistemológico que prestigia a consciência solipsista de quem apreende e produz o conhecimento e desconsidera a realidade como anverso da ação cognitiva, na qual se opera a clivagem sujeito-objeto.

Por isso é que a abstração idealizadora da norma e da realidade tem como resultado o manejo meramente lógico-formal do sistema jurídico e alimenta, além disso e com maior gravidade, a convicção de que o simples fato de existirem leis e instituições encarregadas de sua aplicação assegura a realização automática da justiça, independentemente do que ocorre externamente (conseqüências sociais da aplicação ou da ausência absoluta de efetividade da lei).

### **2.2.3** A crise de racionalidade da organização do trabalho e da administração da justiça e a exigência da relativização do princípio da separação dos poderes

Trata-se aqui das contradições decorrentes do isolamento e da desarticulação da atuação das instituições do trabalho diante de uma mesma situação como fator agravante da questão trabalhista local, por conta da exaustão do modelo de racionalidade que rege a organização do trabalho e a aplicação do direito.

Não se pode excluir desta análise o papel desempenhado pela metódica da ciência moderna no âmbito da organização estatal. Se, como se observou antes, as concepções geradoras da divisão funcional do Estado moderno não a constituiu de modo estanque, o

---

<sup>177</sup> ZAGREBELSKY, *El Derecho dúctil*, 2005, p. 37.

paradigma reducionista, simplista e fragmentário encarregou-se do “golpe de misericórdia final” ao impregnar a cultura dos setores públicos de uma concepção e práticas conseqüentes de um separatismo altamente contraproducente em relação às possibilidades de alcance dos objetivos do Estado e que lhe são comuns. Trata-se de um insulamento e encapsulamento das instituições do trabalho, por via do qual, no lugar do diálogo, das ações interativas, do somatório de esforços para a busca de solução de problemas comuns e, principalmente, para a busca da efetividade da legislação trabalhista, constituem-se em espaço propício às disputas interinstitucionais, que, não raro, reproduzem-se em dificuldades de aproximação entre os agentes públicos encarregadas dos programas de ações dessas instituições.

A compreensão do sentido da divisão dos poderes no Estado a partir do paradigma da ciência moderna por parte do seus agentes públicos reflete-se no isolamento e na desarticulação das ações das diversas instituições do trabalho no âmbito local, onde se realiza o encontro do ordenamento jurídico e das instituições com a realidade.

Em sua clássica obra do início do século XX<sup>178</sup>, Georg Jellinek reporta às convicções de Montesquieu, em consideração às idéias dominantes na Constituição inglesa acerca da divisão dos poderes do Estado. Compreendendo a teoria de Montesquieu sob o ponto de vista da teoria das funções, distinguem-se os sujeitos ocupantes dos órgãos estatais das atividades objetivas por eles realizadas. Não se vislumbrava obstáculo algum para que as mesmas pessoas participassem do exercício de várias ou de todas as funções. Montesquieu referia-se ao mundo inglês e considerava que nele os vários poderes estavam unidos em um só indivíduo e que somente em um Estado ideal coincidem os poderes subjetivo (ocupante da função estatal) e objetivo (conteúdo da função estatal). Refere-se a Estados em que dois ou mais poderes se concentram em uma só mão, permanecendo, em essência, separados, ainda que tal separação não seja perceptível no sujeito.

Assim como assinala Jellinek, a idéia de se atribuir “exclusivamente cada función a un órgano y exigir la separación entre éstos para el ejercicio de sus funciones” não pode ser tributada a Montesquieu.

O que é de suma importância antecipar, e que se desenvolverá com maior acuidade nos Capítulos 6 e 7, é que o poder do Estado não pode ser concebido

---

<sup>178</sup> “La distinción más importante entre él y sus antecesores consiste en que, en su tipo ideal de Estado, deben coincidir, generalmente, la diferencia subjetiva y la objetiva, en tanto que desde Aristóteles hasta Montesquieu se fundó el conocimiento de la distinción objetiva en la distinción del sujeto, sin hallar obstáculo alguno para que las mismas personas participen del ejercicio de varias o de todas las funciones. Según Aristóteles, las mismas personas pueden sentarse en el senado, en el gobierno, en el tribunal, y según Locke, el monarca participa de todas las actividades del Estado”. [JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Trad. Fernando de los Ríos. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p 534-551].

fracionariamente, à semelhança de um “monstro de três cabeças”, representadas pelos “poderes” Executivo, Legislativo e Judiciário.

A separação das funções corresponde a uma mera divisão do trabalho entre os órgãos estatais, uma vez que incumbe a cada um deles promover a realização dos objetivos e fins do Estado como um todo.<sup>179</sup>

A aproximação desses órgãos para a consecução desses fins não só é coerente com uma teoria consistente do Estado que leve em conta suas funções na sociedade como constitui-se numa exigência, especialmente quando se tem como paradigma o Estado Democrático de Direito.

Isso pode ser convictamente afirmado em consideração ao que Jellinek designa por *funções materiais* do Estado, as quais nascem da relação entre as atividades deste e seus fins. Em consideração aos fins jurídicos (aqui se tem em mente o projeto da sociedade brasileira inscrito da Constituição Federal), deve o Estado dirigir sua atividade (de todos os seus órgãos) para a implantação e proteção do direito, o que constitui uma atividade mais ampla e que, por isso mesmo, está acometida a todos os órgãos do Estado, distinguindo-se das demais funções pelas quais se afirma o Poder Público.

Tais funções constituem, portanto, atos particulares do Estado, e à separação dessas funções corresponde a separação dos órgãos correspondentes num plano meramente formal, e “esta separación no es ni puede ser absoluta” (Jellinek).<sup>180</sup>

Essas considerações são de suma importância porque antecipam uma questão central que faz parte da construção teórica do sentido que se emprestará ao *princípio de democracia* como fundamento das funções institucionais dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

Significa adiantar que, no âmbito de um teoria do Estado, já se extraem elementos que se complementarão com incursões no campo da Epistemologia e da Ciência Política para

---

<sup>179</sup> “El poder del Estado no se deja fraccionar en sus manifestaciones exteriores, de suerte que pueda hacerse una división de las funciones por los órganos correspondientes. Han sido más bien consideraciones acerca de los fines las que han determinado las funciones que a cada órgano se había de encomendar. Por esto, como hemos hecho notar anteriormente, incluso en los países donde está reconocida la separación de poderes, no es posible realizarla de una manera completa, aun siendo conscientes de que se desvían del principio”. [JELLINEK, *Teoría general del Estado*, 2000, p. 538].

<sup>180</sup> “Las funciones materiales están, pues, distribuidas entre los distintos géneros de órganos relativamente independientes unos de otros, y la dirección de una gran parte de las cuestiones que corresponden a una función determinada caen dentro de la actividad del órgano competente, de suerte que todos los órganos hallan en el supremo el punto de partida y el punto de unión. La separación de las funciones corresponde a la separación de los órganos, y ya hemos dicho que esta separación no es ni puede ser absoluta. De aquí se sigue la oposición entre las funciones formales, que son ejercidas por los órganos legislativo, administrativo y judicial. Según su aspecto formal, divídense las manifestaciones de las actividades del Estado en actos formales de legislación, de administración y de justicia”. JELLINEK, *Teoría general del Estado*, 2000, p. 542.

se fundamentar a presença de espaço institucionalizado de diálogo e interação entre instituições do trabalho junto ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, como função integradora do processo de democratização do sistema de relações do trabalho relativamente a questões trabalhistas locais (cf. Capítulos 6 e 7) afetas aos diversos poderes políticos.

Essa reorientação teórica assume uma posição muito mais sensível à dimensão social e comunitária do homem, que concebe a democracia como uma construção humana. Torres del Moral<sup>181</sup> reconhece a igual dignidade dos homens como pessoas, apesar de suas diferenças, o “que estimula el interes y la participación de todos em los asuntos públicos”, sustentada, a um só tempo, na liberdade e na igualdade.

A participação que aqui se toma em conta é aquela em que o acesso à realidade dos destinatários da ação pública passa pelo *diálogo social interinstitucional*, no âmbito das diversas esferas de poder, construtivo de um diagnóstico multifário e fidedigno da questão trabalhista e dos efeitos positivos ou negativos da ação pública que sobre ela se desencadeia.

A apresentação dos “fragmentos de realidade” que aqui se desenvolve (cf. também o estudo de caso desenvolvido no Capítulo 3) cumpre também o escopo de demonstrar alguns dos efeitos da desarticulação e do desencontro que se verifica na atuação das instituições do trabalho, além da inexistência de qualquer formulação de diagnósticos multifários contemplativos da ótica dos diversos atores do mundo do trabalho (apreensão da realidade em sua complexidade) e de programas de ações interinstitucionais destinadas:

- a) ao enfrentamento de questões trabalhistas locais de interesse social relevante; e
- b) à busca de efetividade da legislação trabalhista, a partir da eleição do modo mais adequado de se promover a sua interpretação e aplicação diante das particularidades e diferenças setoriais e locais.

A análise desses fragmentos favorece a constatação da necessidade da substituição da visão atomística na percepção da realidade por parte do Poder Público por uma visão sistêmica e aberta, o que implica a relativização do princípio da separação dos poderes, a fim de alcançar o escopo da ordem jurídico-constitucional.

---

<sup>181</sup> MORAL, Antonio Torres del; TEJADA, Javier Tajadura (Orgs.). *Los preámbulos constitucionales en iberoamérica*. MADRID: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2001, p. 9.

### 2.2.3.1 O terceiro caso ilustrativo

O problema da incerteza quanto à natureza jurídica das relações de trabalho envolve um grande número de trabalhadores: o confronto entre as interpretações casuísticas, administrativa<sup>182</sup> e jurisdicional dos fatos e da norma

São contraditórias as ações institucionais do Poder Judiciário Trabalhista e do Ministério do Trabalho e do Emprego diante de situações em que determinadas relações de trabalho verificam-se sem a anotação da carteira profissional. Já se constatou alhures que muitos trabalhadores safristas da região de Patrocínio, oriundos de múltiplas regiões do País, não se sentem com vínculo de compromisso próprio da relação de emprego, na medida em que sentem-se livres para, a cada manhã, proceder à escolha da propriedade que melhor lhes convier para exercer seu trabalho.

Trata-se de situação que, do ponto de vista jurídico, merece ser tratada como um “caso difícil”, expressão entendida no sentido em que foi juridicamente qualificada por Dworkin.<sup>183</sup>

Dentre as competências dos auditores-fiscais do trabalho inclui-se como função precípua, naturalmente, a verificação do cumprimento das disposições legais e regulamentares no âmbito das relações de trabalho e de emprego, compreendendo também as concernentes à segurança e à saúde no trabalho.

Com efeito, defere-se atenção especial ao combate à informalidade por intermédio da averiguação, nos locais de trabalho, da efetivação do registro da carteira de trabalho.<sup>184</sup>

No “Relatório da Operação Bóia Fria”, a maior incidência de irregularidades e de autuações refere-se à falta de registro da carteira de trabalho. Nas 61 propriedades fiscalizadas, 4.316 trabalhadores foram encontrados sem o devido registro.

---

<sup>182</sup> A interpretação pública – realizada pelos agentes do Poder Público – pode ser autêntica, judicial e administrativa. Dado que a judicial não comporta dificuldades conceituais e a chamada “autêntica” não é aqui pertinente, restringe-se a mencionar que a *interpretação pública administrativa* refere-se àquela realizada pela autoridade que a opera no exercício de competências administrativas, em quaisquer das esferas do poder estatal (legislativa, executiva e judiciária). É administrativa, portanto, a interpretação realizada por autoridades do Poder Público de normas cuja execução lhe compete. Cf. COELHO, Luiz Fernando. *Lógica jurídica e interpretação das leis*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 220-224. Cogita-se aqui da interpretação administrativa levada a efeito por auditores fiscais do trabalho realizada nas atividades de inspeção das relações do trabalho.

<sup>183</sup> Cf. DWORKIN, Ronald. *O império do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 306: “Os casos difíceis se apresentam, para qualquer juiz, quando sua análise preliminar não fizer prevalecer uma entre duas ou mais interpretações de uma lei ou de um julgado [...] Mas o julgamento político que ele deve fazer é em si mesmo complexo e, às vezes, vai opor uma parte de sua moral política a outra: sua decisão vai refletir não apenas suas opiniões sobre a justiça e a equidade, mas suas convicções de ordem superior sobre a possibilidade de acordo entre esses ideais quando competem entre si”.

<sup>184</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho. *Inspeção do trabalho no Brasil*. Brasília: SIT, 2005, p. 17.

Em demandas trabalhistas subseqüentes às autuações fiscais muitos desses casos são examinados:

- a) em decisões de mérito com provimento declaratório da existência de vínculo empregatício;
- b) em decisões de mérito com provimento declaratório da inexistência de vínculo de emprego entre as partes; e
- c) em acordo judicial em que as partes, ao fazerem concessões recíprocas, abdicam de qualificar juridicamente a situação controvertida para encerrar a demanda com pagamento de determinada importância pecuniária e “extinção da relação jurídica havida entre as partes” – portanto, sem reconhecimento da existência ou da inexistência do vínculo de emprego.

O tomador de serviços autuado na ação fiscal, diante das decisões previstas nas hipóteses “b)” e “c)”, não pode compreender o antagonismo instalado entre a ação administrativa punitiva e a decisão jurisdicional.

A ação administrativa do Poder Público ocorre, em regra, no presente, no curso da prestação do trabalho (*in acto*), enquanto a atuação das demais instituições relativamente à mesma situação de fato verifica-se *post factum*, especialmente a da Justiça do Trabalho. As demandas judiciais versam sobre situações que já foram objeto de inspeções realizadas pelos auditores fiscais do Ministério do Trabalho.

Tais contradições entre códigos de conduta e *modus operandi* das instituições do trabalho induzem à deslegitimação e ao descrédito da ação pública (David Beeham).<sup>185</sup>

Nesse caso, embora por outras razões<sup>186</sup>, são adequadas as assertivas de Zagrebelsky no sentido de que a “ley, en suma, ya no es garantía absoluta y última de estabilidad, sino que ella misma se convierte en instrumento y causa de inestabilidad”.

---

<sup>185</sup> Deslegitimação compreendida como falta de aceitação da ação pública. “Consentimiento (*consent*); consiste en las acciones de los gobernados que evidencian públicamente su aceptación del poder de los gobernantes [...]”. Cf. BEETHAM, David. The legitimation of power. Londres: Macmillan, 1991 *apud* MAUÉS, Antonio G. Moreira. Preámbulo de la Constitución de Brasil de 1988. In: MORAL; TEJADA, (Orgs.). *Los preámbulos constitucionales en iberoamérica*, MADRID: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2001, p. 76.

<sup>186</sup> Para este autor, pode-se atribuir a crise de generalidade e abstração da lei contemporânea também à democratização da sociedade, na medida em que a diversificação de grupos e estratos sociais participantes da vida política representa múltiplas demandas sociais determinantes da exigência de redução da generalidade e do grau de abstração das leis. Cf. ZAGREBELSKY, *El Derecho dúctil*, 2005, p. 37. Ao contrário dessas assertivas, a crise da legislação trabalhista de que se cogita aqui decorre exatamente da concepção autoritária e intervencionista que serviu de inspiração para a construção do modelo de relações de trabalho a que serve a legislação trabalhista.

### 2.3 Resumo do capítulo

A descrição empírica (crítica) dos contextos (realidade local) de surgimento do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio é ilustrativa da manifestação multiversátil e polissêmica da crise de racionalidade da organização do trabalho. Ela tem a dupla função de a) conectar com a realidade a afirmação teórica da referida crise mediante o levantamento de casos; e b) ampliar o horizonte de compreensão do processo histórico e democrático de constituição daquela instituição e elucidar a precedência da práxis em relação à sistematização da teoria que lhe dá sustentação, da qual passa a fazer parte o resultado da presente investigação. Por isso, a minuciosa apreensão dos contextos sociocultural e econômico da região e da situação dos trabalhadores rurais na região tem a função reveladora de apontar os desafios enfrentados, bem como de explicitar a articulação dos múltiplos elementos caracterizadores de uma concepção sistêmica da crise de inadequação e do choque entre o *normativismo burocrático* de parte da legislação trabalhista, amparado por práticas institucionais sustentadas no racionalismo jurídico, e as exigências dos contextos de realidade locais. Tais circunstâncias enfatizam a impotência das instituições locais, no seu conjunto, de conformar condutas sociais, no sentido de conferir-se efetividade aos direitos sociais.

A partir da análise desses contextos, é possível constatar a evolução das instituições locais em direção a um profundo déficit de legitimidade. Em outros termos, detectou-se o surgimento de uma cultura generalizada no sentido do descumprimento da lei trabalhista como uma das conseqüências desse déficit. As incongruências e teratologias advindas da manifestação local da crise do sistema de organização do trabalho como um todo acabaram por empurrar para a ilegalidade empregadores de boa-fé desejosos de cumprir suas obrigações trabalhistas e que se sentiram desestimulados por essa espécie de “autismo” das instituições e por conta da instalação de uma “indústria” da demanda trabalhista, cujos efeitos não beneficiavam nem o trabalhador nem o empregador.

O máximo descumprimento possível dos direitos trabalhistas passou a ser a estratégia de uma grande maioria das empresas locais (de pequeno e de médio porte). E o ajuizamento sistêmico de ações trabalhistas ao término das dezenas de milhares de contratos de trabalho nos períodos de trabalho sazonal tornou-se a resposta estratégica dos trabalhadores. Constatou-se que estes, de resto, foram os grandes perdedores. A estratégia do não cumprimento sistemático da legislação como modo de compensar o risco e as “perdas” advindas da ação sancionatória do Poder Público, incapaz de atingir parcela significativa do

universo das relações de trabalho regionais, trouxe prejuízos incomensuráveis aos direitos fundamentais dos trabalhadores, especialmente em relação àqueles atinentes à segurança e à saúde de milhares de trabalhadores. Além disso, o saturamento da justiça, a delonga do processo judicial e as conciliações com valores consideravelmente inferiores ao devido foram fatores característicos da cultura demandista local e agravantes secundários da situação daqueles trabalhadores.

A tendência inercial à desintegração e à deslegitimação do sistema oficial de resolução de conflitos tornou-se a ponta do “iceberg” da questão trabalhista local, não sendo este aspecto o mais dramático para os trabalhadores locais. Condições ofensivas à dignidade dos trabalhadores, a intrigante exposição destes, em sua esmagadora maioria, a condições subumanas de moradia e de higiene, aliadas à permanente exposição da sua saúde e da sua integridade física, espiritual e moral a riscos e perigos, *v.g.* transporte, alojamentos, alimentação e desambientação social, foram sendo agravadas pelo recrudescimento da cultura adversarial nas relações sindicais e pelos embates entre órgãos da administração do trabalho, empresários locais e entidades de representação empresarial. A exaustão da capacidade das instituições do trabalho, apesar de um esforço incomensurável, confrontava-se com a absoluta inexistência de espaços de coordenação de suas ações locais e com a incapacidade de atuar senão numa ínfima parcela do universo empresarial sujeito à ação do Poder Público.

A concentração sazonal de enorme contingente de trabalhadores (variável entre 15 mil e 25 mil trabalhadores/safra/ano) oriundos de diversas regiões do País e a hegemonia da cafeicultura como atividade preponderante constituem características específicas regionais também determinantes de um modo específico, *sui generis*, de organização das relações do trabalho. Embora suas características gerais sejam similares às das diversas atividades sazonais que se verificam em diversas regiões (como o trabalho nos canaviais, nos laranjais, nos sisaleiros, nos cacauzeiros, nos seringais e em outras atividades). A estas se somam atividades rurais permanentes, em que também se identificaram problemas trabalhistas crônicos.

É fácil perceber que a efervescência e a agudização da questão trabalhista local afetaram em cheio toda a sociedade local e extrapolaram os limites das relações individuais ou coletivas do trabalho. É que todo o conjunto das demais atividades da economia local está articulado e gira em torno da atividade preponderante. Desse modo, o agravamento da questão trabalhista e a deficiência da ação pública no enfrentamento de suas contradições projetaram seus efeitos sociais para muito além do sistema de relações do trabalho. O desenvolvimento econômico e social da região passa a sofrer as conseqüências do modo como se trata a questão

trabalhista local, especialmente quando esta passa a ser vista como empecilho ao investimento e à oferta de postos de trabalho. A tudo isso soma-se o fato de que a grande maioria dos postos de trabalho oferecidos na região é proveniente das pequenas e médias empresas, sendo estas mesmas as que mais se ressentiram dos efeitos do agravamento da questão trabalhista local nos primeiros anos da década de 1990, até a criação do NINTER, em 1994. Muitos empreendedores rurais abandonaram suas atividades ou passaram a se dedicar a outras que não exigiam volume maior de mão-de-obra.

Do ponto de vista dos trabalhadores, os resultados da “Operação Bóia-Fria”, realizada em toda a região do TMAP, bem como na região de Patrocínio, oferecem pistas significativas quanto ao fenômeno da quase completa ausência de efetividade dos direitos sociais locais até os primórdios da década de 90. Outro fator considerável de agravamento da questão trabalhista foi o fenômeno da intermediação ilícita de mão-de-obra por meio da conhecida figura do “gato”, que passou a deter o controle sobre uma imensa gama de trabalhadores e a contribuir para a consolidação do descumprimento generalizado dos direitos sociais. A maior parte dos trabalhadores sazonais tornou-se cativa do intermediador de mão-de-obra, por meio de toda espécie de dependência: financeira (endividamento crônico pela via do *trck sistem*), psíquica, social e geográfica. O aviltamento da dignidade humana pela dupla via do descumprimento, por princípio, da legislação trabalhista e da sujeição do trabalhador a condições de indignidade, não sendo raro a sua sujeição a condições análogas à de escravo, foi a conseqüência mais grave desse sistema perverso para o qual se evoluiu o sistema de relações de trabalho local. A ação local das instituições não logrou, de modo algum, reverter o agravamento inercial da questão local pelo descumprimento dos direitos trabalhistas: falta de qualquer formalização da relação de trabalho (CTPS), transporte coletivo de trabalho de alto risco, exposição a agrotóxicos, abusos na remuneração por tarefa e sujeição dos trabalhadores ao “gato”.

Esse estado de coisas transformou-se, ele próprio, em fonte geradora de conflitos entre o trabalhador e o empregador, entre este e o Poder Público. A par disso, reconheceu-se a inoperância da negociação coletiva, que poderia ser acionada para promover as adequações suscetíveis de serem feitas. O encapsulamento e o insulamento das instituições do trabalho em seus códigos de conduta e modo de operar transformaram-se em um cenário propício a ações desarticuladas e contraditórias relativas a uma mesma situação-problema, ante a ausência de qualquer instrumento de coordenação e interação entre elas.

Constitui exemplo de inadequação aos contextos locais e às especificidades da cafeicultura a norma que fixa o prazo para a anotação da carteira de trabalho, circunstância

que produziu níveis intoleráveis de contratações informais. A insuficiência das normas que regem o salário e a remuneração torna inócuo o recurso à lei para a fixação de padrões remuneratórios condizentes com as especificidades da atividade concreta. Questões relativas a duração do contrato de trabalho, caracterização do motivo da rescisão contratual, alteração do contrato e inúmeras outras ilustram a inadequação de inúmeros aspectos da legislação à realidade e à vida contemporânea. Inúmeras são as situações normativas em que a regra legal requer um sentido adequado (*adequação*) à situação concreta. Foram estudados os casos triviais do mundo local do trabalho, a fim de demonstrar que situações aparentemente insignificantes são decisivas para a existência de profundos conflitos no interior do sistema de relações de trabalho, com prejuízos sociais e econômicos incalculáveis. Foi nessa perspectiva que as soluções engendradas no sistema NINTER procuraram resolver, segundo outros critérios, os problemas crônicos da questão trabalhista local.

Tudo isso faz ressentir a falta de um espaço nem público, nem privado, nem somente coletivo, mas um espaço de cidadania que permita a interação e a conjugação de esforços interinstitucionais na superação desses problemas a partir da vivência local e concreta da questão do trabalho realisticamente considerada.

A cisão entre a lei e a realidade, assim como a distância constatada entre os fins sociais almejados pela lei e os resultados concretos averiguados a partir de levantamentos feitos por amostragem, é sintoma não apenas do obsolescimento de um conjunto de normas burocrático-formais editadas com o objetivo de viabilizar a concreção dos direitos sociais (portanto, normas “meio” ou normas instrumentais), mas de uma crise paradigmática de dimensões mais amplas.

O racionalismo cientificista situa o direito como um “dado” da realidade, pronto e acabado, cujo conhecimento se dá por representação, sem que o sujeito cognoscente (jurista teórico e jurista de ofício, esse encarregado da sua aplicação) interrogue sobre o conteúdo das prescrições normativas. Tem por pressuposto a possibilidade de um conhecimento “objetivo” da norma e do direito. A operação de extração dos fatos considerados na hipótese normativa de seus contextos (descontextualização) constitui o segundo momento desta cisão exigida pelo método cientificista. A aplicação da norma transforma-se numa operação de “encaixe” (subsunção), em que o aplicador procede a escolhas discricionárias (arbitrárias) do sentido e do alcance dos fatos e da norma segundo preferências subjetivistas, que operam, no mais das vezes. É que no campo da aplicação da norma não se fundamenta o ato de escolha de determinado fundamento entre inúmeras alternativas possíveis.

Nesse caso, não se pode esperar que o saber e a prática jurídica sejam capazes de alterar e melhorar as formas concretas de existência na sociedade de modo coerente com o projeto do Estado Democrático de Direito inscrito na Constituição Federal. Não se pode deixar de conceder à crítica de Herbert L. A. Hart o reconhecimento da pertinência da afirmação de um estado de “patologia do sistema jurídico”, visto e operado a partir do paradigma da filosofia da consciência e do método lógico-formal-cientificista. As teratologias evidenciadas no momento do encontro norma *versus* realidade produzem a inocuidade do sistema normativo, deslegitimam a ação pública e evoluem para a instituição de um “estado de desobediência generalizada da norma”. O universo em que atuam as instituições passa a ser apenas uma insignificante parcela da totalidade da realidade; isto é, apenas aquela pequena parte dos problemas e dos conflitos que são “institucionalizados” a partir do momento em que se tornam objeto da ação pública. Nesse estado “patológico”, a ação pública tornou-se incapaz de combater o estado de desobediência generalizada então instalado, uma vez que é impossível se cogitar uma espécie de onipresença do Estado em todos os pontos e momentos em que haja o descumprimento da norma.

Essa constatação revela a pobreza das justificativas do *reformismo conservacionista* das leis e das instituições do trabalho. Já se sabe de antemão que a multiplicação da capacidade do aparato estatal, ainda que se tenha a certeza da inexistência de recursos públicos suficientes para se operar um “completo aparelhamento da maquinaria estatal”, não será suficiente para alimentar a idéia da onipresença estatal, nas suas dimensões normativa, administrativa e judicante. A persistência do modelo de racionalidade que preside a organização do trabalho, a divisão racional do trabalho das instituições, os respectivos códigos de conduta e modo de operar, a fragmentação da realidade e da ação pública e a ética intencionalista (diante do aumento da dinâmica e da complexidade das relações sociais e econômicas e de uma concepção pluralista da sociedade, da política e do direito) parecem apontar para o agravamento do “fosso” profundo entre o direito oficialmente reconhecido e o direito que se torna efetivo, entre o mundo da abstração em que se baseiam as práticas institucionais e a realidade.

É possível, portanto, identificar a constatação enfática, na perspectiva apontada por Zagrebelsky, de uma crise de *abstração e de generalidade* da legislação trabalhista instrumental. Mas, além dessa crítica, é de se reconhecer que a abstração idealizadora da norma e da realidade produzida pela racionalidade racional-cientificista produz a ficção fabuladora denunciada por Alf Ross, a partir da qual se procura propagar a convicção de que

o simples fato de existirem leis e instituições encarregadas de sua aplicação assegura a realização da justiça, independentemente do que ocorre externamente ao sistema.

O aspecto mais contundente dessa racionalidade, em decorrência do paradigma reducionista e simplificador da realidade e da especialização (divisão racional do trabalho por meio do mecanismo da divisão dos poderes e das competências públicas), é o da fragmentação da ação pública, de tal modo que não raras vezes as diversas frentes de atuação das instituições públicas, descoordenadas, desarticuladas e incoerentes entre si, acabam redundando em uma espécie de neutralização recíproca dessas ações (o estudo de caso procedido no Capítulo 3 bem revela esta assertiva). A rigidez do princípio da divisão dos poderes e da divisão de competências é, portanto, impeditiva de uma ação pública comprometida com uma ética de inteligibilidade da realidade sobre qual ela recai e com uma ética de responsabilidade conducente a uma orientação da ação pública por constantes *feedbacks* acerca das suas conseqüências sociais e da sua permanente reavaliação à luz dos princípios constitucionais que regem a construção do projeto de sociedade definido na Constituição brasileira.

O “terceiro caso ilustrativo” (2.2.3.1) estudado neste capítulo bem revela os efeitos deletérios da fragmentação da realidade e das práticas públicas operadas pelo paradigma racional-cientificista na gestão da organização do trabalho e da administração da justiça e na prática jurídica, a começar por qualificações jurídicas distintas de uma mesma realidade concreta sobre a qual recaem ações públicas contraditórias. A ausência de vasos comunicantes institucionalizados e destinados a dar coerência e a potencializar a ação pública constitui forte obstáculo à legitimação da ação do Poder Público. Esforços ou iniciativas oriundas de orientações mais ousadas de setores minoritários das diversas instâncias do Poder Público apenas demonstram a excepcionalidade da iniciativa e não remedeiam a questão estrutural e paradigmática que se esconde na base do sistema.

José Eduardo Faria aprofunda ainda mais seu diagnóstico da crise brasileira, situando-a como crise estrutural em três níveis: o político, o jurídico-institucional e o da organização estatal. No que diz respeito às instituições jurídicas, aponta como traços mais significativos sua inefetividade e a caducidade da legislação. No âmbito da concepção do direito, pela Ciência Jurídica, esta oscila em vê-lo ora num sentido puramente formal-normativista (como um sistema normativo emanado da autoridade estatal constituído de regras que delimitam o comportamento social e autorizam o uso da força), ora no sentido substancial (como instrumento de execução de programas governamentais de promoção da justiça social.

A concepção formalista se faz presente também mesmo na prática jurídica de um direito eminentemente social, como é o Direito do Trabalho, na medida em que este é operacionalizado a partir de uma ética intencionalista e segundo critérios formal-positivistas, impeditivos de uma concepção crítico-finalística da prática jurídica. Nesse caso, a “ley, en suma, ya no es garantía absoluta y última de estabilidad, sino que ella misma se convierte en instrumento y causa de inestabilidad”, como assina Zagrebelsky.

O compromisso com uma concepção substantiva dos direitos sociais implica a mitigação da rigidez de princípios positivistas, como o da segurança e o da certeza jurídica. A persecução da efetividade daqueles direitos, por vezes, exige a adequação do sistema jurídico a contextos singulares e específicos, cujo enquadramento meramente jurídico-formal produz resíduos de injustiça não desejados pela lei se ela for compreendida do ponto de vista deontológico-teleológico.

### CAPÍTULO 3

## EVOCÇÃO EPISTÊMICA DA REALIDADE (II): O “estudo do caso difícil”<sup>187</sup> da empresa Irmãos Okubo<sup>188</sup> – a desocupação de milhares de trabalhadores rurais

O paradigma cega, pois o que exclui passa a não existir.

(Edgar Morin)

### 3.1 Objetivo

O processo de encerramento da atividade de cultivo de leguminosa (tomate) em grande escala, desenvolvida por quase cinco décadas na região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (TMAP) – município de Araguari, pela empresa rural aqui denominada simplesmente Irmãos Okubo (em substituição à verdadeira razão social), iniciado em 2001 e consumado em 2005, constitui o caso a ser estudado. Em razão dos postos de trabalhos criados na região e do seu significado para o desenvolvimento socioeconômico local, o empreendimento cumpriu função social relevante na região. A ausência de solução equitativa para a questão trabalhista e a incerteza quanto ao regime jurídico adequado aos contratos de prestação de serviços de milhares de trabalhadores, com suas conseqüências socioeconômicas, foram apontadas como as principais causas do evento.

O fato foi percebido pela comunidade local, representada pelo conjunto de todas as entidades de representação da sociedade e pelas entidades de representação dos trabalhadores e dos empregadores, bem como pelo Poder Público municipal, como retrocesso no desenvolvimento socioeconômico da região de Araguari/MG, em razão da desocupação de milhares de trabalhadores rurais e do impacto do término da participação da atividade produtiva da referida empresa na economia local.

Compreendeu-se que a interferência da Administração Pública (Inspeção do Trabalho) para desconsiderar o regime de “parceria rural” – formalmente reconhecido pelas partes mediante contrato escrito – vigente na empresa havia cerca de quatro décadas e meia, mediante a aplicação inesperada de mais de trezentas autuações fiscais, ensejou o

---

<sup>187</sup> Cf. DWORKIN, *O império do Direito*, 1999, *passim*.

<sup>188</sup> Trata-se de nomenclatura elaborada para fins desta investigação. Não correspondente ao *nomen juris* da empresa, nem à sua denominação de fantasia, por motivo de resguardo da privacidade da mesma.

desencadeamento de centenas de demandas judiciais, cujas decisões, em grande parte, reconheceram a legalidade do regime tradicional, ao lado de outras tantas em sentido contrário.

Essas circunstâncias, a par da contundente instabilidade jurídica quanto à categorização jurídica das relações de trabalho, foram determinantes para a mudança do regime de trabalho exigida pelo Poder Público, contra a vontade massiva dos trabalhadores, de seu sindicato e da empresa tomadora dos serviços e, por isto mesmo, para o encerramento das atividades da empresa e a desocupação de milhares de trabalhadores.

A introdução do estudo do caso eloqüente da empresa rural Irmãos Okubo como recurso metódico complementar desta investigação vincula-se, obviamente, ao seu objetivo geral de explicitar a aptidão do instituto Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista de promover a democratização da organização do trabalho. Ao concorrer para o desvelamento da crise da organização do trabalho na sua dimensão empírico-pragmática, permite a constatação da necessidade da democratização desse sistema como condição de possibilidade de reversão da citada crise. Do mesmo modo, o sentido do princípio de democracia adotado como critério de valoração da estrutura, dos conceitos, dos procedimentos e dos resultados da atuação daquelas instituições pode se explicitar com mais clareza a partir das necessidades detectadas pela observação e pela análise crítica de cada um dos elementos, considerados relevantes por assumirem a qualidade de fatores determinantes desta crise. A reversão paradigmática nos códigos de conduta e no modo de operar das instituições do trabalho preconizada pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista será, portanto, mais bem apreendida à medida que os desenvolvimentos teóricos aprofundados nos Capítulos 6 e 7 desta investigação puderem ser correlacionados com os diagnósticos e problemas explicitados neste estudo de caso.

Pode-se desdobrar o objetivo deste estudo de caso, genericamente exposto acima, nos seguintes objetivos específicos:

- a) Aprender, no âmbito da experiência concreta, o curso da crise de racionalidade da organização do trabalho e dos pressupostos de conhecimento e de ação das instituições do trabalho, de seus códigos de conduta e modo de operar, a partir do estudo desta situação complexa e de ampla significação sociolaboral e econômica para a comunidade local;
- b) Identificar, a partir de uma visão norteada pelo princípio da complexidade, de modo sistêmico e não fragmentado, os problemas e os desafios pertinentes à gestão da organização do trabalho, cuja apreensão possa contribuir para a compreensão da proposta de democratização da gestão da organização do trabalho e da administração da justiça em que se baseia o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista;

- c) Identificar os efeitos sociais decorrentes da insuficiência do modelo de racionalidade predominante na ordem jurídica (especificamente no âmbito da administração e da jurisdição trabalhista) e na organização do trabalho evidenciada, principalmente pela atuação isolada – desarticulada e desprevenida de suas conseqüências sociais – das diversas instituições do trabalho a propósito de uma mesma situação concreta em que concorrem os interesses social, coletivo e público; e
- d) Estabelecer critérios valorativos e comparativos que sirvam de parâmetro empírico-praxiológico auxiliar na compreensão dos paradigmas da complexidade e da razão dialógica que dão sustentação aos princípios de diálogo social e da concertação social que fundamentam as funções institucionais do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e ao princípio de democracia em que se inspira.

O estudo casuístico constitui-se, uma vez mais, num dos meios pelos quais se procura estabelecer o permanente intercâmbio entre a teoria e a experiência concreta (práxis) que orienta esta investigação. Embora não esteja diretamente vinculado ao conjunto dos elementos que deram azo à criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, o caso em questão ele se insere no mesmo contexto regional. Sua escolha se deve a seu alto potencial elucidativo e explicativo da crise da organização do trabalho e da administração da justiça que se vem descortinando nesta investigação em atenção à opção metodológica anunciada preliminarmente. Dessarte, o caso estudado foi extraído de contextos bastante similares à situação vivida na região de Patrocínio, estudada no capítulo antecedente. Com efeito, o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista procurou dar respostas aos mesmos problemas levantados neste estudo de caso, cuja invocação constitui importante contributo para a árdua tarefa de sustentar a democratização e a reestruturação da organização do trabalho, da administração da justiça, a partir de uma reflexão neoparadigmática, e da apresentação das vias pragmáticas e operacionais dessa transição, pela elucidação dos instrumentos disponibilizados pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

Desse modo, a evocação epistêmica da realidade, neste caso, tem função explicativa insubstituível pela teoria, até porque as concepções metodológico-paradigmáticas adotadas partem da premissa da indissociabilidade entre conhecimento, ação e realidade, por se constituírem reciprocamente.

Ao lado dos “fragmentos de realidade” levantados no capítulo anterior e evocados na exemplificação de questões ou problemas pontuais, o estudo deste contexto de realidade da região do TMAP visa à apresentação analítica e sistêmica de uma situação de vida em que a

atuação isolada e desarticulada do conjunto das instituições do trabalho, a partir uma compreensão parcial e fragmentária da realidade e segundo os padrões de uma razão jurídica instrumentalista e de uma ética intencionalista, acabou por gerar conseqüências sociais opostas aos objetivos e fins sociais da lei e da ação pública.

Por sua complexidade e valor de amostragem é que se elegeu o caso da empresa rural Irmãos Okubo como situação-problema exemplar, bem como uma expressão grandiloqüente dos diversos aspectos endógenos da crise sistêmica da organização do trabalho e do modelo de racionalidade em que se alicerçou. A partir dele se poderá, de modo realístico-didático e sistêmico, detectar-se o exaurimento do padrão de racionalidade que está na base dos programas de ação e do *modus operandi* das instituições do trabalho, responsável por uma apreensão pobre e insuficiente dos contextos de realidade em que operam e decidem. Revela as graves conseqüências sociais de uma concepção legicêntrica hegemônica do direito, bem como a ideologia e a ilusão da tentativa racionalista de distinção entre a Ética e Direito, de uma concepção aética do ofício jurídico, ou da insuficiência ou inocuidade de um ética intencionalista oriunda do subjetivismo racionalista kantiano aplicada ao direito. Esta última, porque não dá conta das conseqüências sociais da ação humana e não cogita de uma co-responsabilização moral do agente público pelas conseqüências sociais de sua ação (ética de responsabilidade ou conseqüencialista). A partir de uma concepção individual, solipsista de todo processo de conhecimento e da ação, esta concepção ética submete o ato de escolha entre normas e fatos possíveis e passíveis de subsunção legal a intenções e preferências subjetivas extraídas da consciência individual, solipsista, dos decisores e dos juristas de ofício. Nestes casos, a decisão e aplicação do direito comporta a possibilidade de múltiplas escolhas entre diversas alternativas possíveis, ainda que sem extrapolação da moldura normativa.

Efetivamente, trata-se de buscar identificar, no campo da *práxis*, os efeitos deletérios da perenização do paradigma epistemológico reducionista e fragmentário da realidade, oriundo do modelo de racionalidade inaugurado pela ciência moderna. Esse paradigma, que presidiu a construção da teoria do Estado e do direito modernos, já superado pela ciência e pela filosofia que o produziram, não pode mais ser referência exclusiva da ação e do conhecimento. Qualquer delonga das instituições e do Poder Público no reconhecimento desta nova realidade advinda do fluxo evolutivo das transformações sociais, políticas, econômicas, culturais, tecnológicas e, ato contínuo, da evolução do pensamento e da consciência humana nas diversas áreas do conhecimento implicará a prorrogação e a imposição de sacrifícios cada vez maiores aos cidadãos, à sociedade e às gerações que ainda haverão de suportar as conseqüências mais agudas desta transição paradigmática silenciosa

que emerge em todos os setores do conhecimento e da ação humana, inclusive no campo específico da ação pública, ainda que com o retardo a ela inerente. Transformações profundas se verificam até em relação aos próprios fundamentos do conhecimento humano e ao modo como se produz esse conhecimento (cf. Capítulo 6).

Contudo, as instituições podem, excepcionalmente, adiantar nas mudanças e, com isso, apontar saídas e caminhos novos para as crises próprias aos períodos em que as transformações se tornam mais evidentes, por isso mesmo chamados de “períodos de transição”.<sup>189</sup>

A situação em foco neste estudo permite a detecção da insuficiência do paradigma liberal-individualista-normativista e dos pressupostos epistemológicos da razão instrumental-monológica inerentes ao atual modelo de organização do trabalho e às respectivas práticas jurídicas. A “divisão social do trabalho” entre as instituições encarregadas da organização do trabalho, aliada ao reducionismo metodológico e à especialização, tem sua expressão praxiológica no insulamento e na desarticulação das ações institucionais. Incapazes de dar conta da *complexidade do real*, quer seja nos procedimentos cognitivos (de fato e de direito) precedentes ao ato de aplicação da legislação trabalhista, quer seja no seu modo de operar as

---

<sup>189</sup> Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao realizar a primeira “audiência pública” da sua história de quase dois séculos, deu mostra soberana dessa possibilidade. A ADIN ajuizada em maio/2005 pela Procuradoria Geral da República arguiu a inconstitucionalidade do dispositivo da Lei da Biossegurança (editada em março/2005), que autoriza o uso de embriões humanos em pesquisas com células-tronco. Antes de decidir a questão “Quando começa a vida humana?”, compreendida como das mais complexas da história da jurisdição daquela Corte, a mais alta Corte do País realizou uma “audiência pública” em que se ouviram 22 especialistas de áreas diversas, como Genética, Bioquímica, Biomedicina, Neurociência e Biomedicina. A Corte buscava, mediante procedimentos alheios à ortodoxia procedimental tradicional, subsídios para o julgamento da ação, mediante o “aporte em informações científicas”, para um “melhor conhecimento da causa”, em função dos “múltiplos entendimentos a respeito do direito à vida”. A abertura do processo à participação da sociedade significou, no entendimento do ministro relator, um instrumento de maior legitimação da decisão da Corte, que afirmou a importância de uma “participação da sociedade na análise da controvérsia constitucional”. Análise atenta do caso em estudo revela a urgência e a necessidade da adoção da postura da mais alta Corte por todas as instâncias inferiores, especialmente os juízos de primeira instância, que são a “porta de entrada da realidade” na Justiça.

Já no tocante à vida (em curso) de milhares de trabalhadores rurais do setor sulcroalcooleiro, já se apura a 19ª morte de trabalhador com indicação de suposta causa vinculada às condições de trabalho com excesso de esforço. Já os trabalhadores que permanecem vivos contam com um ciclo de vida útil de 12 anos, em média, no setor, inferior ao dos escravos na agricultura, que, conforme o historiador Jacob Gorender, passaram daquela média para a de 15 a 20 depois de maiores cuidados dos proprietários. Esses trabalhadores, devido ao esforço físico repetitivo, passam a ter “problemas seriíssimos de coluna, nos pés, câimbras e tendinite”.

Essa situação, que, em regra, não poderá chegar ao exame da mais alta Corte, estender-se-á por inúmeras regiões do País com a implementação das políticas governamentais relativas ao biocombustível integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). As instituições do trabalho que lidam diretamente com esta realidade estão também desafiadas a alterar tradicionais formas de atuação para compreender, gerir e organizar as relações de trabalho nesses setores em contextos de realidade de alta complexidade e elevado interesse social, coletivo e público. Milhares de trabalhadores envolvidos neste estudo de caso são originários de estados do Norte e do Nordeste brasileiros, assim como aqueles milhares de trabalhadores itinerantes, que, em outras regiões, compartilham a mesma origem, a mesma sorte e as mesmas condições de trabalho.

vantagens dessa “divisão do trabalho” (superespecialização), acabam superadas, em muito, pelas conseqüências sociais da fragmentação da realidade, do saber<sup>190</sup> e da ação.

A inexistência de “vasos comunicantes”, ou canais institucionalizados de diálogo e coordenação (interação) das ações institucionais ante uma mesma situação-problema, produz o encapsulamento das instituições do trabalho e o desempenho de suas funções institucionais de forma incoerente e contraditória, daí advindo conseqüências sociais contrapostas ao escopo geral da organização do trabalho.

A alteração desse quadro implica a adoção, pelo Poder Público, de novos paradigmas de conhecimento e de ação, além da conseqüente democratização dos procedimentos e dos processos decisórios das instituições do trabalho, pela via do diálogo social e da concertação social, que se incluem nas funções institucionais do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

Em última análise, o estudo de caso da empresa Irmãos Okubo presta-se ainda para destacar a importância desta dimensão institucional do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, dotado de mecanismos e instrumentos preventivos de situações como a que, lamentavelmente, consumou no presente caso e em muitos outros, em diversas regiões do País. Tudo depende da agregação de *agentes do Poder Público de carreira permanente socialmente comprometidos*, insatisfeitos com o mero intencionalismo e dispostos a atuar pelos parâmetros de uma ética conseqüencialista.

### **3.2 Pressupostos epistemológicos e metódica**

A questão central a ser focalizada no caso estudado refere-se à atuação das instituições do trabalho, especificamente do Ministério do Trabalho e Emprego e da Vara do Trabalho de Araguari, seu contexto e suas conseqüências sociais, diante da questão trabalhista protagonizada pela empresa Irmãos Okubo e seus milhares de trabalhadores.

Naturalmente, o enfoque teórico que orienta o estudo do caso corresponde ao que norteia o objeto desta tese.

---

<sup>190</sup> “Contribuição das partes especializadas para a coerência de um todo organizador”. Cf. MORIN, *Ciência com consciência*. Trad. Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 7.ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2003, p.16. MORIN, *O método 4 – ...*, 2001.

Por sua credibilidade e pela metodologia utilizada no levantamento dos dados, confere-se destaque, dentre outras fontes de pesquisa, ao extenso Auto de Inspeção Judicial (AIJ)<sup>191</sup>, documentado em dezoito laudas, presidido pelos juízes do trabalho Antônio Gomes de Vasconcelos (titular) e Sérgio Resende Nunes (auxiliar), com a participação de um representante do Ministério Público do Trabalho, um representante do Ministério do Trabalho, dos presidentes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Araguari e do Sindicato Rural de Araguari, de representante da Associação dos Cafeicultores de Araguari, dos advogados das partes e das próprias partes interessadas. Este auto instruiu as demandas processadas sob n. 1092/01, n. 1091/01, n. 1138/01, n. 1121/01, n. 1137/01 e n. 1122/01, sob a forma de ações plúrimas, as quais correspondem a ações individuais ajuizadas cumulativamente por cerca de 180 trabalhadores rurais safristas, cultivadores de lavouras de tomate em propriedade dos Irmãos Okubo. Um deles, apenas um, o autor José Carlos do Carmo, postulava em sua petição de ingresso, em demanda processada sob o n. 1091/01, a importância de R\$440.508,85, o que traduz a média de postulações de outros trabalhadores com mais de uma década de serviços prestados.

Nesse contexto é que se instalou estado inusitado de ansiedade, bem como a apreensão por parte dos responsáveis pela empresa rural, que se puseram a recorrer a autoridades dos poderes municipais e a entidades da sociedade civil, especialmente a Agência de Desenvolvimento Social e Econômico do Município em busca de “socorro” para a continuação de suas atividades.

A Agência, integrada por cerca de 45 entidades locais, considerando a importância socioeconômica da atividade dos demandados para a região, desencadeou amplo processo de discussão sobre a situação apresentada, com o que conferiu visibilidade à ação do Poder Público local, além de promover ampla reflexão e debate públicos acerca do papel social das instituições do trabalho.<sup>192</sup>

---

<sup>191</sup> Cf. ANEXO A – Auto de Inspeção Judicial (AIJ). Considera-se prova qualificada o Auto de Inspeção Judicial tomado como fonte de pesquisa dos dados que serão aqui apreciados, uma vez que, transpondo-se para a linguagem científica a metodologia utilizada na sua realização, para a sua consecução convergiram elementos significativos da pesquisa de campo, quais seja, “informantes privilegiados”, “testemunhos ideais”, “análise de cotidiano”, “entrevistas” a inúmeros trabalhadores e ao proprietário rural. São privilegiados os dados acrescidos por representante dos auditores-fiscais responsáveis por ações fiscais anuais na região; são ideais os testemunhos de trabalhadores vinculados à propriedade por mais de uma década, juntamente com suas famílias; são procedimentos correlatos à análise do cotidiano o acompanhamento do dia-a-dia dos trabalhadores residentes na propriedade conforme consta dos relatos transcritos do Auto de Inspeção provenientes de narrativas de familiares e da presença dos agentes de inspeção em residências desses trabalhadores. Cf. GUSTIN; DIAS, *(Re)pensando a pesquisa jurídica*, 2006, p. 102.

<sup>192</sup> A Agência Desenvolvimento Social e Econômico de Araguari realizou, a propósito, o “I Fórum de incentivo à integração, participação e desenvolvimento do triângulo mineiro”, no período de 2 a 4 de maio de 2001, juntamente com as 46 entidades que a compõem, a Prefeitura de Araguari, a Câmara de Vereadores de Araguari, a Vara da Justiça Federal do Trabalho em Araguari, a Curadoria do Patrimônio Público do Ministério Público do Estado de Minas

A escolha dos fatos tidos como relevantes leva em conta a relevância social, coletiva e pública que se lhes foi atribuída pela comunidade local. Isso significa que as fontes diretas de pesquisa dão prevalência à razão dialógica; portanto, aos discursos intersubjetivamente erigidos.

O pressuposto filosófico com que se empreende esta imersão, na realidade, é o da aceitação do postulado da existência da “coisa em si” como realidade existente independente de nossa mente.<sup>193</sup>

Por outro lado, e de igual importância, admite-se a impossibilidade do acesso absoluto à realidade. Essa separação entre o *fenômeno* e a *coisa em si* “canonizada” (Edmund Hesserl) por Immanuel Kant apresenta o fenômeno como aquilo “que aparece como objeto de nossa experiência em oposição à coisa em si (noumenon) [...] permanecendo o próprio ser fora do alcance da razão pura”.<sup>194</sup> Resta então perscrutar sobre a convergência das percepções levantadas por múltiplos observadores, de modo a validar, por consenso, as conclusões compartilhadas.

A convalidação (legitimação) dos dados de pesquisa selecionados como objeto de estudo fica reconhecida a partir da adesão dos próprios destinatários da ação pública, mesmo na condição de afetados por ela e de adversários em demanda judicial, ao sentido e ao conteúdo que aqui se lhes empresta. Trata-se de realidade intersubjetivamente configurada e traduzida na inspeção judicial, cujos registros são oriundos do consenso de uma pluralidade de observadores e, destacadamente, das próprias partes contendoras no processo judicial pesquisado.<sup>195</sup> Admite-se que essa dimensão intersubjetiva confere à fonte de pesquisa extraordinário valor argumentativo.

---

Gerais na Comarca de Araguari, a OAB – 47ª Subseção, o Centro Universitário do Triângulo, com apoio do Foro da Comarca de Araguari, da Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paranaíba, da Associação Mineira do Ministério Público, do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, da Associação dos Magistrados Trabalhistas de Minas Gerais – AMATRA III, da Federação das Indústrias do Estado de Minas, da Federação das Associações Comerciais, Industriais, Agropecuárias e de Prestação de Serviços do Estado de Minas Gerais e do SEBRAE. Concluiu-se pela inadequação da legislação trabalhista à realidade rural e propugnou-se pela constituição imediata de Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, com o apoio explícito da Delegacia Regional do Trabalho de Minas Gerais e do Ministério Público do Trabalho de Minas Gerais.

<sup>193</sup> Esta consideração, relativa à posicionamento teórico com que se direciona o olhar para a realidade em busca de sua compreensão e de sua inserção no Direito, define uma postura epistemológica em relação à tradicional dicotomia sujeito – objeto criada pela epistemologia da ciência moderna e que se constitui na questão filosófica central da filosofia desde a sua existência. Não se reduz, aqui, o sujeito ao objeto (realismo), nem o objeto ao sujeito (racionalismo).

<sup>194</sup> HUSSERL, Edmund. *A crise da humanidade européia e a filosofia*. Trad. Urbano Zilles. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002, p. 17.

<sup>195</sup> Acerca do significado desta fonte de pesquisa, assim se manifestaram os advogados Eduardo Serafim Abrantes, Adelmo Faria Coimbra e Rui Eduardo Costa Abrantes, que atuaram em diversas demandas: “Merece destaque e atenção, a forma como foram instruídos... Pela natureza das ações, os Juízes que presidiam os processos, além da prova comumente utilizada (documentos e testemunhas), decidiram por uma **inspeção judicial no local de trabalho**, que resultou no relatório de **fls. 214/231**, desses autos, documento essencial para o julgamento da lide [...] Merece destaque e expresso reconhecimento, a louvável atitude dos Magistrados, em um tempo onde o excesso de trabalho não permite a busca da verdade de forma tão objetiva como a aqui realizada,

O levantamento dos dados baseia-se ainda em outras provas diretas, como entrevistas diversas, documentos e testemunhos relativos a diversas ações trabalhistas processadas na Vara do Trabalho de Araguari.

Realiza-se, ainda, percuente *análise de conteúdo* de sentença da Vara do Trabalho de Araguari e de inúmeros acórdãos do Egrégio Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais.

Os registros constantes do AIJ em foco têm seu valor científico-metológico ratificado pela pluralidade de fontes de pesquisa utilizadas nas investigações procedidas *in loco*. Além da inspeção e da observação direta dos fatos pelos juízes estatais, das entrevistas realizadas diretamente com diversos trabalhadores e com os representantes da empresa rural Irmãos Okubo, ressalta-se a participação contributiva das demais autoridades presentes, de modo a permitir a composição de uma equipe investigatória e a intersubjetividade metodológica na fixação e aplicação dos critérios de seleção e apuração dos fatos relevantes pinçados da realidade inspecionada.<sup>196</sup>

A submissão da apuração de grande parte dos fatos que dão suporte ao estudo do caso à metódica do processo judicial confere-lhe extraordinária credibilidade e força suasória. Em outros termos, os dados inspecionados angariaram credibilidade transcendente ao comum das fontes de pesquisa, uma vez que a inspeção dos fatos e dos dados registrados verificou-se sob contraditório (dialética) e na presença de um “auditório” participante e diretamente interessado no levantamento dos fatos segundo próprias perspectivas individuais (partes e sindicatos) e institucionais (Estado) influentes nos “jogos de linguagem”<sup>197</sup> engendrados. O

---

dispondo-se os Meritíssimos Juízes a deixarem a sala de audiências e os debates fundados em teses jurídicas e testemunhos muitas vezes duvidosos e inseguros, para “colocar os pés na poeira”, indo pessoalmente ao local de trabalho, entrevistando-se com trabalhadores que lá encontraram, e, assim, criar condições e elementos que permitiram fosse prolatado julgamento firme, seguro e inegavelmente bem fundamentado [...] Indispensável ressaltar que, no presente feito, a r.sentença foi resultado de um trabalho minucioso, de muita paciência, prudência e atenção por parte dos Juízes da Vara do Trabalho de Araguari [...] como raramente se vê nos processos judiciais em geral, particularmente nas ações trabalhistas, onde, repete-se, o volume de processos não permite aos Magistrados o tempo e as condições para uma fase probatória mais detalhada...” [Autos do Proc. 1091/01, fls. 225 2 226].

<sup>196</sup> Quanto aos procedimentos adotados, anota-se que: “Sob coordenação do juiz titular Dr. Antônio Gomes de Vasconcelos os atos de diligência foram realizados da seguinte forma: a) registro de observações e inquirições a pessoas efetivadas pelo juiz titular e pelo juiz auxiliar; b) registro de observações e respostas a inquirições da Senhora Procuradora do Trabalho; c) registro observações e inquirições dos senhores advogados das partes; d) registro de observações e esclarecimentos dos trabalhadores encontrados no local, dos empresários reclamados e de familiares dos trabalhadores, encontrados no curso rotineiros de suas vidas”. Cf. AIJ, 5.

<sup>197</sup> Toma-se como referência o pensamento de Wittgenstein (*Investigações Filosóficas*) responsável pelo uso inaugural da expressão no campo da Filosofia: A linguagem é uma atividade como andar, passear que se identificar com a ação humana. Não se separa a consideração da linguagem da consideração do agir humano ou, por outro lado, a consideração do agir não pode mais ignorar a linguagem. Se os contextos de ação são formas de vida (*Investigações Metafísicas*) a função da linguagem é relativa a forma de vida determinada à qual está integrada. Cada contexto praxeológico corresponde a cada uma das formas de vida existentes e determina os

consenso dos partícipes do processo em torno de um único “jogo de linguagem”, apesar do antagonismo dos interesses das partes envolvidas e dos distintos focos de observação de cada um dos agentes públicos participantes, confere ao auto de inspeção credibilidade científica privilegiada e tem o sentido de construção intersubjetiva da verdade e de observação da realidade na linguagem.<sup>198</sup>

### 3.3 Contexto sócioeconômico e o déficit de legitimidade da ação do Poder Público

O princípio da complexidade considera que a realidade e, conseqüentemente, os fatos jurídicos são irreduzíveis aos parâmetros reducionistas da ação individual da autoridade pública (Poder Administrativo) e do processo judicial.

No entanto, a ação do Poder Público incidente sobre a situação de vida retratada no caso da empresa Irmãos Okubo tem como pressuposto o padrão de racionalidade individual-positivista-normativista incrustado na cultura jurídica. Os atos cognitivos das autoridades públicas em ambos os casos têm no representacionismo individual, solipsista, da autoridade pública a fonte do conhecimento da realidade. A realidade se desvela tal como ela é à mente do sujeito cognoscente. Por outro lado, a realidade objetiva constitui-se da soma de partes fragmentadas, de sorte que é possível a abstração cognitiva de fatos isolados sem comprometimento da visão do todo, que nada mais é que soma de todas as partes. O atomismo da ciência moderna transposto para o direito se traduz na fragmentação da realidade imposta pelo normativismo racionalista. A descrição fática contida hipoteticamente na norma é a única que interessa, cabendo ao aplicador do direito observar a realidade ou a descrição representacionista desta mesma realidade e extrair da rede complexa dos fatos aquelas que se subsumem à descrição hipotética presente na norma.

---

diversos “modos de uso da linguagem” (“jogos de linguagem”) Cf. OLIVEIRA, Manfred Araújo de. *Reviravolta lingüístico-pragmática na filosofia contemporânea*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2001, p. 138.

<sup>198</sup> A metodologia adotada afasta-se, portanto, da epistemologia solipsista do observador solitário. Se a observação é ato do observador já na práxis do seu viver, somente se pode falar numa “objetividade entre parênteses”, e não numa objetividade absoluta. Na comunhão dos atos de observação de muitos observadores empenhados numa “construção” intersubjetiva do conhecimento da realidade, tais interações minimizam de modo epistemologicamente significativo os “enganos perceptivos”, o que significa que a multiplicidade de observadores “pode trazer à mão tantos domínios de realidade diferentes, mas igualmente legítimos, quantos forem os tipos diferentes de operações de distinção” que estes observadores podem executar e suas distintas práxis de viver. Cf. MATURANA, *A ontologia da realidade*, 2002, p. 248 e ss..

Mediante a utilização de todas as fontes possíveis de pesquisa da realidade é que se procurará ampliar ao máximo os horizontes fáticos consideráveis para uma apreciação crítica da aplicação da norma por parte do Administração Pública e do Poder Judiciário. A apreensão desse horizonte estende-se tão-somente aos limites em que a extrapolação do conhecimento da realidade possa permitir uma crítica consistente ao reducionismo atômico presente nas considerações concernentes aos fatos que serviram de base para as decisões da Administração Pública e da Justiça do Trabalho relativas ao caso da empresa Irmãos Okubo.

### 3.3.1 Uma visão “complexa” (não reducionista) da realidade

A empresa familiar rural erigida e gerenciada pelos irmãos Mitsuru Okubo e Ivao Okubo (Irmãos Okubo) no município de Araguari/MG, na região do TMAP, à qual pertence o município de Patrocínio, carrega em seu currículo história similar à de muitos empreendedores rurais na região. Depois de 44 anos de atividade e de ter alcançado porte de produção em escala e o fornecimento do tomate para todo o território nacional e em regiões da América Latina, encerrou suas atividades, atribuindo à irracionalidade do sistema de relações de trabalho o seu ocaso.<sup>199</sup>

No período em que se realizou a inspeção judicial, segundo semestre de 2001, de acordo com dados colhidos naquela ocasião, informou-se que a produtividade do empreendimento rural inspecionado significava, nos últimos anos, um volume entre 37 mil e 63 mil toneladas ao ano. Essa produção era distribuída em todo o território nacional e no exterior.<sup>200</sup>

Levantamentos realizados pela Agência de Desenvolvimento Econômico e Social de Araguari (ADESA) apontaram que o empreendimento oferecia, em média, entre 700 e 800 postos de trabalho diretos e outros entre 2 mil a 3 mil postos de trabalho indiretos.<sup>201</sup>

A especificidade da situação local está no fato de que em volta desse circuito produtivo, liderado pela Irmãos Okubo, giram pequenas propriedades, em torno das quais se

---

<sup>199</sup> Cf. ANEXO B: Entrevista não dirigida (“por pauta”) ao Senhor Ivao Okubo – dos proprietários da empresa “Irmãos Okubo”, realizada pela pesquisadora Adriana Isquizado da Costa em 17/09/2003 [Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho – PRUNART-UNIT/Araguari (Convênio Fundação CENEAR & Centro Universitário do Triângulo) – “Projeto de Iniciação Científica “Cultura Tomateira de Araguari” (Pesquisa de Campo) – Coord. Professor Antônio Gomes de Vasconcelos, Centro Universitário do Triângulo – 1998/2004].

<sup>200</sup> Cf. entrevista realizada pela pesquisadora Adriana Isquizado da Costa em 11/09/2003 [Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho – PRUNART-UNIT/Araguari (Convênio Fundação CENEAR & Centro Universitário do Triângulo) – “Projeto de Iniciação Científica “Cultura Tomateira de Araguari” (Pesquisa de Campo) – Coord. Professor Antônio Gomes de Vasconcelos, Centro Universitário do Triângulo – 1998/2004].

<sup>201</sup> Cf. AIJ, 2.

agregam pequenos grupos de trabalhadores, que reproduzem em escala microscópica o sistema adotado por aquela empresa, como é notório na região.<sup>202</sup>

Entretantes, o cultivo do tomate, a que se dedicava a empresa, comporta riscos naturais, técnicos e de mercado diferentes daqueles experimentados pelas demais atividades agrícolas da região. São características dessa espécie de atividade agrícola uma intensa suscetibilidade a oscilações climáticas, ainda que de curtíssima duração, e uma intensa variação e elasticidade dos preços de mercado. Tais imprevistos, em particular, submetem a referida atividade a uma “variação constante, abrupta e imprevisível”, de sorte que o preço de venda da produção constitui-se em verdadeira incógnita até o ato efetivo da venda. A variação chega a tal ponto que não é possível conhecer-se o preço de venda da caixa de tomate colhida senão no exato momento da venda, podendo haver variações num mesmo dia.<sup>203</sup> O “mercado”, portanto, é consideravelmente mais oscilante em relação ao comércio da leguminosa em questão do que em relação a outros produtos agrícolas.

A maior parte da terra agricultável de propriedade da empresa Irmãos Okubo foi dividida em glebas, cuja capacidade produtiva permitia o cultivo de 20 mil a 25 mil pés de tomate, as quais eram convertidas em unidades de produção. Estas constituíam-se em objeto de contratos de parceria rural celebrados entre a empresa e o grupo de trabalhadores parceiros, compostos de quatro ou cinco integrantes. Os rendimentos do cultivo eram compartilhados entre proprietário e parceiros, de acordo com os termos do contrato celebrado.

Assim como na cafeicultura, esses trabalhadores eram originários, em sua maioria, de estados do Nordeste (principalmente do Ceará e da Paraíba). Muitos deles trabalharam no local, continuamente e sob esse regime de trabalho, durante décadas.<sup>204</sup>

O ciclo de cada lavoura é de seis meses, com intervalo de um a dois meses entre uma e outra. A época da sementeira vai de dezembro a julho, sendo que em cada mês do ano se inicia o cultivo de um conjunto de glebas de terra, seguindo-se, depois deste período, a colheita, que também se verifica de forma escalonada, conforme o amadurecimento de cada um dos conjuntos de lavouras.<sup>205</sup>

Nesse sistema, o proprietário cede a terra preparada para a sementeira e as sementes, além de antecipar o numerário correspondente às despesas que se vão surgindo no curso do cultivo da lavoura, até mesmo as necessárias à manutenção dos trabalhadores. Ao final da colheita, o lucro

---

<sup>202</sup> Cf. AIJ, 2.

<sup>203</sup> Cf. AIJ, 2: A caixa de tomates de, entre 25 a 27 kg, na ocasião tinha seus preços oscilantes, “normalmente”, entre R\$2,00 a R\$20,00.

<sup>204</sup> Cf. AIJ, 6.1.1.

<sup>205</sup> Cf. AIJ, 6.1.7.

líquido, calculado pela fórmula “faturamento – despesas = lucro líquido”, é rateado entre as partes na razão de 50% para o grupo responsável pela gleba e 50% para o proprietário (reclamado).<sup>206</sup>

Há consciência do risco recíproco (oscilações de preços e de produtividade, interpérie e outras circunstâncias de caráter eminentemente fortuito ...), de modo que os prejuízos de uma lavoura são compensados pelos resultados positivos da próxima. As despesas antecipadas são suportadas pelo reclamado até que a próxima lavoura permita a sua cobertura. O trabalhador que eventualmente venha a deixar o trabalho após o cultivo de uma lavoura deficitária não paga a dívida remanescente.<sup>207</sup>

Esse contexto foi descrito em decisão judicial<sup>208</sup> acerca da matéria, nos seguintes termos:

Sob o manto do contrato de parceria agrária (fls. 28 a 61), corroborado pelas demais provas dos autos, as partes buscam equilibrar os riscos, mediante um sistema reciprocamente compensatório: o trabalhador reside em colônias residenciais contíguas às lavouras, oferecidas pelo empregador (Cláusula 10ª); recebe a terra preparada para a colheita, bem como os equipamentos necessários à irrigação e pulverização da lavoura e “apetrechos necessários à exploração (Cláusula 5ª)<sup>209</sup> e usufrui dos empréstimos feitos pelo reclamado junto a instituições financeiras (Cláusula 6ª)<sup>210</sup>. O tomador dos serviços (reclamado) antecipa despesas; direciona tecnicamente os trabalhos da lavoura pessoalmente ou através de prepostos (Cláusula 31)<sup>211</sup> e ambos auferem os lucros da lavoura ou suportam os prejuízos (Cláusula 3ª).<sup>212</sup>

A esse sistema de cultivo na cultura tomateira as partes designam por “regime de parceria”. Segundo relato dos proprietários da empresa, foi ele o único sistema eficiente que tornou viável o sistema produtivo no setor:<sup>213</sup>

O único sistema eficiente na lavoura de tomate é este, que é praticado no Brasil inteiro. Somente a motivação gerada pelo lucro ao final da lavoura e a situação diferenciada destes trabalhadores fã-los dedicar com o cuidado e o zelo necessário para se alcançar níveis favoráveis de produtividade, uma vez que trata-se de lavoura extremamente delicada. Seu tratamento e cuidados técnicos requer medidas corretas a tempo e hora em momentos decisivos do desenvolvimento da lavoura (Ex.: o atraso na poda significa prejuízo, a colheita fora do prazo pode ensejar a perda do produto que não resiste ao tempo necessário para sua comercialização). Esta forma de contratação permite suportar os riscos do mercado extremamente oscilante: o preço da cx. de tomate (25 a 27 kg) pode variar entre R\$2,00 e R\$20,00 ou até mais,

<sup>206</sup> Cf. AIJ, 6.1.4.

<sup>207</sup> Cf. AIJ, 6.1.4.

<sup>208</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS TRABALHISTAS. *Revista Trabalhista* – Direito e processo. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 235 e ss. Trata-se dos fundamentos de decisão judicial de primeiro grau, proferida nos autos n. 1091/01 que tramitou na Vara do Trabalho de Araguari/MG.

<sup>209</sup> Depoimento do autor, fl. 124.

<sup>210</sup> Depoimento do autor, fl. 124.

<sup>211</sup> Depoimento uníssono das partes, fl. 168.

<sup>212</sup> “Contrato de Parceria Agrária” anexo às fls. 28/61 dos autos de 1091/01; Cf. AIJ, 6.1.4.

<sup>213</sup> Cf. AIJ, 6.1.4.

excepcionalmente. Mas, ela só começa a dar retorno se vendida a pelo menos R\$8,00. Só se sabe do valor de mercado no momento da entrega da mercadoria ao cliente, dada a extrema variabilidade do preço do produto.

A título de ilustração, o Quadro 1 demonstra a situação do trabalhador rural José Carlos do Carmo, que celebrou inúmeros e sucessivos contratos de parceria agrícola com a empresa Irmãos Okubo:

#### QUADRO 1

Contratos de parceria agrícola celebrados entre o trabalhador rural José Carlos do Carmo e a empresa agrícola Irmãos Okubo, relativos ao cultivo de lavouras de tomate, no período de 1985 a 2000

		Início de vigência	Previsão de término
Primeiro contrato	(fls. 28)	dezembro/94	maio/95
Segundo contrato	(fls.67)	dezembro/95	maio/96
Terceiro contrato	(fls. 34)	julho/96	dezembro/96
Quarto contrato	(fls. 38)	18/03/97	setembro/97
Quinto contrato	(fls. 42)	16/10/97	fevereiro/98
Sexto contrato	(fls.46)	20/03/98	agosto/98
Sétimo contrato	(fls.50)	14/09/98	janeiro/99
Oitavo contrato	(fls.54)	25/02/99	julho/99
Nono contrato	(fls.58)	16/08/99	jan/2000

**Fonte:** Revista Trabalhista – Direito e Processo. Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 241.

Durante todo o período considerado, o objeto do contrato foi sempre a cessão de gleba de terra para o cultivo de lavoura de tomate, com capacidade para o cultivo de 15 mil a 22 mil pés de tomate. O “chefe de roça”, além de trabalhar do mesmo modo como os demais, era responsável pela representação do grupo perante o proprietário da terra e terceiros. Nada obstante, o rateio de lucros e despesas era igualmente realizado entre todos os membros do grupo e não havia hierarquia entre eles.<sup>214</sup>

Essa modalidade de contratação confere aos parceiros rurais rendimentos muito superiores aos salários pagos aos empregados rurais da região. As convenções coletivas desses trabalhadores estabeleciam como remuneração da categoria o salário mínimo + 10% (o acréscimo percentual sofre pequenas variações), como é o caso da CCT 99/2000, aplicável ao

<sup>214</sup> CF. ASSOCIAÇÃO ... *Revista Trabalhista* – Direito e processo, 2002, p. 245.

setor<sup>215</sup>, montante equivalente a um rendimento mensal líquido de aproximadamente R\$180,00, tomando-se como base o salário mínimo então vigente.

Os ganhos do trabalhador da cultura tomateira nas condições firmadas nos contratos agrícolas de parceria são superiormente significativos. Para uma lavoura com rendimento bruto de R\$90.812,60, a equipe do trabalhador José Carlos do Carmo recebeu R\$15.000,00 livres de todas as despesas decorrentes do cultivo da lavoura, inclusive as relativas a moradia, alimentação e todas as necessidades pessoais e familiares. O depoimento desse trabalhador aponta que a divisão do lucro líquido pelo número de meses correspondente ao ciclo de cultivo significaria, para cada parceiro, o ganho mensal livre, inclusive das despesas com o sustento familiar, deduzidas com despesas do empreendimento, no valor de R\$600,00.<sup>216</sup> Com efeito, o LIJ apurou:

Nesse passo é que se verificou que os trabalhadores, nesse regime, logram construir pequeno e até razoável patrimônio, considerada a sua situação de trabalhadores rurais, conforme se vê no ‘orgulhoso’ depoimento de José Cícero: “6.3.5. [rectius 6.3.3.] José Cícero, da mesma equipe, declarou que se quisesse também poderia comprar seu carro, mas prefere poupar; disse ainda que alguns dos trabalhadores gastam todo o dinheiro que ganham na fazenda, outros compram carros e casas, ele mesmo já tem uma casa no estado do Ceará comprada com o dinheiro da lavoura.”<sup>217</sup>

A importância desse empreendimento para a região vinha sendo crescente, considerando-se a existência de crise crônica da economia rural local relativa à cafeicultura e à pecuária leiteira, historicamente predominantes na região.<sup>218</sup> A iminência do colapso da atividade em questão constituiu fator de grande preocupação e mobilização local, visto que o risco do encerramento das atividades do setor, que mais tarde se confirmou, e a desocupação de trabalhadores significariam a desestabilização socioeconômica da região.

---

<sup>215</sup> Cláusula primeira, CCT n. 1999/2000.

<sup>216</sup> Tais elementos constam do depoimento do trabalhador e do AIJ, 6.7.3. (Cf. Sentença proferida nos autos n. 1091/2001. In: ASSOCIAÇÃO ... *Revista Trabalhista* – Direito e processo, 2002, p. 247.

<sup>217</sup> Cf. AIJ, 6.3.3, bem como os fundamentos de decisão da Sentença de Primeiro Grau proferida nos autos n. 1091/01. In: ASSOCIAÇÃO ... *Revista Trabalhista* – Direito e processo, 2002, p. 247-248.

<sup>218</sup> Cf. AIJ, 2.

### 3.3.2 A ação desestabilizadora da Administração Pública: redução da realidade a categorias hipotético-formais e contradição aos princípios constitucionais

O exame aprofundado dos contextos de realidade e das possibilidades de enquadramento jurídico da situação de vida aqui estudada aponta para uma multiversatilidade das categorias fáticas e normativas disponíveis à escolha das autoridades públicas na qualificação jurídica das relações laborais celebradas entre a Irmãos Okubo e os cultivadores de tomate.

As circunstâncias em que se desenvolveram as relações de trabalho dividem-se em pelo menos duas vertentes, de fato “subsumíveis” a igual número de categorias jurídicas (“contrato de parceria agrícola” e “contrato de emprego”), as quais impuseram às autoridades públicas (Inspeção do Trabalho e Poder Judiciário) um ato de escolha entre alternativas de fato e de direito possíveis de serem evocadas.

Esse ato de escolha, no entanto, é determinado pelas “preferências” culturais, ideológicas, políticas ou pragmáticas dos decisores jurídicos, constatação que aponta para a necessidade de uma inversão paradigmática no sentido da substituição da ética intencionalista por uma ética consequencialista como critério de validação da ação pública, considerando que no Estado Democrático de Direito, às instituições incumbe a responsabilidade pela realização do projeto constitucional de organização da sociedade conforme os princípios que fundamentam a constituição do Estado.

Ao se reconhecer a textura aberta do direito aplicável, a complexidade da realidade e a interferência da subjetividade na sua aplicação como elementos inafastáveis do ofício jurídico, verifica-se que tudo passa a depender da predisposição com que toda autoridade pública procede à seleção dos fatos e das normas significativas para a solução da controvérsia, bem como da maior ênfase ou insignificância jurídica que se atribua a cada um dos fatos desvelados nos procedimentos administrativos ou no processo judicial.

Por isso, dá-se importância ao desvelamento dos contextos que trazem a lume dois conjuntos de fatos enquadráveis, respectivamente, nas categorias jurídicas “vínculo de emprego” e “contrato de parceria rural”, embora extraídos do mesmo contexto de realidade.

A fim de conferir um nível máximo de concretude à descrição dos contextos de realidade, focaliza-se especificamente o contrato de parceria agrícola celebrado entre o trabalhador José Carlos do Carmo, acompanhado da equipe de trabalho que liderava, e a

empresa Irmãos Okubo, cuja situação retrata fidedignamente a de todos os demais trabalhadores do empreendimento até a transição do regime de trabalho.

A prestação dos serviços desenvolveu-se conforme as seguintes regras e condições:

- a) Com base em “contrato de parceria rural” firmado pelas partes, a empresa Irmãos Okubo cedeu fração de terra à equipe de trabalho a que pertencia o trabalhador José Carlos do Carmo, assim como ocorria com os demais trabalhadores sob regência do “contrato de parceria agrícola”<sup>219</sup>;
- b) Entre o ciclo semestral de uma safra e outra havia sempre o interregno de um a dois meses, período em que a atividade laboral era interrompida,<sup>220</sup>
- c) Havia divisão igualitária dos resultados da lavoura e das despesas com o cultivo entre a equipe de José Carlos do Carmo e Mtsuo Okubo;<sup>221</sup>
- d) A equipe de trabalho de José Carlos do Carmo, assim como todas as demais, tinha autonomia e ampla liberdade para contratar terceiros para atuar no empreendimento, quando necessário e sem interferência<sup>222</sup> da empresa cedente da terra, a qual era também co-responsável pelo custeio da mão-de-obra extra, cujo custo era incluído na conta das despesas deduzidas na apuração do lucro líquido a ser compartilhado;<sup>223</sup>
- e) Conforme a conveniência de cada equipe de trabalho, havia a possibilidade de participação de membros da família de cada trabalhador, pelo que recebia para cada membro da família uma cota a mais de produção e de rateio dos lucros, como no caso do trabalhador José Carlos do Carmo, cujo filho associou-se à sua equipe de trabalho.<sup>224</sup> Desse mesmo modo ocorreu com a trabalhadora Luzia, esposa do chefe de roça Wilson Pedro da Silva, que, no entanto, teve que interromper o trabalho na equipe do marido depois de 12 anos, após mudança no regime de trabalho:

[...] dona de casa, Senhora Luzia, esposa do “chefe de roça” Wilson Pedro da Silva, que declarou: “... acha melhor o tempo do contrato de meação [...] afirma que gostaria de continuar podendo trabalhar na lavoura, pois recebia da mesma forma que o marido, mas, agora, tem que ficar em casa e apenas lava, passa e dá comida

<sup>219</sup> Cf. AIJ, 6.1.4. Cf. fundamentos de decisão da Sentença de Primeiro Grau proferida nos autos n. 1091/01 *In: ASSOCIAÇÃO ... Revista Trabalhista – Direito e processo*, 2002, p. 238.

<sup>220</sup> Cf. AIJ, 6.1.7. Cf. fundamentos de decisão da Sentença de Primeiro Grau proferida nos autos n. 1091/01 *In: ASSOCIAÇÃO ... Revista Trabalhista – Direito e processo*, 2002, p. 243.

<sup>221</sup> Cf. AIJ, itens 6.5.1 e 6.2.9. Cf. depoimento do trabalhador constante dos fundamentos de decisão da Sentença de Primeiro Grau proferida nos autos n. 1091/01. *In: ASSOCIAÇÃO ... Revista Trabalhista – Direito e processo*, 2002, p. 246.

<sup>222</sup> Declaração do trabalhador José Carlos do Carmo em depoimento prestado em ação judicial. (Cf. fundamentos de decisão da Sentença de Primeiro Grau proferida nos autos n. 1091/01. *In: ASSOCIAÇÃO ... Revista Trabalhista – Direito e processo*, 2002, p. 255.

<sup>223</sup> Cf. AIJ, 6.2.9. Cf. depoimento do trabalhador constante dos fundamentos de decisão da Sentença de Primeiro Grau proferida nos autos n. 1091/01. *In: ASSOCIAÇÃO ... Revista Trabalhista – Direito e processo*, 2002, p. 247.

<sup>224</sup> Cf. AIJ, 6.6.5 e, ainda, fundamentos de decisão da Sentença de Primeiro Grau proferida nos autos de 1091/01. *In: ASSOCIAÇÃO ... Revista Trabalhista – Direito e processo*, 2002, p. 247.

para os outros três integrantes da equipe” (AIJ, 6.4.); “faz (sic) 22 anos que ela reside na fazenda e o marido, 12 anos; antes da anotação da CTPS o marido ganhava mais [e aos seus ganhos somavam-se o da esposa]; acha que o INSS não resolve nada, porque quando precisam ir ao médico não são atendidos, por isso é melhor ter o dinheiro para pagar o médico; que, entretanto, na opinião do marido, com o INSS, ele terá garantia na hora de se aposentar” (AIJ, tem 6.4.2); ““tocar” roça de tomate é difícil no sistema de CTPS porque tomate não é uma firma e o sistema antigo dava mais lucro para o meeiro”(AIJ 6.4.3); “a família possui um carro Del Rey em bom estado de conservação, motocicleta, TV em cores, aparelho de som e mobília em bom estado de conservação (exceto a motocicleta os demais bens declarados fora vistoriados e correspondem às declarações transcritas)<sup>225</sup>;

- f) Não havia controle nem obrigação de cumprimento de horário estabelecido pela empresa cedente, muito menos controle de assiduidade, uma vez que a necessidade de se trabalhar mais ou menos e a determinação dos dias de trabalho era da competência dos próprios trabalhadores, além do gozo da liberdade de ausentar-se do trabalho por deliberação própria e sem necessidade de autorização:

Além disto, a declaração de grupo de trabalhadores fortuitamente encontrados no curso da inspeção judicial corrobora a assertiva de que a autonomia na fixação dos horários e dias de trabalho integrava a cultura das relações laborais consuetudinariamente construída ao longo do tempo. Em épocas de “desbrota” e “amarrio” chegavam a trabalhar três ou quatro dias na semana; no mês da colheita a jornada e o ritmo de trabalho acelerava. Podiam até passar o dia todo fora, na cidade, “sem problema”. O importante era que o “Mitsuro é bom patrão e não fica na ‘cola’ nem manda ninguém fiscalizar o serviço”. Por isto mesmo é que no sistema adotado pelos reclamados e os trabalhadores da lavoura de tomate o horário de trabalho é livre e há dias em que não há qualquer trabalho [...].<sup>226</sup>

A ação do Poder Público no caso vertente encaminhou-se no sentido de uma profunda intervenção nas tradições e pactos consuetudinários enraizados no modo como se firmaram as relações de trabalho locais por quase meio século, no âmbito daquela atividade, as quais foram, ao longo desse tempo, regidas por “contrato de parceria agrícola”.<sup>227</sup>

<sup>225</sup> Entrevista concedida em inspeção judicial realizada na Casa 12 da 3ª. colônia da Fazenda Mitsuro Okubo. Cf. AIJ, 6.4, 6.4.1, 6.4.2, 6.4.4 e, ainda, fundamentos de decisão da Sentença de Primeiro Grau proferida nos autos n. 1091/01. In: ASSOCIAÇÃO ... *Revista Trabalhista* – Direito e processo, 2002, p. 248-249.

<sup>226</sup> Cf. AIJ, itens 6.3.4, 6.5.2, 6.5.3, 6.5.4, 6.5.5, 6.5.6 e 6.5.11, bem como, fundamentos de decisão da Sentença de Primeiro Grau proferida nos autos n. 1091/01. In: ASSOCIAÇÃO ... *Revista Trabalhista* – Direito e processo, 2002, p. 255-256.

<sup>227</sup> Cf. Fundamentos de decisão constantes de Sentença proferida nos autos n. 1091/01, em demanda ajuizada por José Carlos do Carmo contra Mitsuro Okubo e Ivaio Okubo, proferida em 12/12/2001. Em conformidade com o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64): “O contrato agrário é aquele pelo qual uma pessoa se obriga a ceder a outra, por tempo determinado ou não, o uso específico de imóvel rural, de parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não benfeitorias, outros bens e ou facilidades, industrial, extrativa, vegetal ou mista; e ou lhe entrega para cria, recria, invernagem, engorda ou extração de matérias-primas de origem animal, mediante partilha de riscos de caso fortuito e de força maior do empreendimento rural, e dos frutos, produtos ou lucros havidos nas proporções que estipularem, observados os limites percentuais da lei”.

No caso em espécie, pretenderam as partes designar como espécie jurídica estipulada para reger suas relações laborais o “Contrato de Parceria Agrícola”, embora, à luz da cláusula 3ª do referido contrato se possa identificar a subespécie de parceria que se designa por “meação”, uma vez que nesta há partilha dos “frutos, produtos, ou seu equivalente em dinheiro”, na forma prevista no Estatuto da Terra (lei 4504/64), art. 12, V, “d”, como prevê a referida cláusula.

A auditoria fiscal do Ministério do Trabalho desqualificou o contrato de parceria rural formalizado mediante instrumento escrito firmado entre as partes. O fundamento da ação e da autuação fiscal foi a convicção dos auditores fiscais no sentido de que as relações de trabalho continham os elementos típicos da relação empregatícia.

Os argumentos pelos quais os auditores fiscais qualificaram como “falsa parceria” o contrato celebrado entre a empresa e os trabalhadores cultivadores das lavouras de tomate concentram-se nos seguintes aspectos de fato:

- a) recebimento por parte dos trabalhadores de valores a título de adiantamento de pagamento;
- b) realização da compra dos insumos utilizados nas lavoura exclusivamente pela empresa, embora os trabalhadores arcassem com 50% dos custos da produção, entendendo-se que as aquisições de insumos relativas à cota de participação do trabalhador nos custos da produção deveria ser realizada pelos próprios trabalhadores como condição de validade da parceria;
- c) comercialização da produção, inclusive da parte dos resultados destinada aos trabalhadores, realizada pela empresa, entendendo que a venda dos produtos deveria ser realizada pelos próprios trabalhadores como condição de validade da parceria; e
- d) o fato de os trabalhadores não serem segurados do INSS.

Dessa convicção resultou a desconsideração do título jurídico (contrato de parceria rural), em que as partes se amparavam para reger suas relações laborais, e a conseqüente aplicação de várias centenas de multas concernentes à falta de anotação da carteira de trabalho de cada um dos trabalhadores encontrados em atividade. O regime das relações de trabalho adotado nas décadas anteriores foi alterado. Os trabalhadores passaram a trabalhar sob o regime de vínculo de emprego e a receber salário fixo mais participação nos lucros.<sup>228</sup>

Desde então as reiteradas ações fiscais do Ministério do Trabalho e emprego tornaram-se estímulo ao ajuizamento de centenas de demandas judiciais.

---

<sup>228</sup> Cf. AIJ, 6.2.1.

Conforme relata Ivaio Okubo, em entrevista concedida em 07/11/2006, a reincidência do contingente de mais de 300 multas impostas de uma só vez à sua empresa seria, moral e economicamente, insuportável. Preferiram atender logo às determinações estatais no sentido da transformação de todos os parceiros em assalariados. Daí advieram drásticas conseqüências para a empresa e para os trabalhadores. Antes do encerramento definitivo de suas atividades, a empresa experimentou a perda dos trabalhadores mais antigos, produtivos e valerosos para outros empreendimentos, que, por não terem sofrido idêntica ação estatal, prosseguiram no regime tradicional da parceria, mais atrativo para estes trabalhadores. A contundente redução na produtividade foi desde logo ressentida em razão da falta de interesse e de motivação dos trabalhadores assalariados na manutenção dos níveis de produtividade obtidos sob o anterior regime de parceria.

A par das descrições constantes dos termos de autuação, o relato do empresário Mitsuro Okubo, em entrevista livre, é preciso, ainda que em linguagem não técnica:

O ponto nessa parceria é justificado por eles no seguinte: segundo o responsável do Min. Trabalho, a pessoa que recebe ordem no trabalho e que recebe certo adiantamento é considerada como vínculo empregatício, salário, é tido como funcionário, não pode ser parceiro. Para ser sistema de parceria, não poderia o trabalhador receber adiantamento nenhum, nenhuma ordem no trabalho, e teriam que ter 50% dos insumos adquiridos depositados à parte, em nome deles, e comercializarem eles próprios a metade da produção, em separado. Não tem como trabalhar dessa forma, dificulta demais, mas segundo a lei isso é a parceria legal.<sup>229</sup>

Em função de inúmeras autuações e demandas ajuizadas e da inexistência de espaços de diálogo e de concertação social interinstitucionais voltados para soluções preventivas adequadas à problemática trabalhista enfrentada, a Irmãos Okubo optou por atender às exigências do Poder Público, alterando o regime jurídico de trabalho mediado por contrato de parceria agrícola para o regime empregatício, a forma de remuneração e o modo de produção. A decisão da empresa não implicou, contudo, qualquer alteração no modo de produção e de ocupação de mão-de-obra tradicionalmente adotado sob o regime do contrato de parceria rural:

---

<sup>229</sup> Entrevista realizada com o Senhor Ivaio Okubo pela aluna pesquisadora Adriana Isquizado da Costa, da Fundação Centro Nacional de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações de Trabalho e da Cidadania – Fundação CENEAR, em cumprimento da etapa de pesquisa de campo do Projeto de Pesquisa “A cultura tomateira de Araguari”, do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho – PRUNART, do Centro Universitário do Triângulo, sob coordenação deste autor.

A tradição contratual descrita acima foi quebrada a partir da atuação da Inspeção do Trabalho na propriedade do proprietário reclamado, que passou a exigir a contratação sob o regime de contrato de emprego. Todos passaram a ter suas carteiras anotadas, sem, entretanto alterar a forma e o costume criado pela tradição, conforme relato de ambas as partes, trabalhadores entrevistados e o proprietário reclamado. Ambas as partes declaram que no regime anterior era melhor, sendo que alguns trabalhadores entrevistados não vêm diferença entre um sistema e outro.<sup>230</sup>

Conclusões do grupo de pesquisas de campo do PRUNART-UNIT indicam que questões culturais foram determinantes para a pronta adesão da empresa ao regime empregatício, ainda que contra o interesse dos próprios trabalhadores. Essa circunstância peculiar desautoriza, portanto, a conclusão no sentido de que o assentimento empresarial decorre do reconhecimento do acerto das medidas adotadas pelas instituições do trabalho. Debita-se, curiosamente, o comportamento empresarial às reminiscências culturais dos “giri” nipônicos, que conferiam valor sagrado à obediência: “O inferior tem apenas de obedecer”. O “direito” existente na época dos “giri” – da antiga tradição nipônica – referia-se tão-somente a “instruções dadas pelos superiores aos inferiores”. Estes significavam um conjunto de regras de comportamento destinadas a reger a conduta dos indivíduos em todas as ocasiões da vida: o “giri” do pai e do filho, do marido e da mulher, do proprietário e do rendeiro, do patrão e do empregado, que substitui o direito e a moral. Trata-se de um código de honra que determina todos os comportamentos, de sorte que constituía uma vergonha e falta de caráter o desrespeito, por um japonês, a um dos “giri” a que está vinculado. Nesta raiz cultural está a idéia confuciana “duma ordem hierárquica inerente à própria natureza das coisas”. O recurso à Justiça para fazer valer direitos individuais era visto como “extorsão”. Daí porque o “jidan” e o “wakai”, voltados para a conciliação, têm extrema importância na cultura nipônica. Apesar do avanço das estatísticas dos tribunais, os “japoneses estão longe de ter renunciado sua tradição”.<sup>231</sup> A essa tradição se vincula as raízes históricas dos irmãos Okubo.

As conseqüências decorrentes da ação fiscal do Ministério do Trabalho desencadeada no correr do ano de 1999 e das centenas de ações trabalhistas ajuizadas perante a Justiça do Trabalho, longe de resultarem na conformação de condutas dos trabalhadores e dos tomadores de serviços, segundo as exigências da legislação trabalhista, ensejaram o encerramento da atividade econômica em questão e a supressão de milhares de postos de

<sup>230</sup> AII, 6.7.1.

<sup>231</sup> Cf. DAVID, René. *Os grandes sistemas do Direito Contemporâneo*. Trad. Hermínio A. Carvalho. 2. ed. Lisboa: Meridiano, [19--], p. 556-565.

trabalho à comunidade local, além de outras conseqüências socioeconômicas para a região circundante.<sup>232</sup>

Tal situação, vista sob o ângulo de argumentação do empresário, tem a seguinte avaliação: a participação igualitária nos custos e nos resultados, nas condições anteriores à mudança do regime, é determinante para uma maior motivação e interesse dos trabalhadores nos resultados do seu trabalho. Com efeito,

[...] a produtividade das lavouras de um ou outro trabalhador pode variar entre 40% a 50% de diferença, em função dos cuidados despendidos pelo trabalhador, por isso a divisão dos lucros e prejuízos é que tornou viável o empreendimento nos últimos 30 anos.<sup>233</sup>

No sistema de emprego adotado após a fiscalização do Ministério do Trabalho houve queda de produtividade no percentual de mais ou menos 20%, porque os trabalhadores passaram a contar com a certeza do salário e não com o risco do prejuízo, e por isso despreocuparam-se com a qualidade dos serviços.<sup>234</sup>

No entanto, esses trabalhadores não detêm o conhecimento técnico, nem condições para arcar com os custos iniciais da produção, e por essa razão a antecipação de numerário sujeito a dedução futura nos resultados possibilita o funcionamento do sistema. O modo de distribuição e comercialização da produção realizado pela empresa, mediante acompanhamento e prestação de contas ao trabalhador, decorre da maior praticidade desse sistema, uma vez que o trabalhador não possui o *know how* para a realização desta atividade, sendo que ao final de cada lavoura realiza-se o balanço de despesas e resultados:

O grau de confiança inusitado por parte dos trabalhadores em relação ao reclamado no que tange aos balanços de despesas e resultados das lavouras. Confiam nas contas feitas, assim como o próprio reclamado confia nas tabelas de preço que lhe são repassadas pelo “corretor” de tomates que não tem vínculo empregatício ou de trabalho com o reclamado. Os trabalhadores não fazem a mínima questão de guardar os documentos de prestação de contas das suas lavouras. Não se denotou também qualquer atitude de questionamento quanto à metodologia dos acertos e aos procedimentos do reclamado.<sup>235</sup>

A seguridade social não é exclusiva do trabalhador empregado e pode ser estendida ao trabalhador autônomo:

---

<sup>232</sup> Cf. Entrevista concedida por Ivaio Okubo, em 18-11-06, ANEXO B.

<sup>233</sup> AIJ, 6.6.8.

<sup>234</sup> AIJ, 6.6.6.

<sup>235</sup> AIJ, 6.7.4.

Os parceiros, meeiros e arrendatários rurais, além de outros trabalhadores rurais, são segurados obrigatórios da Previdência Social, na condição de segurados especiais, devendo, para tanto, inscrever-se como tais e proceder aos devidos recolhimentos previdenciários. Recolhimentos obrigatórios incidentes sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção auferida. Mas, a estes trabalhadores é dada ainda a faculdade de inscrição como contribuinte facultativo mediante eleição de salário-de-contribuição compatível com sua situação (Lei 8212/91, Título VI).<sup>236</sup>

Por preferirem o sistema anterior, de parceria agrícola, muitos trabalhadores foram atuar em outras regiões do Estado.

Os trabalhadores empregados que permaneceram, justamente aqueles que apresentavam menor rendimento e, portanto, menor lucratividade, passaram a desinteressar-se pelo cultivo do tomate, sobretudo nas ocasiões em que o preço da produção era baixo, preferindo atuar em outras atividades de maior rentabilidade. Nesse caso, perde-se a produção, que é “jogada fora”:

No ano que o preço tá ruim, o tomate de segunda, ou inferior, fica no pé. A gente não fica colhendo para não perder a mão-de-obra, porque nós temos, na verdade, produção contínua, várias fases, estágios de todo tipo da planta. Então, não fica colhendo o tomate que está no final do ciclo, se está ocupado com outra área. Mas poderia estar ocupando esse pessoal parado aí para colher aquilo. Eles moram na fazenda, poderiam trabalhar, mas não posso contratar, porque fica caro e cria vínculo empregatício. Eu prefiro jogar fora, jogar também o café fora.<sup>237</sup>

O concurso da baixa produtividade e o aumento dos custos do empreendimento tornaram inviável a concorrência com os demais produtores de outras regiões.

A passagem de entrevista concedida por Mitsuro Okubo que se registra abaixo revela a desilusão e o desencantamento empresarial:

Isso tudo é questão de mão-de-obra, na verdade. Cada vez mais o agricultor está partindo para o sistema que evite mão-de-obra. O ser humano sempre foi assim: quando se cria um problema, ele tenta procurar outra alternativa. E a alternativa tem sido essa: eliminar mão-de-obra. O que eu falo: as leis são erradas. Porque a gente tem que procurar esse caminho, porque as leis são erradas! “Eles” fazem as leis que não condizem com a realidade. “Eles” não sabem o problema que o produtor, que o trabalhador enfrenta ali. Por isso, que eu costumo falar que, mesmo na agricultura, a teoria nunca funciona. Tanto é que até hoje, não vi nenhum agrônomo produzir bem em nenhuma área da agricultura. Tem muita teoria. Mas o produtor que está ali, o

<sup>236</sup> Cf. fundamentos de decisão da Sentença de Primeiro Grau proferida nos autos de 1091/01. In: ASSOCIAÇÃO ... *Revista Trabalhista* – Direito e processo, 2002, p. 258.

<sup>237</sup> Cf. Entrevista realizada com o Senhor Ivao Okubo pela aluna pesquisadora Adriana Isquizato da Costa da Fundação Centro Nacional de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações de Trabalho e da Cidadania – Fundação CENEAR em cumprimento da etapa de pesquisa de campo do Projeto de Pesquisa “A cultura tomateira de Araguari” do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho – PRUNART, do Centro Universitário do Triângulo, sob coordenação deste autor.

produtor mais experiente, que procura inovar alguma coisa, sempre produz melhor que um engenheiro agrônomo.

.....  
 Hoje, apesar de que todo mês muda, porque tem um que vai embora depois já admite outro, mas na média está tendo em torno de 450 trabalhadores nas duas fazendas. Já tivemos mais de 1000 (mil) pessoas trabalhando registradas. A família também muda muito. Vêm várias pessoas e ficam numa casa só. Hoje não vem mais família. É proibido, não pode a mulher nem levar almoço pro pessoal que trabalha no campo. A mulher é proibida de levar. O fiscal do trabalho foi firme nisso aí. Se for, ele vai multar, porque (a mulher) está trabalhando.<sup>238</sup>

Concede-se ao relato do médico Sérgio de Abreu a condição de testemunho privilegiado, pela isenção do seu relato, pelo conhecimento de causa e porque está embasado em informações obtidas dos trabalhadores da atividade aqui estudada, que foram seus pacientes ao longo de muitos anos. Na expressão que se registra a seguir, o mencionado profissional bem traduz o sentimento da coletividade a respeito do caso aqui estudado:

As “batidas” dos fiscais do Ministério do Trabalho desvirtuaram o regime, com imposição de normas inadequadas, desgostaram o produtor, na extensão [ampliação] da produção na região: além do tomate, eles plantam milho e café; ele gera emprego, produção, não explora por explorar.<sup>239</sup>

Os trabalhadores insatisfeitos com o novo regime de trabalho adotaram uma de três alternativas:

- a) retorno a seus locais de origem, por considerarem que não era mais compensador deixarem suas regiões para auferirem patamares remuneratórios dos empregados rurais da região, mesmo com participação na produtividade;
- b) deslocamento daqueles mais produtivos e ambiciosos por maiores rendimentos para outras regiões em que havia lavouras tomateiras e o regime de parceria rural continuava sendo adotado, como no caso da região Araxá/MG, onde a ação fiscal não impôs a modificação do regime de trabalho;
- c) permanência na Irmãos Okubo, na condição de empregado.

<sup>238</sup> Entrevista realizada com o Senhor Ivao Okubo pela aluna pesquisadora Adriana Isquizato da Costa, da Fundação Centro Nacional de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações de Trabalho e da Cidadania – Fundação CENEAR, em cumprimento da etapa de pesquisa de campo do Projeto de Pesquisa “A cultura tomateira de Araguari”, do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho – PRUNART, do Centro Universitário do Triângulo, sob coordenação deste autor.

<sup>239</sup> Cf. Entrevista realizada com o Dr. Sérgio de Abreu, médico na cidade de Araguari/MG, pela aluna pesquisadora Adriana Isquizato da Costa da Fundação Centro Nacional de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações de Trabalho e da Cidadania – Fundação CENEAR em cumprimento da etapa de pesquisa de campo do Projeto de Pesquisa “A cultura tomateira de Araguari” do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho – PRUNART, do Centro Universitário do Triângulo, sob coordenação deste autor).

A baixa produtividade, associada à desmotivação, tornou o empreendimento deficitário, culminando com o encerramento definitivo de suas atividades e a dispensa dos trabalhadores remanescentes.

A atuação das instituições do trabalho passou a ser vista pelos agentes sociais locais (entidades de representação de classe, setores do Poder Público municipal, entidades da sociedade civil e, principalmente, a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social, acompanhada de trinta entidades e órgãos públicos que mantêm representação na Assembléia da entidade) como fator concorrente para a desestruturação daquele sistema produtivo desencadeador das conseqüências socioeconômica para a comunidade local, daí resultantes.<sup>240</sup>

Nessas circunstâncias, denota-se na ação das instituições do trabalho importante déficit de legitimidade.

### **3.3.3** A crise de racionalidade da prática jurídica: a ilusão do “imperativo” da segurança e da certeza jurídica

A conversão do regime de trabalho em conseqüência da ação do Ministério do Trabalho constituiu-se em fato determinante do ajuizamento de quase duas centenas de demandas judiciais em torno da questão da validade do contrato de parceria rural tradicionalmente adotado pela Irmãos Okubo e da reivindicação de direitos empregatícios pretéritos e correspondentes ao período em que houve prestação de serviços sob o regime de parceria agrícola.

Considera-se aspecto fundamental do estudo deste caso o exame dos argumentos e dos fundamentos utilizados pelo Poder Judiciário, cujas decisões bifurcaram-se em duas vertentes contraditórias, em lugar de sinalizar uma solução definitiva para a questão que pudesse permitir a reorganização das relações de trabalho segundo critérios de “certeza” e “segurança” jurídicas.

Elege-se como critério de seleção dos argumentos judiciais a serem estudados aqueles que dizem respeito à presença ou não de categorias fáticas coincidentes com as hipóteses normativas previstas no art. 3º da Consolidação das Leis do Trabalho (requisitos do

---

<sup>240</sup> Cf. Fundamentos de decisão constantes de Sentença proferida nos autos de no. 1091/01, em demanda ajuizada por José Carlos do Carmo contra Mitsuru Okubo e Ivao Okubo, proferida em 12/12/2001.

vínculo de emprego), uma vez que o modelo de racionalidade que presidiu tanto as decisões que “optaram” pelo reconhecimento do vínculo de emprego como aquelas que o negaram é sempre o da filosofia da consciência, que atua segundo critério lógico-formais-positivista. No entanto, ficará demonstrado que, a despeito do rigorismo na adoção de critérios lógico-formais-tecnicistas de julgamento, as idéias de *certeza* e *segurança jurídicas* não passam de uma ilusão; são “fabulações”<sup>241</sup> construídas pela ciência jurídica.

Têm lugar de destaque nessa análise os fundamentos de decisão com os quais o Poder Judiciário respondeu à situação aqui problematizada, por intermédio de decisões que, a despeito de definitivas, apresentaram respostas contraditórias.

As quase duas centenas de dissídios individuais do trabalho, agrupados em ações judiciais plúrimas, receberam decisões díspares conforme a turma de julgamento responsável pela decisão. De tal maneira que cerca de 60% das decisões confirmaram a decisão de primeiro grau, reconhecendo a licitude da situação fática aqui minudentemente analisada e outras cerca de 40% reformaram-na, para declarar a existência de “falsa parceria” e reconhecer na situação a presença de fraude trabalhista nos termos do art. 9º da CLT.

Essa circunstância revela que a edição de súmulas vinculantes proporciona, cada vez mais, a abstração dos julgamentos da realidade, além de inibir e promover uma espécie de inércia ou acomodação intelectual de decisores, agora hierarquizados. O expediente “resolve” o problema da justiça e põe em desgraça a sociedade. É que os “casos difíceis”, precisamente aqueles dotados de alta complexidade fática e/ou jurídica, são reduzidos a categorias técnico-jurídicas com vistas à decidibilidade, exclusivamente, e não ao atendimento dos princípios constitucionais norteadoras da prática jurídica e dos fins sociais da lei.

### 3.3.3.1 Os pressupostos jus-filosóficos e político-constitucionais adotados na sentença de primeiro grau e nos acórdãos da Corte Recursal<sup>242</sup>

A obrigação de fundamentar não impõe o dever de explicitar os pressupostos epistemológicos e político-ideológicos tomados como ponto de partida pelo julgador. Os

<sup>241</sup> Cf. ROSS, Alf. *Towards a realistic jurisprudence* (a criticism of the dualism in law). Darmsdtadt: Scientia Verlag Aalen, 1989, *passim*.

<sup>242</sup> Tais decisões foram proferidas principalmente nos autos n. 10921/01, n; 1091/01, n. 1138/01, n. 1121/01, n. 1137/01 e n. 1122/01, que tramitaram na Vara do Trabalho de Araguari.

pressupostos implícitos são dados como irrefutáveis e indiscutíveis. Simplesmente permanecem, consciente ou inconscientemente, voluntária ou involuntariamente, ocultos, intocados. O modelo de racionalidade que preside a prática jurídica e a ciência do direito tradicionais não distingue entre a representação da realidade e a realidade em si mesma. Uma vez que a realidade representada pela “razão” é a realidade mesma, a atividade jurídica não passa de uma operação mental, descomprometida com as repercussões sociais da prática jurídica (ética de intenções). Crê-se que a razão humana, neste caso, tem “poderes” sobre a realidade, que é “transformada” pelas decisões de autoridade. Nessa perspectiva intencionalista não há lugar para o questionamento das conseqüências sociais efetivamente resultantes da prática jurídica (ética de responsabilidade), porque as desejadas e, logicamente, deduzidas na decisão são dadas como automaticamente verificáveis.

O levantamento dos fundamentos e argumentos de decisão considerados relevantes destina-se a traçar balizamentos para a elaboração de um paralelo entre os pressupostos explícitos ou implícitos nos fundamentos de decisão adotados pelos órgãos de primeira e de segunda instância (Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região).

### 3.3.3.1.1 A abertura neoparadigmática da Vara do Trabalho: jurisdição comunicativa<sup>243</sup>

O órgão decisor de primeiro grau anunciou explicitamente a rejeição da metodologia dogmático-positivista e a adoção de “política jurisdicional” comprometida com os paradigmas da razão dialógica e da complexidade, com a ampla adoção de procedimentos discursivos e da ampliação dos atores processuais participantes da instrução processual (levantamento da realidade) destinada à realização de inspeção *in loco* da questão trabalhista subjacente às centenas de demandas originárias da mesma situação de fato e afetas à empresa Irmãos Okubo.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> Cf. 7.7.2.2.

<sup>244</sup> Consta da abertura do “auto de inspeção judicial” (AIJ) realizado por iniciativa dos juízes daquele órgão que: “A Vara do Trabalho de Araguari incluiu em suas políticas institucionais a proposição de envolver todos segmentos organizados da sociedade, públicos ou coletivos, que, direta ou indiretamente, sejam partícipes de situações fático-jurídicas de alta relevância e repercussão social na comunidade. Desejando, esses segmentos poderão vir a atuar no levantamento, apuração e avaliação da importância social dessas questões, bem como na construção de uma concepção de justiça social aplicável a elas, a partir de situações discursivas e participativas engendradas por meio de atos processuais pertinentes a esse fim (como p. ex. o expediente da audiência instrutória ou, como no presente caso, a inspeção judicial compartilhada). Com essa política, a Vara do Trabalho quer perscrutar o máximo de elementos possíveis, inclusive interdisciplinares, para uma decisão que, além da

A inspeção contou com a participação de autoridades do trabalho e representantes do Ministério do Trabalho, do Ministério Público do Trabalho e de segmentos representativos da sociedade organizada (especialmente os sindicatos), dado o reconhecimento do interesse público e social relevantes no tratamento jurídico-institucional da situação-problema cotejada.

Procedeu-se, ainda, à anúncio explícita da eleição de metodologia hermenêutica construtivista embasada nos princípios gerais de justiça inseridos na Constituição Federal. Conferiu-se maior abrangência à fase instrutória do processo, ampliando-a inquisitoriamente nos planos objetivo (quanto à matéria de prova) e subjetivo (quanto aos sujeitos participantes), mediante a introdução de procedimento participativo e discursivo, e a busca de uma versão consensual, não adversarial, dos contextos de realidade em que se inseriam os conflitos a serem resolvidos. Abriu-se procedimento à participação e à manifestação dos atores sociais legitimados (representatividade) a contribuir para o esclarecimento dos fatos para a ampliação dos horizontes de sentido econômico-socioculturais a serem considerados pelo órgão decisor, na busca do modo mais adequado de aplicação da lei à situação de vida, aos contextos complexos de realidade postos *sub judice*.

Nessa perspectiva, o órgão decisor de primeiro grau empenhou-se na direção do paradigma da intersubjetividade, numa perspectiva democratizante do processo de conhecimento dos fatos, na medida em que se procedeu à ampliação subjetiva dos “observadores” legitimados a traduzir sua compreensão da realidade por força das funções institucionais e/ou de representação de interesses sociais por eles representados. Ao assimilar o paradigma da complexidade como critério de apuração dos fatos, além da ampliação dos sujeitos interessados no círculo instrutório, a fim de permitir a ampliação dos elementos de

---

construção hermenêutica apropriada, se baseie em princípios gerais de justiça, inseridos na ordem constitucional, bem como em princípios específicos de justiça, concebidos participativamente, a partir de uma análise mais aprofundada dos fatos e do contexto em que se verificam. A decisão estará, então, orientada para proporcionar o máximo de pacificação social com o mínimo de desequilíbrio da organização social como um todo. Buscará, principalmente, manter sadias as atividades econômicas, com o máximo de oportunidades de trabalho, nas melhores condições de dignidade e proteção à saúde e à integridade da pessoa do trabalhador, atendidos sempre os princípios e regras indisponíveis de proteção ao trabalho [...] De certo modo, encaminhou-se para uma hermenêutica democrática na mesma medida em que se proporcionou aos segmentos sociais, direta ou indiretamente afetados, participação e manifestação no processo de levantamento da realidade a ser considerada nestes autos. Tomaram parte da diligência a Exma. representante do Ministério Público do Trabalho, além do presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Araguari, do representante dos reclamantes, dos reclamados e respectivos procuradores. Desta feita, numa perspectiva teórica, orientada para a ampliação do “círculo dos intérpretes” da norma como consequência da “integração da realidade no processo de interpretação”, ou seja, da democratização também da aplicação e da interpretação da lei [...] Desta feita, numa perspectiva teórica, orientada para a ampliação do “círculo dos intérpretes” da norma como consequência da “integração da realidade no processo de interpretação”, ou seja, da democratização também da aplicação e da interpretação da lei (HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.)”. [Cf. fundamentos de decisão da Sentença de Primeiro Grau proferida nos autos n. 1091/01. In: ASSOCIAÇÃO ... *Revista trabalhista – Direito e processo*, 2002, p. 238 e ss.]

realidade presentes nos autos, decidiu-se pela inclusão de novos horizontes de sentido (aprofundamento na pesquisa dos fatos e do contexto em que se inserem, mediante a colaboração dos demais atores institucionais atuantes na realidade observada), na apreciação dos fatos e, por consequência, nas escolhas normativas e hermenêuticas adotadas na formação do convencimento.<sup>245</sup>

Essa anunciação implica a explicitação da absorção de novos paradigmas epistemológicos complementares aos da epistemologia jurídica clássica como pressupostos de julgamento.

A Vara do Trabalho, ao dar validade ao contrato de parceria rural e negar a existência de vínculo de emprego entre os trabalhadores rurais e a Irmãos Okubo, procedeu às seguintes escolhas de fato e de direito, para amparar a conclusão de que o regime de parceria assegurava aos trabalhadores condições de vida e de trabalho mais favoráveis que a mudança do regime. Apontou formas de assegurar a proteção previdenciária dos trabalhadores e considerou, com base na prova e na norma eleita como adequada à situação, dentre outros fundamentos, que:

- a) Os contratos de parceria agrícola, devidamente formalizados, celebrados entre os trabalhadores e a empresa Irmãos Okubo estavam em consonância com a lei 4.504/64 (Estatuto da Terra) e o dec. 59.566/66 (regulamento), por ter havido cessão de terras à exploração de cessionários, mediante repartição de resultados, não sendo elemento indispensável à validade desses contratos a idoneidade financeira do trabalhador-cessionário, que, aliás, não se inclui entre os requisitos exigidos pela lei especial;
- b) Não se configuram os elementos característicos do vínculo de emprego tipificados no art. 3º, CLT<sup>246</sup>

**b).1 Autonomia**

- b)1.1 Os trabalhadores de cada equipe tinham autonomia para contratar trabalhadores assalariados para auxiliá-los no cultivo da lavoura, sem interferência do cedente das terras;
- b)1.2 Tinham a liberdade de horário e podiam ausentar-se do trabalho conforme sua conveniência;
- b)1.3 Não havia controle de assiduidade no trabalho;
- b)1.4 Não estavam sujeitos ao controle disciplinar do cedente das terras, a quem se reservava tão somente a faculdade de rescindir ou não o contrato de parceria agrícola;

<sup>245</sup> Cf. Auto de Inspeção Judicial – ANEXO A.

<sup>246</sup> A *personalidade* não foi objeto de fundamentação substantiva por ser reconhecida como fato incontroverso. A *continuidade* não foi objeto de consideração explícita dado que não houve questão controvertida a ser resolvida, acerca desse elemento.

b)1.5 O direcionamento e o controle meramente técnico relativo ao tratamento da lavoura (momento da aplicação de fertilizantes ou agrotóxicos, definição do momento da maturação da lavoura para o início de cada etapa do cultivo, dependentes de avaliação técnica de relativa complexidade) sem interferência na liberdade do trabalhador na prestação dos serviços, não constitui subordinação jurídica típica do contrato de trabalho.

**b)2 Remuneração**

b)2.1 Não constitui remuneração típica do contrato de trabalho a divisão dos resultados da lavoura após apuração e dedução de todas as despesas necessárias ao seu cultivo (insumos, custo de irrigação, embalagem, custo de comercialização representado pela comissão do corretor);

b)2.2 A antecipação dos valores relativos a despesas de manutenção, despesas pessoais e da família do trabalhador, seguida de sua dedução dos resultados finais da lavoura sob o título “custos da produção”, não constitui contraprestação salarial mas adiantamento de lucros sujeitos à apuração final.

**c) Falsa parceria**

c)1 A partilha de riscos do caso fortuito e da força maior do empreendimento rural, e dos frutos, produtos ou lucros havidos nas proporções estipuladas (50%) decorre de norma legal e não constitui fraude à lei;

c)2 O procedimento adotado no sistema de prestação de contas não interfere na qualificação jurídica da relação de trabalho existente entre eles, quer seja para se reconhecer a licitude do contrato de trabalho, quer seja para se reconhecer a fraude trabalhista (“falsa parceria”);

c)3 A mudança formal do regime de parceria para o regime celetista após a ação do Ministério do Trabalho e Emprego não implicou qualquer transformação no modo de ocupação da mão-de-obra, nem do modo de produção;

c)4 Não houve alegação, muito menos prova de má-fé do empregador ou de vício de manifestação da vontade por parte dos trabalhadores;

c)5 Os trabalhadores eram contrários à alteração do regime de parceria tradicionalmente adotado.

**d) Fundamentos de ordem sócioeconômica:**

d)1 O sistema de parceria rural permitia a integração familiar, a participação colaborativa dos membros produtivos da família (esposa e filhos aptos ao trabalho) em torno do chefe de família, ocasionando o aumento da renda familiar;

d)2 A situação econômica dos trabalhadores parceiros era, em muito, mais vantajosa que a dos demais trabalhadores rurais empregados da região – os primeiros tinham rendimentos livres de despesas com sustento de suas famílias correspondentes ao triplo dos rendimentos dos trabalhadores rurais assalariados da região;

- d)3 O sistema de parceria rural permitia a muitos trabalhadores a realização de projetos de vida – logravam adquirir patrimônio (lotes, casa própria, automóveis, TV a cabo, mobiliário e eletrodoméstico), fato incomum na vida do trabalhador rural;
- d)4 O fim do regime de parceria agrícola diminuiu consideravelmente a renda dos trabalhadores e da empresa rural, foi motivo de insatisfação generalizada dos trabalhadores e causou instabilidade econômica no setor de atividade e pôs em risco milhares de oportunidades de trabalho;
- e) **Fundamentos relativos à proteção previdenciária e outras medidas**
  - e)1 Os trabalhadores parceiros são segurados obrigatórios do sistema de previdência social tanto quanto os empregados e, nesse sentido, o contrato de parceria agrícola também não lhes enseja qualquer prejuízo;
  - e)2 Os sindicatos rurais, numa visão prospectiva, poderiam, por intermédio da negociação e outros expedientes de gestão das relações do trabalho, adotar medidas de proteção aos trabalhadores autônomos, especialmente quanto à segurança, saúde e à situação previdenciária dos mesmos.

#### 3.3.3.1.2 A jurisprudência plurívoca da Corte Recursal

No caso das decisões da Corte recursal, a questão paradigmática somente pode ser investigada implicitamente, cabendo adiantar, entretanto, que ela tem como referência a crença na razão instrumental como fonte absoluta do conhecimento e da verdade.

O Egrégio Tribunal Regional de Minas Gerais decidiu agonisticamente a matéria, uma vez que abriram-se, nitidamente, duas correntes jurisprudenciais inconciliáveis e definitivas<sup>247</sup> no exame judicial da questão aqui estudada. Para a comprovação dessa cisão jurisprudencial, foram escolhidos e analisados seis acórdãos, cujas fundamentações explicitam o direcionamento da argumentação utilizada no conjunto das decisões daquela Corte nas duas vertentes opostas entre si. Uma primeira vertente jurisprudencial ratificou a decisão do órgão de base para reconhecer validade jurídica ao contrato de parceria agrícola celebrado entre os trabalhadores e a Irmãos Okubo. Uma segunda vertente abriu-se no sentido da declaração da nulidade do contrato de parceria agrícola, sob o argumento da existência de fraude trabalhista com a tipificação da figura da “falsa parceria”.

---

<sup>247</sup> Por se tratar de matéria fática, a questão não comporta recurso para instâncias superiores.

Dessarte, em cerca de 60% das decisões do órgão de primeira instância prevaleceu o reconhecimento da validade dos contratos de parceria agrícola, enquanto em cerca de 40% decidiu-se pela anulação dos referidos contratos e pelo reconhecimento da existência de vínculo de emprego entre as partes.

Os acórdãos selecionados, por amostragem, foram divididos em dois grupos, segundo a confirmação (3) ou reforma (3) da decisão de primeira instância, cujos fundamentos mais relevantes vão discriminados a seguir.

Os argumentos que levaram a Corte recursal a confirmar a validade dos contratos de parceria agrícola e deixaram de reconhecer a existência de vínculo empregatício entre as partes sintetizam-se nos seguintes termos:

- a) Acórdão RO n. 01604-2001-047-3-00-0<sup>248</sup>
- a)1 Falta de comprovação da “fraude trabalhista” e exame da prova dos autos (contrato de parceria agrícola e auto de inspeção) revelam que a natureza da relação de trabalho entre as partes era de parceria rural;
  - a)2 Havia consciência do trabalhador no sentido de assumir as vantagens e os riscos do negócio;
  - a)3 Os valores relativos a adiantamentos para despesas pessoais eram descontados no acerto final e não traduziam pagamento mensal de salário, assim como o mero fornecimento de materiais e de equipamentos por parte da empresa não induz o reconhecimento do vínculo de emprego.
  - a)4 As interferências de caráter técnico, em que a empresa definia o momento adequado à sementeira, à adubação e ao emprego de agrotóxicos não descaracterizam a autonomia do trabalhador no desempenho de suas atividades laborais, já que lhe cabia decidir sobre o cumprimento de outras etapas da lavoura: desbrota, amarrio e poda;
  - a)5 A liberdade de escolha do dia e hora para realização do trabalho e a liberdade para ausentar-se no trabalho, sem quaisquer conseqüências disciplinares, revelam a inexistência de subordinação;
  - a)6 A liberdade dos parceiros cessionários para contratar outros trabalhadores, por deliberação própria e com participação no custeio de despesas daí resultantes (as importâncias antecipadas pela empresa e destinadas a este fim eram deduzidas no momento da apuração do lucro partilhado) contrapõe-se ao reconhecimento do vínculo subordinativo e reafirma a condição de parceria agrícola.
- b) **Acórdão RO n. 01137-2001-047-03-00-8**<sup>249</sup>

---

<sup>248</sup> <<http://www.mg.trt.gov.br>>.

<sup>249</sup> <<http://www.mg.trt.gov.br>>.

- b)1 O princípio da primazia da realidade também opera no sentido da validação de contratos de parceria agrícola quando há exercício de trabalho autônomo e participação do trabalhador nos lucros e perdas do empreendimento, ainda que em decorrência de ação fiscal se tenha procedido à anotação da carteira de trabalho;
  - b)2 Os lucros e prejuízos eram igualmente rateados entre as partes, sendo que os trabalhadores também assumiam parte dos riscos da atividade, cláusula característica dos contratos de parceria;
  - b)3 O adiantamento de despesas da lavoura era deduzido dos resultados apurados ao final, o que implica o compartilhamento de lucros e despesas;
  - b)4 Não houve prova de vício de consentimento por parte do trabalhador quando da celebração do contrato de parceria;
  - b)5 O status financeiro dos trabalhadores e a situação “mais avantajada” da empresa cedente não desqualificam a parceria rural;
  - b)6 Há nítida vantagem econômica dos trabalhadores em regime de parceria em relação àqueles trabalhadores empregados na região, demonstrada pela superioridade dos patamares de ganho e pelo acesso a bens de consumo durável, como automóvel e imóveis;
  - b)7 Conforme dispõe a lei 5889/73, a mera subordinação técnica é insuficiente para a caracterização da subordinação jurídica própria dos contratos de emprego (idem);
  - b)8 O trabalhador arranjava companheiros para lhe ajudar ou pagava outro para substituir-lhe em suas ausências.
- c) **Acórdão RO n. 01122-2001-047-03-00-2**<sup>250</sup>
- c)1 Deixam-se de lado os fatores sociais (grifo posterior) que tangenciam as lides em questão ainda que se reconheça a sua importância para “comunidade de Araguari, seja para qualquer outro rincão do país, tendo em vista o desemprego, o subemprego e o mais” para se passar à análise objetiva do caso posto sob exame (grifo posterior);
  - c)2 O contrato de emprego emerge da conjugação de cinco pressupostos fático-jurídicos (grifo posterior): trabalho prestado por pessoa física, com pessoalidade, de forma não-eventual, mediante remuneração e sob subordinação jurídica, aos quais se restringe o exame da controvérsia (grifo posterior);
  - c)3 Assim, incontroversa a onerosidade, a questão pertinente a saber e se as antecipações dos valores das despesas destinadas à cobertura da subsistência dos trabalhadores no período do plantio até a venda da safra de tomates, quando eram distribuídos os lucros e deduzidos os valores adiantados tinham natureza salarial é secundária;
  - c)4 A não-eventualidade é da natureza da atividade agrícola e não constitui elemento decisivo na distinção entre contrato de emprego e parceria rural;

<sup>250</sup> <<http://www.mg.trt.gov.br>>.

- c)5 A previsão no contrato de parceria da possibilidade da ajuda de terceiros para a obtenção dos resultados desejados colide com o pressuposto da pessoalidade inerente ao contrato de trabalho;
- c)6 A subordinação jurídica é o “verdadeiro divisor de águas para se aferir a verdadeira relação existente”, e os elementos dos autos revelam que ela era meramente técnica, e não jurídica.
- c)7 O trabalhador não provou a fraude trabalhista, ônus que lhe incumbia.

Os fundamentos pelos quais a Corte recursal negou validade ao contrato de parceria rural sintetizam-se nos seguintes termos:

- d) **Acórdão n. 01091-2001-047-03-00-7**<sup>251</sup>
  - d)1 O contrato de parceria agrícola teve seu “conteúdo imposto a um analfabeto”, que não tinha condições de compreendê-lo;
  - d)2 O trabalhador não tinha condições econômicas para arcar com os riscos do empreendimento, pelo que era, sem dúvida, um hipossuficiente, “genuíno assalariado”. Recebia remuneração mensal para garantia de sua sobrevivência e de sua família, o que é incompatível com o contrato de parceria, que é contrato de sociedade;
  - d)3 O trabalhador não tinha conhecimento das regras de comercialização, dos cálculos de comissões pagas; apenas recebia o que lhe era repassado. Prova disto é que autor da demanda não conseguiu explicar a prestação de contas que lhe dizia respeito, e por isto não sabia o que lhe competia na partilha;
  - d)4 O trabalhador não tinha condições de remunerar os trabalhadores que contratava, o que ficava a cargo da empresa reclamada;
  - d)5 O trabalhador vivia atemorizado pela ameaça de perder a “parceria” quando a produção fosse pouca e só podia ir à cidade se estivesse com o serviço em dia;
  - d)6 Os trabalhadores eram pessoas humildes que vieram do Ceará e da Paraíba, pelo que tinha de aceitar as condições que lhes eram impostas;
  - d)7 Não há parceria quando uma das partes participa apenas com o seu trabalho e a outra com o capital;
  - d)8 É quase unânime o entendimento de que a existência de subordinação jurídica e a falta de independência econômica de uma das partes descaracteriza a parceria e faz nascer o contrato de emprego;
  - d)9 O trabalhador não tinha estrutura para suportar o ônus ou os riscos do empreendimento, dado que se ele não retornasse para trabalhar em outra lavoura após algum prejuízo os reclamados arcavam com os prejuízos;

---

<sup>251</sup> <<http://www.mg.trt.gov.br>>.

- d)10 O trabalhador não recebia o percentual de 50% referente à Cláusula 3ª do contrato de parceria agrícola firmado;
- d)11 O trabalhador recebia ordens dos prepostos da empresa reclamada; havia subordinação jurídica, econômica e técnica;
- d)12 É de suma importância revelar que os reclamados deram cabo dos “Contratos de Parceria” e que os trabalhadores considerados parceiros passaram a ser empregados, sendo que a alegação de que tal procedimento se deveu às exigências do Ministério do Trabalho não é concebível e revela que se tratava de “pseudoparceria ou uma falsa parceria”, com o intuito de “mascarar” o contrato de emprego mediante a formalização de contrato de parceria rural, tendo o autor sido vítima da esperteza da empresa reclamada;
- d)13 Entendimento contrário seria fechar os ouvidos e os olhos à súplica do inigualável João Paulo II em excerto da *Carta Encíclica Laborem Exercens*: “trabalho dos campos reveste-se de não leves dificuldades, como sejam o esforço físico contínuo e por vezes extenuante, o pouco apreço em que é tido socialmente, a ponto de criar nos homens que se dedicam à agricultura a sensação de serem socialmente marginalizados e de incentivar no seu meio o fenômeno da fuga em massa do campo para as cidades e, infelizmente, para condições de vida ainda mais desumanizantes”.
- e) **Acórdão n. RO-01121-2001-047-03-00-5**<sup>252</sup>
- e)1 Todos os trabalhadores estiveram em estado de dependência social e econômica da empresa Irmãos Okubo, sem condições de arcar com o empreendimento parceria rural;
- e)2 A prova revelou que havia interferência da empresa reclamada nos serviços dos trabalhadores (subordinação);
- e)3 Havia uma renda mensal paga aos trabalhadores, destinada à sua subsistência;
- e)4 Os parceiros outorgantes corriam todos os riscos do empreendimento, o que caracteriza a pseudoparceria;
- e)5 O registro de todos os trabalhadores implica o reconhecimento da irregularidade da situação dos mesmos;
- e)6 “Deve o julgador aplicar a lei aos fatos provados, sem se preocupar excessivamente com a repercussão externa de sua decisão, ignorando qualquer clamor público e sem a preocupação de tranquilizar parte da sociedade que, indiretamente, possa por ela ser afetada. O juiz é escravo da lei e apenas a ela deve submeter-se [...] Fiat justitia, pereat mundus” (grifo posterior);
- e)7 Uma tradição viciada, embora trintenária, ofensiva à legislação trabalhista e à previdenciária não pode continuar existindo.
- f) **Acórdão n. RO-01092-2001-047-03-00-1**<sup>253</sup>

<sup>252</sup> <<http://www.mg.trt.gov.br>>.

<sup>253</sup> <<http://www.mg.trt.gov.br>>.

- f)1 A situação fática apresentada retrata a hipótese legal prevista no art. 96 do *Estatuto da Terra*, que estabelece que os contratos que prevejam pagamento do trabalhador parte em dinheiro e participação percentual nos resultados da lavoura cultivada, ou gado tratado, são prestação de serviços regulada pela legislação trabalhista;
- f)2 Os trabalhadores receberam da empresa reclamada todos os meios necessários para o desenvolvimento de suas atividades, percebendo salário sob o rótulo de adiantamento. Além disto, a empresa assumia todos os riscos do empreendimento, “pois que, fracassada a dita ‘empreitada’, todo o prejuízo seria suportado por ela”. Tais circunstâncias são configurativas do vínculo de emprego;
- f)3 A existência de falsa parceria está retratada “às escâncaras”, dado que havia pagamento do trabalhador mediante parte em dinheiro e parte em percentual sobre a lavoura (art. 96, *Estatuto da Terra*).

### 3.3.3.2 Aspectos pontuais de uma jurisprudência “contraditória”

O exame pontual de algumas aporias instaladas na jurisprudência construída a propósito do caso Irmãos Okubo evidencia a propriedade da assertiva e convida a um passo adiante na reflexão jurídica: a incongruência dos resultados revela a insuficiência do paradigma lógico-normativo-positivista. Efetivamente, a segurança e a certeza jurídica somente existiram como ficção, e não como fato.

Tais exemplos são profundamente reveladores da crise contemporânea do direito e da vacuidade de conteúdo e de sentido da segurança e certeza jurídicas, como se denotará das análises que se procederá, exemplificativamente, nos parágrafos subseqüentes.

#### 3.3.3.2.1 Orientação técnica ou subordinação jurídica?

Orientações acerca do momento e do modo de proceder do ponto de vista das técnicas do cultivo de leguminosa foram tomadas nos diversos acórdãos examinados, como fundamento ora para o reconhecimento da existência de subordinação jurídica e para a conseqüente declaração de nulidade do contrato de parceria agrícola celebrado entre os trabalhadores e a Irmãos Okubo, ora para o reconhecimento da inexistência de subordinação

jurídica e, portanto, para a negação da existência do vínculo de emprego e confirmação da validade do contrato originário.

Os acórdãos que reconheceram como existente a subordinação jurídica característica do vínculo empregatício, no entanto, não se imiscuíram na subdivisão conceitual da *subordinação jurídica, técnica, econômica, social*, amplamente adotadas na ciência jurídica e na jurisprudência. Essa questão permaneceu obscura nos fundamentos de decisão desses acórdãos, contaminando o sentido realístico com que se tomaram as proposições afirmativas da subordinação. A literalidade da expressão “obedecia a ordens”, contida num dos depoimentos testemunhais, serviu de critério valorativo, sem distinção e sem referência a fatos que pudessem autorizar a caracterização e a opção por um dos elementos da distinção conceitual mencionada, o que não se resolve a partir da prova testemunhal, mas a partir da *interpretação* fática. A aporia não foi argumentativamente resolvida nos fundamentos de decisão, que revelaram a assunção de uma postura, consciente ou inconscientemente, “decisionista” no sentido de que se procedeu à sua categorização como subordinação jurídica, sem explicitar os fundamentos pelos quais se rejeitava a categorização da subordinação meramente técnica. A rigor, a afirmação da existência de subordinação vinculou-se à invocação de fatos relacionados à condição social do trabalhador, mais que a aspectos técnicos.

Aqueloutros acórdãos que, por seu turno, decidiram pela convalidação da parceria rural aprofundaram sua argumentação em torno da distinção entre orientações técnicas e “ordens subordinativas”, correlacionando-a a fatos que se consideraram comprovados nos autos, a partir da distinção conceitual entre dependência jurídica e dependência econômica (n. 01091-2001-047-03-00-7, b.4.8).

### 3.3.3.2.2 Riscos do empreendimento

Houve comunhão de entendimento de que a assunção dos riscos do empreendimento pelo tomador dos serviços é condição para a configuração do vínculo empregatício. A disparidade de entendimento, contudo, decorre da interpretação dos fatos. A vertente de entendimento que decidiu pela nulidade da parceria e pela declaração de existência de vínculo empregatício parte da pré-compreensão de que a inaptidão econômica do prestador de serviços constitui, por si só, empecilho à assunção pelo trabalhador dos riscos

do empreendimento e que a antecipação de valores destinados à subsistência do trabalhador constitui verdadeiro salário. Daí resulta incompatibilidade objetiva entre esta condição e a condição de parceiro rural.

A jurisprudência que reconheceu validade ao contrato de parceria não tomou como decisiva a questão relativa aos riscos do empreendimento, dado que ela é implícita ao contrato. As decisões em sentido contrário vislumbraram nesta abordagem um dos elementos decisivos para o reconhecimento do vínculo empregatício. As razões de decidir consignadas no acórdão n. 01091-2001-047-03-00-7 apontam que, por não ter condições econômicas de arcar com o empreendimento, a antecipação de valores mensais destinadas à sobrevivência do trabalhador e de sua família transforma-o em “genuíno assalariado” (b.2.4). em 01121-2001-047-03-00-5. Argumentou-se que a falta de condições para arcar com o empreendimento decorre do estado de dependência social e econômica do trabalhador (b.5.1), que recebia renda mensal para seu sustento (b.5.3) e que a Irmãos Okubo corria todos os riscos do empreendimento, configurando-se uma “pseudo parceria” (b.5.4). No entanto, os acórdãos que convalidaram a parceria rural, negando a existência de vínculo de emprego, assim interpretaram os fatos: em RO n. 01604-2001-047-3-00-0, argumentou-se que o trabalhador tinha consciência de sua participação nas vantagens e nos riscos do negócio (b.1.2); em RO n. 01137-2001-047-03-00-8, pontua-se que o rateio de lucros e prejuízos, situação verificada na situação fática examinada, caracteriza a parceria agrícola (b.2.2), independentemente da condição econômica do trabalhador (b.2.5); e o adiantamento de despesas era incluído nos custos da produção quando da apuração dos lucros, ao final.

As decisões que interpretaram o adiantamento de valores destinados à sobrevivência do trabalhador como autêntico assalariamento não qualificaram juridicamente o fato de que tais quantias eram deduzidas como despesas do empreendimento na apuração do lucro final. Compreende-se a redução seletiva dos fatos e das questões jurídicas a partir da pré-compreensão, presente em tais decisões, de que o estado de dependência econômica do trabalhador caracteriza a sua inaptidão para arcar com as despesas do empreendimento, ainda que a sua participação nos custos seja proveniente de antecipação de numerário correspondente à sua participação nos resultados do empreendimento por parte do “parceiro cedente”.

### 3.3.3.2.3 Empregado empregador?

As decisões que negaram validade ao contrato de parceria procuraram contornar o fato de que os trabalhadores eram livres para contratar outros trabalhadores e, efetivamente, o faziam, presumindo-se a incapacidade econômica dos trabalhadores para arcar com as despesas decorrentes deste fato. Contudo, o fato de que tais despesas eram antecipadas pela Irmãos Okubo e, posteriormente, incluídas na conta “despesas do empreendimento antes da apuração dos resultados a serem rateados igualmente entre as partes” não mereceu relevância jurídica para as decisões desta vertente. O acórdão RO-01091-2001-047-03-00-7 considerou que os trabalhadores (“parceiros”) não tinham condições de remunerar os trabalhadores que contratavam (b.4.4), obrigando-se a silêncio quanto ao fato comprovado do rateamento final das despesas. Esse fato, comprovado nos autos, não foi objeto de qualquer argumentação, apesar da relevância que lhe foi conferida em outros acórdãos na apreciação da matéria, RO n. 01121-2001-047-03-00-5 e RO n. 01092-2001-047-03-00-1.

As decisões que optaram por conceder validade ao contrato de parceria agrícola e por declarar a inexistência de vínculo empregatício, ao contrário, concederam relevância a tais fatos: RO n. 01604-2001-047-3-00-0 (b.1.6); RO n. 01137-2001-047-03-00-8 (b.2.8) e (b.3.5).

### 3.3.3.2.4 Remuneração ou lucro?

Basicamente, a cisão interpretativa quanto à natureza da contraprestação recebida pelo trabalhador “parceiro” concentrou-se ora no aspecto relativo à periodicidade mensal das antecipações feitas ao trabalhador, as quais incluem despesas com a própria sobrevivência e com a lavoura, para se reconhecer a existência de emprego vínculo de emprego, ora no aspecto relativo à dedução das antecipações deduzido na apuração final do lucro a ser rateado entre as partes, para a ratificação do contrato de parceria rural.

### 3.3.3.2.5 Além da categorização hipotético-normativa do vínculo empregatício

A consciência do trabalhador quanto à celebração do contrato e a ausência de prova de vício de consentimento no ato de manifestação de vontade foram tomadas como fundamento de decisão para a validade da parceria agrícola: RO n. 01604-2001-047-3-00-0 (itens b.1.1 e b.1.2) e RO n. 01137-2001-047-03-00-8 (b.2.4).

*O princípio da primazia da realidade* (prevalência da realidade de fato sobre as formas) foi tomado como fundamento da convalidação da parceria: RO 01137-2001-047-03-00-8 (b.2.1).

O mesmo princípio, contudo, em relação aos mesmos fatos, foi tomado como fundamento de decisão declaratória de nulidade do contrato de parceria e da existência de vínculo de emprego entre as partes no acórdão RO n. 01091-2001-047-03-00-7 (b.4.13) que reconheceu ser de “suma importância relevar que os reclamados deram cabo dos “Contratos de Parceria”, e no RO n. 01121-2001-047-03-00-5 (b.5.5), para o qual o fato cogitado implica o reconhecimento da irregularidade da situação dos trabalhadores.

Para os acórdãos RO n. 01604-2001-047-3-00-0 (b.1.1) e RO n. 01122-2001-047-03-00-2 (b.3.7), a fraude trabalhista não foi provada, enquanto os acórdãos RO n. 01091-2001-047-03-00-7 argumentaram em sentido oposto (b.4.13), para os quais a situação aqui retratada “revela que se tratava de ‘pseudoparceria’ ou ‘uma falsa parceria’, com o intuito de ‘mascarar’ o contrato de emprego [...] tendo o autor sido vítima de esperteza da empresa reclamada”, no RO n. 01092-2001-047-03-00-1 (b.6.3), para o qual a parceria foi retratada nos autos “às escâncaras”.

O acórdão RO n. 01092-2001-047-03-00-1 (b.6.1) encontrou no art. 96 do *Estatuto da Terra* o elo entre a relação de trabalho em questão e a legislação trabalhista, considerando que o pagamento do trabalhador mediante parte em dinheiro e parte em percentual sobre a produção sujeita-se ao regime de emprego. Contudo, para tanto teve que optar por considerar que a “antecipação de despesas” foi tomada como “pagamento do trabalhador pelos serviços realizados” e olvidar o fato, considerado inequívoco nas decisões que reconheceram validade à parceria, de que o numerário recebido antecipadamente destinava-se ao custeio de despesa com o cultivo da lavoura e à antecipação de lucros para o sustento do trabalhador. Releva-se que em todos os demais acórdãos a tônica da argumentação não apresentou divergência quanto à constatação do fato “antecipação de despesas”, mas tão somente quanto à sua licitude ou não.

### 3.4 Os diferentes “jogos de linguagem” da jurisprudência

Os elementos postos em destaque acima demonstram que a análise lingüística da constatação da indissociabilidade dos fundamentos de decisão das tendências e preferências valorativas, de um modo geral, não foi explicitada pelo julgador. A textura aberta dos textos e a indefinição dos fatos somente ganham sentido específico a partir de escolhas inexoravelmente voluntaristas.

A existência de regras hermenêuticas não elimina essa contingência insuperável do juízo humano, porque não há regras determinantes para o uso ou aplicação das técnicas hermenêuticas. Sem embargo, o conjunto das decisões estudadas não arregimenta argumentos de caráter sociológico ou teleológico na escolha dos fatos jurídicos e dos fundamentos de decisão. Os discursos de aplicação, de toda sorte, restringiram-se a operações subsuntivas.

Com efeito, a plurivocidade e a contradição da jurisprudência definitiva resultante das decisões estudadas põem em xeque a hermenêutica tradicional baseada na filosofia da consciência. Somente com o recurso à filosofia da linguagem é possível compreender como não teratológica a solução dos tribunais para o caso estudado.

Destacam-se três das inúmeras aporias instaladas na jurisprudência emanada do caso Irmãos Okubo, as quais se tomam como reveladoras da impossibilidade de a ciência jurídica e a jurisdição, ou quaisquer discursos de aplicação da lei, pressuporem, com base nos cânones da filosofia da consciência e dos métodos da ciência moderna transpostos para o direito, principalmente a partir da teoria pura do direito (Hans Kelsen), a existência de um *significante primeiro* a partir do qual se obtém a garantia de que os conceitos em geral remetem a um único significado. A ficção da unificação jurisprudencial não tem nenhuma sustentação na epistemologia nem no princípio de democracia compreendidos a partir dos princípios da razão dialógica e da complexidade da realidade. No máximo, essa ficção institui critério de competência para o estabelecimento da instância de julgamento que tem o poder último de escolha entre múltiplas alternativas viáveis. Mas a necessária limitação do acesso a tais instâncias e a estratégia da admissibilidade da revisão pelas instâncias superiores apenas de questões de direito não resolvem paradoxos fáticos, como:

- a) O mesmo contexto de realidade foi reconhecido ora como legítima parceria rural, ora como escancarado vínculo de emprego.

- b) A mera orientação da Irmãos Okubo quanto a aspectos técnicos da lavoura ora foi tomada como inequívoca comprovação de subordinação jurídica existente entre as partes, ora como insuficiente para o seu reconhecimento.
- c) A antecipação de numerários para custeio de despesas com a lavoura e pessoais ora foi categorizada como pagamento de salários antecipados, ora como mera antecipação da partilha dos lucros.

Não é mais possível dar crédito à crença alimentada por expressivos setores da doutrina brasileira na perspectiva de que o processo interpretativo permite o alcance de uma “interpretação correta” do “sentido exato da norma”, do “verdadeiro significado do vocábulo” e do “real sentido da regra jurídica”.<sup>254</sup> Conseqüentemente, encontra-se ultrapassada a tendência hermenêutica que ainda está à procura da “vontade da lei” ou da “vontade do legislador”. A tarefa é impossível. Durante muito tempo, a ficção foi alimentada e reproduzida. Se a concepção de uma ortodoxia dogmática neopositivista primou pelo ideal de segurança e certeza jurídica, esta encontra-se relegada a uma função meramente fictícia, ou “fabuladora”. Os atos de fabulação consistem na apresentação de proposições sem pretensões de verdade, com o único objetivo de fazer crer em determinadas situações inexistentes.

Pelo mecanismo da “fabulação”, pretende-se que o juiz limite-se tão-somente a interpretar o conteúdo da lei sem alterá-la, quando se sabe que isso não é verdade. Nesse sentido, é expressiva a enunciação de Luis Alberto Warat:

En el campo normativo cumplen también las funciones señaladas. El jurista hace creer – gracias a la mistificación verbal, recurriendo a los actos de fabulación – en la realidad sustancial de ciertas instituciones. Le ayuda con su enorme peso en la interpretación de la ley. La función fabuladora hace creer que le único rol del juzgador es de una mecánica interpretación de los contenidos de la ley. ‘Cuando – dice Ross – de hecho un juez crea una nueva Ley, éste pretende en sus actos (en sus actos verbales, esto es, usando el artificio legal en cuestión) que la ley no ha cambiado. El se limita a extender la aplicación de la palabra ‘clero’ a ciertos laicos, o la del término ‘presencia territorial’ a ciertos casos en los que el delito se cometió fuera del territorio. El juez hace creer que él no está cambiando la ley, aunque de hecho lo está y sabe que lo está. El pretende que sus acciones están de acuerdo con la convención oficial de que su tarea consiste meramente en aplicar la ley existente; [...] por tanto, la ficción no está en el razonamiento judicial – que ciertos laicos serán considerados clérigos – sino en el enunciado que implican las acciones del juez, a saber, que él no cambia la ley.’<sup>255</sup>

<sup>254</sup> STRECK, *Hermenêutica jurídica e(m) crise ...*, 2001, p. 204.

<sup>255</sup> ROSS, Alf. Sobre el derecho y la justicia. Buenos Aires: Eudeba, 1963, p. 83-89. In: WARAT, Luis Alberto. *El derecho y su lenguaje* – elementos para una teoría de la comunicación jurídica. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1976, p. 99.

Do mesmo modo como ocorre com a norma, é pertinente uma concepção construtivista quanto aos fatos da demanda. Manuel Atienza anota que uma das insuficiências mais notáveis das teorias da argumentação jurídica elaboradas nas últimas décadas é a ausência quase absoluta de atenção à argumentação em matéria de fato. Assim, a expressão concernente a que “deve o julgador aplicar a lei aos fatos provados” comporta intensa margem de imprecisão lingüística. Com efeito os fatos também são interpretados, dentro ou fora de seu contexto, conforme o paradigma adotado pelo intérprete. Com efeito:

El juez no se entiende directamente con los hechos, sino con proposiciones relativas a los hechos. Además, el propio juz contribuye inevitablemente a configurar de alguna manera los hechos de la sentencia, pues lo que existe no son “datos brutos”, sino datos que él interpreta a partir de una determinada red conceptual, ideología, etc. En consecuencia, la argumentación sobre los hechos no debería concebirse como una simple **descripción externa** (es decir, desde fuera) de **hechos objetivos**. (grifo posterior).<sup>256</sup>

O universo das pré-compreensões da autoridade decisora é determinante da escolha dos fatos, da norma a eles aplicável e do sentido que se lhes conferirá na interpretação de um e de outro (fato e norma) e da predisposição para a decisão ou julgamento num ou noutro sentido.

Tais elementos de pré-compreensão apresentam-se, de modo implícito ou explícito, por intermédio de formulações metajurídicas de ordem ideológica, sociológica, econômica e confessional<sup>257</sup>, de tal sorte que a condição de inferioridade econômica e social do trabalhador, por si só, por exemplo, foi decisiva em alguns acórdãos para a declaração de existência de vínculo de emprego entre as partes e para a desconsideração de quaisquer outros fatos jurígenos que pudessem dar suporte validação do contrato de parceria agrícola.

O concurso da subjetividade do observador na produção do conhecimento da realidade (fatos e norma) é fato que o *cientificismo jurídico* procurou “eliminar”. Neste mister, constata-se que sofreu flagoroso fracasso. Além da falta de efetividade dos direitos

<sup>256</sup> Cf. ATIENZA, Manuel. *Cuestiones judiciales*. 1ª reimp. México: Distribuciones Fontamara S.A., 2004, p. 26.

<sup>257</sup> Nas razões de decidir do acórdão n. 01091-2001-047-03-00-7 (b.4.14), declarou-se explicitamente que a rejeição do entendimento nele consignado “seria fechar os ouvidos e os olhos” para as diretrizes eclesiais oriundas da *Carta Encíclica Laborem Exercens* (Papa João Paulo II). Tal constatação confirma a assertiva de que o julgador sempre, de modo explícito ou implícito, norteia suas escolhas, de fato e de direito, por elementos oriundos de seus horizontes de pré-compreensão da realidade em conformidade com as crenças, ideologias, experiências e a sua biografia. Essa constatação legitima a teoria da ação pública comunicativa no sentido da busca da inserção dos contextos de realidade no âmbito das preocupações dos agentes do Poder Público encarregados de interpretar e aplicar a lei e a conseqüente ampliação dos respectivos horizontes de pré-compreensão na prática de tais atos.

sociais, os ordenamentos jurídicos modernos não cumpriram as promessas e ideais humanísticos de organização da sociedade e de democracia.

O advento da Lingüística e da Filosofia da Linguagem convertem em falácia o objetivismo jurídico tão veementemente apregoado pelo neopositivismo.

No entanto, a persistência predominante do modelo de racionalidade liberal-individualista-normativista, especialmente no campo específico do Direito do Trabalho, tem produzido uma crescente “deslegitimação” das instituições do trabalho e de suas práticas. Isso tem transformado a ausência de efetividade da legislação trabalhista por inadequação a contextos de realidade complexos, como o que foi aqui estudado, no maior problema a ser enfrentado pela Justiça, o qual vem sendo desviado para desculpas esquivantes do problema, como, dentre outras, a morosidade e a falta de verbas e de aparelhamento tecnológico.

A inclusão paradigmática da realidade, decodificada por intermédio de procedimentos discursivos assecuratórios da inclusão das pretensões de validade dos destinatários (afetados) pela ação do Poder Público (ação pública comunicativa) nos procedimentos cognitivos inerentes à interpretação e à aplicação do direito parece significar uma contribuição relevante para que a ausência de efetividade do conjunto de normas trabalhistas, obsoleto ou inadequado a contextos específicos e complexos de realidade, não se converta em ausência de efetividade das normas instituidoras de direitos materiais de proteção ao trabalhador (direitos fundamentais).

Em verdade, a interpretação não é menos que uma nova interpretação das normas jurídicas. Cada caso implica uma nova aplicação (Gadamer)<sup>258</sup>, em que o direito recobra seu vigor cada vez que é aplicado ou cumprido.

As leis e as teorias, na sua evolução histórica, nada fazem além de procurar reduzir o espectro de discricionariedade das decisões. O que muda, portanto, é o modo de encarar o mesmo fenômeno humano.

Sob o ponto de vista de uma democracia integral, a democratização cognitiva dos procedimentos judiciais deixa de ser entregue ao exclusivo arbítrio da autoridade pública, mas obriga a participação dos afetados na atribuição de sentido à norma e aos fatos, para além da dialética restritiva dos procedimentos formais. Nesse sentido é que o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista será estudado na perspectiva da democratização da prática jurídica, quer seja na definição do sentido da norma, dos fatos e dos contextos sobre os quais ela incide, quer seja no modo mais adequado da sua aplicação.

---

<sup>258</sup> GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método* – traços fundamentais de um hermenêutica filosófica. 3. ed. Trad. Flávio Paulo Meurer, rev. Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 1999, *passim*.

### 3.5 O simbolismo do caso da empresa “Irmãos Okubo”: a crise de racionalidade da prática jurídica

O caso “Irmãos Okubo” revela a crise do modelo de racionalidade do sistema de organização do trabalho, nas suas dimensões organizacional, normativa, gerencial e jurisdicional. O padrão clássico reducionista (atomicista) fragmentário da ciência moderna e do racionalismo lógico-formal-legalista do positivismo jurídico fraciona mutila e estreita ao seu ponto máximo os contextos de realidade.

Revela, por outro lado, as dramáticas conseqüências sociais do enclausuramento e do isolamento das instituições do trabalho que atuam num mesmo contexto de realidade ou perante os mesmos problemas. Especialmente em relação a casos difíceis que envolvem questões de interesse coletivo, social e público, constituem forma eloqüente de expressão desse modelo de racionalidade na organização do trabalho. Tais ações, desarticuladas e contraditórias, comprometem a racionalidade da ação pública e desestabiliza relações socioeconômicas produtivas e socialmente relevantes, em contradição com os princípios da proteção e da condição mais favorável ao trabalhador, por gerarem conseqüências opostas ao seu escopo.

Nesse modelo de racionalidade, a dogmática jurídica é orientada para lidar com conflitos interindividuais, em dessintonia com as exigências de uma sociedade complexa e repleta de conflitos transindividuais, que repercutem muito além dos limites dos interesses das partes envolvidas, transcendendo para o âmbito do interesse público e coletivo.<sup>259</sup> Esse modelo de direito é determinante da ausência de posicionamentos que excedam o tecnicismo e o formalismo na interpretação e aplicação da lei e da compreensão do sentido da atuação das instituições do trabalho no modelo do Estado Democrático de Direito, que reclama uma alteração paulatina e pacífica no modo de produção e distribuição de bens, buscando equilibrar os princípios de liberdade e de igualdade, o que implica respeito pelas diferenças e o sopesamento de princípios na construção do sentido do direito.

A grandiloqüência e a severidade das ponderações de José Eduardo Faria acerca do modelo dogmático e lógico-formal – crente na separação entre o público e o privado, que privilegia o Estado como principal fonte do direito, debaixo de uma concepção orgânica da sociedade que vê o mundo fora da lei, “condenado à anarquia”, em torno do qual se desenvolveu a cultura jurídica brasileira – obriga à sua literal transcrição:

---

<sup>259</sup> STRECK, *Hermenêutica jurídica e(m) crise ...*, 2001, p. 34 e 36.

É por isso que a cultura jurídica nacional tende a fundir legitimidade com legalidade, substituindo a questão da justiça pela da validade formal das leis e concebendo o jurista, especialmente aquele encarregado de aplicar normas gerais a casos concretos, como o guardião de um sistema jurídico tido como completo e sem contradições. Ao enfatizar a subsunção dos fatos à prescrição legal, valorizando somente problemas como os da eliminação das antinomias e integração das lacunas, essa cultura assume um caráter inequivocamente idealista-positivista. Ou seja: ela reduz o direito a um simples conjunto de normas, o qual se limita a dar sentido jurídico aos fatos sociais mediante o estabelecimento de uma relação de imputação entre atos ilícitos e sanções – relação essa que dá origem a uma sucessão de deveres jurídicos, o elemento primário dos códigos e da própria Constituição. Tais deveres, em função de sua natureza instrumental e profissionalizante dessa cultura jurídica normativista, não são por ela examinados em seus aspectos morais. Como as idéias morais estão acima da experiência e seu conteúdo varia ao infinito, ao jurista interessa apenas a instituição das sanções para os casos de descumprimento das normas. [...] O que importa é a determinação de um conjunto unitário de conceitos relacionados num discurso único e formalmente coerente, de modo que a organização científica do saber jurídico extraia seus critérios de “ordem” a partir da própria racionalidade do sistema normativo (grifo posterior). [...] Face à segurança propiciada pelo “governo das leis”, em cujo âmbito o juiz atua como conservador e transmissor das regras do sistema legal, a administração “racional” e os tribunais “independentes” se desenvolvem no quadro de previsibilidade.<sup>260</sup>

O sistema judiciário é mais ou menos eficiente para enfrentar problemas rotinizados que se apresentam sob a forma de problemas estandardizados.<sup>261</sup> Ao se defrontar com problemas inusitados, complexos, os quais, por isso mesmo, assumem importância social, coletiva e pública incomuns, cujas conseqüências não se resumem ao âmbito estrito das relações individuais, procede-se a uma desfiguração, inconsciente ou estrategicamente, dessas questões, numa perspectiva reducionista, segundo um modelo liberal-individual-normativista. Essa estratégia se reduz a uma escolha arbitrária e seletiva de fatos que serão tidos como significativos, com o desprezo do conjunto dos demais aspectos relevantes dos contextos de realidade também passíveis de significação jurídica, das conseqüências sociais da ação pública e da escolha da norma que mais adequadamente se presta à subsunção dos fatos, promovendo-se, assim, com o endosso do método científico moderno, uma irremediável redução ou fragmentação da realidade.

Ao orientar-se pelo paradigma liberal-individual-positivista-normativista, a racionalidade judiciária só pode enxergar os conflitos na sua dimensão individual-adversarial-atomicista. Ela não pode lograr perceber de modo abrangente a dimensão socioeconômica e, portanto, os interesses público e coletivo subjacentes a um conjunto de demandas individuais (não considera a realidade em sua incontornável complexidade), nem cogitar das conseqüências sociais de suas decisões.

<sup>260</sup> FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e justiça – função social do judiciário*. São Paulo, Editora Ática, 1997, p. 160-161.

<sup>261</sup> STRECK, *Hermenêutica jurídica e(m) crise ...*, 2001, p. 87.

Registra-se, por curioso, que, ao lado dos elementos de ordem jurídico-formal-  
tecnicista (seleção de fatos enquadráveis, ou não, na categorização jurídica do vínculo de  
emprego), sempre tomados como decisivos para o enquadramento jurídico da situação posta  
em questão, alimenta-se a crença de que o mero reconhecimento do vínculo de emprego,  
segundo critérios discricionários de escolha de seus requisitos e um código binário do tipo  
lícito/ilícito, sim/não, atendia também a critérios de “justiça” da decisão. Não se pode,  
portanto, deixar de se considerar, nesse caso, a equiparação do princípio de justiça à idéia de  
aplicação de normas jurídicas segundo uma ética intencionalista, independentemente de  
considerações consequencialistas (ética de responsabilidade).

Os pressupostos epistemológicos da ciência moderna pressupõem o  
funcionamento e a redução da realidade a leis matemáticas estáveis (princípio da certeza) –  
determinismo mecanicista –, metodologia muito bem assimilada e adaptada ao direito pelo  
neopositivismo (Hans Kelsen), ainda hegemônico em nossa cultura jurídica. A despeito da  
complexidade da realidade, dela se extraem tão-somente os elementos suficientes para a  
afirmação ou para a negação de sua subsunção a elementos típicos da norma jurídica que  
tipifica a categoria “vínculo empregatício” (art. 3º da Consolidação das Leis do Trabalho).

Brocárdios consagrados no jargão jurídico tradicional do tipo “quod non est in  
actis non est in mundo” (aquilo que não está nos autos não está no mundo”), “jura novit cúria”  
 (“o tribunal conhece o direito”), “a facto ad jus non datur consequentia” (“não se dá  
consequência do fato para o direito), “adaequatio mentis et rei” (“[a verdade] é a adequação  
da inteligência e da coisa”, ou, por extensão, do fato à norma), “in claris non fit interpretatio”  
 (nas coisas claras não se faz interpretação), “judex non debet lege esse clementior” (“o juiz  
 não deve ser mais clemente do que a lei”), “judex secundum allegata et probata judicare  
 debet” (“o juiz deve julgar segundo o alegado e provado”), “judicium in quo errare  
 cognoscitur non habet firmitatem” (“o juízo no qual se conhece que erra, não tem firmeza”),  
 “lex clara non indiget interpretatione” (“lei clara não necessita de interpretação”), “dura lex  
 sed lex” (“a lei é dura, mas é lei”), e tantos outros, decodificam a forte presença do paradigma  
 reducionista, simplista e fragmentador da ciência moderna na teoria e na prática jurídicas.

Dessarte,

Quando, porém, surgem questões macrossociais, transindividuais, e que envolvem,  
por exemplo, a interpretação das ditas ‘normas programáticas’ constitucionais, tais  
instâncias (instituições que integram o sistema de administração de justiça),

mormente o Judiciário, procuram nas brumas do sentido comum teórico dos juristas, interpretações despistadoras, tornando inócuo/ineficaz o texto constitucional.<sup>262</sup>

O cientificismo jurídico é determinante desse afastamento de critérios democrático-pluralistas de justiça, conforme exemplarmente anunciado no tópico b)3.1, ao se assumir que “deixam-se de lado os fatores sociais. para se passar à análise objetiva do caso posto sob exame”; ou no tópico b.5.6, quando se pontua que “deve o julgador aplicar a lei aos fatos provados, sem se preocupar excessivamente com a repercussão externa de sua decisão [...] O juiz é escravo da lei e apenas a ela deve submeter-se [...]”. A assertiva comporta questionamentos incisivos e decisivos para a legitimação de uma jurisdição democrática: Quais critérios devem ser tomados como referência para se considerar provado determinado fato e a desconsideração de inúmeros outros integrantes contextos complexos de realidade e passíveis de serem selecionados, como demonstra a análise da jurisprudência do caso “Irmãos Okubo”? Diante de aporias factuais (possibilidade de dupla qualificação jurídica e de conclusões opostas acerca de um mesmo e único fato), qual seria o critério de decisão (escolha) por uma das conclusões possíveis?

A autodesoneração da explicitação de tais critérios converge com a concepção puramente formal de justiça, segundo a qual o “conteúdo” da lei esgota a concepção de justiça.

A falência do paradigma norteador das normas processuais torna-se explícito quando, como técnica de redução da *complexidade* do real, dos fatos e dos contextos, limita a ação do juiz aos limites da *litiscontestatio* e concede-lhe amplo decisionismo na escolha do conteúdo e da quantidade de argumentos em que se baseará sua decisão. O princípio da livre convicção, nos termos em que é compreendido na ciência processual e no Direito Processual, não condiz com os princípios do Estado Democrático de Direito, cujos parâmetros constitucionais se definem pela fixação de princípios, objetivos e direitos fundamentais a serem perseguidos em todo ato de aplicação do direito. Logo, o princípio da livre convicção deve ser limitado pelos grandes princípios definidos na Constituição.

Decisões geradoras de conseqüências socioeconômicas, no caso Irmãos Okubo, agravantes da condição de dignidade do trabalhador, por reduzirem-no a uma condição de vida menos digna que aquela vivenciada antes da ação estatal, são ofensivas a um dos fundamentos da República – a dignidade da pessoa humana – e, por isso mesmo, inconstitucionais.

A inexistência de resposta jurisprudencial a esses questionamentos decorre da pressuposta desobrigação de explicitação e de fundamentação dos critérios subliminares de

---

<sup>262</sup> STRECK, *Hermenêutica jurídica e(m) crise ...*, 2001, p. 87.

escolha entre alternativas. Com efeito, a ausência dessa reflexão revela o descompasso entre a teoria e a prática jurídica com os avanços da filosofia da linguagem no campo do direito. O uso instrumental da linguagem tem por pressuposto que as palavras possuem sempre um significado unívoco e são suscetíveis de um sentido objetivo independente de pré-compreensões e preconceitos.

Em decorrência, em face da prevalência do paradigma epistemológico da consciência (em seus vários desdobramentos de Descartes a Kant, Fichte, Schelling, Hegel, Husserl e Betti – este pela sua importância e direta influência no campo da interpretação jurídica – só para citar os principais), não é temerário afirmar que, no **campo jurídico** brasileiro, a linguagem ainda tem um caráter secundário, **como terceira coisa que se interpõe entre sujeito e objeto, enfim, uma espécie de instrumento ou veículo condutor de essências e corretas exegeses dos textos legais**. Esta lógica do sujeito, é dizer, o ser é sempre em função do sujeito, que provém de Descartes, é rompida pela viragem lingüística, mormente por Wittgenstein, e pela ontologia heideggeriana. Lamentavelmente – e aí está assentada uma das faces da crise paradigmática –, o campo jurídico brasileiro continua sendo refratário a essa viragem lingüística.<sup>263</sup>

A persistência desse modelo converte-se em resistência, velada ou inconsciente, e, concretamente, em um empecilho a uma reformulação da consciência jurídica no sentido da realização do projeto constitucional da sociedade brasileira, em face da desatenção à função normativa dos princípios e normas programáticas constitucionais.

O *legicentrismo* que impregna a cultura jurídica operante em nosso meio e que conduz a uma hermenêutica alheia à observância de princípios como o da dignidade humana e o da cidadania e, mesmo, de princípios gerais do Direito do Trabalho, como o da condição mais favorável ao trabalhador, e limitada a um tecnicismo formal-legalista acabou por concorrer para o ocaso de um setor de atividade econômica e, por conseqüência, para o fechamento de milhares de postos de trabalho, em nome de uma idéia de realização da justiça e de proteção ao trabalhador puramente abstrata e racionalista, com desprezo dos contextos de realidade atingidos e das conseqüências sociais das decisões jurídicas.

---

<sup>263</sup> Cf. STRECK, *Hermenêutica jurídica e(m) crise ...*, 2001, p. 61.

### 3.6 O déficit de legitimidade da ação pública

A sociedade brasileira e a configuração de suas relações sociais tornaram-se demasiadamente complexas em comparação com aquelas em que se erigiu o sistema jurídico regulador das relações trabalhistas. Atividades produtivas tradicionais, como a agricultura, ao lado da variadíssima gama de novas atividades não consideradas na época em que se constituiu a organização do trabalho, passaram por profundo processo de transformação a partir de meados do século XX, com iguais reflexos no modo de produção e na ocupação da mão-de-obra.

Nesse quadro, José Eduardo Faria aponta para uma distinção entre as concepções políticas que os magistrados trabalhistas fazem de suas “responsabilidades técnico-profissionais e da própria instituição a que servem”. Tais concepções vêm sendo abandonadas, numa visão exclusivamente formal da política, que se circunscreve aos limites estritos do controle das decisões de um Estado liberalclássico. O autor anota importante mudança nas concepções de certos segmentos das instâncias inferiores da magistratura trabalhista, no sentido de que aplicar o Direito do Trabalho não é uma operação exclusivamente lógico-formal. Esta tarefa consiste, sobretudo, em fornecer um padrão crítico para a avaliação da ordem econômica, em fixar valores sociais mínimos para o trabalho e, por consequência, em controlar “o grau de legitimidade das regulações sociais, intervindo na distribuição de recursos, na construção de equilíbrios e na pluralização das formas de tutela [...]”. Consiste, em suma, em “promover um processo *in fieri* de reconstrução do direito social, em cujo âmbito as medidas concretas de justiça são continuamente construídas e alteradas [...]”.<sup>264</sup>

Demonstrou-se que na trama jurídica do caso “Irmãos Okubo” a atuação das instituições do trabalho acabou por ensejar incontornável insegurança jurídica e, afinal, o desaparecimento da lavoura tomateira na região<sup>265</sup> e das atividades dela dependentes. Não existem mais os milhares de postos de trabalho antes contabilizados (cerca de 3 mil oportunidades de trabalho tradicionalmente vinculados à atividade), advindo daí consequências socioeconômicas, cuja dimensão merece constituir objeto de outras pesquisas, orientadas para a avaliação do impacto desse fato na região.

---

<sup>264</sup> FARIA, José Eduardo. *Os novos desafios da justiça do trabalho*. São Paulo: LTr, 1995, p. 159.

<sup>265</sup> Entrevista não dirigida concedida por Ivaio Okubo, ex-sócio da Irmãos Okubo, em 07/11/06.

Após a inspeção do trabalho e as centenas de demandas judiciais realizadas contra a Irmãos Okubo a partir de 2003 e a conseqüente alteração do regime de trabalho, a empresa acabou por encerrar suas atividades, por impossibilidade de suportar

- a) os sucessivos prejuízos que passou a contabilizar após a alteração do regime de trabalho;
- b) a concorrência dos demais agricultores do tomate nas regiões circunvizinhas, que permaneceram adotando o sistema tradicional, dado que não foram alcançados pela ação do Ministério do Trabalho e Emprego, nem sofreram conseqüências de ações trabalhistas fomentadas pela inspeção do trabalho;
- c) a drástica redução da produtividade oriunda da perda do incentivo do trabalhador no sentido do desinteresse pela manutenção de controles técnicos decisivos para o sucesso da lavoura; e
- d) o desinteresse do Poder Público, inclusive o municipal, em colaborar na busca de solução para o impasse relativo à questão trabalhista.

Situações desse jaez atingem, cotidianamente, inúmeros micro e pequenos empreendimentos, setor que ainda responde pela maior parte dos postos de trabalho disponíveis. Requerem atenção específica e diferenciada do Poder Público no sentido de que suas ações passem a incluir preocupações com a busca do equilíbrio entre o desenvolvimento social e o econômico, embora se privilegiando a efetividade dos direitos sociais. Os procedimentos coercitivos da administração e da jurisdição (estrito senso) tradicionais devem prever a recomposição de seus quadros, como dicou demonstrado no caso que se acabou de estudar. Requerem-se ações públicas comprometidas com um visão sistêmica e totalizadora que dêem conta da complexidade da realidade e das diversas alternativas possíveis para a solução, por meio do diálogo e da concertação social, para a superação de impasses aparenemente incontornáveis. Para tanto, devem ser orientadas por novos paradigmas, como método de exercício do Poder Público nas suas diversas esferas de atuação. Enfim, preconiza-se um novo sentido para a democracia.

### 3.6.1 Uma transição paradigmática inexorável

O caso “Irmãos Okubo” evidencia a insuficiência dos pressupostos epistemológicos da ciência e da filosofia modernas para dirigir e nortear a ação das instituições do trabalho e, ainda, a necessidade da assimilação de novos paradigmas na gestão e na organização do trabalho e da administração da justiça.

Com efeito, a *atuação desarticulada das instituições do trabalho* e as *contradições jurisprudenciais* tornaram-se fatores agravantes da questão social concernente ao caso “irmãos Okubo”.

Uma ação pública somente se tornará capaz de conformar condutas e tornar-se propulsora da construção do projeto constitucional da sociedade brasileira se atuar para o futuro, e não ficar exclusivamente voltada para o passado, para a sanção/coerção. Para agir para o futuro, precisa eleger paradigmas e dispor de instrumentos conceituais e institucionais capazes de fundamentar a adoção de procedimentos inspirados no diálogo e na concertação social dos quais possam tomar parte os destinatários da ação pública, de modo a tornar mais abrangentes os diagnósticos, as possibilidades de adequação e aplicação do direito a contextos singulares e irrepetíveis de realidade e a visualização de suas conseqüências sociais.

Essa perspectiva evidencia a carência de espaço institucionalizado destinado ao exercício e ao esforço cooperativo entre as instituições do trabalho nas quais se realiza a interface entre o direito, as instituições encarregadas de sua operacionalização e a realidade concreta. Aliadas à elaboração de diagnósticos holísticos dos contextos de realidade, as escolhas hermenêuticas devem orientar-se pela adequação da norma a cada situação específica, a fim de corrigir distorções e resíduos de injustiça oriundos da própria organização do trabalho<sup>266</sup> e do *modus operandi* de suas instituições.

Sobre o ajuizamento e o resultado das centenas de demandas trabalhistas propostas contra a Irmãos Okubo, Ivao Okubo registrou, em entrevista não dirigida, a seguinte percepção:

---

<sup>266</sup> Entende-se por *organização do trabalho* o conjunto: **a)** das normas trabalhistas, autônomas ou heterônomas, que regem as relações de trabalho; **b)** das instituições públicas pertencentes ao Poder Executivo, Judiciário e ao Ministério Público do Trabalho encarregadas da aplicação das referidas normas; e **c)** das entidades, sindicais ou não, representativas dos interesses profissionais e econômicos de cada setor de atividade.

“Todos os trabalhadores recorreram. É a mesma justiça, mas lá é diferente. O juiz fala que é falsa parceria, outro já aceita. Lá eles não querem saber a realidade. Eles só olham o papel, e nem vêm direito o caso, só batem o carimbo, e é só”.<sup>267</sup>

Trata-se de observação do senso comum, com acuidade científica, que chama a atenção para a necessidade da crítica e da reorientação do paradigma jurídico-epistemológico pressuposto nas práticas jurídicas (interpretação e aplicação do direito) e subjacente aos códigos de conduta e ao *modus operandi* das instituições do trabalho, bem como para a necessidade de formas democratizadoras dos procedimentos de busca de solução para questões sociais complexas e de alta relevância social.

A crise de racionalidade da ciência e da filosofia presente na construção de uma jurisprudência plurívoca relativa a um mesmo contexto de realidade se deixou revelar à observação do senso comum e tornou-se, na concepção da comunidade local, o argumento definitivo para o encerramento das atividades da empresa rural Mitsuro Okubo, impingindo às decisões da Corte Recursal um considerável *déficit* de legitimidade.

O modelo de racionalidade lógico-formal-legalista-positivista não permite a apreensão dos elementos de realidade indispensáveis à ponderação das consequências sociais da decisão. A categorização jurídica das relações laborais se dá exclusivamente pela seleção, mediante critérios não explícitos de fatos suficientes para se estabelecer correlação de pertinência ou impertinência ao conjunto dos elementos hipotéticos que tipificam a relação empregatícia.

Nesse afã, as práticas públicas orientadas pela ilusão do imperativo da segurança e da *certeza jurídica* acabam por constituir “condições menos favoráveis” ao trabalhador e contrárias ao princípio tutelar da “condição e da norma mais favorável”.

O sistema estatocêntrico promove a concentração de toda espécie de conflitos, reais ou aparentes, nas mãos do juiz estatal, fazendo-o valer-se da mesma técnica adversarial e especializada no tratamento de conflitos interindividuais para conhecer e julgar os casos mais singelos e aqueles considerados “casos difíceis” (*hard cases*). O mesmo sistema é chamado a dar conta de conflitos de alta complexidade e de elevado grau de interesse público e social. Esse universalismo metódico corre sérios riscos de deslegitimação da ação jurisdicional.

---

<sup>267</sup> Cf. Entrevista realizada com o Senhor Ivao Okubo pela aluna pesquisadora Adriana Isquizato da Costa da Fundação Centro Nacional de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações de Trabalho e da Cidadania – Fundação CENEAR em cumprimento da etapa de pesquisa de campo do Projeto de Pesquisa “A cultura tomateira de Araguari” do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho – PRUNART, do Centro Universitário do Triângulo, sob coordenação deste autor.

“A magistratura é treinada para lidar com as diferentes formas de ação, mas não consegue ter um entendimento preciso das estruturas socioeconômicas onde elas são travadas”.<sup>268</sup> O *formalismo* reflete o apego aos “ritos e procedimentos burocratizados e impessoais, justificados em norma de certeza jurídica e da “segurança do processo”. Assim, numa sociedade complexa, diante de conflitos cada vez mais de cunho transindividual, a dogmática e os operadores do direito continuam trabalhando na perspectiva de um direito cunhado para enfrentar conflitos interindividuais.

Com inspiração no pensamento de Bourdieu, Streck afirma a urgência da superação do modelo (*modo de produção*) do direito liberal-individualista, que é sustentado por um *campo jurídico*, “instituído ao mesmo tempo que instituinte no interior do qual se trabalha ainda com a perspectiva de que, embora o Estado tenha mudado de feição, o Direito perfaz um caminho *a latere*, à revelia das transformações advindas de um Estado intervencionista, regulador. Esse campo jurídico se constitui em um conjunto de todos os personagens que fazem, interpretam e aplicam a lei, transmitem conhecimentos jurídicos e socializam jogadores que se encontram no jogo do campo [...]” (grifo posterior) (cf. STRECK, Lenio. *Hermenêutica jurídica e(m) crise*, 2001, p. 37 e 40).

A força conservadora do paradigma aqui mencionado é de tal ordem que logra tornar inócuas normas de direito positivo de caráter teleológico e principiológico, para negar ao direito qualquer potencialidade emancipatória ou transformadora ou, ainda, para crer numa emancipação puramente formal a partir de uma normatização simbólica e de mecanismos “fabuladores”, sem qualquer conexão com a realidade.

Essas ponderações põem em questão a incondicionalidade do “imperativo categórico da correção da hipossuficiência pela categorização tendencial do vínculo de emprego em situações complexas”. Contemporaneamente, esse arquétipo haverá de ceder às exigências de juízos de realidade mais abrangentes como condição de possibilidade da promoção da proteção e da dignidade do trabalhador, juízos a serem construídos com base no diálogo social e que possam orientar a ação coordenada, criativa e cooperativa das instituições do trabalho.

---

<sup>268</sup> FARIA, Os novos desafios da justiça do trabalho, 1995.

### 3.6.2 Novos paradigmas e a radicalização da democracia

Os princípios da razão dialógica, da complexidade, da dignidade humana e da cidadania constituem os novos pressupostos jus-filosóficos, epistemológicos e político-constitucionais com os quais se pretende a superação da crise de racionalidade do modelo de organização do trabalho. Reserva-se aos capítulos 6 e 7 a explicitação desses pressupostos, do princípio de democracia que lhes é conseqüente, de suas implicações na conformação do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista trabalho como *locus* institucional do diálogo e da concertação social e na atuação das instituições do trabalho.

Trata-se de novas perspectivas abertas ao tratamento de inúmeras situações similares à que deu ensejo ao caso “Irmãos Okubo”. Na perspectiva democrática do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, situações como essa são determinantes para a instauração do diálogo social, com vistas ao alcance de um consenso interinstitucional em torno de soluções equitativas capazes de preservar direitos fundamentais dos trabalhadores e desenvolvimento socioeconômicos, antes da precipitação das ações coercitivo-sancionatórias.

Na ponderação da situação, substituem-se as práticas jurídico-institucionais orientadas pela cultura legalista lógico-formal por práticas jurídico-institucionais orientadas por princípios (constitucionais) no exame das questões difíceis e que envolvam interesse coletivo, social e público. À luz dos princípios anunciados é que se buscará a norma mais adequada a produzir justiça em situações específicas e complexas, como o caso “Irmãos Okubo”. Ter-se-á em conta, por outro lado, a idéia da participação dos destinatários da decisão, proporcionando aos segmentos sociais direta ou indiretamente afetados direitos de participação e de manifestação no levantamento diagnóstico da realidade a ser considerada nas decisões do Poder Público, incluído o poder jurisdicional.

Uma das dimensões novo-paradigmáticas do princípio de democracia refere-se à abertura do Poder Judiciário para um “diálogo social” autêntico que envolva na sua temática a compreensão dos contextos socioculturais locais em que se situam os conflitos individuais em que se inserem a ação jurisdicional (v. Conselho de Administração de Justiça, cf. 7.7.3).<sup>269</sup>

---

<sup>269</sup> Com esse espírito instalou-se o CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DE JUSTIÇA DA VARA DO TRABALHO DE ARAGUARI – CAJ-VT/ARAGUARI (2001), que foi secundado pelo CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DE JUSTIÇA DA 5ª. VARA DO TRABALHO DE BELO HORIZONTE – CAJ-VT/BELO HORIZONTE (2004) [Cf. ANEXOS C e D]. Na explicitação da “*política jurisdicional*” e da metódica utilizada encontram-se os seguintes fundamentos: “**Sobre os princípios de atuação da Vara do Trabalho de Araguari:** Todo órgão jurisdicional tem implícita ou explicitamente uma política jurisdicional.

Esse diálogo inicia-se a partir de diagnósticos multiversárteis e se desenvolve mediante a entabulação de consensos interinstitucionais obtidos em procedimentos discursivos voltados para o estabelecimento do modo mais adequado de aplicação da legislação trabalhista diante de problemas locais específicos, sempre com o objetivo de promover a efetividade dos direitos sociais, bem como de prevenir e disponibilizar mecanismos autônomos de resolução dos conflitos. O diálogo social pode-se encaminhar para a concertação de ações conjuntas e harmônicas entre as instituições do trabalho que se situam no ponto de interseção entre o direito e a realidade – portanto, em âmbito local. Essa perspectiva permite a inserção da compreensão das autoridades do trabalho em horizontes de sentido mais vasto, quer seja dos contextos de realidade, quer seja do sentido da norma aplicável. Contudo, nos estreitos limites do processo judicial tais contextos somente podem ser compreendidos de modo fragmentário. Se toda compreensão pressupõe uma relação entre o intérprete da lei e o seu texto, bem como uma pré-compreensão do sentido dos fatos hipoteticamente mediados pelo texto normativo, a atribuição de sentido aos fatos e à norma deixa de ser monológica e autoritária quando ela leva em conta elementos extraídos do diálogo social e interinstitucional que permite a inclusão de novo elementos de realidade no âmbito das *pré-compreensões* hermenêuticas do aplicador da lei.

“Na idéia de uma ordem judicial supõe-se o fato de que a sentença do juiz não surja de arbitrariedades imprevisíveis mas de uma ponderação justa do conjunto. A pessoa que se tenha aprofundado em toda a concreção da situação estará em condições de realizar essa ponderação justa”<sup>270</sup>. É por essa razão que Gadamer vê uma relação essencial entre a hermenêutica jurídica e a dogmática jurídica, em que a primeira tem uma posição predominante em relação à segunda. Há na sentença do juiz uma capacidade complementadora do direito. Mas o juiz não elege arbitrariamente um ponto de vista numa perspectiva jurisdicional orientada pelo Estado Democrático de Direito que vislumbre a igualdade de todos os membros de uma comunidade jurídica regida por princípios constitucionalmente postos. Essa circunstância impõe

---

Para a comunidade é melhor que ela seja explícita [...] Em tempos de democracia plural e participativa, agora, tem lugar a presente consideração quer seja ela tomada no plano teórico quer seja no plano da *práxis*, com força no art., 1.º, II, III, IV, V e parágrafo primeiro, CF/88. A Vara do Trabalho de Araguari, incluiu em suas políticas institucionais a proposição de envolver todos os segmentos organizados da sociedade, públicos ou coletivos, que, direta ou indiretamente, sejam partícipes de situações fático-jurídicas de alta relevância e repercussão social na comunidade com responsabilidade social sobre as mesmas e que, desejando, atuarão, no levantamento, apuração e avaliação da importância social dessas questões [...] Tal política a Vara do Trabalho quer perscrutar o máximo de elementos possíveis, inclusive interdisciplinares, para uma decisão – baseada em uma construção hermenêutica apropriada – que se pretende baseada em princípios gerais de justiça inseridos na ordem constitucional e em princípios específicos de justiça concebidos participativamente e a partir de uma análise mais aprofundada dos fatos e do contexto em que se verificam” Cf. AIJ, 3; ASSOCIAÇÃO ... *Revista Trabalhista – Direito e processo*, 2002, p. 235 e ss.

<sup>270</sup> GADAMER, *Verdade e método* ..., 1999, p. 489.

uma ampliação democrática dos horizontes de sentido a serem levados em conta pela autoridade decisória encarregada do exercício de qualquer função estatal.

É na busca da ampliação desses horizontes de sentido para levar em conta a perspectiva dos afetados pela ação estatal que se insere a perspectiva democratizadora dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, no âmbito da interpretação e aplicação da norma jurídica (trabalhista). A partir daí, numa perspectiva construtivista do direito baseada em princípios, é que se operam a democratização dos atos de interpretação e a aplicação da lei para cada realidade em concreto.<sup>271</sup>

“Ora, a utilização das técnicas interpretativas, nos seus diversos métodos (gramatical, lógico, sociológico, teleológico, ou outros), descortina as várias possibilidades de aplicação da norma”. Se estas são influenciadas pelo paradigma que se tem do direito aplicável, não se pode deixar de fazer menção ao fato de que o paradigma do *Estado Democrático de Direito* (inserido na Constituição de 1988) pressupõe que se leve em conta a diversidade, a pluralidade de situações levadas a juízo, segundo os princípios constitucionais da *dignidade da pessoa humana*, dos *valores sociais do trabalho e da livre iniciativa*, da *garantia do desenvolvimento e da erradicação da pobreza* e da *marginalização e das desigualdades sociais* (art. 1º, III, IV, art. 3º, II e III, CF/88), dentre outros. Essa observação visa inserir na problemática hermenêutica outro ingrediente, que vai além da dogmática positivista e que vê no direito uma finalidade de justiça, e não exclusivamente a de proporcionar a segurança jurídica. Daí porque a presente decisão adota como pré-compreensão hermenêutica os princípios acima, incorporados à ordem jurídico-constitucional brasileira. E Kohlberg concebe os princípios como

[...] um ponto de partida constituinte (seja objetivamente, seja subjetivamente) da própria realidade, a ser posteriormente desenvolvido pela argumentação no processo de conhecimento e de ação, tendo em vista a própria realidade, que exige sempre sua consideração contextual, não sendo, portanto, passíveis de hierarquização. Com a modernidade, a tendência é pensar os princípios cada vez mais como constituintes lógicos que orientam os processos de comunicação e argumentação.<sup>272</sup>

Tais paradigmas afetam decididamente os processos de construção do conhecimento subjacente a todo “fazer jurídico”. O diálogo social e a concertação social são a expressão máxima do princípio da razão dialógica. A complexidade, com efeito, pode ser expressa na

<sup>271</sup> Cf. GADAMER, *Verdade e método* ..., 1999, p. 489.

<sup>272</sup> GALUPPO, Marcelo Campos. Os princípios jurídicos no Estado Democrático de Direito: ensaio sobre o modo de sua aplicação. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 36, n. 143, jul./set. 1999.

ampliação das possibilidades de escolha, na ampliação do grau de interdependência entre variáveis, na instabilidade e imprevisibilidade dos contextos e na consciência da influência recíproca entre agente e meio. A ampliação das possibilidades de escolha entre alternativas que devem ser levadas em conta na solução de problemas de conhecimento torna os seus contextos (de realidade) mais complexos. A elevação do grau de interdependência entre as variáveis influentes em determinados contextos de realidade torna-os mais complexos. A instabilidade dos contextos e a tendente aceleração de mudanças ou a imprevisibilidade de sua trajetória são elementos da complexidade. Faz parte da complexidade a consciência da recíproca influência entre o agente e o meio em que ele se insere, de modo a instaurar um estado de circularidade cognitiva alcançado pelo agente que se torna consciente do alto nível de complexidade de seu próprio meio. O meio (ou a realidade) é impossível de se definir em termos objetivos, isto é, mediante a neutralização das distorções introduzidas por sua própria atividade cognitiva.<sup>273</sup>

Nesse paradigma, o problema da efetividade e da garantia dos direitos fundamentais assume posição de centralidade e exige que a ação pública substitua a ética intencionalista por uma ética de responsabilidade, na qual as conseqüências sociais da ação pública tenham precedências sobre meras “intenções”. Do ponto de vista das teorias constitucionais, esta é a perspectiva preconizada pelo “neoconstitucionalismo” contemporâneo compatível com o projeto constitucional da sociedade brasileira.

Afinal, se, de um lado, a complexidade da realidade a torna inacessível, de outro, a epistemologia não reducionista deve engendrar métodos capazes de ampliar ao máximo possível os horizontes da realidade apreendida e a correlação existente entre cada um dos elementos que a compõem. Se, de um lado, a razão individual constitui conhecimento sempre relativo ao sujeito cognoscente condicionado a fatores externos e internos que o conformam, de outro, somente a razão dialógica tem aptidão para a produção de conhecimento válido intersubjetivamente, num determinado contexto histórico-geográfico. Pressuposta a existência de uma conexão indissociável entre o conhecimento e a ação, a democratização da ação pública exige, necessariamente, a participação dos seus destinatários nos processos gnoseológicos em que ela se baseia. O reconhecimento da natureza dialógica da razão implica o afastamento de práticas individual-autoritárias que convergem para um único indivíduo a condição de acesso privilegiado à verdade e conduz à incorporação, por princípio, do diálogo social e da concertação social na ação pública, em todas as suas formas de expressão, como

---

<sup>273</sup> Cf. ZOLO, Danilo. *Democracy and complexity* – a realist approach. Transl. David Mckie. Cambridge: Polity Press, 1992, p. 3.

condição de possibilidade de práticas democráticas sustentadas nos princípios da dignidade humana e da cidadania.

A assimilação do princípio da complexidade não significa somente a superação do atomismo reducionista cientificista no direito. Mais que isso, implica a superação da visão luhmanniana do direito como simples redutor de complexidades, passando a interessar-lhe muito “como opera o sistema jurídico no interior da sociedade do que propriamente a ação individual do jurista”. A concepção do direito que orienta a mudança de postura dos operadores jurídicos, nesse caso, é que o vislumbra como um “mecanismo de transformação da sociedade” condizente com o projeto de sociedade posto na Constituição “dirigente” de 1988.<sup>274</sup>

A razão dialógica insere o sujeito num mundo de sentido ao qual ele acrescenta novos sentidos. Por isso, todo conhecimento é relacional: sujeito-objeto, sujeito-sujeito. Toda interpretação, portanto, é resultado da *soma* resultante da relação sujeito-objeto e da relação sujeito-objeto (diálogo):

O sujeito já desde sempre se ‘experimenta’ no seio de um mundo de sentido, ao qual ele pertence e que nunca simplesmente pode tornar-se seu objeto, pois é sempre o horizonte a partir de onde qualquer conteúdo singular é captado em seu sentido. Daí o caráter circular de toda compreensão, que é procedente de nosso próprio mundo de experiência e de compreensão, mas essa pré-compreensão pode enriquecer-se por meio da captação de conteúdos novos. Precisamente o enraizamento da compreensão no campo do objeto é a expressão desse círculo inevitável em que se dá qualquer compreensão [...] Numa palavra, a hermenêutica desvela a mediação histórica tanto do objeto da compreensão como da própria situacionalidade do que compreende.<sup>275</sup>

A razão dialógica pressupõe uma fundamentação e compreensão do direito na filosofia da linguagem. É de grande interesse para o direito a divisão de sua linguagem em dois planos (Luis Alberto Warat): a “linguagem de base” e a “linguagem contextual”. Por meio da “linguagem contextual” é que as significações abstratas e latentes da “linguagem de base” adquirem significação plena, uma vez que nunca se pode saber bem o significado de um discurso se não se têm em conta as circunstâncias em que o mesmo é dito. Assim, língua é o canal (código) de comunicação e a fala constitui o seu uso por um indivíduo. Metaforicamente, a língua refere-se à linguagem repouso, enquanto a fala refere-se à linguagem em ação. Essa dicotomia é projetada no plano normativo e tem profunda relevância para o ato de interpretação da lei.<sup>276</sup>

<sup>274</sup> STRECK, *Hermenêutica jurídica e(m) crise ...*, 2001, p. 42.

<sup>275</sup> Cf. OLIVEIRA, *Reviravolta lingüístico-pragmática na filosofia contemporânea*, 2001, p. 230.

<sup>276</sup> Para análise de outras formas de linguagem, consultar 6.2.2.

As correntes formalistas ou dogmáticas do direito alimentam a ficção da desconexão entre língua e fala, que implica

Poder afirmar teoricamente ‘el principio de la reserva legal’, de los derechos adquiridos, la prescindencia decisoria del poder judicial, la posibilidad de contar com una tranquilizadora calculabilidad jurídica de los negocios, com una buena base, al decir de Cossio, para asegurar la reproducción de un sistema , que asegure la defensa de los privilegios del creador.

Contudo,

Articular las nociones de lengua y habla, implica por el contrario, afirmar la creatividad decisoria del juez, su poder para cambiar líneas de soluciones, la necesidad de pensar el derecho, no sólo en términos de seguridad jurídica sino también en términos de equidad. La relación marca también la vinculación existente entre las palabras de la ley y los compromisos ideológicos, pudiéndose afirmar, a través del análisis lingüístico, la idea de que las normas no tienen significaciones precisas al margen de las intenciones ideológicas de sus intérpretes.<sup>277</sup>

Democratizar a ação pública exige, portanto, a participação dos destinatários/afetados na construção do sentido que se atribui aos fatos e à norma em cada contexto de realidade.

O caso “Irmãos Okubo” ao descortinar a crise do modelo de racionalidade e ao inspirar a urgência da assimilação de novos pressupostos epistemológicos capazes de legitimar a ação do Poder Público, de assegurar efetividade aos direitos sociais e de viabilizar o empreendimento econômico, explicita a necessidade da constituição de um *locus* institucional em que se possa:

- a) realizar, em âmbito local, o diálogo social e a concertação social acerca dos problemas a serem enfrentados e resolvidos pelo conjunto dos atores sociais envolvidos;
- b) promover a participação dos destinatários da ação pública nos procedimentos cognitivos prévios à decisão do Poder Público e à execução de seus programas de ação; e
- c) fazer a interação e a coordenação das ações das instituições do Poder Público (instituições do trabalho). O exercício dessa dimensão da ação pública requer a constituição e a legitimação de um espaço (*locus*) intermediário de convergência entre o Estado e a sociedade, entre o público e privado, entre o público o coletivo.

---

<sup>277</sup> WARAT, *El derecho y su lenguaje ...*, 1976, p. 83.

Nessa perspectiva é que a busca de novos paradigmas ou pressupostos norteadores do conhecimento e da ação humana refletirá na construção de um novo sentido para a democratização da ação pública.

O sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista constitui-se num desses espaços institucionais, cuja origem, formação, procedimentos constitutivos (capítulo 4), caracterização jurídica (capítulo 5), fundamentos filosófico-constitucionais (capítulos 6 e 7) e resultados empíricos (capítulo 8) serão abordados subseqüentemente, sempre em vista da explicitação e da sustentação do princípio de democracia, num sentido abrangente e profundo, e que implica o reordenamento das práticas jurídico-institucionais a partir da assimilação do pressupostos epistemológicos da complexidade e da razão dialógica.

O princípio de democracia, nessa perspectiva, constitui-se, assim, em conceito instrumental indispensável à testagem da hipótese relativa à contribuição do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista para a democratização das relações de trabalho, a partir do seu reconhecimento como instituição de intermediação social entre os sindicatos e as instituições do trabalho destinadas a ocupar o vazio institucional que se interpõe na relação entre o Estado e a sociedade, bem como na relação entre o direito e a realidade. Igualmente, presta-se à promoção uma conexão criativa entre o abstrato e o concreto no ponto que se dá a interface entre tais dísticos (Estado/sociedade; direito/realidade): na localidade em que atuam as instituições do trabalho e se encontram com a realidade concreta e com os cidadãos sujeitos de sua ação.

### **3.7 Resumo do capítulo**

O estudo do “caso difícil” (*hard case*) da empresa Irmãos Okubo permite uma visão sistêmica eloqüente e clarividente da insuficiência do modelo clássico de racionalidade de gestão pública e de administração da justiça diante de situações singulares e complexas, bem como de suas conseqüências sociais. São os efeitos generativos da fragmentação e da desarticulação da ação pública nas suas diversas formas de manifestação, da ausência de intercâmbio construtivo e criativo entre a autonomia pública e autonomia coletiva e do papel secundário ‘que se atribui aos fatos e à realidade na racionalidade jurídica, oriundos daquele paradigma. Suas características bem expressam os contextos mais abrangentes de toda a região do TMAP e guardam profunda similitude com os contextos específicos de surgimento

do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, de modo a enlevar a importância do seu caráter exemplar.

Por outro lado, a apreensão sistêmica da questão trabalhista subjacente ao caso estudado concorre, indispensavelmente, para a compreensão do conjunto das atividades institucionalizadas no sistema NINTER. Além disso, constitui uma fundamentação empírica para o reconhecimento da exigência da superação do conceito retórico-formal da democratização do sistema de relações do trabalho e da administração e ministração da justiça e para uma abordagem neoparadigmática na reconstrução do sentido do princípio de democracia imanente ao sistema. O estudo desvela, sobretudo, o significado profundo da institucionalização e do ingresso do sistema NINTER no conjunto das instituições do trabalho, no sentido da ocupação do espaço vazio remanescente da cisão Estado/sociedade, público/privado, o que lhe confere um papel inédito no processo de democratização da organização do trabalho.

O desencontro dos diagnósticos e a desarticulação da ação das instituições do trabalho, bem como a oscilação quanto à qualificação jurídica da situação concretamente considerada no estudo do caso, constituem uma eloqüente demonstração da ficção dos elementos *segurança jurídica* e *certeza jurídica*, presentes na cultura jurídica. Tais elementos somente podem ser produzidos a partir de um processo de racionalização seletivo dos fatos e das normas, que se repete no momento da escolha, entre múltiplas alternativas, do sentido que se irá atribuir a ambos no ato de subsunção. Essa racionalização somente é possível mediante a desconsideração da realidade numa perspectiva totalizadora e, ao mesmo tempo, contextualizadora (apreensão das realidades locais na sua singularidade e complexidade irrepetíveis), que obriga a uma permanente reconstrução e adequação da norma, a fim de atender aos respectivos fins sociais.

O estudo do caso visa, sobretudo, evidenciar os resultados do impacto da ação pública desenvolvida segundo parâmetros epistemológicos, que atribuem ao direito o papel de reduzir complexidades sem se cogitar dos seus efeitos sociais e de sua função prospectiva, tendo em vista os valores, os princípios e os objetivos da sociedade brasileira estabelecidos na Constituição Federal a serem atendidos pela ordem jurídica e pelas instituições do Poder Público encarregadas de sua aplicação.

O presente estudo de caso permite ainda nortear a compreensão do sentido pragmático e operacional da absorção dos paradigmas da intersubjetividade e da complexidade nas práticas institucionais viabilizadas pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, seja no desenvolvimento de uma dogmática geral da instituição, dos

seus princípios de organização e de ação (Capítulo 5); seja na edificação dos seus fundamentos político-filosóficos que orientam o princípio de democracia, que dá sentido à sua existência e sustentação à multiversatilidade de seus objetivos e de suas práticas (Capítulo 6); seja na elaboração dos conceitos operacionais que viabilizam a sua atuação em termos neoparadigmáticos. Uma visão sistêmica da manifestação da crise de racionalidade da organização do trabalho, pelo anverso, abre espaço a uma apreensão sistêmica do modo como o sistema dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista procura enfrentá-la.

Além disso, uma vez mais, o estudo do caso atende à perspectiva metódica, que considera incindível a articulação entre a teoria e a prática na produção do conhecimento.

A aproximação da realidade, por meio de fontes credenciadas pela investigação direta da realidade e pelos relatos pessoais dos atores envolvidos na situação estudada confere ao estudo de caso um extraordinário valor cognoscitivo na perspectiva neoparadigmática aqui adotada.

A metódica tornou possível uma ampla compreensão dos contextos e das condicionantes do regime de relações de trabalho adotado pela empresa e pelos trabalhadores ao longo de aproximadamente quatro décadas e que consagrou o regime de parceria rural como o mais adequado às condições e circunstâncias em que o trabalho foi prestado.

A espécie de lavoura rural em questão (cultura tomateira de alta escala) comporta inúmeras variantes, relacionadas ao próprio ciclo produtivo, ao desenvolvimento da lavoura e à intensa oscilação mercadológica. Nesse tipo de cultura convivem, alternativa ou simultaneamente, a flexibilidade e a insusceptibilidade da atividade laboral, rotineira no enquadramento aos conceitos elementares típicos da relação empregatícia, como o de continuidade e de subordinação clássico-formais e à peremptória exigência de atividades laborais inadiáveis em cada estágio decisivo do fluxo evolutivo da lavoura. As partes, compostas, de um lado, pelo empresário e, de outro, por milhares de trabalhadores, construíram ao longo do tempo um regime de trabalho extremamente complexo e minucioso, em atenção à própria natureza da atividade, inspirado na matriz jurídica do contrato de parceria rural. Compreenderam que a atividade somente poderia ser desenvolvida sob um regime de autonomia e riscos recíprocos.

Então, erigiu-se um curioso sistema que assimilou medidas de mitigação do risco da parceria rural em relação aos trabalhadores rurais, mantendo em seu favor os riscos de ganhos muito superiores aos de quaisquer outros trabalhadores rurais da região, aliado a condições de trabalho dignas e de fartura. Boas condições de saúde, moradia e alimentação, mais o estímulo ao progresso econômico individual, criaram no ambiente de trabalho o

espírito de prosperidade e a esperança de ganhos suficientes para a aquisição de bens patrimoniais nos próprios locais de origem (regiões pobres de estados das regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Sul).

Contempla-se um grande contingente de trabalhadores que de outro modo não poderiam acalantar seus sonhos. Assim foi que inúmeros trabalhadores, além de lograrem o *status* econômico distinto (mais elevado) dos trabalhadores rurais assalariados empregados da região, conseguiram adquirir moradia e bens de raízes e de consumo, em regra, inacessíveis a esses profissionais do campo, além de manter condições de dignidade pessoal, assistência médica e alimentação inusitadas no meio dos trabalhadores rurais, dos trabalhadores braçais e dos trabalhadores assalariados.

Outro fator de alta significação foi a manutenção da estabilização e da integração familiar desses trabalhadores no curso de longos anos de vigência dos respectivos contratos, ao contrário de outras atividades de intensa rotatividade e sazonalidade, cujas condicionantes sociológicas implicam, com frequência, desagregação familiar e desequilíbrio emocional dos trabalhadores.

Pode-se atribuir a esse conjunto de circunstâncias ao fato de inúmeros contratos terem renovação sucessiva ao longo de décadas, bem como à significativa participação do empreendimento no desenvolvimento socioeconômico da região e em sua transformação numa espécie de instituição econômica local. Dentre as fontes de pesquisa desses dados está o cumprido relatório de auto de inspeção realizado sob contraditório, em processo judicial, cujo conteúdo resultou do consenso de todos os participantes. Desse procedimento tomaram parte o sindicato dos trabalhadores, o sindicato dos empregadores, com as respectivas assessorias jurídicas, um representante do Ministério Público e um do Ministério do Trabalho, além das próprias partes e seus procuradores.

A intervenção inusitada e repressiva das instituições do Poder Público local, nos moldes do paradigma formal-positivista, com a desconsideração da complexidade da atividade econômica e dos elementos de tradição que conduziram à contratação nos moldes historicamente erigidos ao longo da experiência das partes envolvidas, ensejou o que aqui se designa por “intervenção desestabilizadora do Poder Público”, explicitada na ação desarticulada, descoordenada e baseada em diagnósticos e princípios de ação díspares.

A ação pública baseada numa lógica dualista do “tudo ou nada” do “isto ou aquilo” procedeu a uma categorização jurídico-dogmático-formal-reducionista daquele “estado da arte” e acabou por produzir teratologias conducentes ao desaparecimento da atividade econômica e de milhares de postos de trabalho.

A confusão entre questões previdenciárias e questões empregatícias propriamente ditas conduziu ao pressuposto de que as garantias previdenciárias somente são possíveis mediante o reconhecimento do vínculo de emprego. A apenação abrupta e a descontextualização não precedida de estudos diagnósticos e proposições criativas de acoplamento de princípios previdenciários à situação cotejada levaram à aplicação de mais de três centenas de multas trabalhistas pela falta de anotação na carteira de trabalho dos trabalhadores. A resposta dúbia da Justiça no sentido da divergência jurisprudencial insuperável por conta do trânsito em julgado de decisórias contraditórias em centenas de demandas pôs em xeque a legitimidade da totalidade das sanções aplicadas, que foram imediatamente desautorizadas, ao menos em relação a aproximadamente 70% das decisões judiciais transitadas em julgado e que reconheceram a validade da parceria historicamente celebrada entre as partes. Por outro lado, as demais decisões igualmente transitadas em julgado e que enquadravam a situação daqueles trabalhadores na categoria jurídica “vínculo de emprego” legitimaram as sanções aplicadas em relação a esse percentual de trabalhadores atingidos pela decisão judicial.

A irreversibilidade da instabilidade jurídica, que foi também transplantada para as relações econômicas e sociais relativas à atividade econômica aqui estudada, conduziu ao desestímulo e ao seu encerramento.

O aspecto mais relevante da análise reside no fato de que, a partir do momento em que a empresa rural, *ad cautelam*, adotou o regime empregatício e assalariou seus trabalhadores, contra a vontade destes e do próprio sindicato, chamado a representar seus interesses, a atividade econômica entrou em decadência, em razão de fatores sistêmicos não atendidos pelo Poder Público. Inúmeros trabalhadores, os mais produtivos, especialmente, abandonaram o trabalho nas novas condições e foram para outras empresas da região ou alhures, que, por não terem sido atingidas pela ação do Poder Público, ainda mantinham o sistema tradicional. Além disso, grande contingente dos que permaneceram, desestimulados com a interrupção de seus projetos de vida no sentido da acumulação de recursos para a aquisição de modestos patrimônios adequados a seus possíveis projetos de vida, acomodaram-se nos limites da expectativa de ganhos assalariados e tornaram-se desmotivados a maiores produtividades e a maiores esforços na prestação de serviços. A insatisfação de ambas as partes, principalmente dos trabalhadores, com o novo sistema conduziu ao ocaso a atividade econômica e todas as conseqüências sociais dele decorrentes para a região e para a comunidade onde ela se inseria.

O modelo clássico de atuação do Poder Público não permite a criatividade e a busca de soluções legalmente adequadas a situações complexas como a estudada no caso da empresa Irmãos Okubo. Essa inadequação, por ser paradigmática e sistêmica, ocorre não somente nos meios rurais; atinge também os meios urbanos, porque ela não pode ser percebida e apreendida em toda a sua dimensão nos processos cognoscitivos que precedem a ação do Poder Público, a par da sua fragmentação, descoordenação e desarticulação, pela falta de espaços institucionalizados de diálogo social e de concertação social que permitam o uso criativo e interinstitucional de uma razão jurídica fiada numa compreensão abrangente e sistêmica das situações objeto de sua atuação.

Na perspectiva desta investigação, a superação das limitações e dos efeitos da racionalidade cientificista absorvida pela teoria e pela prática jurídicas se procede pela assimilação dos novos paradigmas epistêmicos produzidos pela consciência evolutiva, dentre os quais o princípio da complexidade do real, ilustrado nas considerações acima. Vale dizer, por intermédio da substituição do pensamento simplificador, reducionista e fragmentador pelo pensamento complexo, unificador, que procura a unidade na diversidade e é capaz de reconhecer a interatividade permanente entre o geral e o particular, entre as partes e o todo.

O estudo focaliza ainda um aspecto fundamental da prática jurídica, que é o da linguagem. Os avanços da filosofia da linguagem não foram assimilados ainda pela reflexão jurídica, cujo tecnicismo lógico-formal não resiste de modo algum ao teste de objetividade e de imparcialidade que se lhe atribui. Longe das intenções explícitas, que são sempre as melhores na perspectiva de uma ética intencionalista, a razão jurídica fundada na filosofia da consciência e na metodologia científica clássica (juspositivista) não admite a presença de aspectos decisionistas resultantes dos fatores ideológicos, psicológicos e de toda sorte de preferências exercitadas no processo de escolha entre alternativas no momento da decisão jurídica. A isso se soma a visão mutiladora da realidade, oriunda da técnica da subsunção dos fatos à norma que vê na norma jurídica apenas um instrumento de decisão (*decidibilidade*), e não um instrumento de realização dos princípios fundamentais da ordem constitucional, com seus valores e princípios de justiça *normatizados*.

A partir do caso estudado, importa indagar: Qual é a função ideológica da ausência de uma reflexão aprofundada acerca do uso de termos vagos e imprecisos para abarcar situações de fato suscetíveis a sentidos múltiplos e díspares, bem como do uso, conducente a decisões contraditórias, de normas jurídicas suscetíveis à atribuição de sentidos díspares a propósito de uma mesma situação jurídica? Em outros termos, cabe indagar sobre

as razões do atraso da introdução, na reflexão jurídica, dos avanços da consciência evolutiva no campo da filosofia da linguagem.

Nesse estudo de caso, os diversos sentidos dos fatos e das normas correspondentes, aos quais se associaram as expressões “subordinação técnica”, “subordinação jurídica”, “riscos do empreendimento”, “autonomia”, “despesas do empreendimento”, “remuneração” e “lucro”, revelam que as diversas centenas de decisões proferidas incorreram em “jogos de linguagem”, cuja contradição não se resolve pelo uso instrumental da linguagem e carece de explicitação “ideológica” por parte dos Tribunais: Por que um mesmo conceito jurídico foi utilizado na subsunção de situações distintas? Por que situações idênticas se subsumiram a conceitos jurídicos distintos? Aqui, nasce o dever constitucional de fundamentar remotamente o fundamento imediato da decisão jurídica. E a prática jurídica, no paradigma do Estado Democrático de Direito, somente se pode legitimar se estiver remotamente fundamentada nos princípios informativos da República, aspecto até aqui desprezado, em sua quase totalidade, pela prática jurídica brasileira. No Estado Democrático de Direito a livre convicção não tem mais a amplitude que se lhe confere em termos de um racionalismo individual-solipsista da autoridade que decide.

A objetivação e o uso da linguagem, nestes termos, passam a ser um poderoso instrumento conservacionista, porque a ela não se reconhece nem se atribui uma função constitutiva da realidade, mas um papel meramente instrumental e de representação da norma aplicada e da “realidade”, considerando-se que ambas têm existência absolutamente independente do sujeito que conhece e aplica a lei. Nessa dimensão não há espaço para o uso criativo do direito diante de casos difíceis (*hard case*), como que foi aqui estudado.

Mesmo que não se admita a presença de escolhas individuais e subjetivas entre múltiplas alternativas (“o juiz é escravo da lei”), o exame da argumentação demonstra cada uma das encruzilhadas em que o operador do direito se vê obrigado a proceder, consciente ou inconscientemente, diante de tais escolhas inexoráveis. Trata-se de um dilema considerável por que passa a prática jurídica, fundada no paradigma da consciência e na metodologia da ciência positiva moderna, diante de situações em que a técnica subsuntiva se revela impotente e o julgador se vê na contingência de invocar argumentos de ordem metajurídica e de cunho confessional, como no caso do acórdão 01091-2001-047-0300-7, que se ancora também na *Carta Encíclica Laborem Exercens* (João Paulo II). A explicitação de fundamentação metajurídica tem o grande mérito de anunciar as premissas não tecnicistas em cuja base se ostenta a decisão. Ao torná-lo público, o julgador permite à comunidade a oportunidade de

conhecê-lo e estabelecer paralelo entre as suas conseqüências e os objetivos almejados pelos princípios fundantes da ordem constitucional.

É por isso que a análise da mananciosa jurisprudência produzida a propósito dos conflitos oriundos do caso da Empresa Irmãos Okubo revela intenso uso de um mesmo termo ou expressão jurídica para qualificar situações fáticas de sentidos absolutamente antagônicos, do mesmo modo que a uma mesma situação fática se atribuem caracterizações jurídicas absolutamente distintas. Nenhum dos fundamentos, contudo, invocou os princípios constitucionais (como o da dignidade humana, o da cidadania, o da valorização social do trabalho e o da livre iniciativa) em que se fundamenta o Estado brasileiro e, conseqüentemente, toda e qualquer prática jurídico-institucional.

O dado fundamental a ser extraído para a compreensão da função democratizadora do sistema NINTER reside no fato de que no modelo clássico de racionalidade que orienta as práticas jurídicas e institucionais das instituições do trabalho no seu isolamento e na desarticulação de suas atuações não há espaço para a concertação das ações públicas e coletivas de tal modo que se possa, inventivamente, buscar formas alternativas de assegurar a efetividade dos direitos sociais, a partir de categorias jurídicas não vinculadas ao modelo da relação empregatícia formal. A consumação de práticas orientadas por um maniqueísmo jurídico baseado na díade “sim ou não”, “tudo ou nada” somente vê possibilidade do cumprimento daqueles princípios constitucionais na caracterização “vínculo empregatício” e vê lesão de direitos na categorização “parceria rural”, ante a incapacidade de proceder a uma operação conjuntiva em que entre ambos os regimes se possa estabelecer uma relação de intercomplementaridade e não de exclusão recíproca.

O engessamento de realidades complexas em uma dessas categorias, baseado na ética intencionalista, gera o sentimento de realização da ordem jurídica e da justiça, ainda que no mundo da vida isso signifique a destruição de importantes espaços de sobrevivência e desenvolvimento do trabalhador como ser humano e a destruição de uma atividade econômica inteira em sacrifício de um dos fundamentos da República. Talvez seja essa a conseqüência mais dramática da sobreposição da ética intencionalista sobre a ética conseqüencialista pelo modelo de racionalidade da filosofia da consciência e do positivismo cientificista imperantes no direito.

A abordagem transparadigmática dos diversos fatores componentes da crise da organização do trabalho revela que reformas pontuais são dotadas de potencial pouco significativo para uma alteração substancial desse quadro. O somatório das questões – relativas à compartimentalização da ação pública, à compreensão do direito como um sistema

fechado e auto-referencial inscrito nos códigos de conduta e no modo de operar das instituições do trabalho, ao exercício precário da autonomia coletiva e da negociação coletiva, à falta de efetividade dos direitos sociais e às deficiências do sistema de resolução dos conflitos do trabalho não só no que se refere aos aspectos quantitativos e os relacionados à prestação e eficiência do sistema, mas sobretudo às deficiências qualitativas provenientes da sobrecarga e da ausência de uma percepção sistêmica da questão trabalhista por parte dos agentes públicos não preparados nesta perspectiva – revela que há um espaço vazio a ser preenchido institucionalmente que possa servir de interação a esses múltiplos aspectos em cada local em que se realiza a interface entre as instituições e a realidade, a interseção entre o direito e essa mesma realidade.

É exatamente nesse espaço vazio que o sistema dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista se instala para promover a democratização da ação pública e da ação sindical em cada realidade ou setor de atividade concretamente considerado em sua complexidade, singularidade e especificidade próprias. Trata-se da procura de diagnósticos multiversáteis de cada realidade na sua singularidade e complexidade irrepetíveis, os quais possam servir de ponto de partida para a formulação de critérios diretores da ação pública e da ação coletiva e, principalmente, para a articulação e coordenação de ambas na busca da efetividade dos direitos sociais e da adequação da legislação àqueles contextos e na resolução dos conflitos do trabalho sob critérios de uma *razão jurídica situada*.

A prática jurídica concebida à luz das questões trabalhistas concretamente consideradas se realiza a partir da redução do universo de aplicação da legislação trabalhista ao âmbito local e a cada setor de atividade, com suas características e problemas específicos, insuscetíveis de solução por meio da abstração da prática jurídica por meio de operações lógico-formais divorciadas do mundo da vida. Ao mesmo tempo, os fluxos da ação coletiva, a partir da realidade particularizada de cada setor de atividade, permite a interatividade e a conexão permanentes entre o geral e o particular, entre a autonomia pública e a autonomia coletiva em cada uma das funções próprias à organização do trabalho (normatização, administração e jurisdição).

## CAPÍTULO 4

### AS ORIGENS E O DESENVOLVIMENTO DA EXPERIÊNCIA PROTOTÍPICA DO SISTEMA NINTER: a institucionalização do diálogo social

Não é possível compreender uma instituição sem entender o processo histórico que a produziu.

(Peter L. Berger & Thomas Luckman)

O racionalismo científico sustentado no paradigma cartesiano-newtoniano, mecanicista, reducionista e fragmentador foi o padrão epistemológico sob o qual se organizou o Estado republicano brasileiro. O positivismo de Augusto Comte constituiu a base da nova intelectualidade, que buscava um novo modo de fundamentação do poder, após a proclamação da República. O conhecimento e a ciência adquirida passaram a legitimar o poder segundo um conceito de ordem racional e compatível com essa nova ciência. Sucedeu-se um processo de mistificação do conhecimento, que resultou num “sistema quase dogmático de códigos e normas que garantem uma ordem social rígida”.<sup>278</sup> A ciência positiva substituiu a teologia na legitimação do poder e constituiu a base da estruturação da sociedade sob uma burocracia eficiente e cartorial legitimadora do poder. Sob esse signo é que surgiu o país Estados Unidos do Brasil, com lema positivista da “ordem e progresso”.

Esse paradigma epistemológico ajustou-se com precisão à concepção autoritária que originariamente presidiu à organização do Estado brasileiro, estabelecendo-se íntima conexão entre a epistemologia e a política. Essa mescla conformou o caldo de cultura da nossa sociedade, das instituições e dos agentes do Poder Público.

O modelo positivista de conhecimento e de organização da sociedade brasileira bem se traduziu na organização do trabalho, na compartimentação de competências institucionais, na ausência de elos de comunicação e de interação entre as diversas instituições do trabalho, e destas com a sociedade e com a realidade, como demonstrou o estudo do caso “Irmãos Okubo”. Esse *idealismo racionalista*, fundado no paradigma cartesiano-newtoniano, mecanicista, reducionista e fragmentador, que tem na especialização a fonte e o progresso do conhecimento, é que está na base da organização do trabalho. A compartimentalização do mundo do trabalho e a especialização das instituições decorrem, portanto, do princípio da

---

<sup>278</sup> D’AMBROSIO, Ubiratan. A transdisciplinaridade como acesso a uma história holística. In: WEIL, Pierre *et. alius*. *Ruma à nova transdisciplinaridade – sistemas abertos de conhecimento*. 5.ed. São Paulo: Summus Editorial, 1993, p. 117-123.

fragmentação epistemológica do objeto próprio a esse modelo de racionalidade, que tem como característica relevante o desprezo pela objetividade e pela própria realidade fenomênica.

Um dos resultados do racionalismo científico, em cujas bases erigiram-se o Estado e as instituições ante a complexização do modo de produção e de ocupação da mão de obra, foi a ausência de percepção das incongruências oriundas da perda da noção da totalidade e dos contextos determinantes do modo como se dão as relações laborais. As incoerências e contradições insuperáveis, oriundas da desarticulação das ações institucionais movidas por esse modelo de racionalidade, respondem por intoleráveis conseqüências no mundo dos fatos, resultantes da inacessibilidade das instituições do trabalho a tais contextos de realidade, que se situam nos “pontos cegos”<sup>279</sup>, os quais se constituem no campo de observação das autoridades públicas, isto é, no ponto de interseção entre o direito e a realidade, em razão da insuficiência deste paradigma.

Após a constatação empírica desse exaurimento, incumbe, agora, desvelar o próprio processo de constituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, ele próprio, resultado de uma alteração das práticas institucionais e dos tradicionais pressupostos da organização do trabalho. Se a teoria aqui desenvolvida busca explicar práticas institucionais consumadas e amadurecidas, é preciso admitir que no próprio processo de sua institucionalização os paradigmas que aqui se explicitam já se vislumbravam e se faziam presentes como móbile da ação desencadeadora desse processo. De sorte que a presente teorização se reporta, recursiva e reflexivamente, à experiência na afirmação de uma autoconsciência transcendental, evolutiva e retroalimentadora da prática. Por isso, o presente capítulo cumpre a indispensável função metódica que se confere à descrição dos processos constitutivos do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, no sentido de explicitar a interação construtiva, recursiva e reflexiva entre o conhecimento e a ação, entre razão e realidade, entre o sujeito e o objeto.

---

<sup>279</sup> A “cegueira paradigmática”, que impede de enxergar tudo aquilo que está fora do enfoque dos pressupostos que orientam o conhecimento e a ação, equivale à “cegueira”, correspondente ao “ponto cego” da visão (biológica). **Não vemos o que não vemos** porque nossa experiência visual corresponde a um espaço contínuo, e somente se pode detectar a descontinuidade mediante experiências específicas. A cor, por exemplo, não é uma propriedade das coisas; ela é inseparável do modo como estamos estruturados para vê-la. “Nossa experiência está indissolúvelmente atrelada à nossa estrutura [...] Não vemos o “espaço” do mundo; vemos nosso campo visual; não vemos as “cores” do mundo; vivemos nosso espaço cromático. Em outros termos, conhecemos o mundo de forma a não podermos separar nossa história das ações (biológicas e sociais) a partir das quais ele aparece para nós [...] O mais óbvio e o mais próximo são sempre difíceis de perceber” (grifo posterior). MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco J. *A árvore do conhecimento – as bases biológicas da compreensão humana*. Trad. Humberto Mariotti e Lia Diskin. São Paulo: Editora Palas Athena, 2004, p. 22-28.

#### 4.1 Exigência de novos paradigmas: sintomas locais

A “reconstrução” exemplar do contexto das relações de trabalho anterior à criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG e o estudo do caso “Irmãos Okubo” permitem agora a construção de uma visão abrangente do seu significado para a justificação e a explicitação do instituto e das suas funções institucionais, como condição de apreensão do sentido da democratização da organização do trabalho baseada na conjugação de múltiplos princípios: razão dialógica, complexidade, subsidiariedade ativa, “governança” e ética de responsabilidade.

Relativamente aos contextos locais (TMAP) enumeram-se as seguintes observações<sup>280</sup>:

- A crise de abstração e de generalidade da lei, que tem aguda expressão na legislação trabalhista, responde por significativas “ausências normativas” diante dos contextos específicos de realidade regional/local.
- A ausência absoluta de diálogo intersindical, a inoperância da negociação coletiva e a inaptidão das ações sindicais na correção de ausências normativas em relação a situações específicas de cada setor de atividade constituem-se em fator determinante da extensão e do prolongamento das crises locais, refletindo-se no recrudescimento e no aumento vertiginoso dos conflitos individuais do trabalho.

---

<sup>280</sup> Acrescentam-se aqui os elementos performativos do diagnóstico social local já entabulado por este autor nos seguintes termos: “a) os mecanismos oficiais de solução dos litígios trabalhistas são insuficientes, morosos e dispendiosos; b) os custos da demanda são, com frequência, superiores aos valores de acordos judiciais celebrados, em se tratando de questões de menor complexidade e modesto valor econômico; c) a sobreposição de demandas trabalhistas, em relação a acertos rescisórios feitos com assistência do Sindicato Obreiro (art. 477, § 2º, CLT), aponta a ineficiência e descrédito da referida assistência [...]; d) a premência dos acordos judiciais ditada pela necessidade do trabalhador ou pelo saturamento das pautas judiciais, nestes casos, enseja, muitas vezes, conclusão injusta do processo, seja, como sói acontecer, pela efetivação de renúncia de direitos do trabalhador sob o manto da conciliação, seja pelo pagamento de importâncias indevidas pelo empregador; e) os fatos narrados na alínea anterior atestam que boa parte das ações ajuizadas perante o Judiciário Trabalhista não encerra verdadeiro litígio, mas, mero demandismo resultante da percepção, pelo trabalhador, de que sempre obterá alguma vantagem que advirá de um possível acordo; sendo de observar que, muitas vezes, o incentivo ao ajuizamento da ação vem do próprio empregador desejoso de solução única e definitiva para o acerto rescisório [...]; f) nestas circunstâncias, o empregador dispõe-se a formular propostas e a celebrar acordos com significativa desvantagem para o trabalhador, para fazer frente ao custo adicional do processo, ocasionando ao obreiro a alternativa irremediável entre aceitar proposta aquém daquilo a que teria direito e sujeitar-se às delongas do processo, ainda que a questão seja singela e de pequeno valor; g) acirramento da desarmonia e dos conflitos entre trabalhadores e empregadores, em parte, em razão da inadequação da legislação trabalhista à realidade local, o que se constitui em fator desestimulante do investimento e conseqüente geração de postos de trabalho, além da diminuição daqueles existentes (ex.: destruição de casas destinadas a trabalhadores em propriedades rurais, destruição de lavouras cafeeiras atribuída às dificuldades provenientes das relações de trabalho); h) enorme contingente das demandas ajuizadas e simples e de pequeno valor (80%), e embora parcela significativa termine em acordo (60%), o respectivo processamento, muitas vezes, representa um custo mais elevado que o valor da própria avença [...]”. VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de conciliação ...*, 1999, p. 53.

- Grande parte das “normas trabalhistas instrumentais” (de caráter burocrático-formal), erigidas como suporte à efetivação dos direitos sociais, é inadequada às realidades regionais/locais, constituindo-se, muitas vezes, em obstáculo à efetividade dos direitos fundamentais (sociais) do trabalhador e em fonte agravadora dos conflitos trabalhistas.
- Os fatores antecedentes criaram as condições favoráveis ao surgimento de uma cultura demandista sem precedentes, retroalimentada permanentemente pelos interesses de segmentos corporativos, cuja força e sucesso passaram a depender exatamente do agravamento daquelas circunstâncias, de modo a instituir um “círculo vicioso” degenerativo do sistema de relações do trabalho.
- Ao lado de fatores histórico-culturais, alinham-se poderosos interesses de segmentos intervenientes na organização do trabalho (que passaram a subordinar os interesses das classes trabalhadora e empresarial), cuja resistência prorroga mudanças evidentes e necessárias.

Destacam-se os interesses:

- a) de setores da advocacia trabalhista habituados a operar segundo uma cultura adversarial-demandista, com o absoluto predomínio da advocacia “terapêutica” sobre a advocacia “preventiva”;
  - b) de setores da burocracia sindical reacionários ao surgimento de um sindicalismo local dinâmico e “auto-suficiente” como modo de garantir o poder de influência das cúpulas sobre as bases e a preservação da estrutura sindical em favor de grupos de interesses;
  - c) de setores do Poder Público, cuja visão estatocêntrica, sublinhada por interesses corporativos, tem no mecanismo da “fabulação” a base de sua legitimação, não exergando, por isso, outras formas de enfrentamento do agravamento tendencial da desfuncionalidade do sistema de organização do trabalho senão a ampliação *ad infinitum* da “máquina” administrativa e judicial.
- Os efeitos mais dramáticos da ausência de efetividade da legislação trabalhista dizem respeito à ausência de proteção à saúde e à segurança do trabalhador rural na região, em especial na cafeicultura, problemas em relação aos quais a atuação das instituições tornou-se insuficiente.
  - O incontornável estado de sujeição desses trabalhadores à imposição de quaisquer condições de acerto, aliado à absoluta falta de informações e de iniciativa da maioria dos milhares de trabalhadores temporários da região, à ausência de mecanismos assistenciais e à impossibilidade do Poder Público de atuar eficazmente em tais situações, tornou crônico o descumprimento da maior parte dos direitos do trabalhador decorrentes do contrato de trabalho.
  - A Vara do Trabalho de Patrocínio converteu-se em órgão “homologador” de acertos rescisórios realizados entre trabalhador e empregador, cujo escopo era a obtenção da quitação definitiva, com força de coisa julgada, e a paradoxal consumação de “transações” judiciais lesivas ao trabalhador e dissimulatórias de verdadeiras renúncias.

- A elevação da média de demandas judiciais por empresa, em razão do acréscimo excepcional do número de trabalhadores nos períodos de safra e, em consequência, dos respectivos custos financeiros e sociais, ensejou o agravamento do conflito de classes e o sentimento de deslegitimação da ordem jurídica e das instituições locais.
- A saturação do sistema judicial local de resolução de conflitos do trabalho.

Em relação à organização do trabalho em geral e por extensão, enumeram-se as seguintes observações:

- A crise de abstração e de generalidade da legislação em geral e da legislação trabalhista, em especial.
- A crise regional descrita e analisada nos capítulos precedentes é expressão da crise nacional (conforme se constata no relatório final do Fórum Nacional do Trabalho de 2004) e resulta do descompasso entre o modelo de organização do trabalho nacional e as realidades regionais/locais, da ausência de instrumentos e de mecanismos para a sua adequação e preenchimento de suas lacunas gerenciais e de seus vazios epistemológicos. Ainda que se distingam os modos como tal crise apresenta nos demais segmentos ou setores de atividade, são persistentes os elementos que a caracterizam e que se enraízam na obsolescência do paradigma jus-filosófico que orienta a organização do trabalho.
- O estudo contextualizado das condições precedentes à criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG revela a necessidade de uma transformação cultural dos atores – públicos ou coletivos – influentes nas relações de trabalho em cada setor de atividade, bem como da institucionalização de mecanismos aptos a promover a democratização da gestão das relações de trabalho e da administração da justiça em âmbitos locais.
- A ausência generalizada de efetividade dos direitos sociais constitui uma das características mais marcantes da crise do sistema de organização do trabalho, a qual se verifica por meio de expedientes variados:
  - a) cumprimento apenas parcial e seletivo de certos direitos trabalhistas por parte da maioria das empresas (especialmente as de pequeno e médio porte);
  - b) auto-inibição da maioria dos trabalhadores em relação à reivindicação desses direitos pelas vias institucionais em face dos riscos e prejuízos da retaliação empresarial; e
  - c) filtragem e perda de muitos desses direitos nas conciliações judiciais, dado que estas se consumam quase sempre mediante a renúncia parcial de direitos, dissimulada em transações. (Em verdade, procede-se a uma desregulamentação invisível da maioria dos direitos sociais e a uma “desvalorização” progressiva do sistema jurídico, “inflacionado” por “leis de circunstância” e “regulamentos de necessidade”, que ditam normas de comportamento, normas de organização e normas programáticas, gerando

uma “inflação” normativa, que tem por consequência a perda de função controladora e reguladora que no Estado Democrático de Direito se atribuem às normas.)

- O excesso de regulamentação e a inadequação da legislação trabalhista e, “paradoxalmente, as profundas “ausências normativas” em relação a situações peculiares a cada setor de atividade constituem-se em fatores concorrentes para a falta de efetividade dos direitos sociais, uma vez que tais circunstâncias comprometem a funcionalidade e a operacionalização do sistema. A organização do trabalho está assentada no paradigma do Estado-autoritário-intervencionista e, por isso mesmo, estatocêntrica e legicêntrica, o que determina a cultura autoritário-repressiva predominante nas práticas institucionais.
- O sistema de relações do trabalho no Brasil incorreu em crise estrutural, sem que os ideais do Estado Social tivessem sequer sido alcançados, uma vez que os direitos sociais não lograram efetividade suficiente para a redução das desigualdades e distribuição da riqueza. A função intervencionista do Estado serviu, pois, para aumentar as desigualdades sociais.<sup>281</sup> De sorte que uma infinidade de leis e o conjunto das instituições do trabalho passaram a cumprir, preponderantemente, um papel simbólico<sup>282</sup>-fabulador<sup>283</sup>, cuja função é exatamente a de mitigar os efeitos realísticos (efetividade) de uma ordem jurídica tão densa em normas e direitos não cumpridos.
- O paradigma do Estado Democrático de Direito é incompatível com o papel “simbólico-fabulador” desempenhado pela legislação trabalhista e pelas instituições do trabalho. Os discursos em torno da democratização do sistema de organização do trabalho somente terão consistência se incluírem como garantia de um primeiro estágio de emancipação e de proteção ao trabalhador brasileiro a efetividade dos direitos sociais, sob a perspectiva de uma ética de responsabilidade e solidariedade, de acordo com uma concepção transformadora do Direito, coerente com os princípios constitucionais de organização da sociedade brasileira.
- A crise da organização do trabalho insere-se na crise mais ampla que envolve as bases do pensamento moderno. E “a crise final da modernidade é mais visível como crise epistemológica (uma crise da ciência moderna) do que como crise societal (uma crise do mundo capitalista)”.<sup>284</sup> O paradigma epistemológico da ciência moderna, ao migrar para o direito, instalou também neste campo a racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da tecnologia, de modo que não é possível pensar a superação da crise de efetividade do direito moderno (e do Direito do Trabalho) sem uma análise de suas bases epistemológicas, seguida de uma transição paradigmática nos processos cognitivos e na ação pública, condizente com os fundamentos e com os objetivos do Estado Democrático de Direito eleitos na Constituição de 1988.
- A ciência moderna, baseada no *reducionismo* e na *simplificação* metódica, repousa na idéia de um conhecimento causal que aspira à formulação de leis

<sup>281</sup> STRECK, *Hermenêutica jurídica e(m) crise ...*, 2001, p. 53.

<sup>282</sup> NEVES, *A constitucionalização simbólica*, 1994, *passim*.

<sup>283</sup> ROSS, Sobre el derecho y la justicia, 1963 *apud* WARAT, *El derecho y su lenguaje ...*, 1976, p. 99.

<sup>284</sup> SANTOS, *A crítica da razão indolente ...*, 2002, p. 166.

imutáveis aptas a prever o comportamento futuro dos fenômenos, o que pressupõe a idéia de um mundo estável, segundo a concepção de um determinismo mecanicista. O mesmo é válido para o estatuto das ciências sociais inspirado no modelo das ciências naturais, dentre as quais o direito também se incluiu, dado que buscou uma afirmação epistemológica própria, a da busca de um direito “puro”, “auto-referencial”.

- A imersão do *princípio da incerteza* nas próprias ciências da natureza, a relativização do conceito de causa e o retorno a uma concepção holística do objeto desencadearam uma profunda e insuperável crise do modelo epistemológico da ciência moderna, o que permite a constatação da existência de uma crise paradigmática do direito e a abertura de espaço para a assimilação de paradigmas emergentes da *razão dialógica (ação comunicativa)* e do paradigma da *complexidade*, como fundamento do sentido do *princípio de democracia* imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.
- A assimilação dos paradigmas da *ação comunicativa* e da *complexidade* implica uma profunda transformação cultural dos agentes do Poder Público encarregados da operacionalização dos programas de ação das instituições do trabalho, sem, contudo, implicar mudanças estruturais do sistema de organização do trabalho, uma vez que implica alterações nos códigos de conduta e no *modus operandi* das instituições e dos agentes do Poder Públicos. Tais paradigmas implicam uma relação de complementaridade do paradigma epistemológico tradicional e, por conseqüência, a participação dos destinatários (afetados) da ação do Poder Público nos processos de conhecimento – dos fatos e do sentido da norma aplicável (interpretação e aplicação) – em todas as suas esferas encarregadas da operacionalização do Direito do Trabalho.
- A assimilação de tais paradigmas autoriza a compreensão dos princípios constitucionais da cidadania e da participação, do reconhecimento da dignidade da pessoa humana e da autonomia coletiva, em coerência com o princípio da subsidiariedade ativa, que conduz à idéia de “governança” ampliada da participação da sociedade (sindicatos de classe) na elaboração e execução dos programas de ação das instituições do trabalho. O estabelecimento dessa correlação entre princípios, ditada pela transição paradigmática propugnada, permite a visualização da negociação coletiva, na perspectiva da atuação subsidiária dos sindicatos na normatização das relações de trabalho incidentes no respectivo âmbito de representação, como instrumento de adequação da legislação, correção de distorções e de suprimento de “ausências normativas”.
- A participação dos sindicatos na administração da justiça, além da dimensão da interatividade com o Poder Judiciário, em atenção à função social da jurisdição, inclui a instituição de mecanismos autônomos de resolução de conflitos (conciliação, mediação e arbitragem), em coerência com o princípio da subsidiariedade ativa.

A aceitação dos paradigmas da complexidade e da razão dialógica (ação comunicativa) implica uma nova conformação da gestão da organização do trabalho e da

administração da justiça. A realidade e os contextos locais/setoriais das relações de trabalho deixam de ser tratados abstratamente e passam a deter atenção específica. A observação e o tratamento das realidades locais passam a se realizar interativamente pelas instituições locais (públicas, comunitárias e sindicais), em procedimentos discursivos abrangente, num processo democratizante, horizontal (diálogo entre instituições públicas do trabalho) e vertical (diálogo entre as instituições e a sociedade organizada, especialmente os sindicatos).

O processo democrático originário precedente à criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio incorporou:

- a) um sentido de participação dos destinatários da ação estatal nos processos de tomada de decisão e no desempenho das ações dela resultantes, nos âmbitos da administração, regulamentação e jurisdição;
- b) um duplo sentido de participação (Estado/sociedade e sociedade/Estado) em decorrência do qual as instituições e os agentes do Poder Público deixaram de atuar de forma exclusivamente auto-referencial, passando a fazê-lo numa perspectiva interativa, tanto no interior da organização estatal (interação entre instituições do trabalho) quanto em relação aos grupos sociais afetados por sua atuação;
- c) um sentido de participação que focaliza o concurso da sociedade na busca dos objetivos do Estado brasileiro eleitos na Constituição, donde resulta a relevância da ampliação e da recuperação do sentido originário do *princípio da subsidiariedade*, que inclui a idéia de que a dignificação da pessoa e, *ispo facto*, das comunidades locais advém, sobretudo, do desenvolvimento de sua própria capacidade de resolver seus problemas – princípio da autonomia e da autodeterminação – e de fazer crescer o sentimento de auto-realização; e
- d) um sentido de revalorização da negociação coletiva, numa perspectiva incentivadora do *pluralismo jurídico*, de evolução e ampliação de mecanismos autônomos de resolução de conflitos individuais e coletivos do trabalho e de abertura à iniciativa dos sindicatos na concertação de ações interinstitucionais orientadas para a busca de solução para os problemas intercategoriais e locais.

A descrição do processo de constituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio visa, além disso, à sustentação da assertiva de que a democratização da organização do trabalho, a partir de uma idéia consistente do princípio de democracia, advirá de um movimento “de baixo para cima”, a ser desencadeado pelas instituições locais e a partir de uma poderosa conversão cultural de todos os atores sociais que convivem diretamente com os problemas do trabalho e suas conseqüências.

## 4.2 A institucionalização: “*condictio sine qua non*”

O estado caótico atingido pela organização do trabalho na região de Patrocínio, que compõe a região produtora de café do TMAP e que integra um conjunto de 45 municípios, teve seu ponto de culminância no curso da safra agrícola de 1994. Os problemas apontados nos “fragmentos de realidade” estudados nos capítulos precedentes pontencializaram seus efeitos sociais e elevaram o nível de conflituosidade e o grau de insatisfação e preocupação dos demais setores da sociedade local.<sup>285</sup>

### 4.2.1 Algo precisava ser feito

Problemas como a iminente exasperação da litigiosidade e a explosão das demandas judiciais eram potencializados pela exacerbação estratégica e/ou estratoférica dos pedidos judiciais e por demandas fictícias, retroalimentadas pela circularidade conflitiva causada pelo próprio contexto, em contraposição à contingência da aceitação por grande parte trabalhadores de propostas de acordos irrisórias/lesivas aos direitos dos trabalhadores. Somavam-se a tais problemas o efeito simbólico da “Operação Bóia-Fria” (Programa de Inspeção do Trabalho levado a efeito na região em 1993), a ausência de condições de saúde e segurança ofensiva à dignidade dos trabalhadores, os demais problemas munidamente analisados nos Capítulos 2 e 3, e o aumento da tensão entre as instituições do trabalho e as entidades de classe patronal e, de modo mais contundente, entre auditores fiscais do trabalho e proprietários rurais.<sup>286</sup> Tais problemas elevaram-se ao paroxismo, ante o encerramento “definitivo” das possibilidades de diálogo e de negociação autêntica entre os sindicatos rurais locais, e à falta de interação entre as instituições do trabalho.

O ponto de partida para a busca de instrumentos mais eficazes para o enfretamento da questão trabalhista local decorreu das iniciativas isoladas do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio e das entidades patronais – de modo especial, da Associação dos Cafeicultores da Região de Patrocínio, secundada pelo Sindicato Rural de

<sup>285</sup> ZANETTI, Núcleo Intersindical ...; *in*: FUJIWARA; ALESSIO; FARAH, (orgs.) *20 experiências ...*, 1999,, p. 123-130.

<sup>286</sup> Proprietários rurais chegaram a contratar “jagunços” armados para a guarda de suas propriedades, ordenando a “proibição” do ingresso de autoridades fiscais do Ministério do Trabalho em seus domínios.

Patrocínio. Os trabalhadores pretendiam resgatar a credibilidade de sua entidade em relação à assistência rescisória e à sua capacidade interventiva no sentido da reversão do curso degenerativo das condições do trabalho e do modelo de relações de trabalho até então praticado na região. Os produtores rurais anteviam um estado de involução no desenvolvimento socioeconômico da região e pretendiam superar a cultura estratégico-adversarial construída ao longo da história das relações de trabalho local.

O primeiro passo foi a aproximação com a Vara do Trabalho de Patrocínio por parte de ambos os sindicatos, inaugurada pelos trabalhadores, em busca de apoio institucional para soluções isoladamente concebidas e não lastreadas no diálogo ou na negociação. Se a Vara do Trabalho não podia empenhar seu apoio a iniciativas unilaterais estratégicas das partes, decidiu-se por assumir um papel condizente com as discussões contemporâneas acerca da função social do Poder Judiciário.<sup>287</sup>

#### 4.2.2 A função mediadora da Vara do Trabalho: *ativismo prudente e moderado*

A disparidade e a inviabilidade das soluções propugnadas pelos setores econômico e profissional<sup>288</sup> levadas ao endosso da então Junta de Conciliação e Julgamento de Patrocínio (Vara do Trabalho) não constituíram obstáculo ao início de um processo extenuante e delicado de conversação entre os trabalhadores, empregadores e a Justiça do Trabalho local.

---

<sup>287</sup> O V Congresso Nacional da Magistratura Trabalhista que discutiu “O Poder Judiciário na perspectiva da sociedade democrática” consignou importantes conclusões redefinidoras do paradigma político-ideológico da atuação da magistratura quando assinalou, entre suas conclusões, que aos magistrados incumbia: “Assunção da prática efetiva da cidadania, sendo o cidadão anterior ao juiz, pois o juiz não-cidadão não tem condições de garantir a seus jurisdicionados o direito de exercer esta mesma cidadania”; “Tomada de atitude e constante reflexão, atento à dinâmica das transformações sociais, com permanente disposição para o diálogo consigo mesmo e com a sociedade. O olhar do juiz há de ser o olhar da sociedade”; “O juiz é agente de transformação social”; “o juiz deve caminhar com a sociedade, participando de seus problemas e colaborando na busca de solução [...]”; “Consciência de que uma postura cidadã impõe ao juiz atitudes corajosas para inovar na interpretação do direito, expondo suas próprias convicções, sem qualquer temor reverencial; “O juiz deve dialogar com a sociedade [...]”; “Estimular a implementação de mecanismos não extrajudiciais de resolução dos conflitos trabalhistas [...]”.

<sup>288</sup> O sindicato obreiro propunha a rejeição de ações sobrepostas a acertos realizados mediante a assistência da entidade. A organização patronal pretendia a formalização de um contrato padrão que, adotado pelos proprietários rurais, os eximisse de qualquer ilegalidade e, portanto, das condenações judiciais. Por motivos de ordem legal evidentes e considerando-se a extrapolação do objeto desta pesquisa, deixa-se de explicitar os motivos técnico-jurídicos que inviabilizam as soluções propugnadas.

A primeira constatação decorrente dos primeiros contatos foi no sentido de que qualquer solução viável implicava a alteração das concepções dos paradigmas de atuação de cada uma das instituições.

Em lugar do enclausuramento e das ações isoladas, definiu-se pela inauguração de um “diálogo social” permanente entre as instituições envolvidas, sem embargo da absoluta preservação das autonomias institucionais e das prerrogativas funcionais de cada participante. A publicidade, a exigência de quórum tripartite, a boa-fé e lealdade recíprocas, a sujeição à ordem jurídica vigente, a não ingerência em ações próprias à competência privativa de cada instituição participante, a tematização e a substituição de condutas estratégicas prejudiciais ao avanço do diálogo social por posturas viabilizadoras de consensos construtivos foram algumas das condições de possibilidade, de validade e de continuidade do processo de interação que então se inaugurou. Estas medidas foram propugnadas pela Vara do Trabalho e aceitas pelos sindicatos e demais entidades de representação envolvidas.

A explicitação de uma “política jurisdicional” de abertura do órgão jurisdicional local para o diálogo social e para a ampliação da sua atuação, decorrente de sua autocompreensão acerca do papel a desempenhar no processo que se iniciava e a imediata assimilação desta nova postura pelo conjunto dos participantes tornaram-se o móvel principal das mudanças culturais que se seguiram por parte de todos os envolvidos.

A Vara do Trabalho assumiu explicitamente uma posição condizente com a substituição do *passivismo* e *contencionismo* clássicos por um *ativismo prudente e moderado* em sua “política jurisdicional”.

O juiz titular e presidente do colegiado da Junta de Conciliação e Julgamento de Patrocínio (Vara do Trabalho) assim expressou a posição daquele órgão:

Instada a integrar este processo crítico, criativo e participativo a Justiça do Trabalho local não se furtou a se fazer presente nele. Entende o Colegiado da Justiça do Trabalho de Patrocínio na sua atual composição, que urge que o poder judiciário [local] se aproxime dos jurisdicionados, da sociedade em que atua, par que possa compreendê-la e apreender seus anseios e assim cumprir seu dever constitucional de velar pela atuação e eficácia do ordenamento jurídico, interpretando-o e aplicando-o com obediência ao verdadeiro sentido da norma inserta no art. 5º. da LICC, segundo o qual “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”. A norma atribui ao juiz a responsabilidade de estar sempre atento a perquirir em cada momento, em cada região, em cada circunstância o significado das expressões extraídas da lei: o fim social e o bem comum.<sup>289</sup>

<sup>289</sup> Cf. VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b, p. 197-198.

As novas posturas institucionais permitiram a compreensão de que o grande número de pequenos problemas poderia ser objeto de prevenção e resolução, mediante ação dos próprios sindicatos, com preservação da Vara do Trabalho para atuação nos casos complexos e de elevado grau de litigiosidade. Acolheu-se a premissa de que a competência para conciliar e julgar conflitos oriundos das relações de trabalho comporta um sentido mais amplo para alcançar toda ação judicial destinada a prevenir conflitos massivos (interesses difusos, direitos coletivos e homogêneos) e a contribuir para efetividade dos direitos sociais, por intermédio de mecanismos suasórios e de concertação social alcançados pela via do diálogo social travado entre as diversas instituições do trabalho.

O órgão jurisdicional encaminhou-se no sentido de:

- a) desempenhar o papel de catalisador da aproximação e do diálogo entre as entidades de classe locais;
- b) fomentar a edificação de mecanismos de prevenção e resolução autônomos de conflitos individuais e coletivos do trabalho;
- c) abdicar-se de uma postura neutral, sem, contudo, comprometer a imparcialidade, ainda que na sua atuação em instâncias de diálogo social;
- d) colaborar ativamente na busca de soluções para os problemas detectados, com observância permanente da constitucionalidade e da legalidade das soluções engendradas, como condição de apoio a qualquer medida; e
- e) rever os pressupostos epistemológicos do conhecimento e da ação pública.

Nesse contexto é que o espaço da Vara do Trabalho de Patrocínio (Junta de Conciliação e Julgamento) tornou-se, nos períodos antecedentes à criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, o ponto de convergência do diálogo social local.

O ímpeto e a pujança das iniciativas desde logo adotadas conduziram a um apoio mais efetivo do órgão de jurisdição local no sentido de conferir um caráter institucional às ações que se desenvolviam informalmente e que, no entanto, representavam, desde já, alto potencial para transformarm e para contribuir decisivamente para o enfrentamento da questão trabalhista local. Coube à Vara do Trabalho conceber a proposta originária de criação de uma nova instituição do trabalho que pudesse servir aos objetivos almejados.

Essa postura põe em xeque os postulados tradicionais da democracia, a clássica divisão dos Poderes Públicos e a idéia da divisão social do trabalho, que preside a especialização das instituições do trabalho, a distribuição de competências e a definição dos

papéis institucionais. Com efeito, alteram-se os padrões de atuação do Poder Judiciário e sua relação com a sociedade, cujos fundamentos são tratados em profundidade nos capítulos 6 e 7.

#### 4.2.3 Ação sindical bifrontal

As relações adversariais e conflitivas, historicamente presentes no sindicalismo local, constituíam-se em poderoso obstáculo à concertação negociada de soluções para problemas trabalhistas de grandes proporções, como os que aqui foram analisados. A percepção da existência de interesses institucionais comuns entre o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio e o Sindicato Rural de Patrocínio foi, aos poucos, mitigando a agressividade e a intransigência recíprocas, substituindo-as, paulatinamente, por condutas favoráveis ao diálogo, com o reforço da ação mediadora da Vara do Trabalho de Patrocínio.

A insuportabilidade e a necessidade de mudança na cultura predominante nas relações de trabalho até então tornaram-se, desde logo, ponto de consenso intersindical. A disposição dos setores empresariais para o cumprimento dos direitos dos trabalhadores foi respondida com o reconhecimento da necessidade da adequação de aspectos da legislação frente a situações de incongruência normativa com as particularidades locais, além da ampla utilização da negociação coletiva para o cumprimento desse objetivo e para o suprimento de “ausências legais”. A definitividade dos acertos trabalhistas realizados mediante assistência sindical, a prevenção dos conflitos trabalhistas e o combate às demandas simuladas tornaram-se anseios comuns, considerando-se os benefícios da agilidade do recebimento dos direitos dos trabalhadores e da desoneração do empregador dos custos adicionais das demandas simuladas destinadas à obtenção de solução definitiva para suas pendências trabalhistas.

A sensibilização patronal e a disposição para a concertação de medidas coletivas destinadas à reversão do quadro de precariedade das condições de trabalho dos trabalhadores rurais foram aspectos decisivos para o envolvimento dos setores públicos, especialmente o Ministério do Trabalho. Em contrapartida, foi possível a priorização do concerto de ações entre os sindicatos e a administração pública destinadas ao alcance daquele objetivo como medida anterior às ações repressivas. Isso tornou viável o desencadeamento de ações positivas e de efeito coletivo em busca do modo mais adequado de atender aos princípios laborais de segurança e proteção à saúde dos trabalhadores e, sobretudo, ao planejamento de ações com o

estabelecimento de prioridades e metas. Celebrou-se um pacto interinstitucional, e as entidades de classe, em especial as patronais, comprometeram-se a uma atuação maciça voltada para uma mudança coletiva da cultura empresarial, de modo a angariar a adesão dos afiliados a programas voltados para o alcance de uma maior efetividade da legislação trabalhista na região. A disposição das instituições do trabalho para o diálogo e para uma ampla compreensão dos contextos de realidade apresentados pelas entidades de classe tornou viável o consenso interinstitucional em torno de necessárias adaptações das normas legais à realidade regional.

A elevação da consciência sindical pela paulatina assimilação da cultura dialogal e negocial ensejou a adoção de um modelo bifrontal de relações sindicais, traduzido nos conceitos de *sindicalismo de parceria* e de *sindicalismo unidirecional*. Essa distinção revelou-se importante para a preservação da independência das entidades sindicais, cuja ação individual permaneceu independente das ações concertadas, quer seja em relação ao próprio ato de criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, quer seja em relação aos compromissos de ação conjunta e cooperativa entabulados no âmbito do Conselho Tripartite daquela instituição. As práticas unilaterais de pressão política, reivindicativas e de confronto (quando necessário) deveriam, e assim permaneceram continuar, dependentes do arbítrio unilateral de cada um dos sindicatos, conforme as diretrizes políticas traçadas pelas respectivas categorias.

A importância da construção e da assimilação dessa distinção por parte dos sindicatos envolvidos está no fato de que ela tornou explícita a independência dos sindicatos envolvidos, especialmente do Sindicato dos Trabalhadores, para levar adiante políticas sindicais próprias em prol da preservação dos direitos dos trabalhadores e da melhoria de suas condições de trabalho não suscetíveis de solução negociada no fórum de diálogo interinstitucional então inaugurado.<sup>290</sup>

---

<sup>290</sup> Exemplo bastante elucidativo do significado desta distinção conceitual relativa à bifrontalidade da ação sindical dos trabalhadores refere-se à investida intransigente dos setores patronais no sentido da implantação de cooperativas de trabalhadores rurais na região no interregno compreendido entre 1997 e 2000, após a criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, quando foram criadas várias cooperativas de trabalhadores, em flagrante fraude à legislação trabalhista, sem que os setores patronais se dispusessem a tematizar e discutir a viabilidade ou não de tal iniciativa perante o Conselho Tripartite da Ninter-Patrocínio/MG. Deflagrou-se na ocasião intensa disputa entre os sindicatos envolvidos, na qual o Sindicato dos Trabalhadores não mediu esforços para a deflagração de intensa campanha de esclarecimento da categoria, visando à desarticulação daquela iniciativa patronal. Ao lado dessa reação, desencadearam-se ações fiscais e condenações judiciais de grande impacto, visando à coibição dessa via unilateral da ação sindical patronal, que, deliberadamente, optou pelos riscos da ação isolada. Trata-se de episódio marcante no sentido da prevalência absoluta da autonomia das instituições no exercício de suas atribuições competenciais, independentemente do espaço dialogal instituído, inicialmente, de modo informal e, posteriormente, institucionalizado no Ninter-Patrocínio/MG, por meio do Conselho Tripartite, órgão interno daquela instituição. Sobre o Conselho Tripartite dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista cf. VASCONCELOS, *A função dos conselhos* ..., 2002.

A idéia e a prática do sindicalismo de parceria ou de cooperação tornou-se viável a partir do início do processo dialogal inaugurado entre os sindicatos locais e da constatação da existência de um conjunto de situações, problemas e questões cuja solução era de interesse de ambas as categorias e, mais que isso, dependente da cooperação e de um esforço conjunto dos sindicatos locais.

Vale mencionar o posicionamento exemplar do Senhor Presidente do Sindicato Rural de Patrocínio, frente a uma das tantas propostas enfrentadas pelo grupo em mesa de discussão: [...] ‘isto será efetivamente bom para os dois lados? Não pretendemos levar vantagem que não seja também vantajosa para os trabalhadores, porque tudo que for bom somente para um dos lados não contribuirá para a melhoria das relações de trabalho, mas para seu agravamento e, conseqüentemente, para a desestruturação deste trabalho conjunto tão bem começado.

Já por seu turno, o Senhor Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio, em discurso proferido por ocasião da implantação do NICTRP (NINTER-Patrocínio/MG) asseverou que hoje não há mais lugar para o radicalismo e o exercício de sindicalismo com base em práticas agressivas e sectaristas. E que uma tal postura contribui para a abertura de ambos os lados para o diálogo e para a negociação, onde se descobre que muito do que os trabalhadores querem, em verdade, é negado em razão de preconceitos e resistências nascidas da prática sindical sectária, separatista e intransigente; eis, que percebe-se que muitas das reivindicações quase nada custam ao empregador e proporcionariam aos trabalhadores melhores condições de vida.<sup>291</sup>

A abordagem de Nélio Borges Peres, em *Modernização das relações de trabalho: a propósito da criação do núcleo intersindical de conciliação trabalhista de Patrocínio/MG (1988-2000)*<sup>292</sup> (depois de tecer críticas à manutenção dos traços essenciais da estrutura sindical pela Constituição de 1988, que atendeu à perspectiva de que o “atual momento histórico veio a ser um momento em que a ocorrência de disputas entre empregados e empregadores é prejudicial à dinâmica da reprodução do capitalismo”, de que o antagonismo social expresso por meio de greves é indesejável e de “que a integração dos agentes sociais dentro do processo de produção é a alternativa – racional – para se alcançar a paz e a harmonia sociais”), vislumbrou no *sindicalismo de parceria* um instrumento de integração dos agentes sociais no processo de produção capitalista.

Ainda que a observação seja procedente de uma concepção marxista do processo emancipatório dos trabalhadores, cujo mérito não pode ser aqui tratado, a questão é anterior à existência do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. No entanto, cabe esclarecer que uma ilusória negativa da existência de conflito de interesses

<sup>291</sup> VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b, p. 61.

<sup>292</sup> Excerto correspondente ao Capítulo III do referido trabalho científico Cf. PERES, *Modernização das relações de trabalho*, 2003, p. 86-125.

entre trabalhadores e proprietários, ao contrário, implica a mutilação da teoria da bifrontalidade exposta acima.

A idéia que preside o conceito de sindicalismo de parceria concerne à substituição, tanto quanto possível, de formas adversariais de solução desses conflitos pelo diálogo social e pela concertação social, não se tratando absolutamente de um “esvaziamento do conteúdo ideológico da ação do sindicato”. Ao afirmá-lo, no entanto, o citado autor desconsiderou o sentido do sindicalismo unidirecional exposto acima – sobre o qual não dedicou nenhuma observação – e que, ao contrário da assertiva aqui abordada, atende aos princípios de independência e de emancipação do trabalhador.

Ao contrário da compreensão alcançada por Peres, a disposição para a cooperação entre classes aberta pelos sindicatos locais possibilitou a afirmação de compromissos éticos decisivos para a deflagração do processo que resultou na criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, cuja atuação e resultados comprovados encerram um caráter nitidamente emancipatório em relação aos trabalhadores rurais da região (cf. capítulo 8).

O que se verifica é que, paradoxalmente, Peres desprezou elementos de substancial importância, como os dados colhidos na entrevista que lhe foi concedida por Joel da Silva Carvalho, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio, em 17/08/2003, e ratificada pelo presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio, que constata

[...] que o avanço tecnológico foi grande, que o avanço dos trabalhadores também foi grande, porque nesses anos a gente conseguiu avançar muito, conseguiu levar até os trabalhadores conhecimento, principalmente através do Núcleo Intersindical. Todo trabalhador hoje sabe dos seus direitos, sabe seus deveres e as suas obrigações [...].<sup>293</sup>

Nesse sentido, o mesmo autor não pôde deixar de constatar o papel do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG na formação da consciência jurídica dos trabalhadores locais.

---

<sup>293</sup> PERES, Nélcio Borges. *Modernização das relações de trabalho: ...*, Dissertação (mestrado), 2003, p. 120.

#### 4.2.4 As bases de um consenso originário sobre questões complexas

A aproximação entre os dirigentes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio e do Sindicato Rural de Patrocínio, mais os juízes da Junta de Conciliação e Julgamento de Patrocínio que desencadeou o movimento de criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, exibiu a explicitação e o reconhecimento recíproco dos papéis a serem desempenhados pelos participantes.

A consciência da necessidade da continuidade do processo interativo que então se iniciava para o aprofundamento do tratamento das questões fundamentais conduziu ao estabelecimento de critérios e normas procedimentais de interação e consensualizadas entre as instituições envolvidas.

##### 4.2.4.1 A autonomia pública e a autonomia coletiva: interação, simetria e não-intervenção

A participação de membros do Poder Judiciário Trabalhista no diálogo social e em concertações sociais relativas às questões trabalhistas locais não restritas ao processo judicial e fora do alcance dos atos jurisdicionais *strictu sensu* requereu o amadurecimento da idéia de institucionalização de procedimentos necessários à preservação da imparcialidade (que, neste caso, continua indispensável e, mesmo, uma condição de possibilidade de uma interatividade durável e não problemática) do magistrado e das demais autoridades públicas vinculadas à administração pública ou ao Ministério Público do Trabalho que viessem a aderir aos princípios e às práticas da ação pública comunicativa. Além disso, essa participação não pode ser compreendida, nem confundida, como uma relação assimétrica, hierarquizada, de tal sorte que os demais atores sociais se coloquem numa posição de sujeição e de passividade. Não cabe às autoridades do trabalho estabelecer relações de autoridade fora de seu hábitat institucional e, muito menos, atuar como órgão consultivo e de assessoramento dos sindicatos.<sup>294</sup>

---

<sup>294</sup> Cf. BRASIL. Ministério do Trabalho. *Núcleo intersindical de conciliação trabalhista (Ninter): manual básico*. Brasília: SRT, 2000, p 23.

A criação de uma instituição capaz de assegurar, mediante relações interinstitucionais simétricas e não burocratizadas, com temáticas e espaços bem definidos e igualitários de participação dos sindicatos e dos agentes públicos para a elucidação e harmonização das políticas institucionais adotadas em relação aos problemas trabalhistas locais, foi concebida como estratégia indispensável à continuidade, fluidez, autenticidade, profundidade e a utilidade do “diálogo social” informalmente inaugurado.

A explicitação regulamentada dos espaços de participação de cada segmento e a construção de uma relação de cidadania entre autoridades e dirigentes sindicais tornaram-se decisivas para a percepção de que a autoridade pública, ao comparecer e figurar como membro da mesa-redonda em que se trava o diálogo social, não estará munida de suas prerrogativas funcionais, nem muito menos colhendo elementos para municiar a ação estatal repressiva.

A necessidade de garantia de uso igualitário da fala nas relações intersindicais tornou-se também uma questão a ser considerada. A representação dos sindicatos dos trabalhadores deveria se acautelar no sentido de assegurar espaço para a tematização de questões de seu interesse e para a defesa de suas pretensões e proposições nas discussões travadas nas reuniões do fórum interinstitucional.

#### 4.2.4.2 A garantia do diálogo em condições igualitárias

A tendencial ascendência da representação patronal sobre a dos trabalhadores em razão de uma espécie de “supremacia discursiva”, habilidade adquirida por força do ofício empresarial e do maior grau de escolaridade, foi logo reconhecida como um fator a ser reequilibrado nos processos interativos até então realizados informalmente.

Do mesmo modo, fazia-se necessária a quebra da aspereza das manifestações empresariais acerca das impropriedades e das inadequações de aspectos da legislação invocados para justificar certas resistências ao cumprimento indisponíveis dos trabalhadores, especialmente no tocante à segurança e à saúde dos trabalhadores.

Por isso, a imparcialidade dos representantes dos setores públicos, no entanto, não poderia significar passividade diante da desinformação dos trabalhadores quanto a interesses legítimos e legalmente protegidos.

Do mesmo modo, evidenciou-se a necessidade de explicitação de que a participação das autoridades públicas tinha o escopo de criar condições para a busca do máximo de efetividade possível da legislação trabalhista, assegurando-se a participação dos interessados, por intermédio de seus sindicatos, na busca de modos de interpretação e de aplicação da legislação trabalhista adequados às particularidades regionais. Essa perspectiva, sem ferimento da imparcialidade, concede às autoridades do trabalho integrantes do fórum local legitimidade (aceitação) para prestar esclarecimentos e informações nas quais o sindicato dos trabalhadores pode apoiar-se para reequilibrar eventuais desigualdades discursivas presentes nas conversações em torno de temas levados à pauta nas discussões interinstitucionais.

Essa postura, assumida originalmente pela Vara do Trabalho de Patrocínio, acabou por se tornar mediadora do diálogo social ao prevenir excessos e monopólios de fala ou, mesmo, conflitos inviabilizadores de todo o processo, sem, contudo, impor ou constranger soluções diante da radicalização nas divergências.

#### 4.2.4.3 A institucionalização das “regras do jogo”: diálogo social e concertação social

A via da institucionalização revelou-se logo, inequivocamente, necessária para o prosseguimento da interação das instituições, considerando que a decisão pela adoção de ações conjuntas para o enfrentamento da crise sistêmica da organização do trabalho local implicava o aprofundamento nos processos discursivos, com vistas à entabulação de diagnóstico consensual acerca dos problemas a serem enfrentados, à formulação de programas de ação e à definição dos papéis a serem desempenhados pelos participantes, segundo suas atribuições, competências e possibilidades institucionais. A idéia da institucionalização significou, portanto, a explicitação dos princípios éticos e normativos, dos objetivos e das regras concernentes aos procedimentos discursivos entre as instituições locais.

Por outro lado, a representação sindical ansiava pelo estabelecimento das “regras do jogo” do diálogo e da concertação social, como forma de prevenir as reais possibilidades de surgimento de impasses incontornáveis. Sentiu-se, desde logo, a necessidade de um instrumento neutralizador dos efeitos degenerativos de tais impasses, constatação que representou um passo a mais em direção à criação de uma instituição capaz de conduzir harmonicamente a aproximação dos atores da organização do trabalho local.

Além do consenso em torno das cautelas acima anunciadas, foi preciso pontuar os problemas a serem enfrentados e as diretrizes de atuação, que assim foram identificados mediante consenso entre os dirigentes sindicais dos trabalhadores, os empresários, os representantes das entidades representativas da sociedade civil e os juízes da Junta de Conciliação e Julgamento:

- A “explosão da litigiosidade”<sup>295</sup> local decorrente das tensões entre trabalhadores e empregadores, entre estes e as instituições do trabalho – de modo especial, em relação aos auditores fiscais do Ministério do Trabalho – deve ser enfrentada mediante a adoção de medidas preventivas e da implementação de espaços não judiciais de resolução de pendências entre trabalhadores e empregadores.
- É necessária a institucionalização do diálogo social e da concertação social em torno de ações integradas entre os sindicatos e as instituições do Poder Público encarregadas da organização do trabalho na região (principalmente a Junta de Conciliação e Julgamento, a Delegacia Regional do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho, dentre outras instituições).
- Disponibilização de meios informativos dos direitos e obrigações dos trabalhadores, como forma de prevenção de conflitos oriundos da desinformação.
- Oportunidade de resolução não judicial de conflitos no curso do contrato de trabalho, como forma de prevenir a ruptura do contrato de trabalho, bem como o ajuizamento de demandas trabalhistas.
- Implantação de meios não judiciais de resolução de conflitos, segundo as técnicas da mediação, conciliação e arbitragem.
- Transformação da organização do trabalho, com o objetivo da melhoria das relações de trabalho, que considerou a necessidade:
  - a) da abertura, pelas instituições do trabalho, dos respectivos planos de ação voltados para a busca da efetividade da legislação ao diálogo e para a concertação social, com vistas à adequação aos contextos locais, com a participação e apoio dos sindicatos de classe, a fim conferir-lhes abrangência coletiva, de um lado, e, de outro, legitimação social;
  - b) de se conferir centralidade à negociação coletiva como instrumento de gestão da organização do trabalho em âmbito local, mediante: a constituição de um estado permanente de negociação; a desburocratização dos respectivos procedimentos; o seu aprimoramento, como meio de promover a adequação das normas trabalhistas à realidade local e de suprir “ausências normativas”; a sua utilização como instrumento de gestão intercategoriais da organização do trabalho, de suprimento de ausências normativas, de implementação de meios não judiciais de resolução de conflitos e da administração da justiça e o uso do diálogo social como fonte de subsídio à negociação coletiva;

---

<sup>295</sup> Expressão cunhada por José Eduardo Faria.

- c) de afirmação de uma consciência coletiva e inster institucional em torno do compromisso ético: de observância dos princípios e regras de proteção ao trabalhador no concerto dos programas de ação conjunta; de respeito à autonomia e às competências e limitações institucionais de cada uma das instituições envolvidas – especialmente com relação à participação dos membros da Vara do Trabalho<sup>296</sup>;
- d) de garantia de igual participação e influência de ambos os sindicatos em quaisquer deliberações ou ações realizadas em nome do fórum interinstitucional então instalado (paridade)<sup>297</sup>;
- e) de mostrar que a afirmação de princípios éticos, por si só, não elimina estratégias que tenham o intuito de promover a “colonização” (instrumentalização) do fórum do diálogo social e de propostas de ações integradas em favor de interesses exclusivamente unilaterais de qualquer dos segmentos envolvidos e, por isso, definir como indispensável o registro documental dos posicionamentos considerados relevantes das autoridades públicas e dos demais participantes do diálogo<sup>298</sup>;
- f) de definição de uma instância paritária de acerto de pendências entre trabalhadores e empregadores e de assistência rescisória em relação a contratos com duração inferior a um ano, de modo a conferir credibilidade e segurança aos praticados pelos sindicatos, a prevenir a instauração desnecessária de ações judiciais e a promover a implantação paulatina de meios não judiciais de resolução de conflitos por meio das técnicas de conciliação (imediatamente), mediação e arbitragem (conforme os avanços da consciência coletiva nesse sentido).<sup>299</sup>

<sup>296</sup> Tornou-se indispensável a distinção da atuação da Vara do Trabalho no exercício da função jurisdicional em sentido estrito em processos judiciais da sua participação no fórum dialogal então instaurado e dos posicionamentos em tese dos membros do Poder Judiciário nos procedimentos discursivos interinstitucionais, ao lado da vedação da tematização, sob qualquer forma, de questões ou pendências judiciais relativas a processos pendentes de julgamento.

<sup>297</sup> Esse princípio foi solidamente observado na elaboração do Estatuto do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, para conferir a ambos os sindicatos igual poder de decisão e participação em quaisquer instâncias deliberativas ou operacionais da entidade.

<sup>298</sup> Tais sutilezas apenas aparentemente podem traduzir, equivocadamente, a idéia de um burocratismo inútil. Não o é. Tais percepções acabaram por se inserir na futura institucionalização do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, em função da segurança, transparência e seriedade que tais registros passaram a significar em relação a todos os participantes e, de modo especial, às autoridades do trabalho inicialmente presentes e àquelas que, posteriormente, aceitaram compartilhar de sessões dialógicas acerca de problemas trabalhistas que lhes diziam respeito. A par disso, conferiu-se credibilidade e respeito a todos os atos de fala praticados no âmbito do fórum interinstitucional, uma vez que cada palavra pronunciada significava assumir a responsabilidade por seus efeitos, construtivos ou não. Vale a pena registrar aqui o conteúdo de comunicação virtual entre juizes do trabalho acerca das cautelas do magistrado em sua participação nos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista nos seguintes termos: “E para que o magistrado depois de certa altura dos acontecimentos não se veja enroscado em situações de difícil solução é preciso ter um espaço de segurança, estratégias de ação, transparência absoluta e publicidade do que ele pretende e até onde deseja caminhar” [extraído de email originário de ag.vasconcelos@yahoo.com.br e destinado a amatra3@yahoo.com.br, em 17.08.2006, de autoria deste pesquisador].

<sup>299</sup> VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b, p. 201. (Pronunciamento do juiz presidente da JCJ de Patrocínio por ocasião da fundação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, em 7 de dezembro de 1994).

Chega-se, portanto, ao momento em que na história desse movimento social concluiu-se pela necessidade da criação de uma instituição do trabalho que se viesse a configurar-se no Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG.

A inusitada aproximação entre dirigentes de entidades de representação de classe, juízes e, posteriormente, outras autoridades públicas exigiu a composição de uma estrutura apta a promover a complexa convergência de ações interinstitucionais. O “Manual básico” dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista bem traduz o sentido dessa proposição:

Para reforçar condutas e comportamentos, é que se cria uma estrutura para exercício permanente das mudanças culturais, eleitas como princípios do Núcleo. Se se verifica a necessidade de aproximação de todos que atuam no mundo do trabalho, é indispensável a adoção de um mecanismo que defina o espaço, o momento, os critérios e o procedimento necessários para que, na prática, se possa obter aproximação e a interação desses agentes.<sup>300</sup>

Inaugurava-se, assim, um sentido para a democratização das relações de trabalho na região e no contexto das relações de trabalho locais.

#### 4.2.4.4 Idéias-diretrizes para uma institucionalização de “segundo nível”

A institucionalização integra a dimensão social da natureza humana, porque o homem constrói a sua própria natureza (o homem produz a si mesmo). Mas esta construção é um empreendimento social. A “humanização” é, portanto, variável em sentido sociocultural.

Para Berger e Luckman, “estabilidade da ordem humana empiricamente existente” é também uma progressiva construção humana. Contudo, a atividade humana sujeita-se ao “hábito”, na medida em que uma ação bem sucedida pode ser executada no futuro da mesma maneira e com o mesmo esforço. O “hábito” alivia a tensão advinda da possibilidade de a ação poder ser executada de diversas maneiras, sobrecarregando o indivíduo. O hábito dispensa a exigência de uma decisão a cada nova situação, etapa por etapa.

---

<sup>300</sup> Cf. BRASIL. Ministério do Trabalho. *Núcleo intersindical ...*, 2000, p. 23.

Disso decorre a necessidade da institucionalização. A *institucionalização* ocorre “sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores”.<sup>301</sup> Ela é o compartilhamento de ações habituais. As ações inicialmente separadas começam a ter um sentido socialmente compartilhado.<sup>302</sup> Qualquer uma dessas tipificações é, portanto, uma instituição.<sup>303</sup>

Por outro lado, a institucionalização de qualquer atividade humana significa que ela foi submetida a controle, mediante sistemas de controle social (e jurídico). No entanto, uma instituição é experienciada como uma realidade objetiva, na medida em que as suas atividades preexistem ao indivíduo, ao mesmo tempo que é uma exteriorização, um produto da atividade humana (“objetivação”). *Exteriorização* e *objetivação* são momentos de um processo dialético contínuo. O mundo “objetivado” nas instituições é reintroduzido na consciência pelo processo de *interiorização*. Para os autores: “A sociedade é um produto humano. A sociedade é uma realidade objetiva. O homem é um produto social”.<sup>304</sup>

A institucionalização pode ocorrer em qualquer área de conduta compartilhada coletivamente. Ela se torna necessária porque define as áreas institucionalizadas e as situações que se localizam dentro desta área.

Toda instituição tem um corpo de conhecimento transmitido e que fornece as regras de conduta institucionalmente adequadas, as quais constituem a dinâmica motivadora da ação institucionalizada. Esse conhecimento é que define os papéis a serem desempenhados.

A transmissão do significado de uma instituição baseia-se no reconhecimento social dessa instituição como solução ‘permanente’ da coletividade dada. Por conseguinte, os atores potenciais de ações institucionalizadas devem tomar conhecimento *sistematicamente* desses significados. Isto exige alguma forma de processo ‘educacional’.<sup>305</sup>

Ao constituírem o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, os sindicatos das categorias profissionais e econômicas produzem “objetivações” e “tipificações”, que se transformam em “hábito”, por meio de um processo de institucionalização derivado, secundário ou de segundo grau, uma vez que esse processo é desencadeado por instituições preexistentes.

---

<sup>301</sup> BERGER, L. Peter; LUCKMAN, Thomas. *A construção social da realidade*. Trad. Floriano de Souza Fernandes. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 79.

<sup>302</sup> BERGER; LUCKMAN, *A construção social da realidade*, 1999, p. 92.

<sup>303</sup> É esse o sentido da reconstrução histórica da criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista realizada nos primeiros capítulos desta investigação.

<sup>304</sup> BERGER; LUCKMAN, *A construção social da realidade*, 1999, p. 87.

<sup>305</sup> BERGER; LUCKMAN, *A construção social da realidade*, 1999, p. 104.

O caráter duradouro e paradigmático da interação entre as instituições do trabalho em torno dos objetivos do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista traz consigo, portanto, a exigência da sua formalização em torno de uma instituição de segundo grau, apta a congregar o conjunto das instituições do trabalho e a promover sua integração em torno de idéias-diretrizes.

A idéia-diretriz (Maurice Hauriou) desse processo de institucionalização derivada do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista constitui-se no propósito de proporcionar ao conjunto das instituições do trabalho um espaço interativo que lhes permitam

- a) promover o diálogo, o entendimento, a coerência, a harmonia e a coordenação de ações entre as diversas instituições relativas à gestão da organização do trabalho e à administração da justiça,
- b) apreender a realidade, na sua dinamicidade e complexidade, nos respectivos contextos de atuação; e
- c) promover a democratização da organização do trabalho segundo um princípio de democracia integral em termos da teoria da *ação pública comunicativa*, da “governança” e da subsidiariedade, desenvolvida no Capítulo 7.

O transcurso do tempo e as transformações que se operam em torno de instituições fazem com que estas se vão distanciando da sua importância original, adquirida no contexto social em que surgiram. Essa institucionalização derivada proporciona às instituições do trabalho a aproximação com os destinatários de sua ação e dos contextos de realidade por meio do diálogo social e, com isto, a reformulação de sua atuação de modo a torná-la condizente com as exigências da realidade contemporânea.

A teoria da instituição e da fundação desenvolvida por Maurice Hauriou divide as instituições em: *personificadas*; e *não personificadas*. Os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista se classificam como instituições *personificadas* (Maurice Hauriou), que corporificam uma idéia-diretriz e contemplam três elementos:

“1º la idea de la obra a realizar en un grupo social; 2º el poder organizado puesto al servicio de esta idea para su realización; 3º las manifestaciones de comunión que se producen en el grupo social respecto de la idea y de su realización”.<sup>306</sup>

---

<sup>306</sup> HAURIOU, Maurice. *La teoría de la institución y de la fundación*. Trad. Arturo Enrique Sampay. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1968, p. 41.

Dessarte, os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista são legítimas instituições, seja no sentido sociológico (Peter L. Berger e Thomas Luckmann), seja no sentido político-jurídico (Maurice Hauriou). São, contudo, sistemas sistemas de “baixo nível de institucionalização.”<sup>307</sup>

#### 4.2.4.4.1 O ponto de partida: a comunhão em torno da idéia-diretriz

Além da exigência de uma “idéia-diretriz”, a teoria institucionalista de Maurice Hauriou contempla ainda uma segunda exigência, que corresponde à “manifestação de comunhão” entre os membros da comunidade que se reúnem em torno de uma instituição, seja ela jurídica ou não. A comunhão em torno da idéia-diretriz emerge desde os primeiros contatos entre as diretorias sindicais para estudo da proposta da criação do NINTER, desde os encontros destinados à discussão e à elaboração do estatuto até as assembléias deliberativas das categorias para a aprovação de tais atos. A comunhão intersindical é condição constitutiva *sine qua non*, da qual nasce a instituição. Uma vez instituída, segue-se, paulatinamente, a comunhão do conjunto das demais instituições do trabalho locais, mediante a adesão ao diálogo social e à concertação social protagonizados pelo sistema Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista.

Contudo, o principal fator de comunhão de idéias entre os atores constituintes do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista é o sentimento coletivo da necessidade de aproximação entre os “cidadãos” que representam os sindicatos e os que ocupam o lugar de autoridade pública e agem em nome das instituições locais, para o diálogo e para a união de esforços, com passos decisivos para a busca de solução para os problemas locais.

A fase preparatória tem, portanto, um profundo sentido democrático-pedagógico (Berger & Luckmann), uma vez que os debates e as negociações realizadas em torno da elaboração dos estatutos permitem uma compreensão cada vez mais ampla da “idéia-diretriz”, dos objetivos institucionais das funções e papéis a serem desempenhados pelos participantes do processo, especialmente em relação à *ação pública comunicativa*.

---

<sup>307</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo jurídico – fundamentos de uma cultura no Direito*. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa Omega, 1997, p. 258.

#### 4.2.4.5 O Conselho Tripartite e autopoiese: a função pedagógica do processo democrático de constituição do NINTER-Patrocínio

O diálogo social que viabilizava a constituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio passou a requerer organização e regras de participação e deliberação.

Passou-se a vivenciar as perplexidades expostas com lucidez por José Francisco Siqueira Neto a propósito da representação dos trabalhadores nos locais de trabalho:

Não adianta querer conversar com os empregados. Mas quando? Ou de que forma? No final de semana? No campo de futebol? Não. Deve haver locais e mecanismos apropriados para este mister [...] E deve haver também, um aparato que consiga absorver essa estrutura; e esse aparato pode ser tanto nas empresas quanto nas esferas administrativas do poder. Tudo isso faz com que amorteça a busca incessante e desesperada da Justiça do Trabalho como única forma de resolver todo tipo de problema trabalhista.<sup>308</sup>

O reconhecimento da necessidade de definição de uma estrutura, da titularidade de poderes gerenciais e da coordenação da interação do diálogo e da concertação entre as diversas instituições envolvidas tornou-se unísono e inequívoco.

Era preciso, antes de tudo, definir sobre “Onde conversar” (delimitação institucional do discurso), “Quem pode conversar?” (delimitação subjetiva do discurso), “O que conversar?” (delimitação objetiva do discurso?), “Para que conversar” (delimitação dos objetivos), “Como conversar?” (procedimentos do discurso) e “Conversar em torno de que situações em concreto?” (delimitação contextual do discurso). De resto, carecia de resposta a indagação mais significativa: “O que fazer?” (delimitação do campo de ação).

Os sindicatos se tornariam os autores de um processo de institucionalização que pudesse regulamentar e institucionalizar os meios necessários para responder às indagações dos participantes. Seguiu-se o caminho da institucionalização. Com fundamento na autonomia, constituíram o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, entidade de segundo nível de institucionalização, responsável por conduzir o diálogo e a concertação social e por coordenar programas de ação oriundos do consenso interinstitucional. Incumbiu-se ao NINTER, sobretudo, concretizar, sob a forma de políticas intersindicais e mediante negociação coletiva,

---

<sup>308</sup> PRADO, Ney (Coord.). *Reforma trabalhista: Direito do Trabalho ou direito ao trabalho?* São Paulo: LTr, 2001, p. 165.

a conjugação das ações intersindicais necessárias à viabilização de propostas e programas de ação e de regulamentação, enriquecidos pelo diálogo social, pela concertação social.

Instituiu-se na estrutura do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista o Conselho Tripartite (Conselho Interinstitucional), órgão que recebeu a atribuição de constituir-se em *locus* oficial da efetivação, de modo formal, do diálogo social, da interatividade e da concertação social entre as instituições envolvidas, tendo por anfitriões o sindicato dos trabalhadores e o dos empregadores. Dentre as diversas funções incorporadas na competência do órgão, deve-se destacar, preliminarmente, a de constituir-se em espaço permanente de diálogo e de negociação entre os sindicatos, uma vez que o processo de transformação da cultura e do modo de organizar as relações de trabalho que então emergia exigia a tematização, discussão e deliberação diuturna de matérias concernentes à sua implementação. Dentre essas, a própria definição dos princípios da organização da estrutura e do funcionamento necessário à consolidação do processo constitutivo do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. Com a consolidação da entidade, o Conselho Tripartite passou a incorporar múltiplas funções (cf. Capítulo 7.3).

A negociação coletiva recebeu então um primeiro e forte impulso na própria construção do sistema do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG.

Ao longo dos anos subseqüentes, necessários à consolidação do sistema, todas as instituições envolvidas puderam, a convite dos sindicatos, participar da quase totalidade das reuniões realizadas pelo Conselho Tripartite, consolidando o diálogo e a concertação social como técnicas de gestão da organização do trabalho e da administração da justiça (cf. 7.2.2).

A abstração e a distinção da natureza gerencial, negocial ou interativa dos atos praticados nas numerosas reuniões do Conselho Tripartite realizadas tornou-se o ápice de um processo pedagógico e autopoietico de construção de uma consciência coletiva (sindicatos) e interinstitucional (do conjunto das instituições participantes) indispensável à garantia do prosseguimento do processo constitutivo do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG e da implementação de todo o sistema operacional necessário ao cumprimento de suas funções institucionais.

A afirmação do princípio igualitário nas relações discursivas interinstitucionais e dos princípios éticos e de legalidade postos como condição de possibilidade pelos juizes do trabalho, acompanhados pelos sindicatos dos trabalhadores, por vezes, colocou à prova a coerência da representação patronal, cujas tendências autoritárias e hegemônicas exigiram posicionamentos firmes dos demais participantes.

A dimensão democrática do processo constitutivo do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG é uma amostra profundamente pedagógica do significado intrínseco da efetiva democratização das relações de trabalho e das relações interinstitucionais que se pode operar por seu intermédio.

Dentre os aprendizados mais significativos, citam-se o do diálogo, o do respeito recíproco por posições divergentes e o da aceitação da argumentação como critério de resolução de impasses.

Da parte de representantes do Poder Público, a disposição para o diálogo implicou uma capacidade inusitada de ouvir, desvestindo-se do *habitus* adquirido nas relações assimétricas de poder com a sociedade e com os cidadãos, de um modo geral.

A distinção das posições como cada um dos representantes institucionais comparecia às reuniões do Conselho Tripartite do NINTER somente foi sendo aclarada à proporção que avançavam a experiência de interatividade e a assimilação paulatina dos propósitos da instituição, autopoieticamente construídos ao longo de todo o processo constitutivo.

Concluído o processo de constituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio e de definição estatutária de suas atribuições e dos procedimentos necessários ao seu cumprimento, o Conselho Tripartite já cumulava experiência suficiente para buscar a solução para problemas locais, habilitando-se a incorporar, paulatinamente, novos objetivos institucionais à medida que se identificavam as fontes dos problemas desencadeadores da litigiosidade que grassava na região.

As dificuldades inerentes ao processo maiêutico de construção das bases institucionais e operacionais do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG e a necessidade da distinção dos papéis assumidos pelos participantes do movimento de construção da instituição podem ser visualizadas a partir do exame dos registros da ata de uma das reuniões do Conselho Tripartite da instituição.

O registro de histórica tomada de posição pelo juiz presidente da JCJ de Patrocínio<sup>309</sup> bem explicita a evolução do processo de aculturação que permitiu a consolidação do NINTER. O documento pontua estratégias de ação adotadas pela representação dos setores patronais incoerentes com os princípios do diálogo e da concertação social estabelecidos como condição de possibilidade da interatividade das instituições e o chamamento das

---

<sup>309</sup> Cf. ANEXO E - Livro de Registro de Atas de Reuniões do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, disponível na sede da entidade.

autoridades públicas à fidelidade ao compromisso de todos os participantes com a observância daqueles princípios como condição de possibilidade da existência do NINTER.

O documento dá notícia da divulgação do propósito das entidades patronais de estimular a contratação de trabalhadores rurais por via de cooperativas de mão-de-obra, prática já qualificada como “fraude trabalhista” em reiteradas decisões judiciais. A quebra do princípio do diálogo mereceu amplas considerações das instituições envolvidas e, afinal, reafirmou-se o compromisso das entidades patronais com a adoção de políticas sindicais que propugnassem pelo cumprimento dos direitos sociais dos trabalhadores. O documento registra que “o Núcleo para a ACARPA (Associação dos Cafeicultores da Região de Patrocínio) foi um grande avanço”, o que foi secundado pelas demais instituições. Em reunião subsequente, a Associação pôde esclarecer: o que pareceu ser quebra da paridade e do princípio da negociação, em verdade, significava a intenção da entidade de “informar os produtores rurais e adequar as fazendas aos moldes constantes da legislação com orientação do Ministério do Trabalho, que a reunião na Acarpa se deu para adesão dos produtores sem intenção de desprestigiar o Núcleo, sendo do conhecimento do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio [...]e que não houve a intenção [...] de instigar os produtores a trabalharem com cooperativa de trabalho [...]”.

Medidas acauteladoras, sem dúvida, ocorreram, como o registro de todas as deliberações e procedimentos envolvendo a participação e colaboração dos juizes da JCJ de Patrocínio na edificação da entidade, a publicidade e transparência de sua atuação e o modo como ela se dava, pois poderiam deixá-los invulneráveis a naturais estranhamentos ou incompreensões. Nesse sentido, a própria criação da instituição constituiu-se em garantia de superação do potencial destrutivo advindo das perturbações externas, especialmente as provenientes de setores resistentes à mudança.<sup>310</sup>

---

<sup>310</sup> Notas extraídas da Ata de Reunião do Conselho Tripartite realizada em 21 de dezembro de 1994 exemplificam o tipo de medidas consideradas indispensáveis à edificação da entidade: “Deu-se início à reunião com a apresentação, pelo Diretor Executivo, Ezequias dos Reis (Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio), do plano de metas para a gestão trimestral, o qual foi aprovado pelo Conselho Tripartite. Os itens do Plano Trimestral de Metas são os seguintes: 1- Regulamentação de Documentos (sic) a) Registro do Estatuto; b) Reconhecimento da Entidade CGC; c) Registro de funcionários. 2 – Informática: Criação de bancos de dados b) Cadastramento de trabalhadores e empregadores. 3- Treinamento e aperfeiçoamento: a) Cursos sobre legislação trabalhista rural para Contabilista e demais pessoas que trabalham na área (para a compreensão das transformações que então se processavam na cultura da organização e das relações de trabalho); b) Campanha educativa: informar os trabalhadores e empregadores os deveres e direitos das obrigações capitais e trabalho (imprensa escrita e falada). 5 – Divulgação – a) levar aos demais sindicatos rurais e de trabalhadores rurais da área de atuação da JCJ os objetivos do Núcleo buscando a adesão dos mesmos. 6 – Convenção 1994/1994:a) propor emendas a convenção coletiva 1994/1995; b) iniciar estudos para a convenção coletiva de 1995/1996. A primeira etapa do plano foi a realização de um “curso para conciliadores/coordenador/contadores [...] ministrado pelo Dr. Antônio Gomes de Vasconcelos e funcionários da JCJ”. (Cf. Livro de Registro de Atas do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG disponível na sede da entidade).

Por sua relevância, destaca-se a deliberação do Conselho Tripartite, em reunião realizada em 19 de fevereiro de 1995, quando se decidiu que “os sindicatos deverão indicar advogados como assessores jurídicos”.<sup>311</sup> O zelo demonstrado com a contratação de assessorias jurídicas<sup>312</sup> não foi menor quando o assunto se referiu à organização interna do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, momento em que se deliberou pela contratação de serviços para a organização contábil da entidade.<sup>313</sup> Digna de nota foi a decisão relativa ao papel e à conduta das assessorias jurídicas: sem direito a voz e a voto nas reuniões do Conselho Tripartite, receberam a incumbência de comparecer às reuniões do órgão como observadores ouvintes e permanecerem disponíveis para eventuais/necessárias consultas reservadas por parte dos respectivos sindicatos.

Na própria constituição e definição de papéis dos participantes do *staf* do NINTER-Patrocínio/MG subjaz o sentido profundo do *princípio de democracia*, imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. A reserva da exclusividade de uso da palavra em nome do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio a seus dirigentes constitui princípio de emancipação do trabalhador, que, no caso, passou a responsabilidade de ser porta-voz de seus próprios interesses e titular do exercício do direito de fala que lhe foi normativamente reservado nos estatutos da entidade.

Providências imediatas no sentido da abertura do Conselho Interinstitucional para as demais instituições do trabalho (Poder Público) foram adotadas, mediante a explicitação

---

<sup>311</sup> Cf. Livro de Registro de Atas de Reuniões do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, disponível na sede da entidade. Consta do mesmo documento que “Deverá ser elaborado um calendário para elaboração dos atos normativos internos do NICTRP” (Ninter).

<sup>312</sup> O Sindicato dos Trabalhadores contratou como assessora jurídica a Dra. Gilma Xavier Nunes, que, como advogada do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio, assumiu o encargo funcional e contratual de prestar assessoria jurídica aos representantes do sindicato também em relação a assuntos relativos ao Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG e ao conciliador representante dos trabalhadores na Seção Intersindical de Conciliação Trabalhista do Ninter-Patrocínio/MG nas atividades de conciliação de conflitos individuais do trabalho submetidos àquele órgão. Na ata de reunião do Conselho Tripartite, realizada em 16 de março de 1995 consta o registro de que “O Senhor Ezequias [Presidente dos Sindicatos dos Trabalhadores] apresentou a Dra. Gilma como assessora jurídica do Sindicato dos Trabalhadores Rurais [...] O papel da assessoria será de acompanhar as reuniões do Conselho Tripartite, dar consulta reservadas da [à} parte que assessora [...] o assessor jurídico não tem direito a voz e nem voto [nas reuniões do Conselho Tripartite]. Cf. Livro de Registro de Atas de Reuniões do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, disponível na sede da entidade.

<sup>313</sup> Em reunião realizada em 9 de março de 1995, “O senhor Cincinato Guimarães (representando o Sindicato Rural de Patrocínio) relatou sobre sua visão sobre o andamento do Núcleo e sua finalidade, concordando e apoiando a continuação do Núcleo. O Senhor Ezequias dos Reis (em nome do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio) relatou sobre a posição da sua Diretoria, dando continuidade ao funcionamento do Núcleo. O mesmo reclamou sobre o acerto do Sindicato Rural que não estava certo, e que precisa contratar um contador para resolver a contabilidade do Núcleo. O Senhor Cincinato colocou que o mesmo poderá contratar o contador.” Cf. Livro de Registro de Atas de Reuniões do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, disponível na sede da entidade.

dos objetivos do NINTER-Patrocínio/MG, acompanhada do convite para participação e apoio ao movimento local de transformação das relações de trabalho.<sup>314</sup>

A minudente análise de conteúdo dos documentos estudados revela a democratização da organização do trabalho, em uma tradição cultural cujo paradigma secular é o do paternalismo patrimonialista autoritário.

Nesses termos, o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista apresenta-se como um modelo “tupiniquim” apropriado a essa nuance de nossa cultura, a qual mantém fortes resquícios autoritários, com base em um modelo político que assimilou normativamente o paradigma do Estado Democrático de Direito. Incoerência que mereceu de Lenio Streck a designação de “razão cínica” e de Raimundo Faoro, a propósito das mudanças preconizadas pela Nova República, por ocasião da eleição de Arthur Bernardes (1922), a seguinte observação:

A raiz histórica do movimento situa-se numa corrente de elos soltos, mas em formação o estuário, alimentado pelo Exército, o povo e o protesto contra o domínio hegemônico da política dos governadores. A espinha dorsal, muitas vezes mal entrevista, será a reorganização do aparelhamento estatal, para a realização de tarefas políticas só exequíveis mediante reformas de maior profundidade. Uma caricatura: um programa liberal por meio de instrumentos ditatoriais [...].<sup>315</sup> (Grifo posterior).

A democratização não caricata do sistema de organização do trabalho, que é o campo de preocupações desta investigação, para atender a aspectos profundos da psicologia social do povo brasileiro e das relações entre trabalhadores e empregadores, deverá ser inaugurada por mãos dos agentes do Poder Público de carreira permanente<sup>316</sup>, ideologicamente comprometidos com esta causa, para “viabilizar” o programa de um Estado Democrático de Direito.

Com efeito, os “mesmos” agentes públicos que no passado tornaram possível a consolidação do Estado autoritário são agora desafiados a contribuir para a promoção da democracia na relação Estado *versus* sociedade, aqui traduzida nas relações instituições do trabalho *versus* sindicatos, não podendo esquecer que a sua aliança com a sociedade em prol

<sup>314</sup> A ata de reunião do Conselho Interinstitucional (Conselho Tripartite) realizada em 7 de maio de 1996 registra a designação de “uma reunião o mais breve possível com representantes do Ministério do Trabalho para maior aproximação do NICTRP (Ninter) e o mesmo, evitando-se possíveis divergências de procedimentos entre estes (Ninter e Ministério do Trabalho)”.

<sup>315</sup> FAORO, Raimundo. *Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Editora Globo, 2001, p. 747.

<sup>316</sup> Cf. Capítulo 5, 5.5.2.6 – Os sujeitos da ação pública comunicativa: os agentes do poder público de carreira permanente, ética da responsabilidade.

da causa democrática reforça a auto-estima e a disposição de atores sociais que, por si sós, sentem-se impotentes para conquistar sozinhos seu espaço de manifestação em condições de igualdade, mesmo em um Conselho Tripartite de um Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista.

#### 4.2.4.6 Aprendendo a resolver conflitos: a primeira ação transformadora do NINTER-Patrocínio/MG

A conciliação não judicial de conflitos e a assistência a acertos de pendências trabalhistas foram as primeiras ações concretas recomendadas pelos primeiros diagnósticos do Conselho Tripartite (Interinstitucional) e que resultaram na prestação de serviços diretamente em favor das categorias envolvidas. Embora a explosão das demandas judiciais tenha sido compreendida apenas como um sintoma da crise da organização do trabalho, esta situação apresentou-se como um problema emergencial a ser enfrentado.

A ação comunicativa<sup>317</sup> interinstitucional, ainda incipiente e frágil, permitiu, desde logo, a clareza das intenções e das frentes de ação a serem desencadeadas para se dar conta da primeira frente de atuação:

- a) retirar da JCJ de Patrocínio o papel de órgão homologador e prestador de assistência rescisória, com absorção das funções dos escritórios de contabilidade e dos sindicatos<sup>318</sup>;
- b) instituir procedimentos paritários confiáveis de assistência rescisória relativamente a contratos de duração inferior a um ano, conferindo-lhes definitividade e certeza jurídica<sup>319</sup>;

---

<sup>317</sup> Sobre a ação pública comunicativa cf. 7.5.1.

<sup>318</sup> Eliminava-se assim a estratégia empresarial de somente realizar os acertos rescisórios em processos judiciais e culturais do ajuizamento automático de demandas trabalhistas por parte de trabalhadores ex-empregados com esta finalidade, por ordem de grande parte dos empregadores da região. Eliminava-se assim a possibilidade de celebração de acordos rescisórios nos quais o trabalhador acabava por renunciar a boa parte de seus direitos, uma vez que ao juiz não era possível condicionar sempre a homologação do acordo à produção e ao exame de provas. Não tinha sequer possibilidade de intervir nas manifestações de vontade do trabalhador, que, na maioria das vezes, já comparecia às audiências com valores e os termos do acordo já entabulados, sobretudo se acompanhado por advogado.

<sup>319</sup> Essa diretriz de ação foi uma das primeiras e mais importantes conquistas do período inicial do fórum interinstitucional local: a representação patronal conscientizou-se da importância e necessidade do cumprimento integral das normas relativas aos direitos rescisórios incontinentemente ao término dos contratos de trabalho e dos de safra, especialmente. Além de reconhecer a instância intersindical como espaço legítimo para a prática dos acertos rescisórios, adotou políticas internas, no interior das respectivas entidades (Associação dos Cafeicultores da Região de Patrocínio e Sindicato Rural de Patrocínio), desencadeando amplo processo de conscientização e sensibilização do empresariado no sentido da substituição e do uso indevido da JCJ de

- c) eliminar as demandas trabalhistas simuladas ou desprovidas de conflitos entre as partes e introduzir de espaço extrajudicial legitimado pelos sindicatos para o recebimento, por parte do trabalhador e do empregador, de orientação e acerto de pendências no curso ou depois do término do contrato de trabalho<sup>320</sup>; e
- d) promover a implantação da conciliação extrajudicial para a tentativa de solução dos conflitos individuais da categoria no NINTER-Patrocínio/MG antes do ajuizamento de ações trabalhistas na Justiça do Trabalho.<sup>321</sup>

Em verdade, esta foi a motivação inicial mais forte. Toda a movimentação do grupo interinstitucional desencadeada a partir do primeiro encontro dos sindicatos com os juízes da JCJ de Patrocínio concentrou-se inicialmente nesse objetivo. Já nos períodos antecedentes à institucionalização, com o intuito de atender à demanda resultante da safra cafeeira finda em setembro de 1994, precisamente a partir de outubro/1994, os sindicatos já se anteciparam na concretização de proposição dos juízes da JCJ discutida nas reuniões inaugurais informais desencadeadoras da interação das instituições locais. Fato impressionante foi que o poder sinérgico do esforço das entidades envolvidas em torno dessa primeira iniciativa fez antecipar a prestação do serviço de conciliação extrajudicial, de sorte que, por ocasião da constituição jurídica e oficial do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG e do conseqüente registro notarial que marcou a existência jurídica da entidade, a Seção Intersindical de Conciliação, que veio posteriormente a ser institucionalizada como órgão do NINTER-Patrocínio/MG, já estava em pleno funcionamento, de fato, relativamente a uma, apenas uma, daquelas que vieram a compor o conjunto das funções institucionais que lhe foram posteriormente acometidas na conformação do Estatuto da entidade.

Esta é uma das razões pelas quais os objetivos do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio foram confundidos com a mera tentativa de conciliação prévia (equivalente às Comissões de Conciliação Prévia).<sup>322</sup>

---

Patrocínio pela instância intersindical então criada, no sentido da aceitação do cumprimento das normas rescisórias como medida preventiva de demandas e no sentido de, eles próprios, em seguida ao término das safras, encaminharem seus ex-empregados ao Ninter-Patrocínio/MG, no prazo máximo de três dias, para a realização de todos os acertos rescisórios segundo as novas diretrizes.

<sup>320</sup> E com isso oferecer às categorias rurais a oportunidade de solucionar pendências a partir da iniciativa espontânea dos próprios interessados, promovendo a dissipação da tensão latente nas relações laborais, de um modo geral, e o temor inquietante de possíveis ações judiciais por parte de pequenos proprietários rurais, especialmente em relação a contratos de trabalho de longa duração.

<sup>321</sup> Tal deliberação ocorreu em 1994, quando inexistia qualquer previsão legal dessa possibilidade, cuja implantação, por ousadia dos sindicatos no exercício da autonomia coletiva, foi então deliberada. Inicialmente, respeitando-se a espontaneidade das partes, estimulada por campanhas de esclarecimento das categorias envolvidas e, posteriormente, pela edição de norma coletiva estabelecendo a obrigatoriedade da tentativa da conciliação prévia.

<sup>322</sup> Cf. Capítulo 5, 5.2.

Embora tais medidas não constituam as ações mais significativas dentre aquelas que foram paulatinamente incorporadas às funções institucionais do NINTER-Patrocínio/MG, por tratarem, basicamente, os sintomas de uma crise sistêmica do modelo de relações de trabalho e de sua organização, sem aptidão para atuar na origem das disfunções causadoras de tais sintomas, a priorização dessas frentes de atuação tornou-se condição de possibilidade de legitimação e reconhecimento social do movimento e de seu projeto, que então se iniciava.

A quebra da exclusividade da Justiça do Trabalho na resolução dos conflitos do trabalho constituiu uma primeira reversão pragmática do paradigma estatocêntrico, intervencionista-corporativo para o paradigma do Estado Democrático de Direito amparada na idéia da subsidiariedade ativa, uma das dimensões decorrentes do princípio da cidadania e da dignidade da pessoa humana, erigido como paradigma de organização da sociedade brasileira pela Constituição Federal de 1988.

A definição de regras e formalidades mínimas condicionantes da validade a serem observadas nos procedimentos de acerto de pendências ou de conciliação de litígios e a definição dos critérios de legalidade de tais atos praticados e de garantia, em resguardo aos direitos do trabalhador na sua integridade e na integralidade dos direitos dos trabalhadores, tornaram-se um fator decisivo da concertação social pertinente ao tema e de êxito do sistema. Tais definições, como se pode antever, exigiram prescrições e deliberações de caráter técnico-jurídico de considerável complexidade, tarefa para a qual a contribuição e a responsabilidade dos juizes do trabalho da JCJ de Patrocínio foram também decisivas.

A democratização da organização do trabalho, vista sob o prisma da busca da resolução não judicial dos conflitos e da garantia efetividade dos direitos sociais nos respectivos procedimentos, foi um aspecto prioritário aglutinador do apoio e da adesão dos juizes da JCJ de Patrocínio e, subseqüentemente, do apoio e do reconhecimento das demais instituições públicas do trabalho.

Questões de grande importância e responsabilidade foram cuidadosamente resolvidas: Quem serão os conciliadores? Como prepará-los para esta tarefa? Que espécie de vínculo deveria existir entre eles e a instituição?

Optou-se pela “profissionalização” de conciliadores oriundos do meio sindical e socialmente integrados ou historicamente legitimados no seio das respectivas categorias. Atribuiu-se aos sindicatos a responsabilidade política por sua indicação, enquanto a JCJ de Patrocínio assumiu a responsabilidade por ministrar cursos de formação técnica em rotinas

trabalhistas básicas, necessárias ao manejo das questões típicas dos contratos de trabalho mais comuns na região, especialmente os de safra.

O grau de responsabilidade com que o Conselho Tripartite instituiu um órgão interno à estrutura do NINTER para atuar na solução extrajudicial dos conflitos das categorias abrangidas pela ação do NINTER-Patrocínio/MG pode ser avaliado a partir do extrato de ata de reunião realizada em 23 de fevereiro de 1995:

A seguir deliberou-se que haverá um treinamento para os conciliadores atuais e pessoas que possam ser futuros conciliadores e coordenadores (da Seção Intersindical de Conciliação); o número de pessoas para este curso será de vinte, sendo dez indicadas pela classe patronal e dez pela classe dos trabalhadores [...] Planeja-se para a segunda semana de março também treinamento para contadores, prepostos e cafeicultores; este curso poderá ser negociação via SR (Sindicato Rural de Patrocínio), com o SENAR; ficou abordado que este curso (para conciliadores) terá número de vagas limitadas e só poderão participar pessoas já experientes no assunto.<sup>323</sup>

Ata de reunião do mesmo Conselho realizada em 14 de março do mesmo ano registra o programa de um segundo curso prático para conciliadores do NINTER-Patrocínio/MG, com definição, até mesmo, do conteúdo programático a ser ministrado.<sup>324</sup>

Os candidatos foram, ao final, avaliados do ponto de vista técnico. A listagem dos aprovados foi encaminhada aos sindicatos, para a indicação dos conciliadores representantes de cada sindicato, conforme critérios de política sindical. A validade de cada indicação estava condicionada à aceitação de ambos os sindicatos. A regra negociada foi no sentido de que o veto de um dos sindicatos era suficiente para a rejeição do candidato ou para o afastamento do conciliador em atividade.

No lugar do rodízio de conciliadores, optou-se pela contratação dos conciliadores na condição de empregados, pelo que os conciliadores passaram a ser empregados do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, únicos remunerados do *staff*, já

---

<sup>323</sup> Cf. Livro de Registro de Atas de Reuniões do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, disponível na sede da entidade.

<sup>324</sup> O curso destinou-se também a dez candidatos, indicados por sindicato. O Programa constante da ata previa a divisão do curso em nove módulos, com os seguintes conteúdos: Contrato de trabalho, caracterização do vínculo de emprego e princípios do Direito do Trabalho; classificação das diversas modalidades de contrato de trabalho; rescisão contratual e direitos rescisórios relativos a cada modalidade; direitos trabalhistas pertinentes a cada contrato e metodologia de cálculo; aprofundamento nas modalidades de contrato mais utilizadas na região e os direitos correspondentes; remuneração e suas modalidades; prova do pagamento dos salários, salário utilidade; obrigações acessórias; Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista: fundamentos, objetivos, composição, estrutura e atribuições. Cf. Livro de Registro de Atas de Reuniões do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, disponível na sede da entidade.

que todas as demais atribuições foram consideradas como inerentes ao encargo de representação sindical e, portanto, não suscetíveis de qualquer retribuição.

Cuidou-se de explicitar como princípio geral dos atos de acerto e acertos rescisórios a impossibilidade de se realizar renúncia de direito pelo trabalhador debaixo da armadilha do “equivoco” conceitual acerca da transação, culturalmente tomada como conceito abrangente de qualquer conciliação trabalhista na praxe do foro e no senso comum dos juristas. Em outros termos, o trabalhador, a título de conciliação e para evitar o prosseguimento e os dissabores da demanda, fazia-se influenciar por argumentos conducentes à aceitação de apenas uma parte dos direitos em relação aos quais existia certeza de sua existência em seu favor, em razão do consenso existente quanto aos fatos jurídicos tomados como referência para a realização dos acertos.

Medidas de ordem prática de importância capital antes impensadas foram sendo implementadas: cursos de formação para conciliadores; criação da função de coordenador de conciliação; edição de atos normativos internos reguladores dos procedimentos conciliatórios, a fim de assegurar a paridade assistencial; garantia do direito de uso da fala por parte do trabalhador e do empregador; introdução da assistência preventiva (espécie de “triagem” – “*check up* do contrato de trabalho” – do cumprimento de direitos e obrigações durante todo o contrato de trabalho findo<sup>325</sup>); e instituição da obrigatoriedade da presença de ambos os conciliadores (representantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio e do Sindicato Rural de Patrocínio) como condição de validade dos atos de acerto e conciliação realizados e da publicidade das sessões conciliatórias.

Encerra particular interesse a análise das deliberações do Conselho Tripartite (Interinstitucional) constantes da ata de reunião realizada em 6 de dezembro de 2004 acerca da estruturação dos meios e procedimentos necessários à implementação da conciliação não judicial. Isso não tanto pela curiosidade das medidas adotadas (a exemplo da definição da forma de custeio da estrutura e do salário dos conciliadores), mas pela demonstração do incomensurável avanço do diálogo e da negociação nas relações sindicais consumadas na execução cooperativa de um projeto comum, bem como da seriedade com que esse projeto foi assumido pelo conjunto das instituições envolvidas. A força simbólica do documento (Ata da reunião do Conselho Administrativo do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, realizada no dia 06/12/1994) pode ser aferida pela leitura do ANEXO E.

---

<sup>325</sup> VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de conciliação trabalhista ...*, 1999, p. 164.

Paralelamente à garantia do direito das partes de fazerem-se acompanhar de seus advogados<sup>326</sup>, estabeleceu-se a garantia da possibilidade do comparecimento e da realização do acerto de suas pendências sozinhas e mediante a assistência dos conciliadores representantes dos respectivos sindicatos. Conferiu-se prioridade às partes para falar de sua situação e apresentar sua versão sobre os fatos na sessão de conciliação, em atenção ao princípio da dignidade da pessoa e à sua autonomia para cuidar do que lhe diz respeito (princípio da subsidiariedade).

Alterou-se o paradigma tradicional de conduta nos atos processuais judiciais, nos quais, em regra, as partes somente podem falar quando inquiridas e permanecem à margem do processo decisório, porque não lhes é dada a oportunidade para indagar e tomar ciência e consciência do que ocorre à sua volta, bem como dos direitos que tem. O monopólio da fala pertence ao seu procurador.

Nos procedimentos não judiciais, devolveram-se às partes o direito e o poder de auto-governo, conferindo-se aos demais participantes do processo um papel coadjuvante e secundário, e não substitutivo da vontade e da manifestação daquelas.

Uma das dimensões fundamentais do princípio de democracia que instrui o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio inclui essa dimensão humanizadora do método de resolução dos conflitos. Diz respeito à dignificação das pessoas pelo reconhecimento do seu protagonismo nos procedimentos dialogais e de sua aptidão para definir e realizar suas escolhas que melhor lhe convier. O procedimento não judicial tal como instituído prestigia os litigantes, no lugar de marginalizá-los.

Estabeleceu-se ainda o princípio da gratuidade de tais serviços em relação ao trabalhador, cabendo aos empregadores o pagamento de módica taxa de manutenção, vedando-se ao Núcleo a auferição de lucros.

Os diálogos e concertações sociais interinstitucionais promovidos pelo Conselho Tripartite foram de importância decisiva para a construção dos procedimentos, para a regulamentação e para o contínuo aperfeiçoamento dos serviços relacionados à prevenção e à resolução dos conflitos. O significado profundo da interação entre o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio e o JCJ de Patrocínio é, de um lado, o da participação

---

<sup>326</sup> Visando ao entendimento, sem intermediários, direto entre as partes – procedimento mais eficaz na restauração das boas relações entre empregado e empregador –, o Conselho Tripartite deliberou, em reunião realizada em 16 de março de 1995, que “participarão da mesa de conciliação somente os conciliadores e a coordenadora quando solicitada. Embora a sessão seja pública, se as partes quiserem podem suspender a sessão, fazer as consultas que quiserem e, posteriormente, voltar a dar continuidade à sessão”. Cf. Livro de Registro de Atas de Reuniões do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, disponível na sede da entidade.

da sociedade na Administração da Justiça e, de outro, o da participação da Justiça na sociedade, dimensão que, na perspectiva dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, insere-se no âmbito da democratização da organização do trabalho.

O caráter institucional dos meios de resolução dos conflitos se justifica pela possibilidade da adoção de meios institucionais internos de controle das atividades do NINTER. A análise do relatório da *Sindicância Administrativa* realizada pelo Conselho Tripartite do NINTER-Patrocínio/MG quanto aos “Aspectos importantes relativos ao funcionamento, ao atendimento e à qualidade técnica dos trabalhos realizados pelo Núcleo” revela a consciência dos sindicatos acerca dos riscos do desvirtuamento e a atenção com que as falhas e as dificuldades iniciais foram enfrentadas. Demonstra, por outro lado, a indispensabilidade da natureza e da autonomia institucional do NINTER e a do sistema de reagir a perturbações internas ou externas mediante o acionamento de mecanismos de autocorreção<sup>327</sup> – no caso, o expediente da sindicância manejável pelo Conselho Tripartite, em sua composição paritária.<sup>328</sup>

O histórico relatório da comissão sindicante deu ensejo à atenção do Conselho Tripartite e à correção de eventuais desvios relativamente a tópicos como: “falta de controle e supervisão dos trabalhos do NINTER”, “desatenção para com os documentos internos do Núcleo”, “prestação de contas” da situação financeira do NINTER, “reciclagem e treinamento dos conciliadores”, “a legislação e as rotinas trabalhistas têm mudado aceleradamente e por isso a inclusão de meios e métodos de atualização do staff do NINTER é de grande importância”, “desvio da coordenação de suas funções”, “regulamentação da participação dos advogados nas sessões de conciliação”, “aprimoramento das relações interpessoais”, “falta de assessoramento jurídico aos conciliadores”, “definição da extensão e dos limites dos acertos a

---

<sup>327</sup> A gestão e o controle permanente das atividades estão exemplificados na ata de reunião realizada em 14 de março de 1995 do Conselho Tripartite do Ninter-Patrocínio/MG destinada à “*avaliação do Núcleo*”, onde consta que: “Hoje muitos patronais só fazem acertos no Núcleo, cinquenta por cento dos acertos realizados, a demanda vem da parte dos empregados (sic), e cinquenta por cento por parte do patronal (sic). Os números falam por si, pois dos três mil, somente quarenta ou sessenta recorrem [recorreram] à Junta de Conciliação. Os conciliadores estão precisando de treinamento. Foi posto em discussão a implantação de um banco de dados e para isso foi aprovada a compra de um computador. Cada sindicato pagará a metade do custo do computador... Por sugestão do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio a reunião foi suspensa, tendo continuidade no dia dezesseis de março de 1995”. Cf. Livro de Registro de Atas de Reuniões do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, disponível na sede da entidade.

<sup>328</sup> Quanto a este aspecto, chama-se a atenção para a função gestora do Conselho Interinstitucional exercida paritariamente, tão-somente, pelos sindicatos fundadores do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, da qual não participam as demais entidades partícipes do diálogo social naquele espaço de interação. Essa restrição, naturalmente, decorre da preservação da autonomia funcional e administrativa das instituições que se interagem por intermédio do Ninter. O exercício paritário da gestão pelos sindicatos de trabalhadores e de empregadores instituidores do Ninter decorre do fato da associação de ambos para a criação da entidade e de que ambos são signatários dos atos constitutivos do mesmo, pelo que cabe-lhes o poder, bem como a responsabilidade pela gestão da entidade.

serem realizados”, “aprimoramento dos documentos lavrados no NINTER”, “definição dos encargos trabalhistas incidentes sobre os acordos”, “adoção de técnica segura de apuração consensual dos fatos narrados pelas partes” e “desatenção às regras estatutárias e convencionais”.<sup>329</sup>

O processo de democratização da organização do trabalho não depende tanto de leis ou de decisões quanto da firme disposição dos cidadãos e dos agentes do Poder Público para desencadeá-lo, à custa do sacrifício que qualquer mudança paradigmática de conduta exige.

#### 4.2.4.7 A caminho da *complexidade*<sup>330</sup>: a emergência da consciência sistêmica. Dos sintomas às causas. Da ação aleatória à institucionalização

A rapidez e, em regra, a integralidade dos direitos recebidos nos procedimentos de resolução dos conflitos e de acerto de pendências do NINTER tornavam-se evidentes na consciência dos atores do movimento local e na percepção da comunidade local. Denotou-se uma crescente distensão nas relações coletivas e individuais do trabalho e uma patente satisfação dos trabalhadores e dos empresários rurais. A notícia do bom funcionamento do NINTER logo grassou por toda parte.

---

<sup>329</sup> O relatório de *Sindicância* recomendou aos responsáveis pelo Ninter que: o Conselho Tripartite passaria a convocar periodicamente o *staff* do Ninter para prestação de contas de suas atividades; “arquivos devem ser estruturados para guardar toda a documentação resultante dos acertos praticados durante o período imprescrito”, “sem pôr em dúvida a idoneidade das pessoas que atuam no Ninter, considera-se imprescindível o controle e supervisão periódica da situação financeira do Ninter”; conforme estabelece o estatuto, o coordenador não deve transformar-se em conciliador, a fim de preservar a sua imagem de imparcialidade e seu poder de mediar conflitos interpartes ou entre os próprios conciliadores, é necessária a definição dos papéis das partes, dos conciliadores e dos advogados, cujo papel deverá ser o de “acompanhar as partes e verificar se a legislação está sendo corretamente aplicada, em caso negativo [é] que lhe compete intervir para dar às partes a informação correta”, “treinamento específico na área de relações humanas, para melhor compreensão da psicologia do trabalhador e do empregador litigantes [...] bem tratar as pessoas, com respeito, simplicidade, urbanidade, etc.”; em caso de processos judiciais suspensos para a tentativa conciliatória extrajudicial, os advogados das partes devem ser comunicados, a assessoria jurídica dos sindicatos deverá suprir eventuais deficiências técnicas do *staff* do Ninter, deve-se distinguir entre “renúncia” e “transação” na definição dos direitos e das importâncias apuradas em favor do trabalhador nos atos de acerto, os documentos relativos aos atos conciliatórios devem ser completos e conter todas as informações necessárias, velar pelos recolhimentos do INSS e pela anotação da CTPS do trabalhador, é necessário o treinamento dos conciliadores “quanto às técnicas de entrevistas das partes”; dada a importância destes atos para a apuração dos direitos dos trabalhadores, as regras estatutárias devem ser rigorosamente cumpridas.

<sup>330</sup> A referência antecipa a abordagem acerca do paradigma da complexidade (cf. 6.2.4).

Ao lado dessa constatação, crescia a consciência da insuficiência de tais medidas para o tratamento de problemas estruturais já diagnosticados e que diziam respeito à inadequação da legislação trabalhista, às “ausências normativas”, à desarticulação entre os programas de ação e dos códigos de conduta das diversas instituições locais e à cultura das instituições voltada para o tratamento dos conflitos individuais do trabalho.

Noutro plano, permanecia o distanciamento da ação estatal dos problemas e das peculiaridades da região. E, do ponto de vista dos trabalhadores, persistiam as degradantes condições de trabalho e o descumprimento sistemático de direitos trabalhistas no curso do contrato de trabalho.

Essa realidade contrasta contundentemente com os novos parâmetros de organização da sociedade fixados pelo modelo do Estado Democrático de Direito, cujo estatuto constitucional contém como princípios fundantes da sociedade a *cidadania*, a *dignidade da pessoa humana*, os *valores sociais do trabalho e da livre iniciativa* e a possibilidade do *exercício direto* do poder pelo povo (art. 1º, II, III, IV). Ao lado de tais princípios fundamentais, a Constituição consigna também objetivos fundamentais, concernentes à construção de uma sociedade *livre, justa e solidária*, à *garantia do desenvolvimento nacional*, à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais e regionais, além da promoção do bem de todos (art. 3º, I-IV). Com efeito, para uma cultura jurídica legicêntrica impregnada de um constitucionalismo “decimonónico” (utilizando expressão de G. Zagrebelsky para designar a ideologia do constitucionalismo do século XIX), a referência a tais princípios constitucionais pode soar como o soneto a ser lido, sonhado e apreciado, sem que, no entanto, saia do campo das artes poéticas, destinada ao deleite do espírito sem compromisso com a ação.

Mas, na charneira do paradoxo que desafia a sociedade brasileira, em especial a classe dos juristas e a dos agentes do Poder Público, localiza-se a encruzilhada de se conferir à Constituição brasileira o *status* efetivo de lei fundamental ou de fazer dela um instrumento meramente simbólico destinado a malograr os anseios e as esperanças da sociedade brasileira, uma vez mais.

O conjunto dos cidadãos – autoridades públicas locais, dirigentes sindicais e líderes comunitários – envolvidos no processo elegeu como “utopia” (no sentido de idéia força que dá sentido à ação) norteadora da ação a persecução da efetividade da legislação trabalhista. A essa decisão seguiu-se o desafio maior: o de promover a adequação da legislação do trabalho aos contextos singulares e repetíveis da região e da atividade econômica correspondente aos sindicatos protagonistas. E mais, compreendeu-se que a

prevenção e a resolução dos conflitos do trabalho não poderiam se restringir ao campo puramente técnico-formal, mas deveriam alcançar âmbito sociológico, buscando preservar, tanto quanto possível, as boas relações entre (ex)empregado e (ex)empregador. Nada disso foi percebido como possível sem a interação das instituições do trabalho, sem a coordenação de suas ações, sem um avanço consistente na negociação coletiva e na regulação autônoma, sem promover melhores condições de trabalho, sem a instalação permanente do diálogo social e da concertação social, sem uma alteração cultural e paradigmática nas relações institucionais, nos códigos de conduta e no *modus operandi* das instituições, sem uma aproximação da realidade e dos problemas a serem enfrentados; enfim, sem a democratização das relações institucionais, da organização do trabalho e da administração da justiça.

A realização de um amplo diagnóstico da questão trabalhista local e a visualização de inúmeras possibilidades de enfrentamento dos problemas detectados a partir do esforço cooperativo das instituições locais tornaram irreversível o processo dialógico instaurado. Era preciso, no entanto, dar corpo e personalidade ao movimento. Coube ao juiz titular da Vara do Trabalho de Patrocínio apresentar aos participantes uma proposta de institucionalização das forças mobilizadoras das transformações então emergentes que pudesse viabilizar a continuidade e o aprofundamento das ações conjuntas, para fortalecer os laços interativos e, ao mesmo tempo, preservar a autonomia e as prerrogativas institucionais: o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, que institucionalizou, em sua estrutura, o espaço de diálogo interinstitucional que funcionara antes de modo informal e que passou a compor o Conselho Tripartite (Conselho Interinstitucional) da instituição.

O Conselho Tripartite (Interinstitucional) seguiu seu destino para, aprofundando no diálogo e na concertação social, acrescentar às medidas até então implantadas outras tantas de caráter estrutural e que visavam à instituição de um subsistema intercategorial autônomo de organização das relações de trabalho. Em coerência com o sistema de organização e de regulação do trabalho e com fundamento no equilíbrio e na harmonia entre a autonomia pública e a autonomia coletiva<sup>331</sup>, incorporaram-se aos objetivos do NINTER a busca da efetividade dos direitos sociais e a adequação da legislação trabalhista instrumental à realidade local. Com fundamento nos princípios, dentre outros, da legalidade, da paridade, da negociação coletiva, do tripartismo de base, da subsidiariedade e da ‘governança’<sup>332</sup>,

---

<sup>331</sup> VASCONCELOS, A *função dos conselhos tripartites* .... 2002.

<sup>332</sup> CALAME, Pierre; TALMANT, André. *A questão do Estado no coração do futuro*. Trad. Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis: Vozes, 2001, *passim*.

conformaram-se os elementos que passaram a dar identidade institucional ao Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, assim sintetizados:

- I) Institucionalização permanente do diálogo social e da concertação social entre as entidades sindicais e as instituições e autoridades do trabalho, visando à efetividade e a adequação da legislação trabalhista à realidade, além da comunhão de esforços destinada ao enfrentamento dos problemas trabalhistas locais com inspiração nos ideais democráticos de governança e da subsidiariedade ativa;
- II) *dinamização, aprofundamento, desburocratização, efetividade e continuidade da negociação coletiva* (estado de negociação permanente) *entre as entidades sindicais signatárias*; e
- III) *introdução, sob patrocínio exclusivo dos sindicatos e mediante acompanhamento e fiscalização do Poder Público (MTP, MTE, PODER JUDICIÁRIO), de outros mecanismos de prevenção e de resolução extrajudicial dos conflitos trabalhistas compatíveis com a legislação e com os princípios do Direito do Trabalho.*

O desdobramento pragmático de tais elementos resultou num conjunto das ações que foram institucionalizadas e regulamentadas:

- a) aperfeiçoamento da assistência rescisória sindical (art. 477/CLT);
- b) implantação de um sistema seguro e definitivo de accertamento de quaisquer pendências trabalhistas antes do ingresso na Justiça;
- c) disponibilização de mecanismos autônomos de solução de conflitos trabalhistas (mediante a conciliação, mediação e arbitragem voluntárias);
- d) implantação de um sistema de orientação e informação gratuitas a trabalhadores e empregadores;
- e) institucionalização de um espaço sistemático e permanente de diálogo, de entendimento e de negociação entre os sindicatos dos trabalhadores e empregadores, inspirados nos princípios éticos de lealdade e boa-fé recíprocas;
- f) implantação de um sistema que favorecesse a formulação de políticas de prevenção de conflitos baseados em ações tripartites capaz de credibilidade e de legitimidade junto aos usuários e aos segmentos envolvidos na organização do trabalho; e
- g) criação de espaço de incentivo à negociação coletiva autêntica capaz de criar novas normas adequadas às peculiaridades e detalhes locais e regionais (implausíveis através da lei), bem como observados os limites da autonomia coletiva privada, promover, tanto quanto possível, a adequação de normas legais à realidade local.

Com a aprovação de sua criação e de seus atos constitutivos nas assembléias gerais dos trabalhadores rurais promovidas pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio em 27.11.94 e da assembléia dos empregadores rurais promovida pelo Sindicato Rural de Patrocínio em 28.11.94, o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG foi registrado como pessoa jurídica de direito coletivo (sociedade civil intersindical), segundo a legislação civil, passando a ter existência legal a partir de inscrição do seu estatuto no Cartório do 1º Ofício de Patrocínio-MG, sob o registro de número 233, inscrito nas fls. 175v/176 e v., do Livro B, nº 11, seguindo-se o seu registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

Em solenidade realizada em 7 de dezembro de 1994, no auditório da Associação Comercial e Industrial de Patrocínio, sediado na Rua Joaquim Carlos Santos, 141, no Centro Administrativo de Patrocínio, o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG foi publicamente instituído, como um subsistema intercategoriais de organização do trabalho, no setor rural da região de Patrocínio, conforme registro histórico constante da ata<sup>333</sup> de reunião do Conselho Interinstitucional (Conselho Tripartite).

#### **4.3 A transparência e o debate público: as estratégias de sobrevivência NINTER-Patrocínio/MG**

A criação do Núcleo e o êxito de suas primeiras ações permitiram a ampliação dos seus horizontes no sentido do enfrentamento, na sua origem, dos problemas estruturais das relações da organização do trabalho na região, bem como da atuação na origem dos conflitos e na falta de efetividade legislação trabalhista.

Contudo, foi necessária a superação de obstáculos “culturais”, oriundos da resistência de setores conservacionistas que não poupavam críticas e múltiplas estratégias com o objetivo de impedir o desenvolvimento e o avanço da experiência e da instituição.

A principal estratégia de sobrevivência do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio apoiava-se na ampliação e abertura de um debate nacional envolvendo as entidades de cúpula do sindicalismo brasileiro e os mais altos representantes

---

<sup>333</sup> Cf. ANEXO F - Ata de constituição do Núcleo intersindical de conciliação trabalhista rural de Patrocínio-MG realizada em 7 de dezembro de 1994.

dos poderes do Estado, além de expoentes do meio acadêmico e *experts* em temas centrais do Direito do Trabalho.

Uma forte união da comunidade local tornou possível a realização *I Encontro de Patrocínio para Modernização das Relações de Trabalho* (1995) e do II Seminário de Patrocínio para a Transformação das Relações de Trabalho (1997), uma das mais empolgantes iniciativas comunitárias, espontânea e sem o patrocínio de recursos públicos, em prol da transformação e da melhoria da organização do trabalho a partir de uma causa local.<sup>334</sup>

A experiência democrática da iniciativa pela solução dos próprios problemas, do diálogo e da união de esforços de todos os segmentos sociais, apesar da divergência de interesses e da dificuldade de diálogo entre as instituições e a sociedade, constitui-se na demonstração das potencialidades do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista de promover a democratização das relações institucionais na organização do trabalho.

O Conselho Tripartite (Interinstitucional) decidiu realizar na região um evento de caráter nacional, para o qual autoridades institucionais, acadêmicas e sindicais da mais alta representação foram convidadas. Visava-se à publicidade nacional e à absoluta transparência do sistema, bem como à avaliação da comunidade nacional integrante do mundo do trabalho, e ao aprimoramento e à correção de erros ou impropriedades operacionais que viessem a contrariar os fundamentos constitucionais e o interesse público, colunas nas quais se inspirava a iniciativa local. Expuseram-se a público os princípios, os objetivos, o funcionamento e os estatutos da entidade.

O *I Encontro de Patrocínio para a Modernização das Relações de Trabalho* foi o marco decisivo na história da consolidação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG.

Em seqüência ao primeiro evento, o II Seminário, realizado em 1997, destinou-se à reavaliação das teorias e das práticas do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG.<sup>335</sup> A partir dele, promoveram-se a consolidação e o reconhecimento definitivo do sistema o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista como instituição integrante

---

<sup>334</sup> A proposta do Conselho Interinstitucional a toda a comunidade de Patrocínio, por via dos poderes constituídos e das entidades de representação da sociedade, foi acolhida, encampada e levada a efeito pela comunidade, que se responsabilizou pela organização, inclusive pelo alto custo do evento.

<sup>335</sup> O evento contou com conferências de representantes do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário: ministro Almir Pazzianotto, representante do Tribunal Superior do Trabalho, do Dr. Antônio Augusto Anastasia, representante do Ministério do Trabalho, do deputado Silas Brasileiro, na qualidade de representante do Congresso Nacional. Foram palestrantes o Prof. Kazuo Watanabe (USP), Prof. Carlos Alberto Carmona (USP), Prof. Luiz Carlos Amorim Robortella (USP), Dr. Nei Prado (IL), Dr. Cássio Colombo (TRT/PR), Dr. Dirceu Galdino (Adv. Esp. DPC e D. Trabalho), Prof. Antônio Álvares da Silva (UFMG), Prof. José Eduardo

do conjunto das demais instituições do trabalho, de caráter intersindical, destinada à organização intercategoriais das relações de trabalho. Deram-se os primeiros passos para a construção de uma teoria de sustentação da estrutura conceitual, da organização e das diversas funções institucionais encampadas pelo sistema.

Além do aval de autoridades dos Poderes Executivo e Judiciário a Delegacia Regional do Ministério do Trabalho e Emprego-MG empenhou apoio integral ao Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio e passou a integrar o Conselho Interinstitucional (Conselho Tripartite), compreendendo-o como espaço apropriado para que a administração pública pudesse ouvir os trabalhadores e os empregadores rurais, para juntamente com eles, planejar o trabalho de fiscalização na região.

O Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG confirmou-se como entidade aglutinadora dos trabalhadores, dos empregadores, da Justiça e do Ministério do Trabalho empenhada na busca do aperfeiçoamento das relações de trabalho. A manifestação do ex-parlamentar, ex-ministro do Trabalho e então ministro do Tribunal Superior do Trabalho Almir Pazzianotto revela essa compreensão do papel desempenhado pela novel instituição do trabalho:

[...] desconfiança, hostilidade, e medo: o que marca as relações de trabalho no Brasil. Nós temos que liquidar com isto e desenvolver, isto sim!, um sentimento de parceria, de colaboração e de compreensão. Há divergência de interesse entre trabalhadores e empregadores. Mas, não podem ser tão divergentes que contribuam para o malogro de um país com 150 milhões de habitantes [...] Nisto devemos refletir a todo instante [...] a Justiça do Trabalho não discutiu o cerne da questão [...] Isto está acontecendo nesta pequena cidade de Patrocínio [...] E eu espero que este exemplo frutifique [...] Não se acabará com a Justiça do Trabalho. Ela será colocada no seu devido lugar e reduzida às suas verdadeiras e necessárias dimensões.<sup>336</sup>

A divulgação das conclusões de ambos os eventos produziu efeitos incomensuráveis no sentido de impulsionar definitivamente a consolidação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio e de explicitar o descomprometimento de grande parte dos argumentos contrários à iniciativa local com o interesse público, social e coletivo e, com isso, neutralizar grande parte dos riscos de desestabilização da experiência em função de estratégias reacionárias.

---

Faria (USP), Dr. Jorge Machado (DRT/MG), Dr. Paulo Roberto Souza (UEM/PR), Profª Djanira M. Radamé de Sá (FIT), Dr. Fabiano Rubinger de Queiroz (TJ/MG) e Dr. Antônio Gomes de Vasconcelos (TRT/MG).

<sup>336</sup> Conferência proferida no II Seminário de Patrocínio para Transformação das Relações de Trabalho, abr/97, organizado pelo Ninter e pela JCJ de Patrocínio/MG.

### 4.3.1 A força performativa<sup>337</sup> e perlocucionária<sup>338</sup> dos pronunciamentos da representação sindical e dos setores públicos

A força performativa do discurso das entidades sindicais locais e de representação nacional tornou-se decisiva para a consolidação do NINTER.

O pronunciamento feito em 01/04/95 pelo Senhor Ezequias dos Reis, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio, *no I Encontro de Patrocínio para Modernização das Relações de Trabalho* revela a convicção e a disposição dos trabalhadores para o debate, além de dar mostra de que os problemas a serem enfrentados eram muito mais desafiadores do que a artificialidade dos discursos ideológicos e distantes da realidade:

Nós cumprimos em nome do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio, a mesa composta, cumprimos os Senhores Drs. da lei, os advogados, contadores, Senhores e Senhoras, e de uma forma especial cumprimos os sindicalistas aqui representados, tanto sindicalistas da área rural, trabalhadores como de empregadores também da área rural, cumprimos também os sindicalistas de áreas urbanas que se fazem presentes neste plenário [...]

.....

Esta pessoa que vos fala foi o primeiro bóia fria a trabalhar dentro das lavouras de café em Patrocínio e lembro muito bem do primeiro almoço que os trabalhadores reunidos debaixo de uma mangabeira estavam preocupados com aquilo que estaria no caldeirão do companheiro e alguém disse se alguém tem carne no seu caldeirão não negue e esta preocupação tem sido através dos tempos se está faltando alguma coisa no seu caldeirão, sim, o trabalhador as vezes falta mas não é isso que queremos chamar atenção [...]

.....

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais despertou para a Previdência Social [...] se o trabalhador não tiver seu registro em carteira automaticamente no seu fim da vida será o asilo mais próximo da sua casa. Nós do Sindicato dos Trabalhadores Rurais partimos para as bases na comunicação de cada trabalhador fazendo o nosso trabalho de base no esclarecimento diário para que os trabalhadores [...] se conscientizassem no objetivo do registro em carteira para vinculação providenciária, mas o esclarecimento no volume de pessoas, no volume de trabalhadores que chega a acumular a 20.000 trabalhadores no nosso perímetro sindical, no nosso setor sindical, isso quase se tornou impossível. Várias reuniões, em número de aproximadamente 20 reuniões nós fizemos e nada foi possível com o esclarecimento. Buscamos então, nós buscamos então uma força maior, uma força

<sup>337</sup> A força performativa dos pronunciamentos é aquela que vai além da função sintática e semântica das palavras. É aquela que depende da relação existente entre os sujeitos da comunicação. São performativos aqueles atos de linguagem que realizam uma ação pelos simples fato de serem proferidos. São atos que além de comunicar uma idéia, realizam uma ação diferente da própria comunicação. Em inglês *to perform* corresponde a *realizar, levar a cabo, fazer, efetuar, cumprir, executar, representar, desempenhar* [cf. GALUPPO, *Igualdade e diferença ...*, 2002, p. 111]. As falas dos líderes de representação social significaram, por si só, a edificação de uma nova cultura nas relações sociais, laborais e institucionais, em âmbito local.

<sup>338</sup> O ato perlocucionário é aquele que produz um efeito pelo fato de algo ser dito, como ocorre num discurso eleitoral ao suscitar entusiasmo, convicção ou enfado [...] [cf. GALUPPO, *Igualdade e diferença ...*, 2002, p. 112].

governamental, que foi fazer uma grande fiscalização em Patrocínio e para a região para que esse esclarecimento ou este acontecimento viesse mais rápido e direto porque o trabalhador estava perdendo os direitos previdenciários, porque não dizer os direitos trabalhistas, a fiscalização veio para Patrocínio [...] a situação de Patrocínio era tão grave que somente uma vez nós procuramos a fiscalização e sem dúvida nenhuma a partir daí o próprio Ministério do Trabalho tomou as rédeas e fez então o seu trabalho já sem a participação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, simplesmente com o nosso acompanhamento no dia a dia. Ora Senhoras e Senhores será que esta foi a solução? Posso dizer e afirmar em certo aspecto foi positivo e algum aspecto foi negativo porque diante das fiscalizações diante do trabalho que o Sindicato implantava com tanta força com tanto rigor. Houve então um blecaute da parte do patronal e o aparecimento das chamadas listas negras que aquele que aderisse a esse movimento do Sindicato ou no instante que a fiscalização chegasse seria desviado o trabalhador de sua frente de trabalho para o lugar mais afastado ou entrasse nos grotões para que a fiscalização não tomasse conhecimento desses fatos. Nos pensamos, reunimos a diretoria no conselho fiscal e resolvemos mudar de estratégia sindical, deixando o confronto deixando o radicalismo para partir para o diálogo para a conversa franca frente a frente com o Sindicato Rural, a Associação dos Cafeicultores para os senhores empregadores para que se modificasse esta situação. Assim o fizemos e eu acredito senhoras e senhores doutores da lei que esta tentativa dos Sindicatos e Associação dos Cafeicultores dos empregadores e a Justiça do Trabalho diante desse dialogo surge o Núcleo Intersindical que é sem dúvida nenhuma e a subestação para transformar essas forças brutas. [...] Nós acreditamos naquilo que nós nos propusemos, que é ao Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista Rural. Nós estamos otimistas dentro do processo divergências há sem dúvida nenhuma, confronto há sem dúvida nenhuma, mas todas essas coisas nós podemos afirmar que são insignificativas (sic) diante do processo que é tão grande e diante dos interesses que é tão grande de trabalhadores e empregadores na solução dos problemas [...] Nós acreditamos sim, acreditamos piamente que a luz, que a claridade se acendeu no fim do túnel e com esta claridade acreditamos que chegaremos em um denominador comum . São estas as palavras dos trabalhadores rurais de Patrocínio, são estas as palavras que no processo também acompanhou a Federação e a Confederação dentro do processo do dia a dia. Nos gostaríamos, nas palavras finas, deixar o nosso agradecimento e a palavra de otimismo aos presentes. O nosso muito obrigado (grifos posteriores).<sup>339</sup>

O pronunciamento da representação patronal (presidente do Sindicato Rural de Patrocínio) na mesma ocasião revela a função pedagógica do processo constitutivo do NINTER-Patrocínio/MG e como aquilo que é muito simples torna-se complexo quando interesses estranhos à relação capital e trabalho se convertem em obstáculo a uma transformação cultural. Mais que isso, revela as dificuldades de se dar respostas concretas e viáveis para problemas graves numa estrutura burocrática, autoritária e fundada num paradigma que despreza a realidade “em nome dela”, pela ideologia:

Autoridades da mesa, demais autoridades presentes, senhores e senhoras [...]vou falar o que eu penso do Núcleo, e porquê o Núcleo. O Núcleo não é só um Núcleo de Conciliação, eu o considero também um Núcleo educativo [...] era uma grande preocupação do Sindicato Rural, da Associação dos Cafeicultores em resolver os

<sup>339</sup> Cf. ANEXO G – Inteiro teor do pronunciamento realizado pelo presidente do Sindicato dos Trabalhadores, Rurais de Patrocínio, Sr. Ezequias dos Reis, no I Encontro de Patrocínio para a Modernização das Relações do Trabalho – conf. *Anais*.

problemas dos empregadores e, também, veio uma preocupação muito grande ao reconhecer que na época de entressafra quase não temos trabalho para a mão-de-obra da região, porque quando ele está na plena colheita nós temos uma grande mão-de-obra, e adquirimos pessoas da região e de outros locais do estado. Quando acabava aquela colheita, então nós perdíamos o serviço porque todos não estavam querendo dar mais serviço. Então, aquele serviço que podia fazer de mão-de-obra, estava usando máquina e herbicida e então veio aquela preocupação nossa. Então, viemos a nos conciliar chamando o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores à Junta de Conciliação, assim, sentamos numa mesa para resolver nossos problemas e aí nós tivemos uma colaboração muito grande do Dr. Antônio, porque o Doutor foi o nosso professor, o nosso conciliador, porque se não fosse ele nós não tínhamos desenvolvido tanto o nosso Núcleo porque foi um professor que nos educou como nós tínhamos que agir para nós termos sucesso com o nosso Núcleo e essa educação não parou por aí, ela foi se estendendo ele se reunindo com os contadores da cidade dando palestras reunindo os cafeicultores dando palestras para eles, ensinando os nossos conciliadores, então no nosso Núcleo, nós devemos demais ao nosso professor Dr. Antônio porque se não fosse a compreensão dele a ajuda dele o esforço dele nós não teríamos avançados tanto como nós estamos hoje porque nossa experiência era mínima. Como o esforço dele com aquelas reuniões que começavam sete horas da manhã e que terminava treze horas, quatorze horas. Quando começava à noite, nós estendíamos até depois da meia-noite, então, foram inúmeras reuniões. Tiveram divergências, sim, teve no início porque nós não conhecíamos e não tínhamos aquele conhecimento [...] aqui tem diversas pessoas representantes de diversos lugares se alguém for criar um Núcleo na sua localidade se não tiver esta conciliação de quem esta representando os empregados e os trabalhadores, quer dizer, esta conciliação tem que ter ela primeiro, porque onde tem a conciliação, a educação, não tem o radicalismo, porque às vezes nós somos radicais na hora errada e se nós não formos preparados então esse radicalismo acaba aí [...].<sup>340</sup>

Pronunciamento da Sra. Ana Arakaki, diretora da Associação dos Cafeicultores da Região de Patrocínio:

Senhores eu não estava preparada para fazer uso da palavra porque não estava isto no programa e então peço desculpa para o improviso. Eu estou vendo aqui vários produtores, vários cafeicultores, vários doutores da lei, vários juizes e eu estou como uma cafeicultora que sou, talvez estas explanações todas mostrem que é muito complicado nossa experiência em Patrocínio, mas não é isto, é uma experiência simples e que deu bons resultados [...]. É uma experiência simples e uma experiência inovadora, o Núcleo ele veio atender as nossas dificuldades em relação principalmente aos nossos trabalhadores bóias frias aos trabalhadores que nos ajudam na colheita de café e era isso que eu tinha a dizer e agradecer a todo o corpo de funcionários do Núcleo e faz com que o Núcleo funcione principalmente a coordenadora do Núcleo que tem feito todos os esforços para que o Núcleo funcione. Queria agradecer também aos Presidentes de Sindicatos e aos cafeicultores que tem comparecido ao Núcleo e fazendo dele uma realidade. Muito Obrigado.

O pronunciamento da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura teve significado conteudístico de grande importância, além do significado simbólico da presença do seu representante e o endosso à experiência:

<sup>340</sup> Cf. ANEXO H – Inteiro teor do pronunciamento realizado pelo presidente do Sindicato Rural de Patrocínio Sr. Altair Olímpio de Oliveira, no I Encontro de Patrocínio para a Modernização das Relações do Trabalho – conf. *Anais*.

Acho a iniciativa em si do Núcleo Intersindical extremamente positiva desde que ela esteja calcada em três fundamentos básicos, a meu ver: a questão da celeridade na resolução do problema; segundo que seja um processo de negociação sem qualquer forma de imposição [...]; terceiro [...], deve onerar o mínimo possível a classe trabalhadora rural [...] Pode se tornar um poderoso instrumento para o exercício da cidadania [...].<sup>341</sup>

A força perlocucionária<sup>342</sup> do discurso dos diversos magistrados, que se manifestaram ora em seu nome próprio, ora representando os respectivos tribunais, teve eco incomensurável para o progresso da experiência local. A vivência de diálogo social experimentada entre a comunidade interlocutária (ouvinte) e os magistrados presentes constituiu, por si só, uma profunda experiência democrática convergente com o sentido do *princípio de democracia* infundido na estrutura do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG.

Sem parcimônia metodológica, lançam-se luzes sobre as manifestações institucionais e individualizadas dos magistrados trabalhistas participantes do circunlóquio, em razão da predominância perlocucionária do seu conteúdo, sobretudo pelo significado simbólico da qualidade dos falantes.

O ministro Orlando Teixeira da Costa, do Tribunal Superior do Trabalho, além de captar, em profundidade, o espírito com que o Conselho Interinstitucional e a comunidade local empreenderam seu movimento, empenhou todo o apoio e a credibilidade de sua autoridade no aval daquela experiência:

Esta experiência, portanto, ela vai contribuir para melhorar as relações entre o trabalhador e o tomador dos serviços de todos os níveis, em todas as comunidades e, naturalmente, propiciando uma experiência que deve servir de modelo para outras comunidades locais, por esse Brasil afora. Por outro lado, a experiência também estimula o diálogo, e mudando o diálogo, na realidade contribui para converter aquelas duas categorias de pessoas que sempre foram contrapostas pelo antagonismo. Converte-as em parceiros sociais fazendo com que eles cooperem, se entendam e procurem, portanto, promover o entendimento e, se possível, obter êxito neste entendimento, antes de ingressar, propriamente, em juízo [...] Este núcleo, no meu entender, constitui uma verdadeira invenção social [...] Constitui uma experiência nova que busca a integração entre sindicatos de trabalhadores e

<sup>341</sup> ALVES, Ivaneck Peres. Representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura em pronunciamento realizado no I Encontro de Patrocínio para a Modernização das Relações do Trabalho – conf. *Anais*.

<sup>342</sup> É perlocucionário o efeito da fala que não está ligado diretamente ao seu conteúdo propriamente dito, nem à forma lingüística utilizada, mas aquele que se produz sobre o interlocutor ou o interlocutório pelo só fato de se dizer algo: convicção, entusiasmo ou enfado. Cf. GREIMAS, Algirdas Julien; COURTÉS, Joseph. *Dicionário de semiótica*. São Paulo: Cultrix, [198-], p. 331. É aquele que produz um efeito pelo fato de algo ser dito, como ocorre num discurso eleitoral ao suscitar um daqueles estados de espírito... [cf. GALUPPO, *Igualdade e diferença* ..., 2002, p. 112].

empregadores rurais e também para obter uma solução extrajudicial dos conflitos trabalhistas de menor complexidade e modesto valor econômico [...].<sup>343</sup>

A Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas, coerentemente com o direcionamento político-associativo florescente àquela época, fez-se presente e expressou o seu apoio à iniciativa local:

“Temos que a Justiça do Trabalho e o resto da Justiça devem se afirmar como instrumento para o exercício da cidadania. O Juiz na nossa ótica deve ser um instrumento a serviço da cidadania”.<sup>344</sup>

O Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, a Associação dos Magistrados do Trabalho da 3ª Região e desembargadores do mesmo tribunal assim hipotecaram o seu apoio à experiência ao Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG:

Representação do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região:

É com muita honra que neste momento represento o Presidente Tribunal Regional do Trabalho, Dr. José Maria Caldeira, que por motivo superveniente ligado a correição periódica que o Tribunal se submete a partir de segunda-feira, aqui não se pôde fazer presente. O que eu poderia dizer em nome do Tribunal Regional do Trabalho? São 114 juntas a que Minas Gerais conta. **Há dez meses o Tribunal olha com carinho extremo para a jurisdição que integra a Junta de Patrocínio, vê com muita atenção a implantação desse Núcleo Intersindical.** Por quê? Porque se o poder judiciário é um problema, se a justiça do trabalho é um problema, mais grave a sociedade que vive um problema. O problema do Poder Judiciário é exatamente não responder as necessidades da sociedade. Esse acesso à justiça, soluções justas e efetivas, soluções eficazes devem ser o nosso grande objetivo. Quando o Ministro Orlando Teixeira da Costa com toda a sua experiência, com mais de 35 anos de Magistratura, comandante maior da justiça do trabalho até fevereiro deste ano, menciona com toda sua autoridade de bom leitor da Constituição que a conciliação é o passo obrigatório e inicial nas soluções trabalhistas, logicamente que o tribunal há de olhar com muito carinho para Patrocínio, quando coloca lado a lado empregados e empregadores para, sob a inspiração da justiça, buscarem os seus caminhos, são eles os agentes da História, são eles que hão de encontrar as suas soluções é claro que presente está um juiz que antes de ser juiz é um cidadão, e antes de juiz é homem que vive os próprios problemas que a sociedade enfrenta, por isso, meu prezado Antônio, **a posição do Tribunal Regional do Trabalho é de absoluto e integral apoio a toda essa iniciativa.** Aos senhores juizes classistas, aos sindicatos, sindicato rural e sindicato dos trabalhadores rurais, especificamente a Associação dos Cafeicultores da Região de Patrocínio e, especialmente a você, Antônio, a quem eu me refiro com carinho extremo, como meu ex-aluno, Prêmio Rio Branco da Faculdade de Direito da UFMG, que nós tivemos a honra de aplaudir-lo naquele momento, prêmio que mostrava a sua conduta durante 5 anos, um dos

<sup>343</sup> Ministro Orlando Teixeira da Costa, ex-presidente e ministro do Tribunal Superior do Trabalho, na Conferência de abertura realizada em 31.03.95, no I Encontro de Patrocínio para Modernização das Relações de Trabalho, realizado no período de 31.03.95 a 02.04.95, em Patrocínio/MG.

<sup>344</sup> Ivanildo Cunha Andrade, presidente da Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas, em pronunciamento de abertura do “I Encontro de Patrocínio para Modernização das Relações de Trabalho”, realizado no período de 31.03.95 a 02.04.95, em Patrocínio/MG.

melhores alunos, o melhor aluno a nível de nota, de conduta e de comportamento. É com muita honra que o Tribunal Regional do Trabalho se faz aqui presente e é com toda esta honra Ministro Orlando Teixeira da Costa, que o Tribunal Regional do Trabalho pede sua atenção como jurista respeitado, homem de vossa improvida egrégia corte, que leve estas experiências, esse pioneirismo, esse germe, que certamente germinará, que nós sabemos terá momento da colheita e separar a erva daninha (grifo posterior).<sup>345</sup>

Presidente da Associação dos Magistrados do Trabalho da 3ª Região:

É inaceitável que essa situação permaneça. Nós chegamos a um ponto de estrangulamento. Eu penso que duas soluções se impõem para enfrentarmos esse quadro que já é em si caótico. Uma profunda reformulação na legislação processual. Esse tópico é indispensável. Não se pode pensar na reforma do poder judiciário com sinceridade de propósito, e com uma visão transformadora sem se mexer na legislação processual para se restringir a recorribilidade do mínimo necessário. Por que é um problema que propende, portanto, para com o legislativo, porque se trata de política processual, mas é um problema que deve despertar na sociedade, um mínimo de interesse e deve despertar em nós juízes consciência crítica. Precisamos tomar pé desta questão. E o segundo mecanismo de se enfrentar esse problema é justamente o mecanismo alternativo de se criar meios para solução extrajudicial dos conflitos. Neste segundo plano, tem absoluta pertinência essa experiência exitosa de Patrocínio [...] E a nós juízes? A nós juízes nos compete a reflexão crítica, a aceitação dessa experiência como mecanismo extremamente democrático nas relações capital trabalho e vamos haurir os efeitos positivos dessas experiências, vamos nos enriquecer, e vamos contribuir para que ela se dissemine em outros diversos locais<sup>346</sup>.

Desembargador Antônio Álvares da Silva, do Tribunal Regional da Terceira Região:

Sindicato não nasce para fazer greve, sindicato não nasce para litigar. Sindicato é um dos mecanismos mais eficientes de composição da sociedade contemporânea, para defender coletivamente a sociedade grupal em que vivemos. Agora, se este sindicato procurando a parte contrária senta com ela para negociar e esta negociação não chega a um bom termo, o que é que acontece? Há o que nós chamamos de conflito coletivo de trabalho. Por quê? Porque as duas partes não tiveram a suficiência e a habilidade de negociar regras para reger os diferentes contratos individuais daqueles que a elas se associaram. Então, isto é que é o conflito coletivo de trabalho. Se as partes sentam e chegam a um acordo, nós temos uma convenção coletiva de trabalho, aquilo que o senhor juiz Antônio Gomes disse hoje de manhã. É como se o Congresso Nacional viesse a Patrocínio e lhes delegasse a faculdade de fazer leis. Os senhores estão diante de um fenômeno mais impressionante e mais marcante do mundo contemporâneo, em que o Parlamento abre mão do seu poder de fazer leis e delega este poder aos grupos sociais. E estes grupos fazem a lei de seu

<sup>345</sup> Pronunciamento do ministro Carlos Alberto Reis de Paula, do Tribunal Superior do Trabalho, então desembargador representante do presidente do Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, na abertura “I Encontro de Patrocínio para Modernização das Relações de Trabalho”, realizado no período de 31.03.95 a 02.04.95, Patrocínio/MG.

<sup>346</sup> Pronunciamento do desembargador Marcus Moura Ferreira, presidente da Associação dos Magistrados Trabalhistas de Minas Gerais, por ocasião da abertura do I Encontro de Patrocínio para a Modernização das Relações de Trabalho, em 01.04.95.

interesse assumindo a função estatal de redigir normas. Isto é altamente politizante, altamente democrático e altamente eficiente. Em vez de nosso Papai-Estado ficar entrando em tudo como mestre supremo da vida social, como espécie de guarda de trânsito da economia e da profissão, ficar ditando regras por homens separados da realidade a que estas regras se destinam, ele age de uma maneira muito mais sábia [...]. Hoje é a definição que eu costumo dar de processo para os meus alunos. Ou se você quiser uma definição radical: é o meio de eternizar infinitamente qualquer litígio trabalhista. Meus amigos da platéia, eu quero lhes fazer uma pergunta: isso é justiça? Eu, como Juiz, sou um homem justo, quando pertenço a esta estrutura sem criticá-la e quando utilizo este processo para compor litígio de empregado e de empregador? É a indagação difícil, constrangedora, que eu sinto necessidade de fazer aos senhores. Mas vejam só: nosso constrangimento não vai ficar apenas aí. Eu vou ler para os senhores uma estatística que está num documento público que se chama orçamento nacional. Para o ano de 1994 foi alocada uma verba para a justiça federal, a justiça federal comum e do trabalho, no valor de R\$ 2.494.000.000,00. Com a Justiça do Trabalho brasileira gastou-se R\$ 1.274.000.000,00. Mais do que a metade da verba de toda a justiça federal. Para custear o que? Aviso prévio, férias e 13º. Ou seja, uma briga irrelevante, insignificante, não construtiva para nada entre empregado e empregador [...] Eu tenho uma proposta. E que proposta é essa? A que foi debatida hoje, aqui, pelo meu colega Antônio Gomes. Que não tem nada de original nele, que não tem nada de original no fato, que é praticado no mundo desde o início deste século, mas que, pela primeira vez no Brasil é institucionalizada oficialmente. Ou seja, meios alternativos de solução dos conflitos trabalhistas fora do Estado. Por que meios alternativos de solução dos conflitos trabalhistas fora do Estado? Porque no Estado ela é cara, demorada e ela pode ser absolutamente injusta. Por conta do Juiz do trabalho evidentemente que não. Todos os meus colegas, sem exceção, são trabalhadores honrados. É por conta de uma estrutura que nós temos que mudar agora [...] O que os sindicatos fazem na categoria, o conselho de empresas faz na interior das empresas. E além de praticar aquilo que está previsto na Constituição brasileira, no Art. 7º, item XI, que a co-gestão do estabelecimento de emprego, eles também têm como finalidade a solução de conflitos. Este conselho, se você manda o empregado embora, este empregado é dispensado, ele procura o seu conselho de empresa, o conselho chama o representante do empregador, que já dentro da empresa, sentam ambos numa mesa, colocam na frente de si os documentos e discutem com honestidade o acerto de contas daquele caso. Ou seguem um sistema mais predominante nos Estados Unidos, que é o sistema de arbitragem, semelhante a este do seu Núcleo aqui de Patrocínio. Os sindicatos assumem o conflito, criam um órgão intersindical de conciliação, o órgão tem um sistema de conciliação e de arbitragem, esta arbitragem decide a questão entre o empregado e o empregador.<sup>347</sup>

Desembargador Márcio Túlio Viana, do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região:

Se pedirmos a uma criança que nos desenhe um lavrador, provavelmente veremos no papel um homem magro, de chapéu na cabeça, cigarro de palha na boca, botina nos pés. Mas nós que somos adultos, sabemos que um lavrador é muito mais do que isso, ou talvez não seja bem isso. Há lavrador de muitas maneiras, a começar pela botina, há os que andam descalços, há os sadios, há os doentes, os velhos, os jovens, há os mais e os menos sofridos. Há os que chegam a ter algumas galinhas e comem carne aos domingos. Como há também os que vivem feito bichos como os

<sup>347</sup> Conferência proferida, em 01.04.95, no I Encontro de Patrocínio para Modernização das Relações de Trabalho, realizado no período de 31.03.95 a 02.04.95, em Patrocínio/MG: “A proposta do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG como solução extrajudicial definitiva de conflitos trabalhistas: aspectos jurídicos, papel da JCJ e Sindicatos”.

carvoeiros do Norte de Minas. Do mesmo modo que acontece com o lavrador, também acontece com o juiz. Há muitas e muitas maneiras de sermos juízes, mais há especialmente duas maneiras diferentes de sermos juízes. Há um juiz que só vê a sua caneta, o seu processo, a sua lei. Ele se tranca em seu gabinete e não tem olhos para o mundo. Para esse tipo de juiz, pouco importa se a lei é boa ou má, se a demanda demora ou não demora, se a sua justiça resolve ou se complica e incentiva os litígios. Faz como o Poncio Pilatos, aplica a lei e lava as mãos, não quer se meter em política, e como tudo na vida é política refugia-se na solidão. Mas há também um outro tipo de juiz. Há um juiz que vê não apenas a letra, mas a alma da lei, um juiz que procura não apenas perceber o que a lei diz, mas perceber o que a sociedade precisa. Esse tipo de juiz procura sentir as pessoas, procura pensar o que elas pensam, procura falar o que elas falam. Pois bem, esses dois tipos de juízes têm se batido através dos tempos, especialmente nos últimos tempos. E se bateram uma vez mais no último Congresso Nacional dos Magistrados do Trabalho, realizado há um ano em Porto Alegre, o 5o. CONAMAT. Venceu esse segundo modo de ser juiz, um juiz participativo, um juiz cidadão. Vejamos algumas das conclusões desse Congresso que marcou época entre nós e vejamos também qual a ligação que se pode fazer entre essas conclusões no Núcleo de Patrocínio. Uma das conclusões deste Congresso é o seguinte; o juiz há de estar em constante envolvimento com a sociedade, pronta a perceber suas angústias e propostas, partilhando ativamente de seu debate e colaborando na sua transformação, ou seja, o juiz não pode sufocar o cidadão que existe dentro dele, deve ou tem de lutar por uma participação efetiva na sociedade [...] Qual a ligação desse modo de ser juiz, com o Núcleo? [...] Avançando um pouquinho mais, nós lemos entre as conclusões desse mesmo Congresso, que o juiz deve aderir a idéia de que o ato de julgar, é também um ato político. O juiz deve ter consciência de que uma postura cidadã impõe a ele atitudes corajosas para inovar na interpretação do direito. O juiz por fim deve tomar consciência de que o olhar dele deve refletir o olhar da sociedade. Em outras palavras, isso significa que o juiz deve ver a lei não só com os olhos, mas com o coração, significa que o juiz deve ver a lei não só com os olhos na lei, mas com os olhos na sociedade, com os olhos no seu país, significa por fim que o juiz deve usar a lei como arma de transformação da sociedade em que vive. Em última análise o juiz deve sentenciar sentindo. Terá isto também alguma coisa a ver com o Núcleo? Sim. Um dos objetivos do Núcleo é declaradamente adaptar a lei à realidade do campo [...] Restará discutir a inteiração da Junta de Conciliação e Julgamento do Núcleo, ou seja, até onde vai a participação, até onde deve ir a participação dos juizes da Junta no Núcleo. A primeira vista, essa participação pode ser quase ilimitada, se o juiz é também cidadão, nada impede como observou o professor Magano minutos atrás, que ele seja juiz na Junta e cidadão fora da Junta, no Núcleo. Aliás, a própria criação do Núcleo já demonstra claramente o valente exercício [...]. Nessa tarefa quase franciscana, de mudar mentalidade, refazer valores, e tocar sentimentos é que está talvez a única solução, a única esperança para que problemas trabalhistas sejam resolvidos [...]. Em síntese, a meu ver, primeira vista, no meu modo de sentir, a presença dos juizes da Junta deve ser mais de apoio do que de decisão, mais de assessoria pedagógica de monitoramento, pelo menos a médio ou a longo prazo.. Meus caros ouvintes, eu dizia que nem todos os lavradores são iguais. Agora posso provar o que disse; temos aqui um lavrador diferente, um colega e amigo Antônio Gomes de Vasconcelos. Ele semeou a boa semente e a nós penso que resta o papel do vento, soprar essa semente para os quatro cantos do país. Muito obrigado.<sup>348</sup>

<sup>348</sup> Conferência proferida, em 02.04.95, no I Encontro de Patrocínio para Modernização das Relações de Trabalho, realizado no período de 31.03.95 a 02.04.95, em Patrocínio/MG: “O papel do judiciário trabalhista e da JCJ à luz das conclusões do V Congresso Nacional frente à institucionalização da participação dos Juizes da JCJ junto ao Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG”.

A manifestação da 65<sup>a</sup> Subseção da OAB local, em caráter oficial, embora contrariando os interesses corporativos da categoria, demonstrou a grandeza e a capacidade de seus dirigentes de sobrepor o interesse social sobre os interesses de classe:

Nossa subseção de Patrocínio, bem como nossa seccional de Belo Horizonte da Ordem dos Advogados do Brasil, honra-se em testemunhar e apoiar essa inovadora e brilhante idéia recentemente colocada em prática [...]. Podemos afirmar, portanto, que a iniciativa de criação desse Núcleo Paritário de Conciliação do Trabalho é de grande alcance social [...] São iniciativas desta natureza que desafogarão o poder judiciário possibilitando-lhe dedicação às demandas complexas que realmente exigem o movimento de sua estrutura [...].<sup>349</sup>

O jurista Octavio Bueno Magano empenhou sua adesão e credibilidade à causa do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio:

Vou reproduzir atualizando a lição de Hélio Silva. Então ele diz que os eventos realmente significativos na história do Brasil, foram, em primeiro lugar, o descobrimento em abril de 1500; em segundo lugar a independência do país em 7 de setembro de 1822; em terceiro lugar a proclamação da república no dia 15 de novembro de 1889 e, em quarto lugar, a revolução de 1930, dado o seu caráter social, e eu acrescentaria que em quinto lugar é esta reunião de Patrocínio. Esta reunião em que se abrem novos rumos para a história do direito do trabalho no Brasil.<sup>350</sup>

A força performativa e/ou perlocucionária dos inúmeros pronunciamentos ilustrados densificou o sentido de uma prática democrática viva e pulsante, na qual os trabalhadores e empregadores celebram o reencontro de seres humanos que se reconhecem mutuamente e se descobrem na linguagem, e retiram sua força transformadora dos discursos-ação e da convergência de espíritos em torno de objetivos legítimos e transparentes.

Os trabalhadores e empregadores locais passaram a acreditar no reencontro entre a sociedade e o Estado brasileiro, a partir do diálogo social e da concertação social entre cidadãos agentes do Poder Público comprometidos com as utopias fundantes do Estado Democrático de Direito Brasileiro e os cidadãos destinatários de sua atuação.

---

<sup>349</sup> Pronunciamento do presidente da 65<sup>a</sup> Subseção da OAB, Dr. Arnaldo Faria Pereira, no “I Encontro de Patrocínio para Modernização das Relações de Trabalho”, realizado no período de 31.03.95 a 02.04.95, Patrocínio/MG.

<sup>350</sup> Conferência proferida, em 02.04.95, no I Encontro de Patrocínio para Modernização das Relações de Trabalho, realizado no período de 31.03.95 a 02.04.95, em Patrocínio/MG. Tema: “Extensão e limites da auto-regulamentação do Direito Brasileiro: Convenções e Acordos Coletivos”.

### 4.3.2 Outras estratégias

Outras medidas implementadas e orientadas no sentido da sustentação e da continuidade do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG:

- a) Elaboração do Estatuto Constitutivo do sistema do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG e edição da Convenção Coletiva Constitutiva do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio.
- b) Documentação do projeto institucional e descrição dos problemas a serem enfrentados, dos objetivos institucionais e da organização do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio.<sup>351</sup>
- c) Criação da Fundação Centro Nacional de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações de Trabalho, com o objetivo de assegurar a autenticidade (e, conseqüentemente, a legalidade e integridade dos princípios e regras regentes do sistema), organizar e dar suporte aos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista criados e por criar.<sup>352</sup>
- d) Inserção de artigo de lei na CLT (art. 625-H) para marcar no âmbito da legislação positiva a distinção conceitual e operacional entre os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e as Comissões de Conciliação Prévia.
- e) Edição, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, do opúsculo “Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista - Manual Básico” (2000).
- f) Aprovação, mediante consenso de todos os participantes, do Estatuto Básico dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista na Conferência Estadual (Minas Gerais) do Fórum Nacional do Trabalho, bem como das diretrizes norteadoras do perfil jurídico-institucional do sistema.<sup>353</sup>
- g) Edição de obra sistematizadora dos aperfeiçoamentos e da organização acumulados pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista até o ano de 2004, a partir das contribuições do Fórum Nacional do Trabalho: “FUNDAÇÃO CENEAR. *O Sistema NINTER-CENEAR*. Araguari: Sincopel, 2004”.

---

<sup>351</sup> Edição da obra, VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b, pelo juiz presidente da Junta de Conciliação e Julgamento de Patrocínio, atendendo a solicitações dos sindicatos rurais da região e à necessidade de documentação, de início, sob forma de ensaio, de uma elaboração doutrinária do instituto do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, que agora se consuma nesta investigação, o que de resto, apresentaria uma justificativa plausível para a inusitada atuação daqueles sindicatos.

<sup>352</sup> Por falta de recursos suficientes para a sua sustentação, a Fundação tem desempenhado função meramente política, sem condições plenas para cumprir suas promessas estatutárias.

<sup>353</sup> Cf. VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Manual orientação do programa universitário de apoio as relações de trabalho – Sistema NINTER-CENEAR*. Uberlândia: UNIT, 2001, *passim*.

#### 4.4 O papel da Vara do Trabalho<sup>354</sup> na consolidação do NINTER-Patrocínio/MG

O pesquisador Lorenzo Zanetti, em seu relatório de pesquisa de campo realizada sob o patrocínio do Programa “Gestão Pública e Cidadania”<sup>355</sup>, da Fundação Getúlio Vargas, com o objetivo de apreender as práticas do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, os resultados sociais de sua atuação e o seu significado para a comunidade local, enfatizou o indispensável e decisivo apoio da Vara do Trabalho de Patrocínio (então Junta de Conciliação e Julgamento) aos sindicatos no processo que resultou na criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG:

Para o autor, o projeto ainda depende muito, em termos de sua filosofia e seu conteúdo, do juiz presidente da Junta de Conciliação e Julgamento de Patrocínio, que teve e continua tendo um papel fundamental na manutenção do clima construtivo nas relações entre o Sindicato Patronal e o Sindicato dos Trabalhadores. Mesmo reconhecendo o papel fundamental da Junta de Conciliação e Julgamento e sobretudo o de seu juiz presidente, várias pessoas entrevistadas pelo autor expressaram opinião divergente, por entenderem que os próprios integrantes do Núcleo já têm condições de levar avante o NINTER, com independência.<sup>356</sup>

Com efeito, na ocasião em que se procedeu à pesquisa o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG contava com aproximadamente três anos de existência. A Junta de Conciliação e Julgamento ainda era a terceira coluna institucional de sustentação da entidade, ao lado do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio e do Sindicato Rural de Patrocínio, seus fundadores. O transcurso do tempo, contudo, revela a plena afirmação dos sindicatos na consolidação da instituição, independentemente do apoio ou não do órgão judicial.

<sup>354</sup> As referências à participação da Vara do Trabalho correspondem ao período de 1994 a 2000, então Junta de Conciliação e Julgamento de Patrocínio, sob a presidência do magistrado Antônio Gomes de Vasconcelos e integrada pelos juízes classistas representantes dos trabalhadores e dos empregadores ainda existentes àquela época.

<sup>355</sup> O projeto desenvolvido pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio foi um dos projetos premiados pelo **Programa Gestão Pública e Cidadania**, promovido pela Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford, por ter se classificado dentre os 20 melhores de 1998, dentre 631 participantes de toda parte do País "O **Programa Gestão Pública e Cidadania** objetiva a disseminação e premiação de inovações na administração e prestação de serviços públicos por governos municipais, estaduais e organizações próprias dos povos indígenas. De caráter pluralista, pretende estimular e divulgar novas experiências de organizações públicas que, tendo ensejado melhoria na qualidade de vida da população, possam ser reproduzidas, contribuindo para a ampliação da cidadania através da democratização do acesso a bens e serviços públicos nas diversas áreas de ação governamental".

<sup>356</sup> ZANETTI, Núcleo Intersindical ...; *in*: FUJIWARA; ALESSIO; FARAH, (orgs.) *20 experiências ...*, 1999, p. 128.

Com efeito, inúmeros magistrados passaram pela Comarca<sup>357</sup>, com posicionamentos díspares quanto ao papel a ser cumprido pelo órgão jurisdicional em relação ao NINTER.

A falta de uma teoria consistente acerca da participação do magistrado no diálogo e na concertação social constituiu importante obstáculo à compreensão da natureza das relações interinstitucionais levadas a efeito por intermédio do Conselho Tripartite e fator de reservas quanto a uma participação mais ativa do magistrado sob a forma de incentivo, colaboração e contribuição para uma aproximação construtiva entre ambas as instituições. Obstáculos dessa natureza são observáveis a partir do posicionamento do juiz Charles Etienne Cury em entrevista concedida à pesquisadora Gilsilene P. Picoretti, da Universidade Federal de Santa Catarina, em 29 de maio de 2001:

Quando perguntado se faria parte do Conselho Tripartite respondeu: Eu não faço parte não, eu entendo que o Poder Judiciário não pode fazer parte de qualquer Conselho de entes particulares, entendo ser completamente incabível. Eu compareço como convidado em qualquer reunião para troca de ideais, como em todas as vezes em que eu for solicitado para uma orientação, uma conversa, trocar experiências, irei lá como irei numa conversa dos estabelecimentos bancários da região, da câmara do comércio, nesse nível, mas jamais comparecerei como participe de qualquer tipo de Conselho, jamais interferiria na forma de atuação, organização interna, jamais teria qualquer influência no ente particular para dizer como ou não agir. Se me perguntarem o que o senhor acha disso ou daquilo, sem que isso envolva qualquer pré-julgamento, qualquer comprometimento com questões que possam ser colocadas futuramente para serem julgadas, emitirei uma opinião em tese, acadêmica, como qualquer jurista militante do direito e como qualquer cidadão. Agora, integrar como participe ou integrante seria uma ingerência muito grande, inclusive é completamente vedado pela legislação.<sup>358</sup>

Reconhece-se prontamente no pronunciamento do magistrado entrevistado a opção por uma “política jurisdicional contencionista”, o que há de ser absorvido com todo o respeito que se deve outorgar ao princípio democrático da livre convicção inerente à jurisdição.

No conjunto das pré-compreensões expostas na entrevista, insere-se a idéia de que a participação de magistrado do trabalho em reuniões do Conselho Tripartite implica a integração do órgão como membro, tal como se se pudesse concluir que o comparecimento do ministro presidente do Tribunal Superior do Trabalho em sessão de Comissões Parlamentares para externar a posição daquela Corte acerca de temas objeto do debate político implica o

---

<sup>357</sup> A capacidade de auto-sustentação da instituição foi testada no ano de 2000 com a remoção espontânea do juiz titular para a Vara do Trabalho de Araguari/MG. A institucionalização das práticas concertadas originalmente constituiu-se num fator decisivo para a despersonalização de tais atividades. Ao espaço contrário, ao longo de mais de uma década, os resultados (Capítulo 7) e a plena atividade do Ninter-Patrocínio comprovam a solidez da entidade.

<sup>358</sup> PICORETTI, *Núcleos intersindicais e comissões de conciliação prévia* ..., 2004, p. 202.

reconhecimento de que o magistrado, por esse fato, passe a integrar o corpo de parlamentares da Câmara Federal.

A inadequação da resposta deve ser atribuída à dubiedade da pergunta, uma vez que o magistrado, logo em seguida, externou sua disposição para o comparecimento a “qualquer reunião para troca de idéias, como em todas as vezes em que eu for solicitado para uma orientação, uma conversa, trocar experiências [...]”. Não é outra a perspectiva da participação<sup>359</sup> dos agentes públicos que reconhecem o Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista como instância de “diálogo social” e interinstitucional, o que, na perspectiva da participação dos magistrados, não encontra qualquer óbice na lei orgânica, ainda que esta tenha sido editada em pleno regime militar e na perspectiva do paradigma do Estado “autoritário-liberal-individualista”. Neste aspecto, contudo, o referido diploma legal não se choca com os princípios democráticos inseridos na Constituição de 1988, elaborada à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito.<sup>360</sup>

Do mesmo modo deve ser compreendida a afirmação do respeitável magistrado entrevistado em relação à assertiva no sentido de que não exerceria “influência no ente particular para dizer como ou não agir”. Com efeito, definitivamente, não se pode atribuir à presença do magistrado, ou de qualquer outro agente do Poder Público, em sessões do Conselho Tripartite a função ou a pretensão de ditar decisões ou *modus operandi* de qualquer Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, que é instituição criada sempre pelos sindicatos profissionais e empresariais de determinado setor de atividade, signatários do respectivo estatuto e titulares do poder decisório-gerencial-representativo da entidade.

O resguardo da autonomia das instituições na interação exercida no âmbito do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista foi objeto de tratamento no estatuto do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG e no estatuto básico dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.<sup>361</sup> O ato constitutivo adotou, portanto, a perspectiva de que a interatividade entre a Justiça do Trabalho, o Ministério do Trabalho e o Ministério Público (por seus órgãos locais) e os sindicatos é a do

---

<sup>359</sup> Tomar parte ativa em determinada ação.

<sup>360</sup> As disposições restritivas do exercício da cidadania pelo magistrado para atender a razões de interesse público e de imparcialidade jurisdicional não contemplam este tipo de vedação: “Art. 36 É vedado ao magistrado: I – exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, inclusive de economia mista, exceto como acionista ou quotista; II – exercer cargo de direção ou técnico de sociedade civil, associação ou fundação, de qualquer natureza ou finalidade, salvo de associação de classe, e sem remuneração; III – manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magistério.” Lei Complementar 35/79.

<sup>361</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho. *Núcleo intersindical ...*, 2000, p. 63-83.

“diálogo social” e da “concertação social” entre as instituições do trabalho acerca de questões trabalhistas gerais e que envolvam interesse público e social. Não inclui, no caso do Judiciário, por insustentável, a abordagem de questões litigiosas objeto de quaisquer demandas pendentes de julgamento ou caso específicos, concretamente considerados.

Definitivamente, “diálogo social” e “concertação social” são conceitos que sequer guardam proximidade com a idéia de pré-julgamento. Esses conceitos muito menos podem ser confundidos com a idéia de se atribuir ao Conselho Tripartite uma função consultiva quanto a litígios submetidos aos meios não judiciais de resolução de conflitos institucionalizados pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista. A questão, por sua obviedade, dispensa maior aprofundamento.

Em entrevista concedida à mesma pesquisadora Gilsilene Passon Picoretti, o magistrado presidente da Junta de Conciliação e Julgamento de Patrocínio, por ocasião da constituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, assim compreendeu seu papel naquele contexto:

Posição da nossa proposta: absolutamente não se pode perceber essa relação como uma relação institucional. É óbvio que o poder público, o agente público que se dispõe a interagir com o sindicato dentro dessa reunião, ele não está ali atuando como o Estado [...] no meu caso, comparecia nas reuniões do Conselho Tripartite como convidado, e o meu comparecimento a essas reuniões é um comprometimento de cidadania [...] E não há em lugar nenhum, nem na Constituição nem na lei Orgânica da Magistratura que impeça o magistrado de fazê-lo.<sup>362</sup>

Então qual o papel do Conselho Tripartite nessa história? [...] eu só pude ter a convicção que a minha ida “lá fora”, para estar caminhando com a sociedade, quando eu vi que a imparcialidade que eu realmente tinha na consciência profissional e a imagem dessa imparcialidade, socialmente considerada, não iria estar perturbada, por isso eu precisei ter um estatuto que definisse as regras do jogo, os princípios, e a forma de interação entre a Vara do Trabalho e os sindicatos, para só então eu ter a segurança e a convicção de que poderia ir a uma reunião do Conselho Tripartite e saber que a imagem institucional e a imparcialidade dela não seria quebrada [...] O cominho encontrado foi o Conselho Tripartite, porque o estatuto prevê a presença de ambos os lados sempre, a paridade, não se instala a reunião do Conselho só com um sindicato, então a transparência das minhas posições ficou assegurada institucionalmente, porque numa reunião dessas há um juiz do trabalho, representando a instituição, e os seus posicionamentos seriam conhecidos claramente por ambos os lados.<sup>363</sup>

O *imprinting* cultural subjacente ao debate aqui analisado é que é merecedor de atenção e discernimento.

<sup>362</sup> Cf. PICORETTI, *Núcleos intersindicais e comissões de conciliação prévia ...*, 2004, p. 309-310.

<sup>363</sup> Cf. PICORETTI, *Núcleos intersindicais e comissões de conciliação prévia ...*, 2004., p. 307.

O relevante papel assumido pelo magistrado presidente da Junta de Conciliação e Julgamento de Patrocínio (Vara do Trabalho) na instituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG pode ser analisado sob duplo enfoque: a) no tocante à própria existência da entidade; e b) no tocante à sua afirmação como instituição do trabalho (*habitus*).

#### 4.4.1 A contribuição da Vara do Trabalho para a afirmação do *habitus*<sup>364</sup> institucional

A descrição de alguns aspectos da participação da Vara do Trabalho de Patrocínio na constituição e na consolidação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio tem destacada importância para a apreensão do sentido do princípio de democracia que instrui o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista nas suas relações com os órgãos de primeira instância da Justiça do Trabalho. Em coerência com os paradigmas aceitos como referência para a presente investigação é que se procura traduzir, do ponto de vista pragmático, os desenvolvimentos teóricos expendidos no Capítulo 7 relativamente à prática da ação pública comunicativa no âmbito da administração da justiça e da gestão da coexistencialidade entre os meios judiciais e não judiciais de resolução dos conflitos.

A sedimentação e a tradição das instituições podem ser visualizadas nas palavras elucidativas de Berger & Luckmann:

A transmissão do significado de uma instituição baseia-se no reconhecimento social dessa instituição como solução “permanente” de um problema “permanente” da coletividade dada. Por conseguinte, os atores potenciais de ações institucionalizadas devem tomar conhecimento sistematicamente desses significados. Isso exige alguma

---

<sup>364</sup> BERGER; LUCKMAN, *A construção social da realidade*, 1999, p. 99. Como toda institucionalização – refere-se a uma idéia em torno da qual se pretende a consolidação de hábitos (*habitus*) ou condutas destinadas à sua realização durável ou permanente –, o processo de “institucionalização secundária” (institucionalização de relações entre instituições) a que corresponde o dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista segue as mesmas características da “institucionalização primária” (institucionalização de relações entre indivíduos). Na formalização de qualquer um desses processos está sempre um conjunto de indivíduos, uma vez que as instituições se fazem representar por indivíduos, e não abstratamente. Assim, na institucionalização de “comportamentos interinstitucionais” (que dizem respeito às relações entre os sindicatos entre si e entre estes e as demais instituições do mundo do trabalho), são sempre os indivíduos os protagonistas das ações e das transformações sociais almejadas pela institucionalização. Os portadores das idéias-diretrizes de uma instituição de segundo grau são sempre indivíduos. A interação entre indivíduos representantes de instituições produz “tipificações” vinculativas das instituições que representam e, por isso, permitem a interação entre tais instituições. E é nesse sentido que se cogita de um novo *habitus*. Dito de outro modo, da repadronização dos *modus operandi* dos representantes das instituições.

forma de processo “educacional”. Os significados institucionais devem ser impressos poderosos e inesquecivelmente na consciência do indivíduo.<sup>365</sup>

A contribuição mediadora do juiz do trabalho local foi decisiva para a formação do *habitus* institucional do NINTER de forma condizente com o novo paradigma introduzido nas relações institucionais locais. A assertiva não se restringe à aptidão pessoal de um ou outro magistrado, mas à condição objetiva de agente público (órgão) integrante do Poder Judiciário, que lhe confere a credibilidade e a equidistância suficiente para realizar tal mediação. Além da força simbólica do papel desempenhado por aquela autoridade, foram requisitos indispensáveis a integridade, a imparcialidade a honradez e a confiabilidade, inspiradas pessoalmente e transparecidas à comunidade.

Essa autocompreensão da função social do magistrado decorre da escolha consciente pelo exercício da função norteador por um *ativismo moderado*. Contudo, a escolha consciente entre o conservantismo contencionista e o ativismo moderado é oriunda de critérios político-ideológicos. Mas a escolha desses critérios não depende mais de preferências individuais do cidadão detentor de funções de poder, porque as diretrizes para a realização do projeto de sociedade a que ele serve estão já estabelecidas na Constituição. A opção pelo ativismo moderado tem, portanto, fundamento constitucional, porque o pacto originário (Constituição Federal de 1988) estabeleceu um projeto de sociedade para o futuro, cujo alcance depende da ação de cada cidadão, sobretudo daqueles que carregam responsabilidade pública. Esse olhar para o futuro, próprio às constituições normativas e que exsurge dos novos pendores do pensamento político expressos nos avanços que caracterizaram o “neoconstitucionalismo”<sup>366</sup> contemporâneo, inscreve-se na Constituição brasileira e, além de determinante desta postura, fundamenta a ação proativa dos agentes do Poder Público, especialmente os agentes do Poder Público de carreira permanente, como é o caso daqueles que ocupam as chamadas “carreiras de estado”. No caso específico da magistratura, esta percepção implica o reconhecimento da primazia do ativismo (moderado) sobre o contencionismo, passivismo judicial.

A perspectiva ativista moderada adotada pela Vara do Trabalho de Patrocínio amparou-se, portanto, nos ideais do *neoconstitucionalismo*, coerente com o paradigma do Estado Democrático de Direito presente na Constituição de 1988.

---

<sup>365</sup> BERGER; LUCKMAN, *A construção social da realidade*, 1999, p. 99.

<sup>366</sup> Cf. CARBONELL, *Neoconstitucionalismo(s)*, 2003.

Com tais pressupostos é que se pode compreender a contribuição do magistrado local como a terceira coluna do tripé institucional de sustentação da implantação do sistema Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG. Este sistema visa à busca equilibrada, no plano da experiência, de uma transição concertada e evolutiva para o paradigma democrático pluralista e participativo das relações de trabalho, no lugar do rompimento abrupto com o “passado” ou da antecipação abrupta do “futuro”.

Uma visualização, ainda que parcial, da dimensão prática dessa função mediadora e pedagógica do órgão jurisdicional local pode ser alcançada a partir dos seguintes aspectos da atuação colaborativa da JCJ:

- a) colaboração nos processos de organização interna da instituição, visando à efetividade dos princípios e das normas estatutárias à garantia de observância dos direitos sociais;
- b) encaminhamento de cópias de decisões acerca dos atos praticados no NINTER – atos de acerto realizados nas sessões de conciliação extrajudicial realizadas no NINTER-Patrocínio/MG –, com vista ao aprimoramento de tais práticas;
- c) intimação dos conciliadores e/ou dos dirigentes sindicais responsáveis pela instituição para prestar esclarecimentos e/ou depoimentos acerca de práticas controvertidas adotadas pelos conciliadores ou questionamentos acerca da legalidade dos atos de acerto de pendências ou de conciliação de conflitos entre trabalhadores e empregadores realizados pelo NINTER;
- d) exteriorização de posicionamento, em tese, acerca de aspectos técnico-jurídicos envolvidos nos debates, no Conselho Interinstitucional (Conselho Tripartite), entre trabalhadores e empregadores;
- e) realização de cursos de rotinas trabalhistas e outras disciplinas auxiliares dos procedimentos de conciliação;
- f) submissão de demandas em curso na JCJ à tentativa de conciliação no NINTER-Patrocínio/MG, como modo de conferir credibilidade e de demonstrar confiança no trabalho da instituição, seguida de análise e avaliação dos resultados e da correção dos procedimentos adotados, segundo as regras estabelecidas no estatuto e na legislação aplicável à espécie; e
- g) participação em reuniões do Conselho Interinstitucional (Conselho Tripartite).

A ampliação do sentido da função jurisdicional não implica a quebra dos princípios fundamentais da imparcialidade, da reserva legal e da abstenção de pré-julgamentos. Implica contudo a transcendência e a substituição da ortodoxia conservadora (contencioso judicial) – que limita o magistrado a uma visão técnico-formalística da realidade sustentada na fórmula

“quod non est in actis non est in mundo”<sup>367</sup> – por um ativismo moderado apto a promover a inserção social do magistrado por intermédio de diálogo social e da concertação social. É certo, no entanto, que a apreensão do sentido do ativismo aqui considerado – praticado pelo magistrado inserido no contexto da instituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG – só é possível sob os pressupostos dos paradigmas epistemológicos da ação comunicativa e da complexidade.

Sob duplo critério de avaliação é que se chega ao sentido do ativismo moderado aqui preconizado:

- a) a aceitação dos pressupostos epistemológicos correspondentes ao princípio da razão dialógica e ao princípio da complexidade como elementos complementares e ampliativos do paradigma clássico que orienta a dimensão cognitiva e pragmática da ação do Poder Público, nas suas múltiplas formas de exercício; e
- b) a aceitação da dimensão ética da ação do Poder Público e a orientação da mesmo segundo os princípios de uma ética de responsabilidade e solidariedade em substituição à ética de intenções (atenta às conseqüências sociais da ação pública).<sup>368</sup>

#### 4.4.1.1 A força pedagógica do diálogo social: a formação do *staff* do NINTER

A participação da Vara do Trabalho de Patrocínio nas atividades de formação do *staff* do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio permitiu o compartilhamento de conhecimentos e experiências, com ganhos recíprocos. Inúmeros *workshops*, mesas-redondas e pequenos cursos permitiram o nivelamento de conhecimentos acerca dos princípios, objetivos, estrutura orgânica, funções institucionais e o *modus operandi* do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG.

A percepção por parte dos atores sociais da sincera e real oportunidade de poderem deduzir perante a autoridade representante do Poder Judiciário suas apreensões, seus problemas, sua versão da realidade e, de muito maior importância, o sentimento de estarem sendo sinceramente ouvidos tornou possível a instituição de uma comunidade real de comunicação.

<sup>367</sup> O que não está nos autos não está no mundo (trad. Livre).

<sup>368</sup> Cf. Capítulo 6 acerca dos desenvolvimentos teóricos relativos à correlação entre os paradigmas da razão dialógica e da complexidade e o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e a ação pública.

A exteriorização das possibilidades e pretensões de todos as partes conduziu, inúmeras vezes, à reconstrução da proposta originária, sob a perspectiva ampla do interesse de todos os participantes.

As ações dos vários atores foram coordenadas a partir do “entendimento”, e não da mera “influenciação” do órgão judicial local. O processo de conformação do projeto de ação comum foi sendo construído e aprimorado ao longo dos procedimentos discursivos entabulados entre todos os envolvidos.

A percepção das vantagens do diálogo em relação às posturas adversariais conduziu à identificação recíproca das diferenças em relação às quais não se cogitava de consensos possíveis. Mas esta abertura bem-intencionada para diálogo permitiu, muitas vezes, o encontro de soluções de compromisso para questões em relação às quais não era possível convergência de interesses.

A busca coletiva de sentido da ordem jurídico-trabalhista, em sua interface direta com a realidade local, descortinou novos horizontes de possibilidades jurídicas na busca de soluções possíveis para os problemas locais.

O debate acerca das conseqüências pragmáticas, a partir de alternativas possíveis, conferia ao conjunto dos argumentos e das sugestões formuladas para o enfrentamento a solução de situações-problemas ou um efeito reflexivo desafiante da criatividade, na busca de novas possibilidades, ainda que circunscritas do princípio da legalidade.

Nessa perspectiva é que a Vara do Trabalho colaborou na organização de cursos, ministrados com diversas motivações e finalidades: curso para as lideranças responsáveis pela implantação do projeto, curso para formação de conciliadores e coordenadores de conciliação e cursos para contadores destinados a compreender a nova dinâmica jurídico-contábil dos acertos trabalhistas rurais.<sup>369</sup> Tais deliberações foram tomadas a partir de propostas encaminhadas

---

<sup>369</sup> Cf. atas de reuniões do Conselho Tripartite do Ninter: a) ata de reunião do Conselho Tripartite do Ninter-Patrocínio/MG realizada em 20/12/1994 que consigna aprovação de plano trimestral de metas relativas à consolidação da estrutura e das atividades da entidade, e medidas concernentes ao treinamento e aperfeiçoamento técnico do seu staf: “primeira etapa do curso para conciliadores/coordenador/contadores (item 3) a ser ministrado por funcionários da JCI e pelo Dr. Antônio Gomes de Vasconcelos, ficando a segunda etapa [para] após a realização do I Encontro de Patrocínio para a Modernização das relações de Trabalho.”; c) ata de reunião do Conselho Tripartite do Ninter-Patrocínio/MG, realizada em 23/02/1995, que consigna a decisão pela realização de “treinamento para os conciliadores atuais e pessoas que possam ser futuros conciliadores e coordenadores, vinte vagas sendo dez indicadas pela classe patronal e dez pela classe dos trabalhadores, será realizado na segunda semana de março. Planeja-se para a segunda semana de março treinamento para contadores, prepostos e cafeicultores”; b) ata de reunião do Conselho Tripartite do Ninter-Patrocínio/MG, realizada em 14/03/2005, que consigna o “programa do segundo curso para conciliadores do Ninter-Patrocínio/MG, no período de março/abril, a ser realizado nas terças e quintas-feiras. Primeiro módulo: o contrato de trabalho; Segundo módulo: classificação dos contratos de trabalho; Terceiro módulo: rescisão contratual e direitos rescisórios; Quarto módulo: especificação das verbas trabalhistas pertinentes a cada contrato de trabalho e seu cálculo; Quinto módulo: direitos e/ou verbas trabalhistas mais comuns na região de Patrocínio; Sexto módulo: remuneração Sétimo módulo: prova do pagamento dos salários; Oitavo módulo: obrigações acessórias; Nono

pela Vara do Trabalho de Patrocínio, que compreendia como medida decisiva para o alcance dos objetivos institucionais do NINTER a qualificação de todos os participantes – de modo especial, os conciliadores e o coordenador de conciliação.

#### 4.4.1.2 Coordenação de eventos técnico-científicos

É mesmo possível, conforme registra Lorenzo Zanetti<sup>370</sup>, que o órgão judicial local tenha cumprido um papel insubstituível no processo de consolidação dessa experiência, do mesmo modo como o foi o papel cumprido pelos demais atores envolvidos, cada qual no cumprimento das responsabilidades assumidas na divisão dos trabalhos.

O papel catalisador desempenhado pelo órgão judicial propiciou a mobilização da coletividade e a abertura dos atores sociais para o diálogo e para a concertação social, resultando daí avanços no sentido da formação de uma consciência coletiva, do reconhecimento da necessidade de alteração dos códigos de conduta e do modo de operar das instituições locais, bem como dos trabalhadores e dos empregadores nas suas relações individuais e coletivas de trabalho.

Na divisão cooperativa dos trabalhos, coube à Vara do Trabalho assumir a coordenação dos eventos técnico-científicos, dentre os quais o *I Encontro de Patrocínio para a Modernização das Relações de Trabalho* e o *II Encontro de Patrocínio para a Transformação das Relações de Trabalho*.<sup>371</sup>

#### 4.4.1.3 Diálogo social e concertação social na administração da justiça local

A interatividade entre Vara do Trabalho e os sindicatos, por intermédio de reuniões realizadas no Conselho Interinstitucional (Conselho Tripartite), permitiu a

---

módulo: o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista Rural. Instrutores Dr. Antonio Gomes de Vasconcelos, Dr. Antonio Bernardes, Dr. Paulo Borges, Quíssio C. Rabelo, Sandra M. Rabelo, Lilian Sueli G. Pinto. Cada entidade representada no Núcleo terá dez vagas. Dr. Antonio responsável pelo programa do curso; Sr. Altair responsável por negociar recurso com o SENAR. Os instrutores serão indicados pelo Dr. Antonio. A ACARPA ficou responsável pelo café. Este curso será isento de taxa”.

<sup>370</sup> Cf. ZANETTI, Núcleo Intersindical ...; in: FUJIWARA; ALESSIO; FARAH, (orgs.) *20 experiências ...*, 1999, p. 128.

<sup>371</sup> Cf. as conclusões desses eventos no ANEXO N.

tematização dos procedimentos e dos princípios adotados nos atos de acerto de pendências e na conciliação dos conflitos entre o trabalhador e o empregador perante a Seção Intersindical de Conciliação Trabalhista, proporcionando aos sindicatos a avaliação e o contínuo monitoramento daquelas práticas segundo critérios de legalidade e de coexistência harmônica com os procedimentos judiciais.

O consenso em torno da indispensável credibilidade, legalidade e legitimidade dos procedimentos não judiciais de prevenção e de resolução conduziu os sindicatos à inserção das normas e procedimentos a serem observados pelos conciliadores, no Estatuto da entidade, inspiradas nos princípios da paridade, da legalidade, da integridade dos direitos dos trabalhadores e da publicidade das sessões de conciliação, destinadas à preservação dos direitos (irrenunciáveis e indisponíveis) dos trabalhadores.

Estabeleceu-se, no âmbito do Conselho Tripartite, o consenso interinstitucional pelo qual a JCJ de Patrocínio forneceria *feed back* contínuo acerca de atos praticados perante a SIC-NINTER<sup>372</sup> e que fossem objeto de questionamento judicial pelas partes envolvidas, com vistas à correção de eventuais falhas. Em outras palavras, estabeleceu-se um sistema reflexivo e retroalimentador das práticas conciliatórias não judiciais.

#### 4.4.1.4 Comunicação de decisões corretivas dos atos conciliatórios extrajudiciais ao Conselho Tripartite

O Conselho Tripartite (Interinstitucional) considerou de grande importância a comunicação aos sindicatos de decisões judiciais ou de fatos de que os juízes tivessem conhecimento no exercício da função jurisdicional, para o aprimoramento dos procedimentos adotados pelo NINTER.

Constitui exemplo dessa modalidade de interação a decisão proferida no processo 1029/96, em 19/12/96, na qual a JCJ de Patrocínio detectou a comunicação de decisão em que se anularam atos praticados pelo NINTER em decorrência da falta de observância pelos conciliadores da regra da paridade e da irrenunciabilidade de direitos, conforme extrato de fundamentos de decisão que se transcreve abaixo:

---

<sup>372</sup> Seção Intersindical de Conciliação Trabalhista do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio.

Verifica-se, em relação aos autores em questão, que se fez desatenção a dois requisitos essenciais para a validade dos acertos realizados no Núcleo, como de regra vem ocorrendo e garantindo a credibilidade da Entidade: a) O Termo de Acerto Rescisório não observou a paridade da assistência, eis que somente um dos conciliadores firmou-o; b) a conciliação celebrada é, na verdade, renúncia de parte das verbas rescisórias lididamente apuradas como devidas em relação ao total líquido recebido. Tome-se como exemplo o TRCT de fls. 99, no qual se apuram devidas, verbas rescisórias no montante de R\$ 179,00, enquanto a famigerada “conciliação” conferiu ao autor Edilson Fernandes Rodrigues a importância de R\$ 126,00 [...] Não se pode apelidar de “conciliação” o que é verdadeira renúncia de direito. E não se pode induzir ao trabalhador a receber menos do que tem direito sob o manto da argumentação de que o mesmo estará “conciliando”. A renúncia, em Direito de Trabalho, é admissível após findo o contrato. Porém, faz-se necessário assegurar ao renunciante a consciência de que estará abdicando de parte de direitos que já integram o seu patrimônio jurídico. Assim, deverá constar declaração expressa e inequívoca do trabalhador de que rejeita receber parte do que é seu. O que é muito pouco provável, salvo na ocorrência de vício de consentimento por erro próprio ou induzido, por outrem. Isto porque nossos mais pobres trabalhadores, quando vão atrás de seus direitos, já escutam a voz de seus estômagos e dos de seus filhos clamando por recursos para matar-lhes a fome. Desta sorte, somente excepcionalissimamente, como decorre dos princípios norteadores do NINTER é que se pode admitir a renúncia consciente de direitos. Trata-se de aplicação desvirtuada dos princípios regentes da transação que se restringe a fatos controvertidos, em relação aos quais as partes resolvem pôr fim à querela mediante concessões mútuas, fazendo tais fatos controvertidos cederem lugar a outra ordem de fatos engendrada mediante consenso. Só então passa-se à subsunção dos fatos à norma, apurando-se daí as conseqüências jurídicas cabíveis, cuja abdicação implica renúncia e não transação ou “conciliação” (como queiram).<sup>373</sup>

Os fundamentos de decisão judicial foram objeto de estudo e discussão de sugestões corretivas dos procedimentos contrários ao estatuto do NINTER e equivocadamente adotados pelos conciliadores. Ao cabo, os sindicatos editaram Ato Normativo Interno estabelecendo procedimentos corretivos a serem observados dos procedimentos conciliatórios desde então.

Tais encaminhamentos destinavam-se à consolidação, na prática da SIC-NINTER, da observância das regras estatutárias concernentes à matéria, estabelecidas pelo Conselho Interinstitucional como condição de possibilidade de coexistencialidade entre os meios judiciais e não judiciais (institucionalizados pelo NINTER-Patrocínio/MG ) de resolução dos conflitos locais.

A boa-fé e a disposição dos sindicatos para acompanhar e monitorar os procedimentos adotados nas práticas conciliatórias foram determinantes para a consolidação e o êxito da conciliação no Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio.<sup>374</sup>

---

<sup>373</sup> Cf. VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de conciliação trabalhista ...*, 1999, p. 480-494.

<sup>374</sup> Cf. Capítulo 6.

#### 4.4.1.5 Função pedagógica da sentença

O concurso do órgão judicial para a consolidação das soluções não judiciais levadas a efeito no NINTER-Patrocínio/MG verificou-se também pela inclusão em suas políticas jurisdicionais da atribuição de uma dimensão pedagógica aos atos jurisdicionais que, direta ou indiretamente, viessem a repercutir nos procedimentos relativos à solução extrajudicial dos conflitos trabalhistas afetos à competência funcional da entidade. A sentença proferida nos autos de número 598/95, que corrigiu omissão do ato de conciliação realizado no NINTER-Patrocínio/MG e condenou o empregador no pagamento complementar de direitos do trabalhador, ilustra a função pedagógica do referido ato jurisdicional em relação à conciliação não judicial. Nesse sentido é que constam da decisão os seguintes títulos: “2.0 O Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista Rural perante a Justiça”, “2.2.1 Breve esclarecimento acerca do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista Rural de Patrocínio” e “2.0.2 Pode o trabalhador que já passou pelo Núcleo ingressar na Justiça para rediscutir questão já solucionada pela via extrajudicial?” dos quais se extrai:

A reflexão que se impõe é a de que ninguém, nem mesmo os sindicatos através de suas convenções coletivas, podem impedir o acesso do trabalhador ou do empregador ao Judiciário Trabalhista para ver discutida uma determinada situação que assim entenda necessário. [...]Mas, o direito de processar alguém é diferente do pedido que faz e a condenação que se quer. Pedir é uma coisa, e obter resultado favorável ao pedido feito é outra. Se o Núcleo age certo, a Justiça não poderá acolher o pedido de quem já passou por lá e ainda reclama. [...]Enfim, a decisão acima, antes que desautorizar os procedimentos do Núcleo, vem fortalecê-los e depurá-los. Importa refletir que se pretende dar definitividade aos acertos realizados lá, há que se atentar para as seguintes situações: a) para outros direitos não rescisórios do trabalhador, em relação aos quais o trabalhador não formulou pedido junto ao Núcleo, e o empregador, por esquecimento ou por outro motivo, também deixou de lembrar aos conciliadores no momento do acerto; b) quaisquer outros direitos do trabalhador, rescisórios ou não, que ficaram esquecidos e não foram quitados durante o contrato ou no momento do acerto rescisório. Velando-se por tais situações e corrigindo-as, o Núcleo se transformará, verdadeiramente, numa casa de justiça e harmonia entre o capital e o trabalho, entre o trabalhador e o empregador, conduzida pelos próprios sindicatos das categorias envolvidas, evitando-se o conflito pelo conflito e propiciando-se a paz nas relações de trabalho, além de se minimizar custos e despesas que sempre se acrescentam quando a forma de solução das questões trabalhistas é litigiosa e judicial.<sup>375</sup>

<sup>375</sup> Cf. VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de conciliação trabalhista ...*, 1999, p. 476.

A atuação pedagógica assumida pela Vara do Trabalho, ao lado da efetiva interatividade com os sindicatos constituintes do NINTER-Patrocínio/MG, por intermédio do Conselho Interinstitucional (Conselho Tripartite), teve sua eficácia demonstrada pela paulatina redução da sobreposição de demandas sobre atos não judiciais de solução dos conflitos, realizados perante o NINTER-Patrocínio/MG a índices inferiores a 2%. A percepção da função corretiva e pedagógica da JCJ por parte de todos os usuários e auxiliares da justiça, ao lado do progressivo aprimoramento das atividades da SIC-NINTER, conferiu ao Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG a credibilidade, legitimidade e a aceitação social por parte de todos os segmentos da sociedade, especialmente dos trabalhadores e dos empregadores, representados pelos sindicatos constituintes da entidade, suficientes para assegurar sua prosperidade e continuidade, a despeito das resistências de ordem corporativa ou ideológica enfrentadas pela instituição.

#### 4.4.1.6 Suspensão consensual de demandas e o encaminhamento do litígio ao NINTER

Por ocasião da criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG não existia autorização legal para a exigência da tentativa de conciliação antes do ajuizamento de ações trabalhistas.<sup>376</sup> O Conselho Interinstitucional, então, adotou posição no sentido de que todas as instituições, em suas respectivas áreas de atuação, deveriam empenhar esforços persuasivos para recomendar às partes em conflitos que encaminhassem suas pendências para a tentativa de resolução não judicial perante o NINTER-Patrocínio/MG.

No âmbito de ação da Vara do Trabalho, tal consenso foi implementado na prática, por intermédio do estímulo à suspensão consensual de demandas inicial ou em estágio mais avançado, desde que com manifesto potencial conciliatório para sua sujeição às vias não judiciais. São exemplos da prática dessa política jurisdicional as determinações

---

<sup>376</sup> Com a instituição das Comissões de Conciliação Prévia, tal norma foi editada por intermédio do art. 625-D da CLT e, por consequência, subsidiariamente estendida aos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, por força da disposição contida no art. 625-H do mesmo diploma legal.

constantes das atas de audiências realizadas nos processos n. 00826/99<sup>377</sup>, n. 00070/99<sup>378</sup>, n. 0048<sup>379</sup>, n. 00955/99<sup>380</sup> e n. 956/99.<sup>381</sup>

Outras vezes, conjugaram-se num só ato múltiplas políticas jurisdicionais, como se extrai da argumentação constante da ata de audiência realizada em 28/04/98, no processo de n. 00199/98, na qual a ação pedagógica e a ação estimuladora da utilização de meios não judiciais disponibilizados pelo NINTER-Patrocínio/MG se apresentam simultaneamente. Dada a sua eloquência performativa, transcreve-se, parcialmente, o teor do documento:

[...] Denota-se a inobservância da cláusula 26<sup>a</sup> da Convenção coletiva das categorias que pertencem as partes; destarte confere-se à parte o prazo do art. 286, CPC, c/c art. 769/CLT para atendimento da referida cláusula, eis que se trata de fato imprescindível à propositura da ação, considerando-se as normas coletivas vigentes e o que consta do art. 7º item XXVI/CF. Transcorrido o prazo, façam-se conclusos os autos. Protestos dos autores [...] Nesse sentido é que, muito respeitosamente, este Juiz Presidente acompanhado pelos nobres pares Juízes Classistas, conclamam dos E. procuradores das partes a atender a norma coletiva cujo cumprimento desejam as partes expressamente como encontra-se registrado em ata para inaugurar o embrião de uma nova advocacia, extrajudicial que tão bem poderá fazer aos jurisdicionados desta jurisdição bem como de todo o País. Não há prejuízo a qualquer de nós o atendimento deste pleito coletivo; ressalta este Juiz Presidente que esta espécie de exercício da nobre profissão da advocacia, merece e continuará merecendo retribuição tanto quanto ou melhor que aquela realizada extrajudicialmente, porquanto aumenta a sua responsabilidade em dois aspectos: a) o comprometimento com a solução consensual do conflito, tanto quanto possível, o que exigirá de nós do profissional desempenho de habilidade, que, infelizmente

<sup>377</sup> Cf. Ata de audiência realizada 28/10/1999 (fls. 07) “[...] Indagadas pelo Juízo as partes mencionaram que não houve tentativa conciliatória perante o NINTER. Considerando a fundamental importância de sempre tentar a conciliação perante o NINTER o Juízo aconselhou as partes que assim o procedesse, o que foi acatado. As partes se reunirão no Núcleo no dia de hoje às 13h devendo o recte noticiar nos autos através do competente fornecimento do termo de conciliação ou de encaminhamento” [Fonte: Cópia xerográfica extraída do original, em poder deste pesquisador].

<sup>378</sup> Ata de audiência realizada em 24/03/1999, processo n. 0070/99: “As parte comparecerão ao NINTER para tentativa de conciliação naquele órgão, devendo comunicar, no prazo de 10 dias, o resultado do ocorrido, ficando adiada a audiência para o dia 12-4-99, às 9:45h, cientes as partes. Não havendo acordo as partes trarão aos autos o termo de encaminhamento expedido pelo NINTER sob pena de arquivamento. Encaminhe-se ao Núcleo cópia da presente ata solicitando informação do caso acima acerca do destino da presente controvérsia”. [Fonte: Cópia xerográfica extraída do original constante dos arquivos da Vara do Trabalho de Patrocínio]. Cf. Ata de audiência realizada em 12/04/99 o caso foi conciliado perante o Ninter-Patrocínio/MG, conforme os seguintes termos: “[...] Conforme ofício e documentação proveniente do Núcleo Intersindical as partes solucionaram sua questão pela via extra judicial. Homologa-se o acordo celebrado perante o Núcleo para surtir todos os seus efeitos legais. Intimem-se ambas as partes bem como o núcleo intersindical. [Fonte: Cópia xerográfica extraída do original constante dos arquivos da Vara do Trabalho de Patrocínio].

<sup>379</sup> Cf. Ata de audiência realizada em 12/04/99, processo n. 0048/99: “[...] As partes comparecerão ao NINTER para tentativa de conciliação naquele órgão, devendo comunicar, no prazo de 10 dias, o resultado do ocorrido, ficando adiada a audiência para o dia 24-5-99, às 9:40h, cientes as partes”. [Fonte: Cópia xerográfica extraída do original constante dos arquivos da Vara do Trabalho de Patrocínio].

<sup>380</sup> Cf. Ata de audiência realizada em 02/12/1999, processo n. 955/99: “Encaminhe-se ao Núcleo cópia da presente ata, devendo o responsável pela seção de conciliação comunicar a este Juízo acerca dos resultados da tentativa extrajudicial. Deixa-se de designar audiência devendo a secretaria diligenciar junto ao Núcleo no prazo de 5 dias acerca do resultado.” Fonte: Cópia xerográfica extraída do original constante dos arquivos da Vara do Trabalho de Patrocínio.

<sup>381</sup> Idem, processo n. 956/99. Fonte: Cópia xerográfica extraída do original constante dos arquivos da Vara do Trabalho de Patrocínio.

o ensino jurídico nacional ainda não nos ofereceu, qual seja a aptidão para negociar e mediar os conflitos regada pelo profundo conhecimento da técnica; b) a responsabilidade por fornecer à parte orientação o mais esmerada possível quanto a seus direitos e obrigações. Assim naquela aptidão acima referida há de ser perseguida por todos nós, por sua própria conta e assim inaugurar uma prática profissional condizente com a atual realidade e com os verdadeiros anseios dos litigantes. [...] <sup>382</sup>

Nesse caso, como na quase totalidade de todos os demais encaminhados àquela entidade, o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG logrou solução satisfatória sob os múltiplos pontos de vista da agilidade da solução, da satisfação das partes e da imediata quitação do débito pelo empregador. A resposta da entidade, por intermédio do OF. NICTRP 02/98<sup>383</sup>, revela, mais que isso, a aptidão da via informal para tratar detalhes de difícil apuração no sistema adversarial de resolução de controvérsias, a singeleza e o ínfimo valor patrimonial resultante dos cálculos do acordo celebrado (R\$29,75). Custa acreditar que a pendência apresentada era merecedora do ajuizamento de uma demanda judicial para a sua solução. O custo social, burocrático e público é desproporcionalmente intenso diante da facilidade, destreza e ausência de qualquer ônus para o trabalhador nos procedimentos extrajudiciais.

O custo unitário do procedimento de conciliação no NINTER é de, aproximadamente, R\$3,00. O tempo gasto comprova-se a partir da data da ata de audiência (28/04/98) que encaminhou o caso ao Núcleo e da data do ofício que dá notícia da conciliação realizada naquela entidade (05/05/98). Cumpre atentar ainda para o fato de que o trabalhador esteve assistido pelo conciliador representante do respectivo sindicato e por seu advogado. Resolução extrajudicial de pendências ou conflitos que ainda não foram objeto de demanda se consuma no prazo médio de 3 (três) dias.

<sup>382</sup> Fonte: Cópia xerográfica extraída do original constante dos arquivos da Vara do Trabalho de Patrocínio.

<sup>383</sup> Cf. OFÍCIO NICTRP n. 02/98: “Mui respeitosamente comparecemos a digna presença de Vossa Excelência, para informar que com relação ao processo no. 199/98, em que são partes Edna Gomes da Silva e Clovis de Matos e outros os quais compareceram espontaneamente perante esta entidade e declararam que queriam proceder ao seu acerto rescisório. [...] Outrossim, esclarecemos que com relação aos demais pedidos, quais sejam adicional de 50% sobre as horas extraordinárias, foi observada a convenção coletiva da classe sendo-lhes lida a cláusula convencionada, havendo concordância das partes com relação a mesma após lhes esclarecido. No tocante as horas “in itinere” a mesma colocação anterior. Com relação a medida a ser superior ultrapassando 40 litros por medida, fomos informados pelas partes que trata-se de um latão de 200 litros cortado na marca de 120 litros e que os quarenta litros que ultrapassavam ficava após o término do latão. Que eram os próprios reclamantes quem na maioria das vezes faziam a medida do café, que quando mediam colocavam a medida correta no término do latão. Perguntado aos reclamantes, pelos conciliadores, se os 40 litros que eram colocados ao final do latão de medida, não iam para o chão, pois a medida que ultrapassava não seria suportada num monte, concordaram que realmente o monte que era colocado ao final do latão era uma diferença pequena que não lhes traria prejuízo. Esclarecidas as partes, celebrou o acordo no valor de R\$ 29,75 nos moldes do documento em anexo”. Fonte: Cópia xerográfica extraída do original constante dos arquivos da Vara do Trabalho de Patrocínio.

Com o aumento da credibilidade do NINTER-Patrocínio/MG, as próprias partes, ao vislumbrarem a possibilidade de solução consensual de suas demandas e pretendendo antecipá-las, passaram a procurar e a resolver suas pendências no NINTER-Patrocínio/MG, como bem o demonstra a ata de audiência realizada em 10/05/00, processo n. 00281<sup>384</sup>, ou, mesmo, simplesmente acorriam ao NINTER-Patrocínio/MG, apesar da pendência de ação judicial já ajuizada.<sup>385</sup>

Nesses casos, o NINTER, por sua iniciativa, passou a proceder a comunicação do evento ao órgão jurisdicional, quando as partes faziam incluir no acordo extrajudicial matérias objeto da demanda pendente. Os ofícios-resposta relativos à suspensão do processo de n. 00070/99 e a in complementaridade das ações do NINTER-Patrocínio/MG e da Vara do Trabalho na administração da justiça local são exemplos desse procedimento.

A adoção de “política jurisdicional” no sentido da priorização da tentativa conciliatória perante o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio contribuiu para a credibilidade do sistema, até mesmo em relação a acerto preventivo de quaisquer pendências entre trabalhadores e empregadores rurais. A paulatina afirmação das atividades do NINTER promoveu na região a ampliação do acesso à Justiça. Na medida em que grassou na região a cultura da realização preventiva de acertos e pendências trabalhistas, independentemente da existência de um conflito, o trabalhador passou a contar com um instância de conferência e de correção de seus acertos, à qual os setores patronais aderiram espontaneamente. De sorte que, não obtido o acerto, o acordo, o trabalhador passou a ser automaticamente orientado e encaminhado à Vara do Trabalho, que, com isso, passou a solucionar com profundidade e agilidade os casos que, excepcionalmente, não tivessem êxito na via não judicial. Foi instituído, mediante negociação entre os sindicatos, o Termo de Encaminhamento Judicial, para os casos não solucionados pelo NINTER. O procedimento é deveras impressionante para uma cultura patronal írrita e avessa à Justiça.

---

<sup>384</sup> Cf. Ata de audiência realizada em 08/05/2000 no processo de n. 281/00: “As partes pediram que querem ir ao Núcleo e o fazem agora face ao agendamento de sessão conciliatória ainda para esta tarde. Suspenda-se o processo e aguarde-se resposta do Núcleo pelo prazo máximo de 5 dias e após façam-se conclusões os autos.”

<sup>385</sup> Cf. Ata de audiência realizada em 30/08/1999 no processo de n. 602/99: “Homologa-se o acordo de fls. nos termos da petição firmada pelo Dr. Antonio Bernardes e do Termo lavrado pelo Núcleo Intersindical de Conciliação”. Fonte: Cópia xerográfica extraída do original constante dos arquivos da Vara do Trabalho de Patrocínio.

#### 4.4.1.7 Retorno do caso ao NINTER para retificação de erro

Em casos de solicitação ou anuência das partes interessadas e sob critérios de bom senso, casos em que se apresentavam indícios inequívocos de erros cometidos nos acordos ou acertos de pendências realizadas perante o NINTER-Patrocínio/MG, procedia-se ao retorno do caso para reexame e retificação, sem prejuízo do andamento do processo. Ilustra a adoção desse procedimento o excerto de ata de audiência reproduzido a seguir:

[...] Encaminhe-se o presente caso imediatamente ao Núcleo para que a coordenadora ainda nesta data possa designar horário para atendimento e ratificação do acerto. [...] Este Juízo solicita ao núcleo que encaminhe ofício esclarecendo o desfecho deste caso para averiguar a necessidade ou não do encaminhamento desse caso ao conselho Tripartite do Núcleo para as providências que se fizer necessárias. Pendências indicadoras de irregularidade e impropriedades nos acertos realizados conforme os termos de rescisão homologados no Núcleo: a) falta de entrega da documentação do FGTS, caso o autor não tenha pedido rescisão antecipada do contrato; b) consideração de importâncias salariais decorrentes do contrato de trabalho como “EMPREITA”, não incluindo-as na remuneração base de cálculo para o acerto e nem na CTPS do autor; c) falta de demonstração da planilha de cálculos através da qual se encontrou o salário base de cálculo de acerto de R\$152,62 (no caso da Maria) e R\$ 170, 57 (no caso do Manoel); d) Obscuridade na declaração da causa do afastamento nos TRCTS de fls. 6 e 7 onde consta: “fim antecipado do C.T.-empregado” (esta expressão é obscura e não esclarece quem deu a causa do término do contrato); e) regularização da anotação do salário na CTPS dos autores; f) enfim, o papel de amenizar as insatisfações das partes não foi cumprido pelos conciliadores já que o autor continua não esclarecido e insatisfeito com o acerto procedido lá. [...]<sup>386</sup>

#### 4.4.1.8 A valoração de indícios e provas levantadas nos procedimentos de conciliação não judicial. O depoimento *ex officio* dos conciliadores

A extraordinária força probante de declarações proferidas ou de documentos produzidos pelas partes nas sessões conciliatórias realizadas na SIC-NINTER relativamente a fatos litigiosos reproduzidos em ações judiciais tornou-se de extrema importância na aplicação judicial do princípio da primazia da realidade no âmbito da jurisdição local.

A espontaneidade e a informalidade reinantes nos procedimentos extrajudiciais favoreciam, em regra, o consenso das partes quanto aos fatos jurígenos alegados.

<sup>386</sup> Cf. Ata de audiência realizada em 08/05/2000 no processo n. 0053/00 Fonte: Cópia xerográfica extraída do original constante dos arquivos da Vara do Trabalho de Patrocínio.

Passou-se a detectar que, com freqüência, no ajuizamento de ações anulatórias de atos conciliatórios praticados no NINTER procedia-se à alteração das causas de pedir em relação aos fatos espontaneamente esclarecidos pelas partes no procedimento conciliatório extrajudicial. A confrontação ou a acareação entre as declarações judiciais e não judiciais em sua quase totalidade sempre resultavam em retrocesso das partes nas suas alegações em favor dos fatos apurados na instância extrajudicial.

Nesse sentido, o Núcleo passou a contribuir para o aprimoramento da instrução processual e para o fortalecimento da aplicação de princípios ético-processuais nas demandas provenientes da área de atuação do NINTER-Patrocínio/MG.

De resto, o órgão judicial ganhou maior credibilidade e respeitabilidade por neutralizar chicanas e outros expedientes causadores de desilusão e descrédito na Justiça.

O registro constante da ata de audiência realizada no processo n. 00081/00 revela a importância da adoção dessa política jurisdicional por parte da Vara do Trabalho de Patrocínio:

24/02/2000 [...] Ouvidos o autor, a coordenação do núcleo intersindical e conciliador José Humberto estes asseguraram que ao acerto procedido no TRCT de fls. 14 foi realizado considerando que o contrato celebrado entre o autor e o recdo fora de experiência conforme documento de fls. 13. Inquirido o autor sobre o contrato de fls 13 este negou a autenticidade da assinatura constante do documento. Por grata felicidade encontra-se nesta audiência o D. representante do Ministério Público Dr. Anemar Pereira Amaral que conferiu juntamente com este Juízo o doc. de identidade do autor confrontando-o com a assinatura lançada no referido contrato e demais docs. constantes dos autos. Este Juízo acompanha a conclusão do I. representante do Ministério Público de que é inequívoca a autenticidade da assinatura dispensando mesmo a prova grafotécnica que seria inútil, dispendiosa cujo custo não se sabe a quem atribuir neste ato já que o trabalhador não tem condições de pagar. Desta sorte verifica-se a lisura do procedimento do Núcleo intersindical, devendo a secretaria encaminhar ofício ao diretor executivo e a coordenadora acompanhado de cópia da presente ata com os elogios e estímulos deste Juízo ao staf do Núcleo.<sup>387</sup>

Além do revigoramento do princípio inquisitório na instrução, merece destaque a convocação *ex officio* do coordenador e dos conciliadores da SIC-NINTER para prestar esclarecimentos, na condição de testemunhas do juízo, acerca de queixas e/ou irregularidades apontadas pelas partes em ações judiciais sobrepostas aos atos de conciliação por eles promovida. Ilustra, na prática, essa medida o registro constante da ata de audiência realizada no processo n. 00053/00:<sup>388</sup>

---

<sup>387</sup> Fonte: Cópia xerográfica extraída do original constante dos arquivos da Vara do Trabalho de Patrocínio.

<sup>388</sup> Cf. Ata de audiência realidade em 08/02/2000. Fonte: Cópia xerográfica extraída do original constante dos arquivos da Vara do Trabalho de Patrocínio.

Que foi dito pelas partes que o Sr. Sebastião, representante dos empregados perante o Núcleo teria dito que não seria necessária a anotação da carteira de trabalho do recte. Nesse sentido declaram as partes que foi feito um acordo perante o Núcleo com relação ao emprego de abril de 94 até agosto de 99 sem que tivesse sido anotada a CTPS em função de orientação do Sr. Sebastião [...].

O conjunto de medidas correspondente a tais políticas jurisdicionais adotadas pela Vara do Trabalho de Patrocínio no seu relacionamento com o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio constituiu um dos aspectos mais importantes da participação da Justiça local no movimento de consolidação e no êxito do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio.

#### 4.4.1.9 O princípio da proatividade do processo

De significado social mais abrangente ressalta-se a política jurisdicional adotada pela Vara do Trabalho no sentido da atribuição de efeito proativo a processos de dissídios individuais conexos a interesses mais abrangentes da comunidade como um todo, das categorias representadas pelos sindicatos instituintes do NINTER-Patrocínio/MG (interesses coletivos ou difusos, direitos individuais homogêneos). Significava a possibilidade de pedido de inclusão da questão nas pautas do diálogo social promovido pelo Conselho Tripartite (Interinstitucional) do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. Identificada a presença subjacente de tais interesses nos litígios interpartes, assim como a abrangência social ou coletiva da questão litigiosa para além dos interesses individuais das partes, a questão era levada ao conhecimento das demais instituições locais, em sessão do Conselho Interinstitucional (Conselho Tripartite). Isso para o aprofundamento de diagnóstico interativo e multifacetário sobre a mesma, bem como para o estudo da possibilidade do concerto de ações institucionais orientadas para a busca da efetividade da legislação trabalhista e a melhoria das relações de trabalho e das condições do trabalhador (efeito proativo do processo).<sup>389</sup>

---

<sup>389</sup> Cf. no Capítulo 6 sobre o Projeto Piloto e Procedimento Voluntário Comprobatório ilustrativos desta política jurisdicional.

Os dissídios individuais podem contemplar questões cujo “pano de fundo” sejam problemas trabalhistas ou questões sociais vinculadas à organização social de interesse público ou de toda a coletividade. No caso de existência de um Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista no âmbito da categoria a que se refere a questão, o magistrado do trabalho tem à sua disposição o respectivo Conselho Tripartite como instância de diálogo e concertação social. Nesse caso, o magistrado cujo grau de comprometimento social lhe faça parecer insuficiente o paradigma contencionista (“*quod non est in actis non est in mundo*”) poderá, nos termos da nova Constituição e nos limites de um *ativismo judicial moderado* compatível com os deveres funcionais da magistratura, incluir no conceito de jurisdição a extensão do empenho judicial pela efetividade da ordem jurídica para além dos limites do processo. A ampliação do sentido da jurisdição implica a superação do paradigma do liberal-individualista-formalista do Estado liberal pelo paradigma comunicativo-solidário-princípioalista do Estado Democrático de Direito, presente na Constituição de 1988.

Nesse sentido, a atribuição de efeito proativo a processos relativos a demandas individuais implicam a aceitação da possibilidade de adoção de medidas interinstitucionais, a partir do NINTER-Patrocínio/MG, visando a um esforço de atuação interinstitucional cooperativa em situações de lesão de coletiva de direitos sociais homogênea

Em termos pragmáticos, a detecção dessas situações a partir dos autos de dissídios individuais implicava a comunicação, mediante ofício, ao Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, cabendo aos sindicatos, uma vez informados, deliberar sobre a instauração de procedimento de diálogo e concertação social para a busca consensual de solução mais adequada para a situação apresentada.<sup>390</sup>

---

<sup>390</sup> O teor da ata de audiência realizada em 29/11/99 no processo n. 00943/99 revela o sentido concreto da adoção dessa política jurisdicional: “Em atenção a normas coletivas firmadas pelos sindicatos dos trabalhadores e empregadores rurais desta região e para prestigiar a iniciativa destes no sentido de prevenir e não cultivar os conflitos e para atender o espírito da norma inserta na CF/88, art. 7º inciso 26, após redobrado esforço para encurtar a peregrinação e o destarte das partes, é que este Juízo com este mesmo objetivo determina a suspensão destes autos e o encaminhamento do caso aos Sindicatos das partes, através de instituição criada para este fim – NÚCLEO INTERSINDICAL DE CONCILIAÇÃO TRABALHISTA DE PATROCÍNIO para uma vez mais criar novo espaço de entendimento entre as partes que deverá ser viabilizado no prazo mais breve possível. Pedese à coordenação do núcleo que faça atenção especial a esta situação que corre o risco de se tornar paradigma para uma possível trágica situação do empregador e dos quase 700 empregados enfileirados aguardando solução real, equilibrada e de bom senso o que é perfeitamente possível se libertada do formalismo desnecessário e belicoso que se pretende imprimir ao processo judiciário. Isto só é necessário quando as partes opõem ao estado intransponível a qualquer outro meio de solução da pendência. Neste caso o juízo percebe tão somente a absoluta inexperiência e desinformação das partes sobretudo da parte do empregador ou de seu representante. Assim o que se espera é que os sindicatos cumprindo o seu dever constitucional livre de quaisquer outros interesses senão das partes possa de maneira mais justa e equilibrada equacionar a situação aqui desenhada. Intime-se o Núcleo Intersindical, a manifestar-se formalmente a este juízo no prazo de 5 dias o encaminhamento dado ao presente caso. Lembrando que se necessário deverá ser solicitada a presença das entidades constituintes do Núcleo, através de seus dirigentes e liderança diretamente relacionadas a estes fatos para que possa assistir a sena que

No mesmo sentido, segue transcrita, por sua importância, a providência adotada na audiência realizada em 28/11/95 relativa ao processo n. 925/95:

Encontram-se presentes nesta audiência o diretor executivo do Núcleo sr Ezequias dos Reis, presidente do sindicato dos trabalhadores rurais de Monte Carmelo, João Diniz de Oliveira e presidente do sindicato rural de M. Carmelo, sr José Carlos S. Mundim e o presidente da Associação dos Cafeicultores de M. Carmelo, Francisco de Assis; vice-presidente da Associação dos Cafeicultores de M. Carmelo, sr Lúcio C. Monteiro e diretor executivo da associação dos cafeicultores, sr Oberdam Stringheta. O presente litígio retrata a situação geral vivenciada na região cuja solução extrapola o interesse exclusivo das partes, por isto que as lideranças sindicais e associativas locais compareceram a presente audiência a fim de avaliar solução conjunta e equitativa desta situação que grassa na região. Conveniam neste ato, o NICTRIP, o Sindicato Rural de Monte Carmelo, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Monte Carmelo nos seguintes termos: a) suspensão dos autos de nº. 916/95 a 919/95 e de 925/95 a 929/95, bem como outros com audiência designada para o futuro e que tenham como recdo empresários integrantes da categoria representada pelo Sindicato Rural de Monte Carmelo; [...].<sup>391</sup>

4.4.1.10 O êxito dos meios de prevenção e solução não judicial dos conflitos: o fortalecimento e a credibilidade da Justiça local<sup>392</sup>

A administração da justiça local pela via democrática do diálogo e da concertação social permitiu o reforço mútuo, a harmonia e a coexistencialidade entre os meios oficiais e não judiciais (NINTER-Patrocínio/MG ) de resolução dos conflitos. Experimentou-se com isso vertiginosa redução do número de demandas provenientes do meio rural.

O órgão judicial passou a preservar-se para atuar nos litígios de maior complexidade e elevado grau de litigiosidade, os quais demandam a ação do aparelho estatal com eficiência e presteza.

Ao ter condições de atuar em níveis próximos aos ideais alimentados pela introdução das políticas jurisdicionais aqui expostas, a JCJ de Patrocínio/MG passou a ter condições de pôr em prática o princípio inquisitorial na instrução processual, depurando-a, o mais possível, de práticas, abusivas, antiéticas ou fraudulentas, além da aplicação de normas de

---

vira e dar o encaminhamento político (política sindicais pertinentes) que o problema requer”. [Fonte: Cópia xerográfica extraída do original constante dos arquivos da Vara do Trabalho de Patrocínio].

<sup>391</sup> Fonte: Cópia xerográfica extraída do original constante dos arquivos da Vara do Trabalho de Patrocínio.

<sup>392</sup> Cf. 7.4.2 e 8.2.5, para o aprofundamento do tema sob a ótica do princípio da subsidiariedade ativa e de sua compatibilização com os meios não judiciais de resolução de conflitos, bem como para a visualização dos resultados concretos da atuação do NINTER-Patrocínio no âmbito da solução não judicial de conflitos.

conteúdo ético-processual, de modo a fortalecer a sua credibilidade perante a comunidade local. Do mesmo modo, pôde dedicar-se com mais acuidade ao conteúdo dos acordos judiciais.

#### **4.5 Resumo do capítulo**

O processo de constituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio é de grande relevância para a explicitação da forma inaugural e informal com que se procedeu à interação entre o Poder Público e os sindicatos locais, que serviu de base empírica, *a priori*, para a sua institucionalização. A precedência empírica da teorização permite a conformação neoparadigmática do sentido e do conteúdo das técnicas do diálogo social e da concertação social como um dos suportes indispensáveis à concreção do princípio de democracia integral imanente ao sistema NINTER. Já no seu nascedouro, encontram-se presentes as práticas de “governança” teorizadas nos Capítulos 6 e 7, do mesmo modo que a autodeterminação coletiva no sentido da implementação de formas coletivas autônomas de resolução dos conflitos trabalhistas locais, as quais sinalizam, do ponto de vista empírico, a assimilação, ao lado da “governança”, da teoria da subsidiariedade ativa compreendida como máxima expressão do princípio da dignidade humana e da cidadania e, por isso, como um dos subconceitos que compõem a reconstrução conceitual do princípio de democracia.

Destacam-se no cenário que compõe o contexto de surgimento do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio os seguintes aspectos: vácuo normativo situado entre a abstração das normas instrumentais e as particularidades da realidade local; inadequação de parte significativa das normas instrumentais aos contextos locais; incapacidade de suprimento dessas ausências normativas pela autonomia coletiva em função de fatores culturais e ideológicos impeditivos do avanço da negociação coletiva; círculo vicioso oriundo do vício demandista e da “indústria da demanda”; fomento desta cultura por parte de alguns setores da advocacia trabalhista; obstáculos ideológicos advindos de setores do sindicalismo de confronto; obstáculos advindos da cultura estatocêntrica e legicêntrica instalada em parte dos setores públicos; alarmante déficit de efetividade dos direitos sociais; transformação do órgão judicial em órgão homologador de rescisões trabalhistas e de renúncias de direitos clandestinizadas sob o manto de “transações” conciliatórias; elevação geométrica do volume de demandas judiciais; e o saturamento do órgão judicial.

Essas formas concretas de manifestação da crise da organização do trabalho e, mais precisamente, do modelo de racionalidade que a instrui inserem-se no contexto mais amplo, em que se detectam os seguintes aspectos: crise dos pressupostos epistemológicos sob os quais se erigiu a organização do trabalho – códigos de conduta e modo de operar das instituições – e se desenvolve a prática jurídica; crise de abstração e de generalidade da legislação; distanciamento da norma e das instituições das realidades concretas e locais; excesso de normatização e “ausências normativas” (adequação da norma à realidade); e prevalência da função simbólica dos direitos sociais sobre a sua função emancipatória.

O aspecto central de que se ocupa a presente investigação refere-se à crise epistemológica que se localiza nas bases do pensamento moderno. Os problemas levantados acima encontram suas raízes no reducionismo e na simplificação próprios à filosofia da consciência e à metódica da ciência moderna. A incapacidade do conhecimento jurídico de se conjugar com o conhecimento da realidade em torno de objetivos finalísticos (voltados para o futuro: para o alcance dos objetivos fundamentais da ordem jurídica) cede espaço à persistência de uma prática jurídica voltada para o passado, preocupada ilusoriamente com perquerir ora a vontade do legislador, ora a vontade da própria lei, como se ambos pudessem existir de per si.

A aceitação de uma transformação neoparadigmática no âmbito das ações pública e sindical, mediante o reconhecimento da natureza intersubjetiva (dialógica) de todo conhecimento e complexidade do real (de todo objeto do conhecimento percebido nas suas inelutáveis interligações com os respectivos contextos) conduz a uma reforma trabalhista a ser desencadeada a partir de uma alteração cultural evolutiva, cuja única forma viável para sua concreção é a democratização (democracia integral) da organização do trabalho e da administração da justiça, mediante a participação dos destinatários da ação pública nos processos de conhecimento e de formação da opinião e da vontade de toda e qualquer autoridade no exercício do Poder Público, em procedimentos discursivos realizados em espaços institucionalizados de participação, real e efetiva, como o do sistema NINTER.

Nesse sentido é que o processo democrático originário e conducente à institucionalização de práticas informais no sistema NINTER motivou os destinatários da ação estatal a participarem dos processos decisórios que envolviam o interesse público, social e coletivo, no âmbito da administração e da jurisdição local. Alcançou-se um sentido de interação permanente e dinâmico entre a autonomia pública e a autonomia coletiva, assim como de autodeterminação coletiva, em que aos sindicatos passaram a incumbir toda e qualquer atividade ou serviços concernentes às respectivas categorias, para os quais tinham

aptidão e competência, dispensando, o máximo possível, a mão tutelar do poder estatal: princípio da subsidiariedade. E, em consequência da absorção do princípio da subsidiariedade como desdobramento dos fundamentos da República brasileira, logrou-se um sentido forte de auto-regulação coletiva e de composição autônoma dos conflitos individuais e coletivos das categorias envolvidas, mediante a implementação de quaisquer das técnicas não judiciais de resolução dos conflitos coerentes com o Direito do Trabalho e para cujo exercício os sindicatos estejam aptos.

Em torno dessas perspectivas é que a iniciativa espontânea de atores sindicais e de representação de classe locais que buscavam o diálogo e a interação, inclusive com o Poder Público, para o enfrentamento dos problemas locais, de resto da questão trabalhista local, transformou-se num amplo e duradouro movimento interinstitucional, que acabou por consumir-se na institucionalização do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio.

Embora a iniciativa tenha emergido de forças comunitárias, constituiu-se em aspecto decisivo a resposta do órgão judicial local, expressiva de uma concepção teórica que se passa a designar por um *ativismo prudente e moderado*, o que, na prática, traduziu-se na formulação de uma “política jurisdicional” aberta ao diálogo e à concertação social, explicitada de modo inequívoco e, ao mesmo tempo, restrita aos limites institucionais da ação dos agentes do Poder Judicial, no exercício da cidadania.

Ao tomar lugar no processo de diálogo social e de concertação social então inaugurados, o órgão judicial pôde exercer o papel de mediador social das entidades de classe locais em torno da iniciativa de buscar soluções sistêmicas para os problemas trabalhistas locais, de fomento à adoção de medidas preventivas dos conflitos do trabalho e de meios não judiciais de resolução de conflitos individuais e coletivos, de participação ativa nos procedimentos reservados ao diálogo social e à concertação social acerca da questão trabalhista local e de participação e colaboração na busca de soluções e na adequação dos procedimentos aos princípios da legalidade e da proteção aos direitos sociais.

A assunção de tais atribuições concernentes a uma jurisdição proativa (*lato sensu*) implicou, com efeito, um esforço de revisão dos pressupostos epistemológicos do conhecimento e da ação (pública).

Do mesmo modo, as relações sindicais passaram por uma transformação sindical considerável. A ação sindical, antes exclusivamente de confronto e adversarial, assumiu contornos preponderantemente negociais. A detecção de problemas e questões para os quais o enfrentamento e a busca de soluções eram de interesse comum fez emergir, ao lado da ação

sindical unilateral (de cunho reivindicativo por parte dos trabalhadores e de resistência por parte dos empresários), uma modalidade de ação sindical baseada na parceria ou na união de esforços dos trabalhadores e empresários. Os primeiros resultados e os ganhos recíprocos tornaram-se fatores decisivos para a consolidação e o amadurecimento do processo de institucionalização do NINTER, cuja função, sob este ponto de vista, era a de delimitar os pontos de interesse comum em relação aos quais os sindicais despenderiam esforços conjuntos na consecução de seus objetivos de promover a democratização da gestão da organização do trabalho e da administração da justiça nos termos indicados acima, sem prejuízo da autonomia e da ação unilateral de cada um, de acordo com as respectivas políticas sindicais.

A percepção da necessidade da preservação da autonomia e da incolumidade das funções institucionais de cada uma das instituições participantes foi determinante para a institucionalização do espaço de diálogo e de concertação social posto a serviço da interação e da integração das ações dessas instituições e para que fosse possível assegurar relações simétricas e não burocratizadas entre os participantes. Foi preciso, principalmente, assegurar a todos os atores institucionais envolvidos iguais possibilidades de participação: a) na elaboração de diagnósticos regionais; b) na escolha temática; c) nos procedimentos argumentativos preparatórios dos processos deliberativos; e d) na formulação de proposições. Essa participação igualitária tornou-se indispensável, sobretudo, na construção de visões sistêmicas e multifacetárias das questões trabalhistas locais e na identificação de situações capazes de convergir simultaneamente os interesses sociais, públicos e coletivos. Ao lado do diálogo e da concertação, as instituições resultantes deveriam permitir o pleno exercício da autonomia coletiva pelos sindicatos signatários, sem qualquer ingerência externa.

As “regas do jogo” deveriam ser estabelecidas num estatuto no qual seriam definidos os princípios, a estrutura e o funcionamento do *sistema* em torno dos objetivos de: conter a explosão da litigiosidade na região; institucionalizar e perenizar o diálogo e a concertação social; prestar assessoria aos trabalhadores e empresários como forma de prevenir conflitos; disponibilizar procedimentos assistidos e orientados de acerto de pendências no curso do contrato de trabalho ou após seu término; implantar a conciliação não judicial, além da mediação e da arbitragem, estas últimas à medida do amadurecimento e da consolidação do sistema; aprimorar, ampliar e desburocratizar os procedimentos de negociação coletiva, instituindo um “estado permanente de negociação coletiva” entre os sindicatos; afirmar compromissos éticos entre os participantes institucionais do diálogo e da concertação social; distinguir as ações e prerrogativas da competência exclusiva de cada uma das instituições; definir os limites e as possibilidades da interação e da concertação social; e

explicitar as regras de garantia plena de participação dos procedimentos discursivos em condições de iguais respeito e direitos mútuos.

A institucionalização foi percebida como meio indispensável à concretização desses objetivos. Em termos da teoria sociológica de Berger e Luckman, ela representou a tipificação recíproca de ações compartilhadas e habituais entre os atores sociais protagonistas do sistema, como forma de assegurar a *interiorização* de compromissos jurídicos (intersindicais) e éticos (interinstitucionais) entre todos os participantes. Tratou-se, portanto, de exteriorizar e definir o significado da instituição emergente. As idéias-diretrizes, fundantes, a partir das quais se definiram os objetivos alinhados acima, sintetizam-se no escopo do processo de institucionalização definido no sentido geral de: promover o diálogo, o entendimento, a coerência, a harmonia e a coordenação de atores sociais cuja ação repercute no mesmo espaço e nos mesmos contextos de realidade; apreender a realidade local, com a máxima amplitude, na sua dinamicidade e complexidade; e promover a democratização (num sentido substancial, e não somente formal) da organização do trabalho.

Cuidou-se de constituir um sistema de baixo nível de institucionalização (Hauriou) que, no entanto, fosse suficiente para assegurar a manifestação de comunhão entre as instituições (em nível primário, em relação aos sindicatos signatários, e em nível secundário, em relação às demais instituições locais dispostas ao diálogo e à concertação social). O nível primário de comunhão implica vínculos jurídicos, enquanto o nível secundário, vínculos éticos.

O NINTER foi compreendido como um *locus* da ação coletiva e da ação pública comunicativa, baseada no diálogo e na concertação social, com uma estrutura institucional de participação efetiva dos sindicatos na gestão da organização do trabalho e da administração da justiça, em todos os casos, com resguardo da autonomia das instituições, até mesmo, pela adoção de medidas aparentemente triviais, como a adoção da regra do registro do conteúdo das sessões do Conselho Tripartite do NINTER em livro de atas destinado a esse fim e a garantia de participação dos assessores jurídicos dos sindicatos nas respectivas sessões.

A primeira ação transformadora do NINTER desencadeou-se no sentido da implementação da conciliação não judicial de conflitos – assistida pelos sindicatos (paritariamente), por intermédio de representantes sindicais nomeados mediante consenso dessas instituições, segundo critérios de aptidão técnica e política para o exercício da função –, a qual teve como escopo: desestimular o uso do órgão judicial como substituto do sindicato dos trabalhadores na sua função de prestar assistência rescisória; instituir meios paritários e legítimos de acerto de pendências de trabalhadores com menos de um ano de trabalho; pôr

fim às demandas judiciais simuladas; e implantar a tentativa de conciliação antes do ajuizamento da ação trabalhista.

Compreendeu-se que essa primeira frente de atuação destinava-se a atuar tão-somente no âmbito dos sintomas e dos efeitos de uma crise sistêmica de maior abrangência. Sem embargo, as regras de investidura dos conciliadores, em suas funções, contemplavam a preparação técnica e a submissão de cada qual à criteriosa escolha, formação e aprovação recíproca dos sindicatos. Correspondem ao grau de responsabilidade e importância social atribuído à atividade conciliatória, tanto quanto às demais frentes de atuação daquela instituição. Compreendeu-se também que o reconhecimento do trabalhador e do empregador como sujeitos e protagonistas da melhor solução para suas questões cotidianas, tanto quanto possível, implica o reconhecimento de sua dignidade e da capacidade de deliberar sobre o seu destino (cidadania), em coerência com a idéia de democracia substantiva presente nos fundamentos do Estado Democrático do Direito inscrito na Constituição Federal.

Contudo, a busca da efetividade dos direitos sociais, associada à percepção da necessidade de adequação das regras instrumentais de Direito do Trabalho aos contextos de realidade locais para o alcance desse objetivo, foi determinante para a institucionalização de procedimentos e de funções conducentes à ampliação das funções da negociação coletiva e à concertação de programas de ação interinstitucionais, cuja realização implicou a compreensão e a assimilação de práticas inspiradas num princípio de democracia não formal e em novos pressupostos de compreensão da ação pública e da ação sindical.

Se tais pressupostos não se tornaram imediatamente explícitos, a adoção das práticas do diálogo social e da concertação social intuitivamente percebidas como viáveis e necessárias revela os efeitos de uma transformação paradigmática cuja explicitação constitui objeto desta investigação.

O processo de consolidação da idéia da institucionalização ganhou forma e força quando a proposta do NINTER foi, pública e oficialmente, chancelada em dois eventos de âmbito nacional, realizados em 1995 e 1997, que contaram com a participação do movimento sindical e dos segmentos públicos de representação nacional, regional e local.

A atuação da Vara do Trabalho antecipou, do ponto de vista empírico, o sentido da democratização da jurisdição, cuja expressão, nesta investigação, concerne aos desenvolvimentos teóricos referentes aos subconceitos de jurisdição comunicativa e ativismo moderado e prudente que integram o sentido da democracia integral aplicado à prática das instituições do trabalho. A sua participação no diálogo e nas concertações sociais inaugurais e subseqüentes acabou por evoluir para o desempenho de uma função mediadora necessária ao

equilíbrio das relações interinstitucionais então inauguradas, bem como de colaboração na conformação jurídico-institucional do sistema.

Na afirmação do papel do NINTER, o exercício de uma jurisdição pedagógica relativamente aos atos jurídicos praticados nos procedimentos não judiciais de resolução dos conflitos foi decisivo para o aprimoramento de tais práticas e para a sua paulatina afirmação e reconhecimento públicos. O reconhecimento do espaço institucional e interativo (Conselho Tripartite), absolutamente transparente, tornou possível o acompanhamento e o estabelecimento de diretrizes principiológicas e normativas consensualmente estabelecidas como condição de validade e de reconhecimento dos atos de resolução extrajudicial dos conflitos. Isso assegurou a legitimação dos sistemas, a institucionalização de procedimentos e a legitimação também de programas de ação voltados para a efetivação dos direitos fundamentais dos trabalhadores e para a eliminação de condições de trabalho ofensivas à dignidade do trabalhador na região (cf. Capítulo 8).

A identificação, nos processos judiciais, de problemas e questões sociais relevantes, dotados de interesse público e social, e não limitados ao campo estrito dos interesses individuais das partes litigantes passou a receber atenção compatível com sua importância social. O encaminhamento das referidas questões à deliberação dos sindicatos quanto à sua inclusão nas temáticas do diálogo social e da concertação social levado a efeito ao Conselho Tripartite do NINTER resulta da formulação de políticas jurisdicionais que passaram a conferir à jurisdição exercida no bojo de processos relativos a conflitos individuais um efeito proativo quando o interesse público, social e coletivo neles se apresentava como questões transcendentais. Pela via do Conselho Tripartite, tornou-se possível ao conjunto das instituições do trabalho locais conhecer e atuar no sentido da transformação da realidade, mediante a realização de diagnósticos e da elaboração de programas de ação destinados a esse fim.

O *princípio da proatividade do processo* norteou a atuação da Vara do Trabalho e constituiu-se num dos aspectos de maior relevância no processo de criação do NINTER, tendo sido determinante para a institucionalização do diálogo social e da concertação social, com a participação da Justiça, e para a democratização da jurisdição, compreendida num sentido profundo, cuja teorização aqui se realiza a partir de uma concepção neoparadigmática.

A abertura para o diálogo, o exercício da jurisdição proativa e o conseqüente êxito da solução não judicial dos conflitos, desde seus momentos inaugurais, foram elementos de legitimação da ação pública e das instituições do trabalho e, nesse caso específico, da Vara do Trabalho.

A constituição da Fundação CENEAR também serviu para a personificação da utopia da agregação e da organização democrática dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como precaução e garantia da preservação dos princípios de legalidade e dos procedimentos que tornaram viável a edificação do sistema. A autonomia conceitual e jurídica do sistema NINTER se estabeleceu, desde o princípio, pela via organizacional, com o que se anteviram os graves problemas advindos da inserção de meios não judiciais no âmbito trabalhista sem as devidas cautelas e de forma descomprometida com os princípios históricos e fundamentais do direito laboral. Essa autonomia vem reiterada no Capítulo 5, no âmbito da dogmática jurídica, com o que o sistema desprende-se definitivamente do instituto das CCPs. Como se verá, a criação e o funcionamento do NINTER não se vinculam à lei 9.958/2000, em relação à qual o instituto resguarda inteira independência.

## **CAPÍTULO 5**

### **A AUTONOMIA JURÍDICA DO INSTITUTO DOS NÚCLEOS INTERSINDICAIS DE CONCILIAÇÃO TRABALHISTA**

Cada revolução paradigmática realiza-se em condições logicamente impossíveis.

Morin

#### **5.1 Razões para uma dogmática elementar do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista**

A constatação da necessidade de reconstrução dogmática do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista tem, para os fins desta investigação, sentido multiversátil. Primeiramente, a investigação sobre a sua aptidão para contribuir com a democratização das relações de trabalho situa seu objeto exatamente no ponto em que já se lhe tenha reconhecido autonomia e identidade jurídicas próprias. Esse reconhecimento diz respeito à reafirmação da identidade e da existência do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como instituto jurídico distinto das Comissões de Conciliação Prévia.

Essa primeira razão, embora não seja a mais significativa em termos práticos, é a mais urgente, porque a descaracterização do instituto simplesmente inviabiliza a sua elucidação e o seu aprimoramento. A compreensão das práticas institucionais próprias do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista sofreu drástico processo de distorsão e de reducionismo conceitual, pela ausência de uma abordagem paradigmática relativa aos pressupostos epistemológicos e político-constitucionais que dão sentido ao princípio de democracia que lhe é imanente.

O mais forte obstáculo à introjeção e à adoção de práticas democráticas coerentes com o paradigma do Estado Democrático de Direito são as práticas e hábitos cotidianos que reproduzem, consciente ou inconscientemente, as relações entre o Poder Público/instituições e os cidadãos, e a cultura do Estado autoritário e o modelo de racionalidade (paradigma de conhecimento) que lhe é correspondente. Essa inércia autoritária corresponde a uma neutralização do processo de mudança na organização social e política pretendida pela Constituição Federal. A consolidação de uma cultura democrática e a sua tradução nos

códigos de conduta e nos modos de operar das instituições dependem de um processo histórico de assimilação dos novos princípios político-constitucionais que fundamentam a organização da sociedade brasileira.

A maior dificuldade enfrentada pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista reside no desconhecimento de sua estrutura e funcionamento por grande parte dos setores sindicais e dos setores do Poder Público encarregados da gestão da organização do trabalho e da resolução dos conflitos.

Em parte, essa dificuldade é natural a qualquer movimento que altere paradigmas e estereótipos intelectuais, comportamentais e teóricos. Explicita-se, necessariamente, um estado natural de tensão nas relações entre “determinismos culturais e efervescências da cultura”. Há um formidável determinismo, que pesa sobre qualquer tipo de conhecimento, o qual impõe o que precisa conhecer, como se deve conhecer e o que não se pode conhecer. Trata-se da determinação sociocêntrica imposta aos conhecimentos que se formam na sociedade, provenientes de classe, de castas, de profissões, de seita ou de clã, em meio a tantas outras. Mas é outra espécie de determinismo intrínseco ao conhecimento, que decorre dos princípios organizadores do conhecimento (paradigmas), os quais comandam esquemas e modelos explicativos, governando e controlando, de modo imperativo e proibitivo, a lógica dos discursos, dos pensamentos e das teorias.<sup>393</sup>

O sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista constitui-se como um instrumento político-jurídico – sustentado em novos paradigmas de conhecimento e de ação (da razão dialógica e da complexidade) – que dá seqüência à tendência democratizante da sociedade brasileira, desencadeada pela Constituição de 1988. Essa nova racionalidade contrapõe-se ao modelo corporativo-organicista, produzido por uma concepção cientificista, que concebe a sociedade a partir de idéias fixas, determinísticas e totalizantes, apropriadas por um sistema político autoritário, a qual – exige, portanto, a sua reafirmação como instituto jurídico dotado de autonomia e identidade próprias.

No entanto, a discussão transparadigmática que norteia esta investigação, donde exsurge a base teórica com que se procura demonstrar a função dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista no processo de democratização da organização das relações do trabalho, depende, obviamente, da afirmação da autonomia jurídico-conceitual do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

---

<sup>393</sup> MORIN, *O método 4 – ...*, 2001, *passim*.

Por essa razão, a reconstrução dogmática do instituto apresenta-se, metodicamente, como variável antecedente (a existência de identidade jurídica própria e de autonomia conceitual do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista) à variável independente (aptidão dessas instituições para promover a democratização da organização intercategoriais das relações de trabalho) e às demais variáveis em questão nesta investigação.

Em outros termos, significa dizer que os atributos pressupõem a existência do ente.

Constata-se a necessidade da superação desse obstáculo a partir da identificação, em inúmeras referências ao tema, de uma certa espécie de *doutrinarismo decisionista*, pela qual estudiosos, sem explicitar critérios, avançam construções equivocadas lastreadas no campo da opinião ou de preferências individual-solipsistas. Esse tipo de “doutrina” descuro as fontes originárias e secundárias de pesquisa já existentes, quer sejam as fontes sociológicas ou as jurídico-dogmáticas do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Tais desvios constituem importante obstáculo ao enfrentamento das questões jurídicas, interdisciplinares e paradigmáticas fundamentais, sem as quais não é possível tecer considerações dignas de respeito e acreditação acerca do tema.

Autores de nomeada furtaram-se de tratar os aspectos mais relevantes do instituto, mesmo que para contestá-los.

Impressiona a ausência de referência a elementos essenciais do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, tais como:

- a) o Conselho Tripartite como espaço destinado ao diálogo social entre os sindicatos e as instituições do trabalho: ao diálogo entre a Administração Pública do Trabalho, a Justiça do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho e os sindicatos;
- b) a função preventiva, assistencial (assistência rescisória em contratos de duração inferior a um ano), da Seção Intersindical de Conciliação;
- c) a institucionalização de outros meios não judiciais de resolução de conflitos – mediação e arbitragem, além da conciliação prévia; e
- d) a desburocratização e dinamização da negociação coletiva e a ampliação de sua abrangência para conferir-lhe a função de adequação da legislação relativamente às diferenças regionais e às peculiaridades de cada setor de atividade.

A indagação alternativa que se impõe é: Trata-se de uma consequência da “lei do menor esforço” ou do poder degenerativo dos estereótipos cognitivos, a que se refere Edgar Morin?<sup>394</sup>

O paroxismo desse “estado da arte” encontra-se na inexistência de uma crítica consistente a partir da qual se possa iniciar um debate profícuo. Sem embargo, os resultados e as transformações sociais operadas em favor dos trabalhadores e empregadores locais advindas da atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio ganharam foro de cidadania e serviram como argumento nos discursos de justificação (Klaus Gunther)<sup>395</sup> da lei n. 9.958/2000.<sup>396</sup>

Além de corrigir distorções, a reconstrução dogmática serve à apresentação das características básicas do instituto, com os aperfeiçoamentos advindos da experiência, ao público.

### **5.1.1** A recusa ao diálogo transparadigmático pode ser compreendida como estratégia de resistência à mudança?

A “seletividade” ideológica e a insuficiência paradigmática com que os discursos jurídicos presentes na teoria jurídica, na dogmática e na jurisprudência vêm abordando o tema tem contribuído mais para o obscurecimento e a descaracterização do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista do que para a sua elucidação.

A completa ausência de um diálogo transparadigmático nesses discursos coloca-os numa posição de “petição de obediência” ou, epistemologicamente, autoritária. A omissão ou a mutilação consciente do instituto resultam do que aqui se passa a designar por “silêncio paradigmático de resistência à mudança”.

---

<sup>394</sup> “Efetivamente, há fenômenos culturais de alucinação coletiva, não apenas entre os milhares de crentes que contemplam o sol girando em torno de Fátima, mas também entre os altos universitários e prêmios Nobel que enxergaram a libertação do gênero humano onde se operava a sua escravização. A alucinação, que faz ver o inexistente, junta-se à cegueira, que oculta o existente. Os falsos testemunhos sinceros são numerosos.” Cf. MORIN, *O método 4 – ...*, 2001, p. 30.

<sup>395</sup> Cf. GÜNTHER, *The sense of appropriateness*, 1993.

<sup>396</sup> Cf. no Capítulo 8, minucioso estudo acerca dos resultados relevantes alcançados pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio no período de 1994 a 2006.

A exigência de uma reflexão crítico-paradigmática não satisfeita por esse tipo de doutrina remove para a zona em que se situa o “ponto cego”<sup>397</sup> das transições paradigmáticas o significado das transformações propugnadas pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Tais transformações refletem-se nas práticas cotidianas das instituições, na sua cultura e no seu modo de operar, sempre amparadas na ordem jurídica vigente. As mesmas instituições e a mesma ordem jurídica tradicionais vistas e *operacionalizadas* sob a luz do paradigma do Estado Democrático de Direito (inscrito na Constituição brasileira de 1988 e sob o qual se inspira o projeto da sociedade brasileira) e mediadas pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio alteraram profundamente o cenário de crise na organização do trabalho local. A doutrina, contudo, não logrou estabelecer o diálogo transparadigmático necessário à sua crítica e à elaboração de uma teoria não mutiladora do instituto. As razões para tal omissão encontram-se na luta de interesses, sendo que no jogo entre as forças sociais conservacionistas e transformadoras as primeiras sempre levam alguma vantagem, por terem ao lado o *statu quo*, para cuja manutenção basta a inércia quanto aos seus pressupostos paradigmáticos tidos como absolutamente inquestionáveis. Não é por outra razão que os legítimos interesses dos trabalhadores e empregadores são, freqüentemente, as últimas referências a serem consideradas na trama em que se situa o conjunto dos demais interesses em jogo.

Desde Thomas Khun<sup>398</sup> a metodologia da ciência deixou de ser unitária e absoluta, passando a ser compreendida na sua dependência das crenças e do compartilhamento de uma dada visão de mundo por parte de uma determinada comunidade de cientistas. Khun detectou sobre os pressupostos ou postulados um fundo coletivo de evidências escondidas e imperativas. Tais paradigmas, que contêm os conceitos fundamentais, ou categorias mestras, da inteligibilidade de qualquer discurso, definem o tipo de relação, de atração e de repulsão (conjunto, disjunção, implicação e outras) entre conceitos e categorias. São, para Foucault, aquilo que define as condições de possibilidade de um saber (*arché*), que são objeto de uma verdadeira “arqueologia do saber” (episteme).<sup>399</sup> É nesse nível que o sujeito, por um princípio de rejeição/seleção, “escolhe” as idéias que serão integradas no discurso ou na teoria (e na

---

<sup>397</sup> Trata-se da invocação analógica do fenômeno biológico descoberto pelo cientista Marriot e explicitado por Humberto Maturana, segundo o qual a imagem de um ponto observado quando “cai na zona da retina de onde sai o nervo óptico, que portanto não tem sensibilidade à luz” simplesmente “deixa de ser visto”. É o chamado “ponto cego”. Com efeito, não nos apercebemos do fato de que há uma descontinuidade que devia aparecer. Assim, “**não vemos que não vemos**”. Cf. MATURANA; VARELA, *A árvore do conhecimento...*, 2004, p. 25.

<sup>398</sup> KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003, *passim*.

<sup>399</sup> MORIN, *O método 4 – ...*, 2001, p. 260.

fundamentação das decisões) ou aquelas que serão descartadas ou recusadas.<sup>400</sup> O paradigma parece depender da lógica, mas esta é que é determinada pelo primeiro, que dá aos discursos e às teorias características de necessidade e de verdade. O raciocínio proveniente de outro paradigma parece “exótico”, estranho, e as odéias são confusas, delirantes ou mentirosas. Os argumentos contrários voltam-se contra o contraditor, pelo seu caráter estranho, escandaloso, profanador, absurdo e incoerente. Para sua superação é preciso que surjam novas teses ou hipóteses que não mais obedeçam a este paradigma, à multiplicação das verificações e à confirmação de novas teses onde fracassam as antigas.<sup>401</sup> Há incompreensão e antinomia entre os paradigmas, os pensamentos, os discursos e os sistemas de idéias comandadas por paradigmas diferentes.

O paradigma da ciência clássica não é mais separável do paradigma que comanda a organização das sociedades contemporâneas<sup>402</sup>, e por isso orienta a teoria e a prática do direito. Há um traço comum entre os princípios de organização da ciência, da economia, da sociedade e do Estado-nação: redução/disjunção. É ele que prescreve a utilização cognitiva da disjunção ou da conjunção e que privilegia certas operações lógicas em detrimento de outras.<sup>403</sup> Suas características são: a redução do sujeito pelo objeto; a redução do objeto pelo sujeito; a redução à ordem; e a redução à medida, ao cálculo, em detrimento da qualidade das totalidades e das unidades complexas. É ele também que controlava (e ainda controla, em grande parte) não apenas toda a teoria clássica, mas também a lógica, a epistemologia e a visão de mundo – ordem, unidade e simplicidade.<sup>404</sup> Essa visão atomística (unidades elementares) e determinística ocasionou a expulsão do orgânico e do complexo, com espeque nos princípios da exclusão e do terceiro excluído. Essa disjunção está também presente nas dicotomias público/privado, Estado/sociedade e norma/realidade.

No passado, a despeito do caráter revolucionário do direito burguês em relação ao direito estamentário, ele atingiu seu estágio de maturidade ao se erigir o *método do direito positivo dogmático* (exegético) tributário do método científico e aperfeiçoado pela teoria normativista de Kelsen. O direito tornou-se um *sistema fechado*, deixando de considerar o modo como os homens aplicam as leis e suas conseqüências (realidade). Os juristas teóricos e de ofício passaram a se ocupar somente da norma jurídica legalmente posta. O direito transformou-se num instrumento de preservação das prerrogativas e dos interesses da burguesia.

---

<sup>400</sup> MORIN, *O método 4 – ...*, 2001, p. 262.

<sup>401</sup> MORIN, *O método 4 – ...*, 2001, p. 268.

<sup>402</sup> MORIN, *O método 4 – ...*, 2001, p. 280.

<sup>403</sup> MORIN, *O método 4 – ...*, 2001, p. 262.

<sup>404</sup> MORIN, *O método 4 – ...*, 2001, p. 274 e ss.

A alteração do direito posto foi vedada e limitada à atividade do *prático*, especialmente os juízes. Não há mais a burguesia de antigamente, mas o método jurídico continua praticamente o mesmo. Incumbe, portanto, indagar: A que fins serve a prática jurídica de hoje?

Se o paradigma que orienta a organização do trabalho e a atuação de suas instituições está exaurido pela incapacidade destas de conformar as condutas sociais e de garantir a efetividade dos direitos sociais, a que tipo de interesses serve a conservação do *status quo*?

Interessa, contudo, tão-somente a constatação de que a íntima conexão que se pretende estabelecer entre o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e a realidade que lhe é circundante, por certo, é estranha aos programas de ação das instituições do trabalho cuja prática, no mais das vezes, é consentânea com o pensamento jurídico tradicional. E isso remete à questão paradigmática (6.2.3 e 6.2.4).

## **5.2 Lapsos da doutrina da equiparação entre os institutos dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e da Comissão de Conciliação Prévia**

Neste capítulo, serão pontuadas tão-somente as distinções técnico-jurídicas em sua trivialidade. Reserva-se aos Capítulos 6 e 7 a explicitação das premissas e dos pressupostos a partir dos quais se pode estabelecer uma profunda distinção entre os referidos institutos, quer seja sob o ponto de vista epistêmico, quer seja sob o ponto de vista político-constitucional.<sup>405</sup>

O instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (art. 625-H) não correspondente, não se assemelha, nem é equivalente ao das Comissões de Conciliação Prévia. Muito menos é uma estrutura que abarca um conjunto dessas Comissões.

Desde a edição da lei n. 9.958/2000, que instituiu as Comissões de Conciliação Prévia no Brasil e fez inserir na CLT título correspondente à sua regulamentação, na teoria e

---

<sup>405</sup> A construção teórica da sistemática dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista pressupõe a assimilação dos paradigmas epistemológicos da complexidade e da razão dialógica na gestão da organização do trabalho e nas atividades de interpretação e aplicação da legislação trabalhista. Tais paradigmas conduzem a uma compreensão ampliada do princípio de democracia, que passa a compreender como imanentes ao paradigma do Estado Democrático de Direito a *participação* dos afetados no exercício dos atos de poder que lhe dizem respeito (aqui, compreendidos os atos de interpretação e aplicação da legislação trabalhista por autoridades do Poder Público em qualquer de suas esferas (administração e jurisdição) e a corresponsabilidade dos destinatários da ação do Poder Público (por intermédio das instituições de representação de classe) no cumprimento dos objetivos do Estado Democrático de Direito, nos termos do princípio da subsidiariedade ativa.

na prática, estabeleceu-se errônea equivalência conceitual entre ambos os sistemas. No entanto, o legislador autorizou a aplicação de normas reguladoras do funcionamento das Comissões ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista tão-somente no que couber (art. 625-H, CLT), o que aponta para uma necessária distinção entre os dois institutos. A norma obriga a admitir que existem aspectos pertinentes a estes últimos, em relação aos quais a regulamentação das Comissões é inaplicável.

Desatenta a esse aspecto, a doutrina, a jurisprudência, os atos normativos do Poder Executivo, os decisores e os operadores do Direito do Trabalho, em geral, têm procedido a uma insustentável simplificação e redução conceitual do instituto dos Núcleos Intersindicais, a ponto de equipará-los ao instituto das Comissões de Conciliação Prévia.

José Augusto Rodrigues Pinto e Rodolfo Pamplona Filho, em dissertação doutrinária sobre as comissões de conciliação prévia, destinaram título ao tratamento de “organismos similares preexistentes”. Segundo os autores, a consciência generalizada das deficiências da Justiça do Trabalho levou à “criação e ao funcionamento oficioso de organismos voltados ao exercício da função, hoje reguladora das comissões de conciliação preventiva”, dos quais foram citados como exemplo as experiências de Patrocínio e de Patos de Minas. Nesse sentido, compreenderam que tais experiências ganharam juridicidade a partir do momento em que foram inseridas na estrutura das Comissões de Conciliação Prévia, a exemplo do que dispõe o art. 625-H, CLT, que se refere explicitamente aos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Asseveram os autores:

“Com efeito não tem sentido prever o aproveitamento de ‘Núcleos Intersindicais que vierem a ser criados’ [...] pois eles serão nem mais nem menos do que comissões sindicais ou intersindicais de conciliação preventiva [...]”<sup>406</sup>

O equívoco é flagrante, sobretudo considerando-se que os autores apresentam como prova de sua assertiva o conceito<sup>407</sup> apresentado em *Sindicatos na Administração da Justiça* (1995), escrito por este autor e reformulado em obra posterior (VASCONCELOS,

<sup>406</sup> VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995, apud PINTO, José Augusto Rodrigues; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Manual da conciliação prévia e do procedimento sumaríssimo trabalhista*. São Paulo: LTr, 2001, p. 88.

<sup>407</sup> VASCONCELOS, apud PINTO; PAMPLONA FILHO, *Manual da conciliação prévia ...*, 2001, p. 88: “O NICTRP é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de caráter suprasindical e de composição paritária. O Núcleo deixou de ser eminentemente rural para estender seu campo de atuação aos setores urbanos. Estes incentivados pelo fato de que os problemas do campo foram compostos de maneira satisfatória e adequada dentro da sistemática daquela entidade. O custeio do Núcleo é garantido pelas taxas de serviço (simbólicas) cobradas do empregador, que incide sobre o valor de cada acerto ou acordo realizado e, ainda, pelo aporte de recursos provenientes das entidades sindicais fundadoras, em caso de balanço deficitário. Tudo conforme disposto no Estatuto que tem natureza de norma coletiva. A constituição de pessoa jurídica com tais objetivos está amparada nos princípios constitucionais da autonomia privada, da livre associação e da negociação coletiva”.

Antônio Gomes de *et al. Núcleos intersindicais de conciliação trabalhista – fundamentos, princípios, criação, estrutura e funcionamento*. São Paulo, LTr, 2000) que, de forma alguma sustém a pretendida equiparação conceitual. Ao contrário disso, a doutrina citada registra que:

São objetivos do NICTRP os que abaixo se explicitam. Estudar, analisar e discutir o modo como se verificam as relações de trabalho na região, sob o ponto de vista dos trabalhadores e empregadores para, através da negociação coletiva, adequar a legislação vigente à realidade local, observando suas peculiaridades e características específicas, promovendo, assim, a melhoria, a racionalização e o aperfeiçoamento da relação empregado-empregador. [...] Prevenir litígios através do estímulo das partes ao exercício de seus direitos e cumprimento de suas obrigações trabalhistas e a procederem com boa-fé recíproca nas relações de trabalho. [...] Promover a integração de todos os segmentos envolvidos, direta ou indiretamente, nas relações de trabalho, incluído o poder judiciário trabalhista. [...] O Núcleo cumprirá, ainda, papel pedagógico em relação a trabalhadores e empregadores das categorias representadas pelos Sindicatos signatários. [...] Assistir a rescisões trabalhistas provenientes da cessação de relações empregatícias celebradas no meio rural, buscando a definitividade e a correção do acerto rescisório como forma de prevenir o grande número de litígios de menor complexidade e de modesto valor econômico. [...] Estimular e valorizar a negociação coletiva como meio de adequação da legislação trabalhista à realidade local, bem assim, como modo de prevenção de litígios através do exercício do direito de auto-regulamentação amplamente deferido aos sindicatos a partir da nova Constituição Federal editada em 1988. [...] Promover constante atualização da regulamentação das relações de trabalho com a agilidade necessária à restauração do equilíbrio das relações de trabalho.<sup>408</sup>

Hélio Mário de Arruda e Sônia das Dores Dionísio designaram o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como

[...] entidades comunitárias com a participação dos sindicatos patronais e dos trabalhadores, além de autoridades públicas, que se dedicam à conciliação dos litígios trabalhistas [...] Essas organizações são conhecidas como Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Dado o bom conceito que granjearam no meio jurídico e por terem a mesma atividade-fim, o legislador expressamente as autoriza a participar da conciliação prévia.<sup>409</sup>

Essa perspectiva também não excede aos limites da análise sobre o prisma da equiparação conceitual dos institutos.

Couto Maciel<sup>410</sup> descurou o fato de que o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG instituiu-se por meio de um estatuto, ato jurídico constitutivo da entidade levado a registro notarial, que lhe confere legalidade e existência jurídica, de

<sup>408</sup> VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b, p. 153-154

<sup>409</sup> ARRUDA, Hélio Mário de; DIONÍSIO, Sônia das Dores. *A conciliação extrajudicial prévia*. Belo Horizonte: Editora Líder, 2002, p. 35.

<sup>410</sup> Cf. COUTO MACIEL, José Alberto. Comentários à lei n. 9.958, de 12 de janeiro de 2000. *Revista LTr*. São Paulo: LTr, v.02, p. 178-183, fev. 2000, p. 182.

acordo com o princípio constitucional da livre associação para fins lícitos (cf. 5.4, subseqüente). Descurou mais ainda o fato de que as normas estatutárias da entidade, que operam efeitos perante as categorias representadas pelos sindicatos fundadores, foram incorporadas à convenção coletiva constitutiva do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, autorizada pela assembléia das categorias sindicais signatárias. Por esse motivo, torna-se insustentável, sob qualquer aspecto, a seguinte proposição:

É difícil entender que se estabeleçam as referidas Comissões (de Conciliação Prévia) em órgãos que não existem legalmente. É como se admitir sua criação em centrais sindicais. Não existe previsão legal na criação de Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. E, ainda que existam, mediante convenção coletiva quem representa o empregador e o empregado e qual a competência desses núcleos criando-se as Comissões?

Pinto Martins, com singeleza e didática, avançou no sentido de delinear distinções entre um e outro sistema:

Os Núcleos não têm atividade lucrativa, sendo construídos por sindicatos de empregados e de empregadores, no âmbito de determinada atividade, objetivando a solução extrajudicial dos conflitos trabalhistas. São os núcleos registrados no Cartório de Registro Civil, tendo prazo de duração indeterminado, de acordo com os interesses das assembléias dos sindicatos. Posteriormente, as convenções e acordos coletivos copiaram o estatuto do núcleo para dar-lhe validade para a categoria ou empresa.<sup>411</sup>

Contudo, o jurista reduziu as funções do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista à função de institucionalizar procedimentos extrajudiciais de solução de conflito por meio das técnicas da conciliação, da mediação e da arbitragem. A doutrina esboçada pelo autor, no entanto, tisna aspectos relevantes, na medida em que se refere à existência de “um entendimento constante com órgãos públicos [...]”, por “mecanismos constantes de negociação coletiva”.<sup>412</sup>

Deverão os núcleos ter um entendimento constante com órgãos públicos, especialmente as Delegacias Regionais do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho e o INSS. Para o perfeito funcionamento dos núcleos, é preciso a existência de mecanismos constantes de negociação coletiva entre os sindicatos de trabalhadores e empregadores. Na prática, os núcleos fazem, ainda, mediação e arbitragem voluntárias, mediante a mesma estrutura paritária e intersindical.

---

<sup>411</sup> Cf. MARTINS, Sérgio Pinto. *Comissões de conciliação prévia e procedimento sumaríssimo*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 37.

<sup>412</sup> Cf. MARTINS, *Comissões de conciliação prévia e procedimento sumaríssimo*, 2001, p. 37.

Enfim, anota-se que a perspectiva do autor fica comprometida diante da proposição de que “alguns sindicatos já tinham Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, que poderão ser aproveitados como comissões de conciliação prévia”.<sup>413</sup> A assertiva inverte a relação entre o continente e o contido, para estabelecer que o contido (Comissões de Conciliação Prévia) é que contém o continente (Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista). Em outros termos, se o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista contempla objetivos definitivamente mais abrangentes, não é apropriado afirmar que estes poderão ser aproveitados como Comissões, nem mesmo em relação à conciliação prévia, já que os procedimentos da Seção Intersindical de Conciliação (órgão do NINTER) contemplam também uma dimensão preventiva. Além disso, essa instância de prevenção e de conciliação de conflitos tem o condão de proceder à apreensão de elementos de realidade das categorias envolvidas, os quais são tomados pelos sindicatos como subsídios à negociação coletiva. Fora do campo das soluções não judiciais de conflitos, que no sistema NINTER não se restringe à mera tentativa conciliatória, constituem-se como características essenciais as práticas institucionais inspiradas nos princípios da governança (diálogo social e concertação social) e da subsidiariedade ativa inseridas no âmbito das funções concernentes ao Conselho Tripartite, não abordadas por Pinto Martins.

Seguindo a perspectiva reducionista dos estudiosos anteriormente mencionados, especialmente a de Couto Maciel, Mohallen restringe sua abordagem comparativa à conciliação prévia sob o marco da teoria contemporânea do acesso à Justiça, de Cappelletti. Mohallen procede, contudo, a um indevido estreitamento do pensamento do autor italiano, que não restringe o alcance de sua teoria à “desregulamentação dos modos de solução dos conflitos trabalhistas”, como se afirmou. Antes de tudo, Cappelletti transcende a noção formal do acesso à Justiça e propugna pelo direito ao *acesso efetivo* aos meios de resolução dos conflitos. Considera que o *acesso* é o meio pelo qual *os direitos se tornam efetivos*, que as técnicas processuais servem a funções sociais e que “as cortes não são a única forma de solução dos conflitos a ser considerada”.<sup>414</sup> Uma das formas de vencer os obstáculos ao acesso à Justiça seria a disseminação de formas alternativas à Justiça. O distanciamento desse enfoque constitui uma insuperável contradição e um desvirtuamento ideológico da teoria do acesso à Justiça, por associar a ela uma concepção maniqueísta que contrapõe o público e o privado e, conseqüentemente, as formas judiciais e as não judiciais de resolução de conflitos.

---

<sup>413</sup> Cf. MARTINS, *Comissões de conciliação prévia e procedimento sumaríssimo*, 2001, p. 26.

<sup>414</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. e rev. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 12.

Essa exegese, longe de adotar uma perspectiva dialógica, afasta-se dos princípios da coexistencialidade e da intercomplementaridade entre ambas, intrínsecos àquela teoria.

Razões de ordem processual militam em favor da teoria do acesso à Justiça propugnada por Cappelletti, como aquelas erigidas por Freire Pimenta, nos seguintes termos:

.....

Não se pode nunca esquecer que o processo e a própria função jurisdicional do Estado têm limites que decorrem da própria natureza das coisas, inerentes aos instrumentos jurídicos em geral e ao próprio Direito. É portanto ingênuo e ilusório atribuir à função jurisdicional do Estado a tarefa de fornecer sempre uma solução absoluta, pronta e acabada para todo e qualquer conflito intersubjetivo de interesses, tão logo este se verifique – isso é humanamente impossível.

.....

Se for possível obter resultados mais rápidos e eficazes fora da via jurisdicional, que assim seja, não havendo sentido em erigir em fetiche o princípio do monopólio da jurisdição, em detrimento da obtenção de resultados mais vantajosos para as partes e para o próprio Estado.<sup>415</sup>

A profunda análise das normas pertinentes às Comissões de Conciliação Prévia feita por Mohallen não se repetiu, no entanto, quanto ao tratamento do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, aos quais atribuiu “existência fática” antes da edição da lei n. 9.958/2000. Ora, se as normas das CCPs se aplicam aos NINTERs apenas “no que couber”, impõe-se, *ipso facto*, admitir que outras normas jurídicas já lhes eram aplicadas antes da lei e que sua juridicidade não depende, portanto, da citada lei.

Nesse passo, ao alimentar “a esperança de que a natural confusão que se instala no seio do intérprete das novas leis seja parcialmente dissipada [...]”, Mohallem ofereceu profunda contribuição ao debate acerca do tema das CCPs, mas deixou importante vácuo teórico e técnico-dogmático em relação ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

José Washington Coelho parte da proposição de que o número das entidades constituídas pela lei n. 9.958/2000 é exauriente (*numerus clausus*): CCPs por empresa e CCPs criadas intersindicais. O autor chega à absurda conclusão de que “em essência, a regra dá liberdade de *nomenclatura*, mas limitada: CCP ou Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista” (para a mesma prática: tentativa de conciliação prévia). As considerações desenvolvidas anteriormente revelam a insustentabilidade da posição defendida pelo autor. A assertiva não se coaduna com os princípios elementares da técnica legislativa. A norma inscrita no art. 635-H da CLT não dá margem a dúvidas; define expressamente que a regulamentação

---

<sup>415</sup> FREIRE PIMENTA, José Roberto. In: RENAULT, Luiz O. L.; VIANA, Márcio Túlio (Coords.) *Comissões de conciliação prévia: quando o direito enfrenta a realidade*. São Paulo: LTr, 2003, p. 121.

das CCPs aplica-se subsidiariamente ao instituto Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, “no que couber”.

É inócua a argumentação no sentido de que o acréscimo do art. 625-H destina-se a “evitar que os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista sejam jogados no espaço da indefinição e até da ilegalidade”.<sup>416</sup> Tal construto descarta a bibliografia anterior à lei e as orientações oficiais do Ministério do Trabalho e Emprego, que constituem o ponto de partida para o estudo crítico do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista,<sup>417</sup> cuja experiência prototípica já operava havia seis anos (1994) antes da edição da lei n. 9.958/2000, com fundamento nos princípios constitucionais da autonomia coletiva e da liberdade de associação, complementados pela legislação civil comum, no tocante à constituição de pessoas jurídicas sem fins lucrativos. No lugar de indefinição ou ilegalidade, a política legislativa adotada visou editar uma legislação de fomento ao sistema Ninter. No máximo, o legislador estendeu a aplicação da regra da obrigatoriedade da tentativa conciliatória quando realizada pelos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, superando intensa controvérsia sobre a matéria. Isso de modo algum se restringe às atividades destes último, muito menos autoriza a redução conceitual em que se vem incorrendo. Por outro lado, convém anotar que as regras adotadas pelos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista quanto à conciliação prévia foram, aos poucos, sendo assimiladas pela doutrina e pela jurisprudência no sentido de acompanhar a regra estatutária destas instituições, que restringe a quitação às parcelas conciliadas extrajudicialmente não alcançando todos os direitos decorrentes do contrato de trabalho, mesmo sem qualquer ressalva do trabalhador.

Não se trata, portanto, da mesma “substância” com denominações diferentes. A designação “Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista” já continha conteúdo e sentido próprios, correspondentes aos seus princípios, estrutura e funcionamento, os quais, inspirados nas práticas do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG e na ciência jurídica, generalizaram-se nas diretrizes traçadas pelo Ministério do Trabalho.<sup>418</sup>

---

<sup>416</sup> COELHO, José Washington. *Conciliação prévia*: função de natureza pública exercida por instituição privada. São Paulo: LTr, 2000, p. 48. E, ainda: “Embora a lei faça semelhante concessão, quem desejar instituir deve fazê-lo com o nome legítimo, fixado pela lei. O mecanismo autorizado pelo art. 625-H será sempre regime de adoção. Como o rótulo é de menos, pois o que conta é a substância rotulada, não vemos razão mesmo para os existentes manterem o nome por amor à precedência histórica.”

<sup>417</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Núcleos intersindicais de conciliação trabalhista – manual básico*. Brasília: MTE, 2000; VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de conciliação trabalhista ...*, 1999, além de vários artigos em revistas especializadas.

<sup>418</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Núcleos intersindicais ...*, 2000.

Altamiro J. dos Santos, em sua obra, também não se dedica à explicitação do tema; refere-se aos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista apenas para destacar o aspecto concernente à conciliação não judicial: “trata-se de importante órgão conciliador alternativo para solução de interesses entre os sujeitos da relação de emprego [...]”.<sup>419</sup>

Destacam-se, por sua densidade, as obras de Luiz Otávio Linhares Renault e Márcio Túlio Viana (Coords.)<sup>420</sup> e de Celita Oliveira Sousa<sup>421</sup>. Contudo, ao focalizarem a *tentativa de conciliação prévia* como objeto de investigação, não podem ser tomadas como referência de estudo sobre o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Com efeito, por pretenderem abordar as inovações oriundas da lei n. 9958/2000, permaneceram, tanto quanto inúmeras outras obras, silentes quanto ao tema. Merecem atenção, contudo, os desenvolvimentos doutrinários assinados por Orlando T. Alcântara e José N. F. Pandelot (“Comissões de Conciliação Prévia: um convite à fraude”), Luiz Octávio Linhares Renault (“Das comissões de conciliação prévia: entre a penumbra e a luz”) e Márcio Túlio Viana (“A lei das comissões, artigo por artigo”).

Luiz Octávio Linhares Renault observa que a lei n. 9.958/2000 é “uma lei que questiona o contexto social e estimula o intérprete ao pragmatismo e à simplicidade”.<sup>422</sup> Ao constatar que o art. 625-H preservou os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e ao associá-los à experiência preexistente em Patos de Minas<sup>423</sup>, parece admitir a equiparação conceitual entre estes e as Comissões.

As considerações de Renault requerem esclarecimento no sentido de que, com efeito, está-se diante de duas experiências correspondentes a protótipos distintos. A

---

<sup>419</sup> SANTOS, Altamiro J. *Comissão de conciliação prévia – conviviologia jurídica e harmonia social*. São Paulo: LTr, 2001, p. 196.

<sup>420</sup> RENAULT; VIANA, *Comissões de conciliação prévia: ...*, 2003.

<sup>421</sup> SOUSA, Celita Oliveira. *Solução dos conflitos do trabalho nas comissões de conciliação prévia*. Brasília: Consulex, 2001, *passim*.

<sup>422</sup> RENAULT; VIANA, *Comissões de conciliação prévia: ...*, 2003, p. 322.

<sup>423</sup> Nesta cidade, instituiu-se experiência anterior à lei e, mesmo, à do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, designada *Comissão Mista Sindical de Conciliação*, restrita exclusivamente a cumprir o papel posteriormente atribuído às Comissões de Conciliação Prévia. A Comissão foi criada com o apoio da USP – União Sindical de Patos de Minas, “Visando mediar (sic) conflitos trabalhistas entre empregados e empregadores no comércio de Patos de Minas, de forma extrajudicial, sem o monitoramento das instituições e sem prejuízo de recurso junto ao Judiciário Trabalhista, foi instituída a COMISSÃO MISTA SINDICAL DE CONCILIAÇÃO, inserida na Convenção Coletiva de Trabalho 93/94, com início de funcionamento em janeiro de 1994 [...]” Cf. SINDICATO DOS EMPREGADOS NO COMÉRCIO DE PATOS DE MINAS E REGIÃO. “Histórico e relatório de atividades e funcionamento da Comissão Mista Sindical de Conciliação-CMSC”. Patos de Minas: SECPMR, mar/95, cópia xerográfica]. O relatório ressalta a inexistência do que se designa por “monitoramento das instituições”, não se podendo distinguir se se refere à ausência dos sindicatos de classe, ou de diálogo social, ou de interação com instituições do Poder Público. Do mesmo modo, não compreende como técnica mais complexa de solução de conflitos, cuja característica principal não é a rapidez, mas a solução da lide social e psicológica presente no conflito exteriorizado pelas partes. Utiliza, portanto, o termo *mediação* para referir-se exclusivamente à tentativa de conciliação, único objetivo da referida Comissão.

experiência prototípica do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio constitui-se na matriz empírica do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (com início informal em outubro/1994 e institucional em dezembro/1994). A matriz empírica das Comissões de Conciliação Prévia pode ser localizada na experiência informal, não institucionalizada, levada a efeito em Patos de Minas (janeiro/94).<sup>424</sup> A coincidência de objetivos localiza-se tão-somente em relação à implementação da conciliação extrajudicial trabalhista, à qual se limita a experiência de Patos de Minas. O sistema do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio distingue-se quanto ao funcionamento e procedimentos adotados na conciliação, bem como aos demais objetivos relacionados à gestão intercategoriais da organização do trabalho e da administração da justiça, atividades associadas à busca da efetividade dos direitos sociais.

Orlando T. Alcântara e José N. F. Pandelot incorrem nas mesmas limitações da maior parte dos estudos sobre a matéria. Partem da seguinte posição axiomática: “as Comissões de Conciliação Prévia, CCP, apresentam-se, na atualidade, como o único instituto jurídico de solução extrajudicial dos conflitos individuais do trabalho”.<sup>425</sup> A assertiva, porém, não está lastreada em fundamentos explícitos, aos quais o texto apresentado não dá acesso. Os autores descuram indesculpavelmente a norma inserta art. 625-H, que trata explicitamente do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Curiosamente, no entanto, fez-se menção a “núcleos de conciliação prévia”, figura “transgênica” inexistente antes da citada lei, nem reconhecidos por ela:

A despeito da convalidação de alguns núcleos de conciliação prévia já existentes na época do advento da nova lei, observados os requisitos previstos no art. 625-H inserido na CLT, notória foi a proliferação das CCPs, que começaram a ser instaladas logo a partir da entrada em vigor da nova regulamentação.

---

<sup>424</sup> A importância da distinção conceitual e operacional das experiências protótipo das Comissões de Conciliação Prévia e dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista já se denota nos próprios debates realizados na audiência pública do Senado Federal por ocasião da 6ª Reunião da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura (15/04/1998). A não institucionalização e a falta da supervisão de um conselho interinstitucional, além da inexistência de regras procedimentais claras definidoras das condições de validade da conciliação ensejaram a afirmação do fracasso da experiência de Patos de Minas por Dárcio Guimarães de Andrade, na condição de vice-presidente do TRT – 3ª Região naquela audiência pública, em contraposição à visão da Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas que, por sua presidente, Beatriz Lima Pereira, invocava o êxito de ambas as experiências. [Cf. SENADO FEDERAL. *Notas taquigráficas da 6ª Reunião da 4ª Sessão Legislativa ordinária da 50ª legislatura. Audiência Pública. Emenda à Constituição n. 63/95*. Brasília: Subsecretaria de Taquigrafia, 1998]. Os debatedores restringiram suas manifestações à atividade da conciliação prévia, exclusivamente.

<sup>425</sup> ALCÂNTARA, Orlando T.; PANDELLOT, José N. F. Comissões de conciliação prévia: um convite à fraude. In: RENAULT; VIANA, *Comissões de conciliação prévia: ...*, 2003, p. 90.

Com pertinência, Lorentz elucidou a distinção conceitual entre ambos os institutos ao enfrentar a questão sobre que normas “concernentes às CCPs se aplicam aos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (NINTER): em funcionamento ou que venham a ser criados?”. Sustenta que alguns dispositivos legais se aplicam aos NINTERs apenas subsidiariamente e vislumbra que os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista “também podem desempenhar outras tarefas, diversas das CCPs [...] Se assim não fosse, a lei não teria mandado aplicar aos NINTERs as disposições das CCPs ‘no que couber’, mas, sim, integralmente”.<sup>426</sup> A abordagem da autora destaca-se das demais por reconhecer a distinção conceitual entre ambos os institutos.

Contudo, a limitação metodológica imposta por Lorentz ao restringir o objeto de sua investigação à abordagem acerca da conciliação prévia excluiu do campo de interesse de seus estudos as “outras tarefas” do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, mesmo aquelas pertinentes ao campo da solução não judicial de conflitos, como a técnica da mediação e a da arbitragem, que integram o instituto Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

Anota-se, por fim, que as orientações de Lorentz e Pinto Martins puseram em relevo o registro notarial dos estatutos dos NINTERs. A primeira<sup>427</sup> considera-os, na falta deste registro, sociedade de fato. Ocorre que a elaboração de estatuto, a aprovação da assembléia da categoria e a absorção das regras estatutárias por convenção coletiva constitutiva do NINTER são condição de possibilidade da existência dessas instituições, as quais não podem existir como entes de fato.

Como exceção aos direcionamentos anteriores, toma-se a descrição de Márcio Túlio Viana que, ao comentar o art. 625-H da CLT, dá conta da distinção conceitual e operacional entre ambos os institutos, quando menciona, de modo esquemático, “os principais aspectos que caracterizam os Núcleos”<sup>428</sup>. Constata, como resultado da atuação do NINTER-

---

<sup>426</sup> Cf. LORENTZ, Lutiana Nacur. *Métodos extrajudiciais de solução de conflitos trabalhistas*. São Paulo: LTr, 2002, p. 92. A propósito, confira-se VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de conciliação trabalhista ...*, 1999, p 95-181, Parte II, Capítulos VII a X).

<sup>427</sup> LORENTZ, *Métodos extrajudiciais de solução de conflitos trabalhistas*, 2002, p. 53.

<sup>428</sup> RENAULT; VIANA, *Comissões de conciliação prévia: ...*, 2003, p. 227. “Segundo seu idealizador, os principais aspectos que caracterizam os Núcleos são: 1) o propósito de incentivar e institucionalizar a interação e integração das ações do Poder Público com o sindicato, formando um tripartismo de base local; 2) o objetivo de fortalecer a negociação coletiva, criando espaço para um diagnóstico permanente dos problemas da categoria e desse modo servindo para prevenir conflitos; 3) instituição através de negociação coletiva, obrigatoriamente, com estatuto firmado pelos sindicatos; 4) existência de personalidade jurídica, para preservar sua independência; 5) atuação na rescisão contratual, independentemente do tempo de serviço; 6) admissão da arbitragem nos dissídios coletivos, nos intersindicais, e, caso haja concordância dos sindicatos, também nos individuais, mas com observância estrita das normas trabalhistas; 7) quitação restrita às verbas pleiteadas; 8) impossibilidade de transação no sentido da inexistência do vínculo de emprego, da existência da justa causa e da inexistência de estabilidade; 9) indicação dos conciliadores pelos sindicatos, podendo ser destituídos a qualquer momento, caso não se revelem aptos para o cargo, ou mantidos indefinidamente”.

Patrocínio, uma sensível diminuição de demandas trabalhistas na Vara do Trabalho local, esclarecendo que, por dificuldades de acesso a dados precisos acerca de outros possíveis resultados, deixa de abordá-los.<sup>429</sup>

Denota-se, portanto, que os diferentes “jogos de linguagem” jogam interesses, preferências e ideologias impossíveis de serem compreendidos fora dos contextos de seus proferimentos.<sup>430</sup> Forças predominantes ainda estão por fixar qual será o uso que se fará da expressão “Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista”. Porém, é impossível proceder-se à separação do significado desta expressão da práxis social que a produziu, sobretudo, considerando-se as instruções e o Manual Básico editados pela Administração Pública Federal antes da edição da lei 9.958/2000, bem como a bibliografia autorizada e embasada na experiência prototípica do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. Se não estas, que outras fontes estão legítimas a fornecer os pressupostos de compreensão do instituto?

Sem embargo, a correta compreensão do instituto não se torna possível sem uma abordagem “transparadigmatologia”, na qual se estabeleça um diálogo acerca de paradigmas.

Já na prática, subsequente à edição da lei n. 9.958/2000, diversas foram as experiências que, inicialmente, procederam a uma intencional alteração da nomenclatura, como no caso dos Núcleos Intersindicais de **Conciliação Prévia**, das Câmaras Intersindicais de Conciliação Trabalhista, dos Núcleos de Conciliação Trabalhista ou outros desvirtuantes das características e dos princípios que informam o instituto dos Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhistas, para estreitar-lhe os limites de atuação e adequá-los ao fenômeno da mercantilização (instrui o instituto o princípio da gratuidade dos serviços prestados ao trabalhador) dos meios extrajudiciais de resolução dos conflitos, os quais foram objeto de investigação e de sérias denúncias por parte dos órgãos competente. Tais desvirtuamentos assumiram matizes de “erro grosseiro”, os quais dificilmente podem desprender-se de uma intencionalidade sujeita a avaliações éticas, conforme denúncias amplamente divulgadas.

---

<sup>429</sup> RENAULT; VIANA, *Comissões de conciliação prévia: ...*, 2003, p. 227. Cf. Levantamento de dados sobre a participação da Vara do Trabalho de Patrocínio no diálogo e nas concertações sociais acerca da constituição e do funcionamento do NINTER (cf. 4.2.2 e 4.4) e sobre os resultados da atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio (Capítulo 8).

<sup>430</sup> No sentido em que Wittgenstein empresta ao termo. O filósofo abriu novas perspectivas para a consideração da linguagem: “a significação das expressões vem da função que elas exercem nas diferenças formas de práxis humana” Cf. OLIVEIRA, *Reviravolta lingüístico-pragmática na filosofia contemporânea*, 2001, p. 147. Com efeito, “[...] não está regularizado o emprego da palavra; não está regularizado o ‘jogo’ que jogamos com ela”, assim como as regras do jogo do tênis não regulam a altura e a velocidade com que se remete a bola. A significação objetiva das palavras, portanto, origina-se num contexto histórico-social determinado. Cf. WITTGENSTEIN. *Investigações filosóficas*. 4. ed. Trad. Marcos G. Montagnoli. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 53.

Quando a ausência de escrúpulos atingiu o paroxismo, sob a própria denominação “Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista”, passaram-se a instituir Comissões de Conciliação Prévia, dado o desgaste destas últimas diante do conjunto de denúncias que sobre elas recaíram. Assim é que se constata a existência de Núcleos Intersindicais de Conciliação Prévia Trabalhista<sup>431</sup>, Núcleo Intersindical de Conciliação Prévia<sup>432</sup>, Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista com função exclusiva de dar “apoio às comissões de conciliação prévia”<sup>433</sup>, Núcleo Brasileiro Intersindical de Conciliação Prévia Trabalhista<sup>434</sup>, Núcleo Intersindical de Conciliação do Ceará<sup>435</sup>, e assim por diante. Enfim, passou-se a utilizar da expressão, de modo tecnicamente incorreto, para se designar tão-somente um conjunto de comissões de conciliação prévia fisicamente reunidas sob um mesmo endereço, com uso da mesma estrutura organizacional.

Editada a lei n. 9.958/2000, seguiram-se inúmeras denúncias de práticas lesivas de direitos dos trabalhadores por parte de Comissões formuladas pela mídia e pelas instituições do Poder Público e das associações de classe: Tribunal Superior do Trabalho, Ministério Público do Trabalho e Associação Nacional dos Magistrados.

As denúncias mais graves referiam-se à cobrança de percentual sobre o valor dos acordos realizados, à quitação geral dos créditos do trabalhador na ausência de ressalva, à

<sup>431</sup> Exemplos: “Em parceria com SEEG-SP - Sindicato dos Empregados em Estacionamentos e Garagens do Estado de São Paulo, o Sindepark instituiu o **Núcleo Intersindical de Conciliação Prévia Trabalhista**, de acordo com o que estabelece a Lei n. 9.958/2000. O Núcleo tem o objetivo de mediar conflitos que surgem nas relações trabalhistas, bem como esclarecer os direitos e deveres dos envolvidos, possibilitando que empregador e empregado estabeleçam acordos com mais rapidez e evitando que a questão se transforme em ação judicial trabalhista”. Disponível em: <<http://site.sindepark.org.br>>, Acesso em: 18-06-2006.

<sup>432</sup> Núcleo Intersindical de Conciliação Prévia Guarulhos e região, com a finalidade de mediar e tentar conciliar os conflitos individuais da relação de emprego. Disponível em: <<http://www.simefre.org.br>>. Acesso em: 18-09-06.

<sup>433</sup> O Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista do RN (NINTER/RN), embasado na lei n. 9958/00, foi criado em outubro de 2002. O órgão foi instalado no estado por sugestão da Confederação Nacional do Comércio à Federação do Comércio de Bens e Serviços do RN (Fecomercio/RN), que encapou a idéia e financiou sua instalação. O NINTER tem por finalidade dar apoio às comissões de Conciliação Prévia, que têm por função primordial tentar encontrar solução para os conflitos trabalhistas na esfera extrajudicial. Disponível em: <<http://www.fecomerciorn.org.br>>. Acesso em: 18-06-2006. **Nic – Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista**. O SSEQ-RJ está ligado legalmente ao NIC, onde atua a **Comissão Intersindical de Conciliação Prévia**. Disponível em: [www.sseqrj.org](http://www.sseqrj.org)>. Acesso em: 18-6-2006.

<sup>434</sup> NBRAS – Núcleo Brasileiro Intersindical de Conciliação Prévia Trabalhista. É uma empresa de assessoria na prestação de serviços necessários às tentativas de conciliação prévia trabalhista realizadas por conciliadores indicados pelos próprios Sindicatos Patronais e de Trabalhadores – disponível em: <<http://www.nbras.com.br>>. Acesso em: 18-06-06.

<sup>435</sup> “A Federação das Indústrias do Estado do Ceará (Fiec) promove hoje, a partir do meio-dia, solenidade de apresentação para a imprensa do Núcleo Intersindical de Conciliação do Ceará (NIC). Criado para agilizar a resolução de questões trabalhistas, procurando reduzir o tempo de tramitação dos processos, a entidade vai atender trabalhadores e empregadores de uma categoria, cujo sindicato representativo tenha criado comissão de conciliação”. Disponível em: <<http://www.prt7.mpt.gov.br>>. Acesso em: 18.06.06.

utilização dos símbolos da República como forma de confundir as Comissões com órgãos públicos e à sonegação previdenciária e fiscal, dentre outras.<sup>436</sup>

Investigações do Ministério Público de São Paulo apontaram irregularidades constatadas nos “núcleos” de CCPs do Estado de São Paulo, assim especificadas: realização de conciliação de trabalhador de categoria que não aderiu ao “núcleo” e de diversas bases territoriais; cobrança de taxa de R\$ 150,00, que acaba incidindo sobre o valor recebido pelo trabalhador na rescisão; homologação de rescisões contratuais com parcelamento do valor acordado; inexistência de conflito; coação para assinatura do acordo e falta de orientação e assistência do sindicato/conciliador; acordo em valores muito inferiores ao devido; conciliação fora dos parâmetros do âmbito de representação do sindicato patronal; registro de reclamação diferente da intentada pela pessoa que procurou o “núcleo”; empregados dispensados sem justa causa, forçados a submeterem-se à CCP do sindicato empregador, com quitação dos direitos trabalhistas antes da exibição do termo de rescisão e de sua homologação; recusa em ressalvar direitos no termo de conciliação; renúncia de direitos por trabalhadores; e acordos fraudulentos visando ao recebimento de seguro desemprego pelo trabalhador.<sup>437</sup>

Por todas essas razões impõem-se, desde já imediatamente, a elucidação das diferenças entre os institutos e o desfazimento da turva nuvem conceitual que considerou como espécies idênticas antes de razão e de fato que se distinguem não somente especificamente, mas pelo gênero. É que os conceitos, no seu sentido meramente locucionário, não alteram a realidade, mas a imprecisão conceitual pode produzir tais efeitos. Nesse contexto, assumem grande relevância a reafirmação da autonomia conceitual e operacional do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e o enfrentamento dos equívocos cometidos por boa parte da doutrina e pela jurisprudência brasileiras ao proceder à equiparação conceitual entre ambos os institutos.

As políticas associativas, sobretudo, que outrora propugnaram enfaticamente pela urgência e necessidade do incentivo aos meios não judiciais de resolução dos conflitos, vivenciam certo estado de perplexidade em relação ao tema. A consciência de que a morosidade oriunda da sobrecarga da Justiça do Trabalho compromete a prestação jurisdicional, inclusive do ponto de vista qualitativo, além aumentar o desgaste funcional da magistratura, foi determinante para o incremento de tais políticas. O questionamento e a pressão social acerca da função social da Justiça do Trabalho, agravados pela constatação da inocuidade da permanência da representação classista na Justiça do Trabalho, puseram em

---

<sup>436</sup> Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas. *Anteprojeto de lei* – comissão de conciliação prévia. Brasília: ANAMATRA, [...].

<sup>437</sup> Disponível em: <http://www.pgt.mpt.gov.br>>. Acesso em: 29/10/2006.

xeque a legitimidade da instituição. Por outro lado, a antevisão de um possível esvaziamento da instituição conduziu ao recrudescimento de políticas associativas voltadas para a ampliação da competência trabalhista, causa que agregava o importante componente político-associativo do fortalecimento da Justiça do Trabalho e da justificação da sua especialização. As ameaças à sua própria existência enquanto Justiça especializada autônoma foram determinantes para que, diante dos desvirtuamentos nas práticas de determinadas Comissões de Conciliação Prévia, segmentos institucionais e corporativos da organização do trabalho passassem a combater radicalmente tais Comissões, no lugar de estimular e propugnar pelo seu aperfeiçoamento e de participar ativamente desta tarefa. O movimento associativo tentou, sem êxito, aprovar projeto de lei que, na prática, as inviabilizaria, por exigir mais delas que da própria Justiça. Na gangorra de múltiplas e complexas variáveis, sobressai o fato de que a absorção de novas competências (EC n. 40/2004) e a exigência constitucional de que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (EC n. 45/2004), sem que se tenha dotado o aparelhamento judicial dos recursos necessários ao seu cumprimento ou que se tenha a certeza quanto a esta possibilidade, devolvem à instituição e às associações de classe o mesmo dilema de outrora: a expansão e o aprimoramento dos meios não judiciais precisam retornar à pauta novamente como uma questão de sobrevivência, no longo prazo. E sua implementação não se pode dar, com a urgência necessária, sem o incentivo e o apoio das instituições do trabalho. É por isso que, na perspectiva desta tese, o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista constitui-se num mecanismo capaz de promover o diálogo e a concertação social necessários à implementação e ao funcionamento dos meios não judiciais de resolução dos conflitos, a partir de uma relação de coexistência harmônica e de intercomplementaridade entre os meios oficiais e não oficiais de resolução dos conflitos. E, muito além desta perspectiva, poderão valer-se destas instituições para uma aproximação do mundo real e para a contextualização da aplicação da legislação trabalhista, como também como um importante instrumento de conformação de condutas sociais e de recuperação da efetividade dos direitos sociais, por meio da ação pública comunicativa (cf. 7.5.2).

Com maior ênfase no interesse social, compreendeu-se que o momento histórico em que se inseriu a organização do trabalho no curso da década de 1990 justificava o refreamento do avanço temático dessas pautas políticas. As trincheiras de resistência engendradas por todos os atores sociais comprometidos com uma ética de solidariedade, contra a implementação de políticas neoliberais (desregulamentação e flexibilização das relações do trabalho) passaram a confundir a luta pelos direitos sociais com a atitude de

resistência “cega” a toda e qualquer mudança no *status quo* – “*si hay 'cambio' soy contra*”<sup>438</sup> – , temerosos de que qualquer abertura a mudanças, ainda que necessárias, poderia sinalizar a perda de espaços para o movimento neoliberal. Curiosamente, esta postura evolui também para uma “dificuldade de compreensão” do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e da função democratizadora, emancipatória e contributiva para a efetividade dos direitos sociais.

### 5.2.1 Fundamentos para uma distinção conceitual e técnico-jurídica entre o instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e o das Comissões de Conciliação Prévia

Com efeito, sem se cogitar da ampla margem para a utilização de expedientes e fraudes lesivas aos direitos dos trabalhadores, devido à insuficiência normativa do instituto, torna-se relevante focalizar que as Comissões de Conciliação Prévia têm um único objetivo: a “atribuição de tentar conciliar conflitos individuais do trabalho” (art. 625-A, CLT). Embora a sua instituição tenha representado uma alteração paradigmática do sistema estatocêntrico de resolução de conflitos,<sup>439</sup> elas não alteram, estruturalmente, o modelo de organização do trabalho nem das práticas institucionais. Destinam-se a atuar na ponta do “iceberg”, amenizando os efeitos sociais da crise do sistema oficial de resolução dos conflitos, com o que conferem uma sobrevida ao déficit de legitimidade desse sistema, ao tentar retroceder a morosidade da Justiça a níveis socialmente toleráveis. Elas não dão conta da crise paradigmática de que padece a organização do trabalho, mas apenas correspondem a um diagnóstico que restringe esse déficit ao problema da morosidade, segundo o modelo reducionista e simplificador do paradigma da ciência moderna.

As Comissões de Conciliação Prévia regem-se pelos art. 625-A a 625-D (Título VI-A) inseridos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) pela lei n. 9.958/2000. Com objetivo restrito e regulamentação insuficiente, estas foram objeto de muitas críticas, provenientes de diversos setores da comunidade jurídica, desde a edição da lei. Os Núcleos Intersindicais regem-se por estatuto próprio e fundamentam-se na Constituição Federal (cf. 5.2 e 5.6.1).

---

<sup>438</sup> Inversão autoritário-centralizadora do lema anarquista “*si hay gobierno Soy contra*” para adequar-se ao conservacionismo e corporativista de setores muito mais desejosos de manter posições que, propriamente, dar eficiência e efetividade às respectivas instituições, ainda que à custa do sacrifício de práticas coerentes com o princípio de democracia inscrito na Constituição Federal e reivindicado pela sociedade brasileira.

<sup>439</sup> O paradigma superado foi o do monopólio da Justiça Estatal na resolução dos conflitos sociais.

Antes mesmo da explicitação da teoria jurídica do sistema Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, pontuam-se, esquematicamente as diferenças técnico-jurídicas substanciais entre o instituto do NINTER e o das CCPs, nos planos institucional e funcional, a partir dos Quadros 2 e 3.

## QUADRO 2

Comparativo entre o **instituto** dos NINTERs e o das comissões de conciliação prévia.

ASSUNTO	NINTER	COMISSÕES
Natureza	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personalidade jurídica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entidade de fato</li> </ul>
Criação	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estatuto + convenção coletiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convenção ou acordo Coletivo / regimento empresarial</li> </ul>
Conciliadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empregados permanentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Temporários</li> </ul>
Organização interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subdivisão em órgãos com funções específicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistente</li> </ul>
Composição Orgânica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conselho Tripartite</li> <li>Seção Intersindical Conciliação</li> <li>Conselho de Arbitragem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistente</li> </ul>
Atribuições	<ul style="list-style-type: none"> <li>Negociação coletiva permanente</li> <li>Interação sindicatos e autoridades ou instituições do trabalho</li> <li>Diagnóstico conjunto dos problemas trabalhistas da categoria</li> <li>Prevenção dos conflitos</li> <li>Conciliação prévia dos conflitos trabalhistas antes do término do contrato ou do ajuizamento da ação</li> <li>Mediação e arbitragem voluntária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tentativa de conciliação prévia</li> </ul>
Duração	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indeterminada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prazo da convenção coletiva</li> </ul>
Conciliação	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conciliadores permanentes</li> <li>Quitação restrita a parcelas conciliadas</li> <li>Impossibilidade de conciliação quanto a matéria de direito: vínculo de emprego, etc.</li> <li>Impossibilidade de cobrança de percentuais sobre o valor do acordo e gratuidade para o trabalhador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rodízio de conciliadores</li> <li>Quitação geral</li> <li>Qualquer questão trabalhista de fato ou de direito</li> <li>Ausência de regras relativas a cobrança dos serviços</li> </ul>
Mediação/ Arbitragem	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adequação do procedimento às regras e princípios do Direito do Trabalho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistente</li> </ul>

**FONTE:** VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *A função dos conselhos tripartites dos núcleos intersindicais de conciliação trabalhista: a organização intercategoriais das relações de trabalho (regulamentação, administração, prevenção e resolução dos conflitos) orientada pelo princípio da subsidiariedade ativa*, 2002, p.340 e ss.

**QUADRO 3**  
Comparativo dos objetivos dos NINTERs e das CCPs

ASSUNTO	NINTER	COMISSÕES
Relação com poder público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diálogo social e interação interinstitucional</li> <li>• Diagnóstico e solução conjunta dos problemas locais</li> <li>• Participação dos sindicatos no exercício do poder público</li> </ul>	Inexiste
Negociação coletiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanente</li> <li>• Aperfeiçoamento</li> <li>• Ampliação</li> <li>• Desburocratização</li> <li>• Adequação da legislação trabalhista</li> <li>• Regulamentação das particularidades de cada setor de atividade</li> </ul>	Inexiste
Prevenção dos conflitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coletivos: negociação permanente</li> <li>• Individuais: no curso do contrato de trabalho</li> </ul>	Inexiste
Solução dos Conflitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negociação coletiva</li> <li>• Conciliação de conflitos individuais</li> <li>• Mediação de conflitos individuais</li> <li>• Arbitragem de conflitos individuais, intersindicais e coletivos</li> </ul>	Conciliação de conflitos individuais

**FONTE:** VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *A função dos conselhos tripartites dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista: a organização intercategoriais das relações de trabalho (regulamentação, administração, prevenção e resolução dos conflitos) orientada pelo princípio da subsidiariedade ativa*, 2002, p.340 e ss.

### 5.2.2 A distinção quanto aos procedimentos e princípios relativos à conciliação prévia

Configura-se nítida distinção mesmo quando se reduz o critério de comparação aos procedimentos e princípios que regem a conciliação prévia.

A maioria das críticas e dos obstáculos de ordem técnico-jurídicos formulados contra a conciliação prévia tal como regulada pela lei n. 9.958/2000 não é oponível ao sistema adotado pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG (1994), sobretudo na versão estatutária aprimorada e aprovada pela Conferência do Fórum Nacional do Trabalho de Minas Gerais.

Nessa oportunidade, interessa pontuar, a título de amostragem, duas distinções de extrema relevância para o trabalhador.

Desde a primeira experiência do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, o respectivo estatuto limitou a quitação extrajudicial à matéria objeto da conciliação, não se admitindo a quitação genérica de todos os direitos oriundos do contrato de

trabalho simplesmente pela ausência da ressalva como regulou a lei. E, ainda mais, o estatuto exclui da possibilidade da conciliação extrajudicial nos NINTERs matérias de alta indagação técnica, como a conciliação que tenha por objeto controvérsia sobre a existência, ou não, de vínculo de emprego, bem como sobre a existência, ou não, de dispensa por justa causa, além de outras restrições previstas no estatuto. Limita-se aqui, no entanto, a antecipar que os procedimentos e os conteúdos da conciliação realizada perante os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista distinguem-se daqueles das CCPs em relação tanto ao modo de investidura dos conciliadores (inexistência de rodízio) quanto ao conteúdo e princípios e regras aplicáveis, em decorrência do fato de que nos primeiros fixam-se inúmeras limitações e restrições estabelecidas como condição de validade da conciliação.

O estudo das condições em que se institucionalizam os diversos mecanismos de resolução de conflitos instituídos pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista demonstra que estes conferem maior segurança e maior garantia de efetividade dos direitos sociais (elemento que compõe o sentido do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista). É nesta perspectiva que se considera que a fixação do marco distintivo entre as CCPs e os NINTERs é decisiva, até mesmo para se considerar a democratização da administração da justiça – é dizer, sob o prisma dos meios alternativos de resolução dos conflitos (cf. 6.3).<sup>440</sup>

As cautelas normativas e os procedimentos adotados na conciliação prévia procedida pelos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista são resultado da convergência de pontos de vista dos setores públicos e dos sindicatos responsáveis pela criação do NINTER, quer seja quanto à coexistencialidade dos meios judiciais e não judiciais, quer seja quanto à gestão do acesso à Justiça em âmbito local, por intermédio do diálogo e da concertação social. O uso das técnicas do diálogo e concertação social como meio de interação e de coordenação de ações concernentes à administração do acesso à Justiça permitiu o aprimoramento da técnica da conciliação não judicial e, em contrapartida, permitiu uma atuação eficaz da Justiça estatal no sentido da efetividade dos direitos dos trabalhadores.

A inclusão de normas e procedimentos assecuratórios da integridade e da integralidade dos direitos dos trabalhadores nos procedimentos não judiciais de resolução dos conflitos é expressão de uma das dimensões essenciais do sentido da democratização da organização do trabalho – o da efetividade dos direitos sociais – propugnada pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

---

<sup>440</sup> Cf. Capítulo 6.

### 5.3 Fontes de legitimação da tese da autonomia conceitual e jurídica do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista

A legitimação da tese da autonomia conceitual do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista provém das diretrizes do Governo Federal, das publicações da Fundação CENEAR e das proposições aprovadas pela Conferência Estadual de Minas Gerais do *Fórum Nacional do Trabalho* (CEMG–FNT).

A teoria sintetizada no “Manual Básico” dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista: manual básico*. Brasília: SRT, 2000) consolidou as referidas diretrizes e procedeu à abstração conceitual e normativa do instituto, a partir da experiência prototípica do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio.

Coube à Fundação Centro Nacional de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações do Trabalho e da Cidadania – Fundação CENEAR, a partir das diretrizes governamentais e da doutrina pertinente, a sistematização do que se designou por Sistema NINTER-CENEAR e a elaboração de anteprojeto de lei que o institui, além da iniciativa da elaboração do Estatuto-Referência dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.<sup>441</sup>

Atendendo ao convite do *Fórum Nacional do Trabalho* (CEMG–FNT), o trabalho da Fundação foi submetido àquele conclave como proposta de organização e regulação do sistema dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista no Brasil, especialmente o anteprojeto de lei de fomento ao Sistema NINTER-CENEAR e o Estatuto-Referência dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

Com a ampla representatividade<sup>442</sup> estabelecida no regulamento geral do *Fórum Nacional do Trabalho*, o Grupo Temático “Sistema de Composição de Conflitos” pôs os

<sup>441</sup> VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *O Sistema NINTER-CENEAR*. Araguari: Fundação CENEAR – Sincopel, 2004.

<sup>442</sup> **I – Reuniões:** Reuniões realizadas nos dias 05/06, 12/06, 26/06, 03/07, 10/07, 17/07, 24/07, 31/07, 07/08, 21/08 e 28/08/2003. **II – Participantes: Paridade:** o grupo fixou a paridade entre a representação dos trabalhadores e dos empregadores de seis componentes indicados por seus pares, ressalvando a possibilidade de este número ser ampliado no decorrer dos trabalhos. **Representação dos Trabalhadores:** representaram os TRABALHADORES as seguintes entidades: 1 – CUT/MG – Central Única dos Trabalhadores em Minas Gerais; 2 – FETAEMG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura em Minas Gerais; 3 – Força Sindical seção Minas Gerais; 4 – UNS – União Nacional Sindical seção Minas Gerais; 5 – CGT Seção Minas Gerais; 6 – Federação dos Trabalhadores no Comércio (ou, alternativamente, o Sindicato dos Empregados no Comércio de BH e região metropolitana). **Representação do Setor Patronal:** representaram o setor PATRONAL as seguintes entidades: 1 – FAEMG – Federação da Agricultura em Minas Gerais; 2 – FIEMG – Federação das Indústrias em Minas Gerais; 3 – IBS – Instituto Brasileiro de Siderurgia; 4 – CDL – Clube de Dirigentes Lojistas; 5 – ACOMINAS – Associação Comercial de Minas; 6 – Federação do Comércio em Minas Gerais. **Representação do Poder**

elementos constitutivos do instituto, em toda a sua dimensão (princípios, estrutura e funcionamento), à prova do debate entre as representações dos diversos segmentos do Poder Público e das entidades de classe, a partir do documento oficial da Fundação CENEAR.<sup>443</sup>

Mediante CONSENSO<sup>444</sup> (sem manifestações em contrário, nos termos da Nota Técnica n. 01/GAB/SRT/MTE) das representações tripartites (entidades governamentais<sup>445</sup> e não governamentais<sup>446</sup> da área trabalhista e representação paritária de trabalhadores<sup>447</sup> e empregadores)<sup>448</sup> integrantes do Grupo Temático “Sistema de Composição de Conflitos” e da Plenária de Encerramento, “organizada de forma tripartite e paritária, com a participação de bancadas representativas locais dos trabalhadores, empregadores e entidades governamentais e não governamentais”, com cerca de 432 representações de entidades governamentais, não governamentais, de trabalhadores e empregadores, a Conferência Estadual do *Fórum Nacional do Trabalho* reconheceu a autonomia do instituto e afirmou a necessidade de uma legislação específica, pedagógica e de fomento à nova experiência de organização do trabalho protagonizada pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, distinguindo-o substancialmente das Comissões de Conciliação prévia, nos seguintes termos:

O grupo reconheceu que o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista é, efetivamente, distinto e mais abrangente que a Comissão de Conciliação Prévia e, por isto mesmo, deve ser tratado como verdadeiro sistema de organização intercategoriais das relações de trabalho, à disposição dos segmentos cujas relações intersindicais, por seu grau de evolução e desenvolvimento, comporem ou

---

**Público:** Ministério Público do Trabalho/Procuradoria Regional do Trabalho da 3ª Região. **Outras entidades:** 1 - AMATRA III – Associação dos Magistrados Trabalhistas da Terceira Região (MG); 2 - Fundação Centro Nacional de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações de Trabalho e da Cidadania - Fundação CENEAR; 3 – Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho do Centro Universitário do Triângulo – PRUNART-UNIT”. Cf. FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO – CONFERÊNCIA ESTADUAL DE MINAS GERAIS. Relatório do grupo temático “Sistema de Composição de Conflitos. B. Hte.: FNT – CEMG, 2003.

<sup>443</sup> Cf. VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *O sistema NINTER-CENEAR (SNC)*. Araguari: FUNDAÇÃO CENEAR, 2003, Série NINTER. v. 5.

<sup>444</sup> Trata-se de conceito regulamentar do Fórum Nacional do Trabalho que assim designa as proposições aprovadas por unanimidade por Grupo de Representação, ao lado das RECOMENDAÇÕES (proposições aprovadas por maioria) e das SUGESTÕES (proposições endossadas por minoria).

<sup>445</sup> REPRESENTAÇÃO GOVERNAMENTAL: Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério Público do Trabalho, Associação dos Magistrados Trabalhistas de Minas Gerais.

<sup>446</sup> REPRESENTAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL: Fundação Centro Nacional de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações de Trabalho e da Cidadania – Fundação CENEAR, Faculdade de Direito-UFMG, Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho do Centro Universitário do Triângulo – PRUNART-UNIT.

<sup>447</sup> REPRESENTAÇÃO DOS TRABALHADORES: Central Única dos Trabalhadores -CUT/MG, Força Sindical-MG, União Nacional Sindical – UNS/MG, Central Geral dos Trabalhadores – CGT/MG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura – FETAEMG, Federação dos Empregados no Comércio e Congêneres do Estado de Minas Gerais, Sindicato dos Empregados no Comércio de BH e Região Metropolitana.

<sup>448</sup> REPRESENTAÇÃO DOS EMPREGADORES: Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG, Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais – FAEMG, Instituto Brasileiro de Siderurgia – IBS, Associação Comercial de Minas – ACOMINAS, Federação do Comércio do Estado de Minas Gerais-FECOMÉRCIO/MG, Clube de Dirigentes Lojistas – CDL.

reclamem ampliação do respectivo leque de atuação para além da tentativa da conciliação prévia. As suas características relevantes voltadas para a interação entre as instituições do trabalho, para a dinamização e aprofundamento da negociação coletiva, para a prevenção dos conflitos individuais e coletivos do trabalho, para a paulatina introdução dos meios alternativos de resolução dos conflitos no âmbito trabalhista, dentre outras, justificam uma regulamentação específica por meio de uma legislação própria, com vistas ao estabelecimento da estrutura básica, dos princípios e critérios norteadores do sistema de modo a conferir-lhe, na ordem jurídica, a identidade construída como fato social com identidade própria.

Na mesma oportunidade, a Conferência firmou consenso para endossar<sup>449</sup> o *(Ante)Projeto de Lei que dispõe sobre os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, institui o sistema NINTER-CENEAR e dá outras providências*, apresentado pela Fundação Centro Nacional de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações de Trabalho e da Cidadania (Fundação CENEAR), após sugestões e alterações procedidas pela representação das bancadas participantes.<sup>450</sup>

Ratificaram-se na mesma oportunidade os elementos constitutivos e as características fundamentais do instituto, indispensáveis à caracterização jurídica de um Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista.<sup>451</sup>

As três fontes mencionadas legitimam a teoria da autonomia conceitual e jurídica do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e, além de conferir-lhe indiscutível importância política como instrumento de democratização da organização do trabalho e da administração da justiça, desautoriza a perspectiva reducionista com que grande parte do senso comum dos juristas vem abordando o tema.

A aprovação consensual, pela CEMG—FNT, do conjunto das proposições apresentadas pela Fundação Cenear constituiu um marco decisivo na afirmação dos elementos conceituais e operacionais que dão identidade ao instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

Contudo, a necessidade da reconstrução da identidade jurídico-dogmática do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista transcende os aspectos externos

---

<sup>449</sup> Lê-se como conclusão do Fórum Nacional do Trabalho – Conferência Minas Gerais a seguinte: “Regulamentar, por lei, o sistema NINTER – FUNDAÇÃO CENEAR [...] 2) endosso ao conteúdo do projeto apresentado pela Fundação CENEAR, intitulado “Projeto de Lei que dispõe sobre os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, institui o sistema NINTER-CENEAR e dá outras providências”, publicado pela Fundação Centro Nacional de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações de Trabalho e da Cidadania - Fundação CENEAR, correspondente à publicação “Número 5” da “Série NINTER”, mediante o reconhecimento de que atende às proposições mencionadas no 1), acima”. Cf. FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO – CONFERÊNCIA ESTADUAL DE MINAS GERAIS. Relatório do grupo temático “Sistema de Composição de Conflitos. B. Hte.: FNT – CEMG, 2003.

<sup>450</sup> Cf. VASCONCELOS, *O sistema NINTER ...*, 2001b, p. 49-75.

<sup>451</sup> Cf. ANEXO L – FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO – CONFERÊNCIA ESTADUAL DE MINAS GERAIS. *Relatório do grupo temático sistema de composição de conflitos*. Belo Horizonte: FNT – CEMG, 2003 (Íntegra).

(embora decisivos) expostos acima, mas decorre, prioritariamente, da paradigmologia. A correlação entre a conformação orgânica, as funções institucionais e os procedimentos que, do ponto de vista jurídico-dogmático, caracterizam o instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e os seus pressupostos paradigmáticos explicita o sentido praxiológico e substantivo do princípio de democracia. Além disso, exige a elaboração de uma teoria em permanente conexão com a experiência concreta; é dizer, a explicitação do instituto somente é possível a partir de um intercâmbio entre teoria e prática, que, inseparáveis, constituem-se recíproca e reflexivamente.

#### **5.4 Fundamentos para uma ontologia do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista**

O instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista constitui-se num sistema de organização intercategoriais do trabalho, preexistente ao seu recepcionamento em lei (art. 625-H, CLT), que institucionalizou, com fundamento no princípio da autonomia coletiva e da livre associação, um conjunto de atividades voltadas para a persecução da efetividade dos direitos sociais e, em consequência deste objetivo, para atividades de suporte consistentes na interação das instituições do trabalho, na potencialização da negociação coletiva e na instituição de meios de prevenção e alternativos de resolução de conflitos. O sistema tem como paradigma determinante de sua configuração a experiência matricial do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, inaugurado em 1994, na base territorial do Sindicato de Trabalhadores Rurais e do Sindicato Rural de Patrocínio/MG.<sup>452</sup>

Essas instituições (NINTER)<sup>453</sup>, sem fins lucrativos, são erigidas segundo os princípios da negociação coletiva, do diálogo social, da legalidade, da paridade, do tripartismo de base e da subsidiariedade, da “governança”. São instrumentos operacionais destinados ao alcance de seus objetivos institucionais:

---

<sup>452</sup> Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Núcleos intersindicais ...*, 2000, publicado pelo Governo Federal antes da promulgação da lei 9958/2000,

<sup>453</sup> Cf. VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b; VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de ...*, 1999; VASCONCELOS, *O sistema NITER-CENEAR*, 2003; VASCONCELOS, *A função dos conselhos*, 2002; BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Núcleos intersindicais ...*, 2000, 2000; FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO – CONFERÊNCIA ESTADUAL DE MINAS GERAIS. *Relatório do grupo temático sistema de composição de conflitos*. Belo Horizonte: FNT – CEMG, 2003.

- I. Um espaço institucionalizado de diálogo social e de concertação social (cf. 5.6.2, 7.2.2 e 7.3.1.2) entre as entidades sindicais e as instituições e autoridades do trabalho (tripartismo de base local – cf. 7.3), visando à comunhão de esforços no enfrentamento dos problemas trabalhistas de interesse social, coletivo e público, segundo os princípios da “governança” (cf. 6.4) e da subsidiariedade ativa (cf. 6.3);
- II. Reconfiguração dos objetivos, das funções, do conteúdo e dos procedimentos da negociação coletiva no sentido de sua ampliação, dinamização, aprofundamento e desburocratização, assim como da institucionalização de um “estado permanente de negociação” entre os sindicatos; e
- III. Institucionalização e paulatina implantação, sob patrocínio exclusivo dos sindicatos e com a colaboração e acompanhamento das instituições do trabalho locais, de mecanismos de prevenção e de resolução extrajudicial dos conflitos individuais e coletivos do trabalho, mediante a compatibilização das técnicas da conciliação, da mediação e da arbitragem às regras da legislação trabalhista e aos princípios (especialmente os princípios da indisponibilidade e da irrenunciabilidade) do Direito do Trabalho.<sup>454</sup>

A correlação entre a estrutura orgânica<sup>455</sup> dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e o conjunto das atividades que dão concreção a estes objetivos assim se estabelece:

- a) **Um Conselho Tripartite**, com a função de<sup>456</sup>:
  - a)1 institucionalizar o “diálogo social” entre as instituições do trabalho como instrumento de democratização e gestação da organização do trabalho e da administração da justiça;
  - a)2 compreender, na sua complexidade e especificidade, os problemas trabalhistas do respectivo setor de atividade e, pela concertação social, buscar soluções a partir dos diagnósticos cooperativa e dialogicamente realizado; e

<sup>454</sup> A adequação de tais técnicas de resolução autônoma de conflitos aos princípios e regras do Direito do Trabalho ocorre, no plano normativo, por intermédio do estatuto constitutivo do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista. Toma-se como Estatuto-Referência, donde se extraem as diretrizes essenciais para a elaboração do documento, que se encontra, sob a forma de anexo, Manual Básico, editado pelo Ministério do Trabalho, com os aprimoramentos oriundos dos estudos, discussões e propostas do Fórum Nacional do Trabalho – Conferência de Minas Gerais, que são, no entanto, suscetíveis a adequações à realidade de cada setor de atividade, segundo as políticas sindicais adotadas na sua constituição. O Estatuto apontará as matérias cuja natureza, grau de complexidade e relevância social sejam determinantes para excluí-las da possibilidade de sujeição a procedimentos não judiciais de resolução dos conflitos, reservando-as, assim, à competência exclusiva da Justiça do Trabalho.

<sup>455</sup> Cf. organograma constante da FIGURA 8.

<sup>456</sup> A relação de atividades apresentada incluem tanto as que são desempenhadas pelo Conselho Tripartite na sua composição bipartite (de competência exclusiva dos sindicatos), quanto na sua composição tripartite (diálogo social e concertação social) [cf. 5.6.2].

- a)3 elaborar prognósticos e programas de ações interinstitucionais cooperativas, mediante procedimentos discursivos entre as instituições do trabalho diretamente envolvidas nas situações locais, visando ao enfrentamento de problemas relacionados:
    - a)3.1 à falta de efetividade da legislação trabalhista,
    - a)3.2 à degradação das condições de trabalho, à dignidade e à integridade física e moral do trabalhador, e
    - a)3.3 à administração da justiça (a exemplo de problemas relacionados: à tendência para a transformação da Justiça do Trabalho em instância burocrática e de chancela de acordos abusivos e lesivos dos direitos dos trabalhadores, à simulação de demandas, à morosidade, à restrição do acesso à justiça e à denominada “indústria da demanda trabalhista”);
    - a)3.4 à gestão da organização do trabalho;
  - a)4 identificar e analisar, mediante procedimentos interinstitucionais discursivos, os efeitos sociais da ação do Poder Público;
  - a)5 promover o aperfeiçoamento, a desburocratização e o uso permanente da negociação coletiva como instrumento de adequação da legislação trabalhista às realidades locais (setor de atividade abrangido pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista), de suprimento das “ausências legais” em relação a questões que, embora não justifiquem uma ação normativa do legislador, sejam compreendidas como relevantes para a prevenção e solução de conflitos individuais e coletivos no âmbito das categorias envolvidas;
  - a)6 gerir o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, monitorar e controlar o seu funcionamento e suas atividades, e com preservar-lhes a ética e legalidade.
- b) **Uma Seção Intersindical de Conciliação Trabalhista** com a função de:
- b)1 promover a tentativa de conciliação de conflitos individuais do trabalho, antes do ajuizamento de qualquer demanda trabalhista, quer seja no curso do contrato de trabalho, quer seja após seu término;
  - b)2 servir de instância polivalente de acerto de quaisquer pendências entre o trabalhador e o empregador;
  - b)3 realizar a interface entre os sindicatos e as respectivas categorias, colhendo subsídios para a composição dos diagnósticos dos problemas trabalhistas afetos às categorias envolvidas que sirvam de base para a ação do Conselho Tripartite;
  - b)4 promover a assistência rescisória relativa a contratos de trabalho com duração inferior a um ano, que, por isso, não se enquadram na regra do art. 477/CLT, quando os sindicatos estabelecerem cláusula estatutária nesse sentido; e
  - b)5 realizar a mediação de conflitos nos casos em que a técnica seja recomendável e o NINTER contar com quadros capacitados ao seu exercício.

- c) **Um Conselho de Arbitragem** com a função de arbitrar:
- c)1 dissídios intersindicais relacionados à existência e ao funcionamento do NINTER, abrangendo, dentre outras, questões pertinentes à exegese, à alteração e à aplicação de normas estatutárias do NINTER e à tomada de decisões relativas a matérias de caráter administrativo-gerencial (gestão do NINTER);
  - c)2 dissídios coletivos de natureza jurídica ou econômica intercorrentes à negociação coletiva, bem como litígios relativos a cláusulas estatutárias ou ou a cláusulas de ato normativo interno do NINTER (ANI)<sup>457</sup>, de Conveção ou Acordo Coletivo do Trabalho; e
  - c)3 dissídios individuais do trabalho não solucionados pela Seção Intersindical de Conciliação por intermédio das técnicas da conciliação ou mediação, cujas partes requeiram seu encaminhamento ao Conselho de Arbitragem, mediante termo de compromisso, quando houve cláusula estatutária nesse sentido.

#### 5.4.1 Os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como sistema aberto

A multivocidade do conceito de sistema e a sua complexidade conduzem a esta breve excursão explicativa do uso da expressão *sistema* para qualificar o instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

A insuficiência do esquema mecanicista das séries causais isoláveis e da fragmentação do objeto como métodos de conhecimento da realidade social precipitou o tratamento dos fenômenos sociais a partir de um pensamento sistêmico.

As noções teóricas sobre sistemas se associam a diversas práticas sistêmicas que vêm sendo estudadas desde meados do século passado. E a noção de sistema é correlata a cada corpo de teoria em que ela se apresenta, como a teoria da autopoiese, cibernética<sup>458</sup> da cibernética e a teoria geral dos sistemas da natureza que contemporaneamente reivindicam aceitação.

<sup>457</sup> O Estatuto do NINTER poderá prever a edição de atos normativos internos, segundo as diretrizes do Estatuto-Referência elaborado com base na experiência originária do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG. Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Núcleos intersindicais ...*, 2000, p. 63-83 (art. 7º e seu § parágrafo único); FUNDAÇÃO CENTRO NACIONAL DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO – FUNDAÇÃO CENEAR. *O sistema NINTER-Cenear: fundamentos político-constitucionais*, projeto de lei dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, justificação. Araguari: Fundação CENEAR, 2003, Série NINTER, v. 5, p. 97-127, art. 9º e seu parágrafo único.

<sup>458</sup> A cibernética tem suas origens nos estudos de Norbert Wiener (1894-1964), em *Cibernética ou controle e comunicação no animal e na máquina e Cibernética e sociedade. O Uso humano dos seres humanos*. O autor parte da idéia de que uma área instigante de estudos é aquela que se situa nos espaços vazios entre um campo de especialização e outro, os quais contém elementos de conexão entre um e outro, sobretudo quando com a

Ludwig von Bertalanffy desenvolveu uma teoria geral dos sistemas com base “em princípios universais aplicáveis aos sistemas em geral”, “quer seja de natureza física, biológica, quer de natureza sociológica”.<sup>459</sup> A teoria geral dos sistemas refere-se, portanto, à construção de modelos.

As teorias sistêmicas, desenvolvidas a partir de estudos importantes, como os de Wiener, Bateson, Foerster e Maturana, bifurcaram-se nas vertentes “mecanicista” e “organicista”. À mecanicista corresponde a vertente das máquinas, que dasaguou nas teorias cibernética, cibernética da cibernética, construtivismo e si-cibernética. À “organicista” correspondem as teorias da autopoiese e a “biologia do conhecer”. Importante distinguir que os primeiros momentos de ambas as vertentes mantiveram-se atados ao paradigma da ciência tradicional. Posteriormente, tais teorias se desenvolveram a partir de novos paradigmas.<sup>460</sup>

As teorias sistêmicas partem da idéia da unificação dos conhecimentos, que revelariam uma estrutura que, vista sob o paradigma reducionista fragmentador da especialização, apresenta-se como distintas e divergentes. Vislumbrava-se uma nova ciência, voltada para um mundo dinâmico e fundada no conceito de interação.

“Sistema” foi definido como um “complexo de elementos em interação”. Pressupõe, portanto, a existência de interação ou de relações entre componentes. O sistema é visto como uma entidade, distinguindo-se de um aglomerado de partes independentes umas das outras.<sup>461</sup>

A aplicação de uma concepção sistêmica na compreensão do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista implica uma distinção fundamental entre a concepção sistêmica da sua organização interna e do conjunto das atividades institucionalizadas na sua estrutura (estática) e a concepção sistêmica de que instrui o desenvolvimento de cada uma de suas atividades (dinâmica). O primeiro sentido serve à organização dos elementos que distinguem e compõem a instituição, conferindo-lhe identidade jurídica e social, além de guardar correspondência com uma concepção sistêmica da organização do trabalho (regulação,

---

evolução do conhecimento um mesmo objeto acaba sendo explorado sob os enfoques distintos dos diversos especialistas. Suas idéias tinham conexão com o estudo do sistema nervoso e popularizaram-se, a princípio, entre os engenheiros. A teoria assenta-se na idéia da retroalimentação (feedback), segundo a qual o controle da máquina seria possível, para o alcance do desempenho previsto, com base no seu desempenho efetivo. O campo da teoria do controle e da comunicação, seja na máquina, seja no animal, foi denominado “cibernética”. [Kybernetes (grego) = piloto, condutor]. A expressão passou a ser utilizada na política, com arte de governar homens. Enfim, a cibernética é ainda considerada com a “arte de tornar a ação eficaz” (cf. VASCONCELLOS, M.J. Esteves, *Pensamento sistêmico*, 2002, p. 215).

<sup>459</sup> BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria geral dos sistemas*. Trad. Francisco M. Guimarães. Petrópolis: Vozes, 1973, p. 55-56, 78.

<sup>460</sup> VASCONCELLOS, Maria J. E.. *Pensamento sistêmico: o novo paradigma da ciência*, 2002, p. 185- 252.

<sup>461</sup> VASCONCELLOS, Maria J. E., *Pensamento sistêmico: o novo paradigma da ciência*, 2002, p. 198.

administração e jurisdição do trabalho). O segundo serve à sua atuação e pressupõe uma concepção aberta de sistema<sup>462</sup>, porque diz respeito à construção dialógica da verdade; à apreensão cooperativa da realidade em cada contexto com suas especificidades; à construção dialógica do sentido dos fatos, da norma aplicável e do modo mais adequado de aplica-la; à gestão cooperativa da organização do trabalho; à adequação da legislação trabalhista a cada realidade em atenção às suas particularidades; à abertura do Poder Judiciário para o compartilhamento da administração da justiça e à diversificação dos meios de resolução dos conflitos; à abertura da administração do trabalho à participação dos administrados na formulação de seus planos de ação; e à abertura dos sindicatos para a cooperação e a participação nos planos das instituições públicas voltadas para a persecução da efetividade da legislação trabalhista. Todas essas perspectivas são incompatíveis com a idéia de sistema fechado.

A teoria sistêmica dá suporte parcial à construção da teoria dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

O conceito *estático* de sistema aplica-se à (idéia de) organização do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, que promove a interação e a correlação entre diversas atividades interdependentes. Como estas atividades relativas à organização do trabalho são provenientes das diversas instituições do trabalho, o Núcleo cria e institui as “condições institucionais” para a interatividade do conjunto daquelas instituições. A interdependência das instituições do trabalho reside no fato de que todas elas podem estar atuando, de modo incoerente, isolada e desarticuladamente, numa mesma realidade de fato a propósito de uma mesma situação-problema, como bem o demonstrou o estudo do caso “Irmãos Okubo” (Capítulo 3).

Esses dois aspectos relacionados à reunião numa só instituição de um conjunto de atividades interdependentes e à interatividade entre as diversas instituições do trabalho para a compreensão da realidade em que atuam e para a concertação de suas atividades é que dá suporte à qualificação do instituto e da instituição dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como sistema.

---

<sup>462</sup> O regresso ao conceito originário de *sistema aberto* desenvolvido por Bertalanffy descobre uma constatação interessante para a operacionalização do Direito: É que nos sistemas abertos o mesmo “estado final” – a mesma meta, o mesmo objetivo, o mesmo fim social – pode ser alcançado a partir de diferentes “condições iniciais e por diferentes trajetos. Trata-se da idéia de *equifinalidade*, que não se baseia em estruturas ou mecanismos predeterminados, mas numa interação dinâmica entre múltiplas variáveis, num *sistema aberto*, que alcança um estado estável (cf. VASCONCELLOS, M. J. Esteves, *Pensamento sistêmico*, 2002, p. 211).

Colhe-se da teoria dos sistemas elementos que permitem uma clarificação mais didática do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Aplica-se-lhes, enquanto organização dirigida ao alcance de fins, um conceito elementar de “sistema”, que corresponde à idéia de “partes em interação”. Por isso que pode ser aplicado a qualquer “totalidade constituída por ‘componentes’ interagentes”.<sup>463</sup> No caso do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, aplica-se à idéia de atividades orgânicas interativas.

Tomando-se o conjunto das atividades inerentes às funções e aos objetivos institucionais do NINTER, estabelece-se que elas estão coerentes e interativamente organizadas entre si. As atividades normativas e as práticas concernentes à resolução autônoma dos conflitos procedida pelo Núcleo Intersindical, por sua vez, exigem coerência e harmonia com os meios oficiais (estatais) de resolução de conflitos. A concepção e a coordenação de ações interinstitucionais pressupõem interação entre os sindicatos e as instituições do trabalho. Considerando-se as relações entre o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista e as instituições atuantes em seu entorno, aquele pode ser considerado como sistema de interação entre sistemas autônomos e interdependentes (sindicatos e instituições do trabalho). Também nesse sentido é que a noção de “sistema” é empregada para qualificar o instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

Convém, no entanto, esclarecer que não se trata da assimilação da epistemologia sistêmica, no que se refere ao conhecimento da realidade em que o NINTER e as instituições do trabalho repercutem suas ações, própria à teoria clássica dos sistemas (mecanicismo e organicismo) e que se sustenta no paradigma da ciência moderna. Antes de tudo, considera-se que a concepção organicista que está na base da organização do trabalho é que responde, hoje, pela exaustão do sistema de relações do trabalho no Brasil.<sup>464</sup> Os paradigmas epistemológicos com os quais se constrói a teoria da democracia explicativa do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista têm por pressuposto o princípio da “razão dialógica” e da “complexidade”.

O paradigma epistemológico que preside a reflexão acerca dos processos cognitivos que servem de base para o desempenho das funções institucionais dos NINTERs evolui-se para o *paradigma sistêmico*, que contempla a dialogicidade da razão e a complexidade do real. A realidade é *complexa* e não pode ser reduzida a suas partes por meio de um “corte epistemológico” simplificador e fragmentador. Também não admite a *simplificação* pelo todo, “que faz da idéia da totalidade uma idéia à qual se reduzem as outras

---

<sup>463</sup> BERTALANFFY, *Teoria geral dos sistemas*, 1973, p. 38 e 149.

<sup>464</sup> Cf. 1.1.

idéias sistêmicas”. Esta perspectiva é coerente com uma concepção da realidade na sua complexidade e na sua permanente transformação e dinamicidade.

Essa perspectiva não se coaduna com a destacada teoria dos sistemas de Niklas Luhmann,<sup>465</sup> o que obrigaria à aceitação da idéia de inacessibilidade ao “entorno” por parte das instituições (sistemas dentro de um sistema maior) que organizam as relações de trabalho e que, por isso mesmo, operariam com a baixa expectativa de promover uma mera redução de complexidades.<sup>466</sup> Nesta perspectiva, tais complexidades se apresentam inexoravelmente diante do fato de *existirem* sempre mais possibilidades do que as que de fato se realizam como comunicação (nos sistemas sociais) e como pensamento (nos sistemas psíquicos). Esta concepção de sistemas não se coaduna com uma sociedade de princípios com destinos definidos num projeto constitucional elaborado sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, tendente a uma democratização não somente política, mas também, e principalmente, socioeconômica, isto é, “sobre una organización económica e ideológica de carácter socialista como forma más correcta a llegar a la realización de una auténtica democracia”.<sup>467</sup> Relegar a organização social à deriva autopoietica dos sistemas auto-referenciais descomprometidos com um projeto social global é uma forma sofiscada de *laissez passer, laissez faire*.

Cumpre salientar, entretanto, que os fundamentos epistêmicos e os desdobramentos da teoria sistêmica, ainda que em sua versão contemporânea mais avançada<sup>468</sup>, são insuficientes para permitir a compreensão da função democratizadora do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Primeiro, porque reduz o singular à totalidade; segundo, porque renuncia a um princípio de organização social aplicável a todos

---

<sup>465</sup> LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociales*. Trad. Silvia Pappé y Brunhilde Erker; coord. Por Javier Torres Nafarrete. Rubí (Barcelona): Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santafé de Bogotá CEJA, Pontificia Universidad Javeriana, 1998, *passim*.

<sup>466</sup> “Reducción de complejidad significa mantenimiento selectivo de un ámbito de posibilidades con bases estructurales. Son las estructuras las que determinan cuánta complejidad interna puede crear y tolerar un sistema. El mantenimiento y la reducción de complejidad dependen de dichas estructuras, que preseleccionan las posibilidades de relacionar elementos entre sí. El cambio de complejidad de un sistema se presenta cuando cambia la selectividad de las relaciones admitidas estructuralmente. Un sistema puede aumentar la propia complejidad en relación con un aumento de complejidad del propio entorno: no por reflejar la complejidad del entorno, sino operando autónomamente con base en las propias estructuras. El aumento de complejidad de un sistema estimula un aumento de complejidad en otros sistemas que lo observan, para los que significa un aumento de complejidad en lo relativo al entorno. En estas condiciones, se vuelve posible la misma evolución de los sistemas que, sin embargo, no se realiza simplemente con un aumento de complejidad sino más bien con una mutación de estructura.” Cf. CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Closario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Trad. Javier Torres Nafarrate (Coord.) Miguel Romero Pérez y Carlos Villablobos. Mexico: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) e Editorial Anthropos, 1996, p. 45.

<sup>467</sup> DIAZ, Elias. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Edicusa, 1975, p. 178.

<sup>468</sup> Refere-se à teoria dos sistemas elaborada por Niklas Luhmann.

os “sistemas”. Renuncia, portanto, a direito de cunho emancipatório e transformador do *status quo*, em contradição com a perspectiva do Estado Democrático de Direito.

Trata-se, antes de tudo e além da teoria luhmanniana, de um tipo de inteligibilidade que transcende a lógica da simplificação, pela qual se opera no pensamento uma circularidade entre o uno e o diverso, entre o todo e as partes, e vice-versa. Integram-se num circuito ativo o pensamento unificador e o pensamento diferenciador, em que o todo é mais do que a soma das partes, é menos que a soma das partes e é, ao mesmo tempo, mais que o todo (i. é, o todo é mais que o todo). A problemática do sistema avança para além da relação entre o todo e as partes, para alcançar as interações e a organização dessas interações.

As relações externas (cognitivas e interativas) travadas pelo NINTER correspondentes a cada uma de suas funções institucionais harmonizam-se, portanto, com a noção de “sistema aberto”, correspondente a uma concepção dinâmica de sistema, desenvolvida por Edgar Morin, como se aclarará nos Capítulos 6 e 7.

Esse conceito de sistema inclui, portanto, três faces: sistema (“exprime a unidade complexa e o caráter fenomenal do todo, assim como o complexo das relações entre o todo e as partes”); interação (“exprime o conjunto das relações, ações e retroações que se efetuam e se tecem num sistema”); e organização (“exprime o caráter constitutivo destas interações – aquilo que forma, mantém, protege, regula, rege, regenera-se – e que dá à idéia de sistema a sua coluna vertebral”). Exprime a unidade complexa e o caráter fenomenal do todo e o complexo de relações entre o todo e as partes.<sup>469</sup>

O sentido de *sistema* que corresponde à organização dos NINTERs pressupõe também a superação da concepção holística, porque não se pode compreender o sistema tão somente como uma noção-apoio para “designar todo o conjunto de relações entre constituintes formando um todo”. Este não é uma capa. A insuficiência da concepção holística está no fato de que ela reduz o *complexo* a um conceito-chave, a uma categoria-chave, segundo um princípio simplificador.

Com base na concepção estática de sistema (sentido elementar da expressão), pode-se considerar que, na organização do trabalho, os sistemas são constituídos por “ações entre unidades complexas” (instituições do trabalho), estas constituídas, por sua vez, por *interações*. A definição do modo como se dão essas interações (por via da institucionalização) apóia-se na organização do sistema e na organização do trabalho.

---

<sup>469</sup> MORIN, *Ciência com consciência*, 2003, p. 259 e ss.

Conjugando-se as noções estática e dinâmica, compreende-se que no Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista é a organização que estabelece as relações entre as unidades institucionais (instituições do trabalho), numa co-construção do sistema de organização do trabalho em um determinado setor de atividades, mediante interações entre as mesmas. É, portanto, um sistema.

Com efeito, o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista compõe-se, organicamente, de um Conselho Tripartite (Conselho Interinstitucional), uma Seção Intersindical de Conciliação e um Conselho de Arbitragem, órgãos nos quais se distribui o conjunto das funções desempenhadas por estas entidades.

Organizados dessa maneira, os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista são subsistemas intercategoriais autônomos de organização das relações de trabalho.

A metáfora do “holograma” serve para explicitar essas organizações subsistêmicas (sistemas menores dentro do sistema geral de organização do trabalho) na sua interação com os demais “subsistemas” (instituições do trabalho) da organização do trabalho. Busca-se atender às exigências das diferenças locais, vinculando-se, ao mesmo tempo, às exigências globais de observância dos princípios, das normas e das emanções das instituições do sistema nacional de organização do trabalho.

Do ponto de vista paradigmático, trata-se da adoção de uma lógica recursiva, ao lado da lógica dialógica, pela qual o conhecimento da parte (dos contextos locais) influencia e aproveita o conhecimento do todo. “Então, pode-se enriquecer o conhecimento das partes pelo todo e do todo pelas partes, num mesmo movimento produtor de conhecimentos”. Assim, as relações entre o uno e o diverso, entre o todo e as partes, e entre o geral e o singular assumem um caráter complexo, em que “o todo é mais que soma das partes” (da soma das partes emergem qualidades novas não presentes nelas) – “o todo é menos que a soma da partes” (o efeito da organização do todo sobre as partes inibe algumas de suas propriedades ou qualidades) e o “todo é mais que o todo” (o todo retroage sobre as partes, e estas sobre o todo, que não se confunde com uma realidade global, mas constitui um dinamismo organizacional).<sup>470</sup> Em outros termos, estas autonomias se entrecruzam permanentemente, numa relação de intercomplementaridade, embora limitadas à observância dos princípios constitucionais da organização do trabalho e, sobretudo, direcionadas para o escopo da busca permanente da efetividade dos direitos fundamentais da pessoa humana que trabalha e dos direitos sociais.

---

<sup>470</sup> MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Trad. Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2005, p. 75; MORIN, *Ciência com consciência*, 2003, p. 261.

Em relação às instituições do trabalho que atuam conforme o modelo de racionalidade oriundo da ciência moderna (mecanista/organicista), aproveitam-se a função explicativa dos conceitos de clausura operacional e a de autopoiese para se considerar que estas instituições atuam sob os auspícios deste paradigma como sistemas fechados e “autopoiéticos”. Neste sentido, tais instituições servem ao “sistema do direito”, concebido como um programa de *inputs* que responde com um complexo de decisões pré-estruturadas a determinadas informações, mediante o conceito de *programas condicionais*, por meio dos quais “el sistema se orienta para la toma de decisiones mediante el límite *input*, sin que le importen las consecuencias que de allí se deriven”.<sup>471</sup>

Essa “provocação” (por parte dos sindicatos que constituem um NINTER) das instituições públicas para uma maior abertura à participação, inspirada no exercício da cidadania, da autonomia coletiva e da democracia participativa, inverte a ordem da precedência da iniciativa estatal. A iniciativa provém dos próprios sindicatos, como sistemas premidos e acuados pela ação desarticulada das instituições do trabalho (em especial, as instituições públicas), com base em esquemas entrópicos, engendrados sob a égide do paradigma autoritário-corporativista, que, em regra, não levam em conta a realidade social e as conseqüências sociais desencadeadas, no seu entorno, por suas ações.

Esse fenômeno foi muito bem exposto por Jürgen Habermas, a partir da análise da teoria dos sistemas, que vê na sociedade uma rede de sistemas parciais autônomos fechados, uns em relação aos outros, e por isso tem o mérito de contribuir para a democracia, na medida em que descortina essa realidade e a descreve como subsistemas dotados de códigos e semânticas próprias, incapazes de agirem, conjunta e interativamente, em benefício de toda a sociedade. Além disso, chama a atenção para esse “autismo” – perda da capacidade de interação ditada por um “encapsulamento autopoiético” – dos sistemas funcionais presentes na sociedade, dentre os quais o do direito, que se subdivide em subsistemas especializados em sua aplicação (*e. g.*, as instituições do trabalho).

A fim de superar a clausura operacional das instituições do trabalho é que o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista emerge como um sistema de sistemas, que introduz nas relações interinstitucionais “vasos comunicantes” conducentes ao “diálogo e à concertação social” permanentes.

---

<sup>471</sup> LUHMANN, Niklas. *Introducción a la teoría de los sistemas*. Mexico: Anthropos, 1996, p. 45 e ss.

## 5.5 Os Fundamentos jurídicos e os princípios informativos do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista<sup>472</sup>

Os Núcleos Intersindicais Conciliação Trabalhista são instituições preexistentes à lei n. 9.958/2000, que os recepcionou, introduzindo na CLT o art. 625-H.<sup>473</sup>

O primeiro Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista data de 1994, criado na cidade de Patrocínio/MG. A partir dos desafios decorrentes da desorganização e do desgaste das relações de trabalho locais, do excessivo grau de conflituosidade, do excesso de demandas e da contribuição desse “estado da arte” para o desestímulo às atividades rurais de subsistência e para a redução da oferta de trabalho rural, os segmentos públicos, sindicatos e demais setores envolvidos lograram formular um projeto de minimização dos problemas trabalhistas a partir de um esforço conjunto de todos os envolvidos. O projeto interativo de atuação das instituições, locais resultante do consenso advindo de práticas sistemáticas de diálogo e de concertação social que se logrou construir, teve seu arcabouço institucional materializado no Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista Rural de Patrocínio/MG.

---

<sup>472</sup> A teoria que se expõe no curso deste capítulo não é exaustiva, embora inove. Para aprofundamento na multiplicidade de enfoques e temas correlatos ao instituto do Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, destacam-se as seguinte fontes bibliográficas: **1)** BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Núcleos intersindicais ...*, 2000; **2)** FUNDAÇÃO CENEAR. *O sistema NINTER-CENEAR*. Araguari: Sincopel, 2003; **3)** FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO – CONFERÊNCIA ESTADUAL DE MINAS GERAIS. *Relatório do grupo temático “Sistema de Composição de Conflitos”*. Belo Horizonte: FNT – CETMG, 2003; **4)** PICORETTI, *Núcleos intersindicais e comissões de conciliação prévia ...*, 2004; **5)** VASCONCELOS, *A função dos conselhos ...*, 2002; **6)** VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b; **6)** VASCONCELOS *et al.*, *Núcleos intersindicais...*, 1999; **7)** VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Os núcleos intersindicais como agentes de Transformação das Relações de Trabalho e da Administração da Justiça - aspectos processuais*. In: VIANA, Márcio Túlio; RENAULT, Luiz Otávio Linhares. *O que há de novo em processo do trabalho*. São Paulo: LTr, 1997, p. 322 e ss; **8)** VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Sindicatos na Administração da Justiça: O núcleo Intersindical de conciliação trabalhista rural de patrocínio e a institucionalização dos equivalentes jurisdicionais*. *Repertório de jurisprudência trabalhista de Minas Gerais*, Belo Horizonte: RTM, 1996; **9)** VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Os núcleos intersindicais de conciliação trabalhista na lei 9.958, 2000*. *Revista LTr*. São Paulo: LTr, v. 64, fev. 2000; **10)** VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Núcleo intersindical de conciliação trabalhista rural de patrocínio*. *Suplemento LTr n. 195*. São Paulo: LTr, 1995c; **11)** VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Os sindicatos como agentes de transformação das relações de trabalho e da administração da justiça no campo e na cidade*. *Gênese – Revista da Direito do Trabalho*. Curitiba: Gênese, 1997, v. 85-97; **12)** CARVALHO, Patrícia Vieira Nunes de. *Comissões de conciliação prévia x núcleos intersindicais de conciliação trabalhista: uma análise comparativa diante da reforma sindical*. In: VIANA, Márcio Tulio (coord.). *A reforma sindical no âmbito da nova competência trabalhista*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005, p. 233-248; **13)** PERES, Nélio Borges. *Modernização das relações de trabalho: ...*, Dissertação (mestrado), 2003; **14)** FUJIWARA; ALESSIO; FARAH, (orgs.) *20 experiências ...*, 1999; **15)** BASTOS, Guilherme Augusto Caputo. *Arbitragem no Direito do Trabalho*. *Revista LTr*, v.63, p.1462 *et seq*, nov. 1999, p. 1462 e ss.; **16)** LIMA, *Flexibilização das normas ...*, 2005.

<sup>473</sup> Art. 625-H, CLT: “Aplicam-se aos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista em funcionamento ou que vierem a ser criados, no que couber, as disposições previstas neste Título, desde que observados os princípios da paridade e da negociação coletiva na sua constituição”.

A institucionalização (personalidade jurídica) e o estabelecimento de princípios e regras de funcionamento por meio de um estatuto, expressão do consenso intersindical em torno dos objetivos eleitos, somados ao apoio do setor público, em especial da Justiça do Trabalho local, conferiram a seriedade, a segurança e a credibilidade necessárias ao êxito da instituição então criada.

Os resultados favoráveis<sup>474</sup> e as altas estatísticas alcançadas pelo NINTER Patrocínio/MG contribuíram com importantes elementos, que foram inseridos nos discursos de justificação que antecederam a aprovação da lei n. 9.958/2000.<sup>475</sup> O potencial transformador e a replicabilidade da experiência foram reconhecidos pela Fundação Getúlio Vargas e pela Fundação Ford, quando concederam ao Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio o “Prêmio Gestão Pública e Cidadania” (1998).<sup>476</sup>

Isso quer dizer que o instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista não tem fundamento jurídico na lei n. 9.958/2000, o qual exsurge na própria Constituição Federal, que, ao alçar o princípio da *autonomia coletiva* à condição de norma constitucional, reconheceu explicitamente as convenções e os acordos coletivos do trabalho como fonte do direito (art. 7º, XXVI, Constituição Federal) e conferiu aos sindicatos poder normativo originário.

Da mesma forma, o princípio constitucional da *livre associação* (art. 5º, XVII, Constituição Federal) autoriza os sindicatos a associarem-se, mediante expediente da institucionalização de “segundo nível” (cf. 4.2.4.4), com fundamento nos princípios da

---

<sup>474</sup> Cf. Capítulo 7.

<sup>475</sup> Audiência pública relativa à Emenda Constitucional n. 63/95, que extinguiu a representação classista na Justiça do Trabalho [ Cf. SENADO FEDERAL. *Notas taquigráficas da 6ª Reunião da 4ª Sessão Legislativa ordinária da 50ª legislatura*. Audiência Pública. Emenda à Constituição N. 63/95. Brasília: Subsecretaria de Taquigrafia, 1998]; audiência pública relativa realizada pela Comissão de Agricultura e Política Rural que discutiu “relação de trabalho na área rural; Núcleo Intersindical, como um avanço no meio rural e Relações do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais no trabalho [CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Notas taquigráficas da audiência pública n. 0193/98, realizada pela Comissão de Agricultura e Política Rural*. Brasília: Departamento de Taquigrafia, 1998]; a influência dos resultados do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista pode ser também percebida no relatório apresentado em 1999 pela deputada Zulaiê Cobra de emenda constitucional 96-A de 1992, de autoria do deputado Hélio Bicudo, onde já se inseriu norma constitucional com o seguinte teor: “A lei criará órgãos de conciliação, mediação e arbitragem, sem caráter jurisdicional e sem ônus para os cofres públicos, com representação de trabalhadores e empregadores, obrigatórios nas empresas com mais de cinquenta empregados, que terão competência pra conhecer de conflitos individuais de trabalho, no prazo legal, como condição para o ajuizamento da ação” (art. 116). [CÂMARA FEDERAL. *Relatório da Emenda à Constituição n. 96-A, de 1992*. Brasília: Comissão Especial para Parecer, 1999]; a sessão extraordinária n. 191.1.51.0 da Câmara Federal, realizada em 21/10/99 em que se procedeu à votação da lei 9.958/2000 (Projeto de lei n. 4.494-B), aprovou também a Emenda n. 3 apresentada pelo deputado Inocêncio Oliveira, sob o argumento de que “entendemos que esses núcleos já existem e já funcionam. Na realidade, ele procura corrigir no texto algo que não havíamos, ainda colocado. Por essa razão, entendemos que podemos acatar essa emenda e damos parecer favorável à absorção dos Núcleos Intersindicais de Conciliação, que ficaríamos com o art. 652-H” [CÂMARA DOS DEPUTADOS: <http://www.camara.gov.br>].

<sup>476</sup> Cf. VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b.

dignidade humana e da cidadania, para a persecução da efetividade dos direitos sociais, estimulando a negociação coletiva e adequando a gestão da organização do trabalho e da administração da justiça, a interpretação e a aplicação da legislação trabalhista às especificidades de cada setor de atividade coletivamente organizado. O norteamento da referida adequação deverá atender aos fins sociais e econômicos definidos na Constituição Federal: “ordem econômica orientada para justiça social mediante o equilíbrio entre a livre iniciativa e valorização do trabalho humano” (art. 170, Constituição Federal; “a manutenção do emprego e a busca do pleno emprego” (art. 170, VIII, Constituição Federal).<sup>477</sup>

A associação dos sindicatos em segundo nível de institucionalização, mais do que expressão da liberdade de associação para fins lícitos, insere-se no conjunto das atribuições constitucionais dos sindicatos concernentes à defesa dos direitos e interesses das respectivas categorias, entre os quais se insere o conjunto das funções institucionais do NINTER.

O poder-faculdade constitucional das entidades sindicais de se associarem entre si, isto é, de criar Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, oriundo do direito à livre associação sindical, é equivalente ao direito e à liberdade destas mesmas entidades de se afiliarem a entidades de níveis superiores de representação ou de ação política (art. 8º, Constituição Federal).

A legislação infraconstitucional, comum e trabalhista, anterior à lei n. 9.958/2000 oferece aos sindicatos os instrumentos jurídicos hábeis à constituição do NINTER. Em conformidade com as regras pertinentes à constituição das pessoas jurídicas definidas pelo Código Civil Brasileiro, confere-se aos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, por seus estatutos, personalidade jurídica própria, do mesmo modo que se constituem juridicamente quaisquer outras entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado da espécie sociedade sem fins lucrativos. Por seu turno, o acionamento dos institutos da autonomia coletiva, das assembléias deliberativas da categoria e da negociação coletiva confere ao estatuto e às práticas do NINTER características de atos sindicais regidos pelo direito coletivo e extensivos às respectivas categorias (cf. 5.5.2).

Depois de seis anos da criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio é que a lei n. 9.958/2000 introduziu na Consolidação das Leis do Trabalho o art. 625-H, que assim dispõe:

---

<sup>477</sup> Cf. VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de conciliação ...*, 1999, p. 123, sobre os demais fundamentos constitucionais que dão sustentação ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

“Aplicam-se aos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista em funcionamento ou que vierem a ser criados, as disposições previstas neste Título, desde que observados os princípios da paridade e da negociação coletiva na sua constituição”.

Do ponto de vista da normatização do instituto, a norma é irrelevante, uma vez que nada acrescenta à conformação de seus contornos jurídico-dogmáticos. Os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista que já existiam continuaram a existir, do mesmo modo que a sua constituição independe da lei n. 9.958/2000, aplicando-se-lhes tão-somente as normas pertinentes à conciliação prévia, para torná-la obrigatória e fixar seus limites de validade. No entanto, há dois outros aspectos que não se podem desconsiderar: a) dotada de uma *função política*, a referida norma pode ser tida como uma norma de *fomento*, caso em que o legislador tem por objetivo promover a disseminação e a multiplicação dessas instituições, bem como estimular suas práticas; e b) como derivação da função política, a norma indicada constitui-se em norma de *reconhecimento* e de *recepção*, por cujo intermédio a ordem jurídica, de um lado, reconhece a instituição dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como instituto jurídico autônomo e, de outro, procede à *recepção* das normas atinentes à constituição, princípios, objetivos e funções institucionais, e ao funcionamento da instituição. Isto é, procede ao recepção de “normas já feitas, produzidas por ordenamentos diversos e precedentes”<sup>478</sup>, na caracterização legal de instituto preexistente. Por meio desta técnica legislativa, o legislador

“[...] acolhe normas jurídicas já feitas, e enriquece o ordenamento jurídico em bloco com um conjunto, que pode ser também considerável, de normas produzida em outros ordenamentos, e talvez em tempos anteriores à própria constituição do ordenamento estatal”<sup>479</sup>.

Nesses termos, é absolutamente inconsistente a tese da preexistência meramente fática do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e do reconhecimento de sua existência jurídica somente após o advento da lei n. 9.958/2000. Ao contrário, verificou-se com a edição desta lei mera recepção, pela ordem jurídica, de um ordenamento jurídico autônomo, de modo a fomentar a sua multiplicação, porque, muito além do interesse localizado das categorias particularmente consideradas, o legislador vislumbrou nela a presença de interesse de toda a sociedade nos propósitos institucionais do sistema.

A anterior criação e o funcionamento dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista são afirmativas de sua preexistência fática e jurídica.

---

<sup>478</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10.ed. Trad. Maria C. C. Leite Santos. Brasília: Editora UNB, 1999, p. 38.

<sup>479</sup> BOBBIO, *Teoria do ordenamento jurídico*, 1999, p. 39.

Quer se examine sua juridicidade sob o prisma do Direito Constitucional brasileiro, em cuja ordem se reconhece na autonomia coletiva força jurígena suficientemente fundamentada para uma sólida construção hermenêutica apta a legitimar os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como instituto, quer se examine sob o prisma da legislação infraconstitucional (Lei n. 9.958/2000), constata-se que as referidas instituições passaram a integrar o conjunto das instituições do trabalho encarregadas da organização do trabalho nacional, ainda que dependentes da decisão política e da iniciativa dos sindicatos.

Sem embargo, ao fim e ao cabo, atribui-se ao art. 625-H da Consolidação das Leis do Trabalho uma tríplice serventia:

- a) o recepcionamento, pela ordem positiva, do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista;
- b) reconhecimento implícito dos princípios da estrutura, objetivos, funcionamento e competências do sistema dos NINTERS, tal como anteriormente instituídos; e
- c) autorização para a aplicação subsidiária (apenas “no que couber”) de dispositivos de lei reguladores das CCPs à conciliação realizada nos NINTER.

**5.5.1** A eventual revogação da lei n. 9.958/2000 não altera o *status* jurídico dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista

O “legicentrismo” em que se baseia a opinião acerca da “inexistência legal” dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista antes da lei n. 9.958/2000 obteve ressonância na doutrina, nos seguintes termos:

Antes da lei n. 9.958/00, os Núcleos Intersindicais tinham existência fática, mas não se inseriam no ordenamento legal, a despeito das boas intenções daqueles que os idealizaram. A lei n. 9.958/00 os integrou ao ordenamento jurídico, desde que constituídos em consonância com os ‘princípios da paridade e da negociação coletiva na sua constituição.’<sup>480</sup>

<sup>480</sup> MOHALLEM, Ricardo Antônio. Comissões de conciliação prévia (Lei. n. 9.958, de 12 jan. 2000). *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, v. 61, p. 41-73, jan./jun. 2000.

Essa posição jurídica tem como característica marcante a sobreposição da lei sobre a Constituição e, por conseqüência, uma indevida restrição ao exercício da autonomia coletiva como prerrogativa constitucional dos sindicatos. Por isso mesmo, ela concerne ao paradigma do Estado autoritário-intervencionista e atraiçoa o paradigma do Estado Democrático de Direito adotado na Consituição Federal. Concerne ainda à ética intencionalista, coerente com um visão formal positivista legalista do direito, que não dá conta dos efeitos sociais da aplicação da norma jurídica. O manejo do direito, por princípios e em atenção ao direcionamento constitucional do projeto de sociedade a que deve servir o Estado e suas instituições, conduz a uma ética de responsabilidade, em que, no caso, dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, o respectivo enquadramento jurídico exige necessariamente volver os olhos para os efeitos sociais de sua autuação e para a sua convergência, ou não, com os princípios e fins da ordem constitucional, que, na Teoria da Constituição tem prioridade sobre a lei.

A doutrina preexistente acerca do instituto já apresentava fundamentos e argumentos que não foram, surpreendentemente, enfrentados pela tese da “inexistência legal”:

O NICTRP classifica-se, portanto, como um Sociedade civil, instituída nos moldes da legislação civil, que passou a ter existência legal com a inscrição de seus estatutos no registro próprio (reg. No. 233, fls. 175v/176 e v., livro B n. 11, no Cartório do 1º. Ofício de Patrocínio-MG).

.....

A criação do NICTRP e o respectivo Estatuto foram aprovados pelas assembléias gerais das categorias representadas pelo Sindicato Rural de Patrocínio, realizada em 28.11.94 e pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio, em 27.11.94.

O Núcleo Intersindical classifica-se, portanto, como ‘pessoa jurídica de direito privado, de caráter suprasindical e de composição paritária [...]’ tendo por fonte a convenção coletiva do trabalho.

É uma sociedade civil sem fins lucrativos, instituída nos moldes da legislação civil, tendo por signatários os sindicatos representantes de uma ou mais categorias profissionais e econômicas, de um ou diversos setores da atividade humana, que passa a ter existência legal a partir da inscrição de seus estatutos no registro público, cartório de registro de pessoas jurídicas.

Ou, ainda:

[O Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista] é pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos. Classifica-se, portanto, como uma Sociedade Civil, instituída nos moldes da legislação civil, que passou (passa) a ter existência legal

com a inscrição de seus estatutos no registro próprio” (vale dizer, Cartório de Registro das Pessoas Civis).<sup>481</sup>

A premissa insustentável que se encontra subjacente em tal posicionamento é a de que os entes jurídicos têm existência “legal” unicamente se estes surgem *ope legis*, mediante previsão normativa explícita e específica. A ilação implica a aceitação da idéia de que para cada associação da sociedade civil (creches, entidades filantrópicas, clubes de futebol, igrejas, entidades educativas e todas as demais) deverá corresponder uma lei, em sentido estrito. Obviamente que tais entidades, como milhares de tantas outras, têm existência legal sem que haja uma lei criadora de cada uma delas, mediante atos legislativos casuísticos. Tal hipótese ocorre apenas excepcionalmente em relação a determinados entes públicos, exclusivamente. A criação de entes de direito privado depende de um ato de vontade dos responsáveis por sua constituição e do cumprimento das formalidades exigidas em lei para a configuração de sua existência como pessoas jurídicas.

Desde que fundados em estatuto firmado pelos sindicatos signatários, aprovado pelas respectivas categorias e levado a registro público, os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista adquirem personalidade jurídica e, portanto, “existência legal”, desde o momento em que se efetiva o registro notarial.

Por essa razão é que, com inextorquível propriedade, o legislador apenas prescreveu a aplicação subsidiária (art. 625-H, CLT) de normas concernentes às Comissões também aos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, por reconhecer neles status jurídico anterior e independente da nova lei (n. 9.958/2000).

Destarte, uma eventual revogação dos dispositivos referentes ao instituto das comissões de conciliação prévia em nada alterará a situação jurídica do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Os existentes continuarão existentes e outros poderão ser criados, uma vez que sua existência prescinde de autorização legal específica.

---

<sup>481</sup> Cf. VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b, p. 76-77; VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de conciliação ...*, 1999, p. 133-134.

### 5.5.2 Atos constitutivos do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista

Cabe aos sindicatos a iniciativa da constituição destas instituições, porque são os titulares da autonomia coletiva e, enquanto tais, detentores das prerrogativas constitucionais de representação dos interesses das respectivas categorias. Embora se trate da instituição que inclui o diálogo social e a concertação social nos seus propósitos institucionais, e neste aspecto dependente do consenso e da aceitação das demais instituições do trabalho, às instituições do Poder Público não cabe, obviamente, deliberar sobre a sua instituição ou integrar de qualquer modo sua estrutura. Essa restrição não elimina a possibilidade, por razões de interesse social, coletivo e público, do fomento e do apoio aos sindicatos por parte do poder público neste mister.

A criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista exige, além da manifestação dos representantes legais dos sindicatos constituintes (estatuto), a manifestação de vontade da assembléia das respectivas categorias (autorização para a celebração da convenção coletiva constitutiva da entidade e a aprovação do estatuto).

O estatuto<sup>482</sup> levado a registro público reveste de juridicidade a instituição social conformada a partir dos entendimentos intersindicais e da decisão pela sua criação, transformando-a em pessoa jurídica e, a partir de então, portadora de personalidade jurídica própria.

A convenção coletiva constitutiva<sup>483</sup> de cada Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista confere natureza coletiva à instituição e caráter normativo às suas regras estatutárias, assim como aos procedimentos e aos demais atos jurídicos previstos nos estatutos, tornando-os válidos perante as categorias sindicais envolvidas e reconhecidas pelas demais instituições do trabalho como expressão do poder de autodeterminação dos sindicatos.

As disposições estatutárias têm, dessarte, natureza híbrida: são, ao mesmo tempo, *normas coletivas* válidas para as categorias envolvidas e *cláusulas estatutárias* instituidoras

---

<sup>482</sup> Cf. ANEXO I - Estatuto Sistema NINTER-CENEAR O referido estatuto constitui versão aperfeiçoada daquela apresentada das diretrizes do Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Núcleos intersindicais ...*, 2000) e aprovada por CONSENSO na Conferência Estadual de Minas Gerais do Fórum Nacional do Trabalho, com os aprimoramentos decorrentes dos debates realizados no conclave. Cf. FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO – CONFERÊNCIA ESTADUAL DE MINAS GERAIS. *Relatório do grupo temático sistema de composição de conflitos*. Belo Horizonte: FNT – CEMG, 2003.

<sup>483</sup> Cf. ANEXO J.

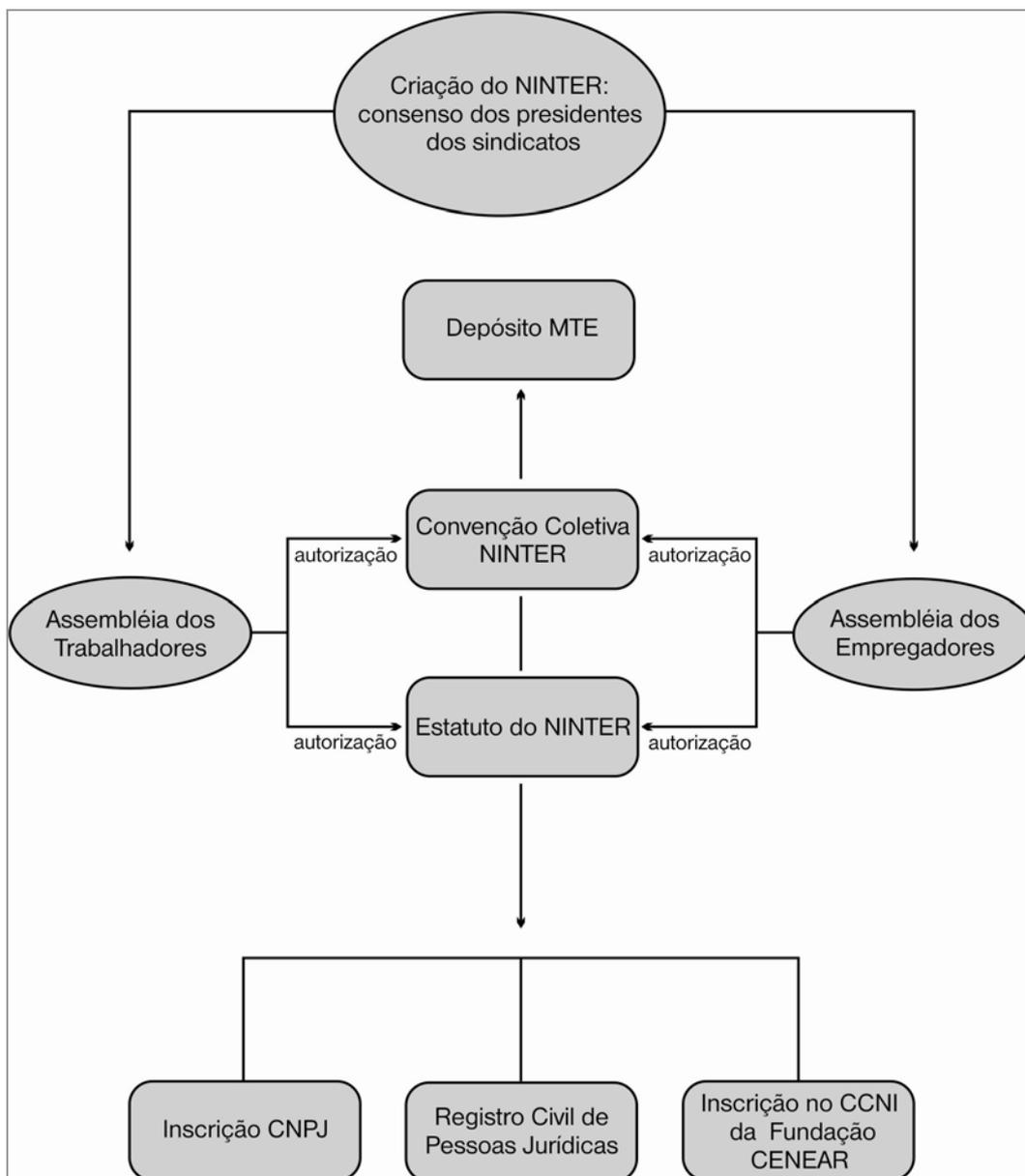
de vínculo contratual de natureza civil (cláusulas obrigacionais) entre os sindicatos convenientes.<sup>484</sup>

A Convenção, ou o Acordo Coletivo constitutivo do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, ao incorporar em seu conteúdo o Estatuto, retira deste o *status* de *mera cláusula societária*, para convertê-lo em norma coletiva de caráter vinculativo, não somente em relação aos sindicatos fundadores (cláusula convencional de natureza obrigacional), mas também em relação às respectivas categorias (cláusula convencional de natureza normativa). Isso significa que o estatuto definido e aprovado mediante procedimento negocial (negociação coletiva), além de constituir normas que vinculam as categorias signatárias, contém cláusulas de organização da instituição que definem a sua composição orgânica, as competências internas de cada um de seus órgãos e os atos e procedimentos concernentes ao funcionamento do Núcleo Intersindical.

A FIG. 7 apresenta a articulação dos atos jurídicos constitutivos (atos jurídicos complexos) do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, desde a autorização das assembleias sindicais até o depósito da convenção coletiva constituinte perante o Ministério do Trabalho e Emprego.

---

<sup>484</sup> VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b, p. 151.



**FIGURA 7** – Fluxograma dos atos constitutivos do NINTER

**FONTE:** VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *A função dos conselhos tripartites dos núcleos intersindicais de conciliação trabalhista: a organização intercategoriais das relações de trabalho (regulamentação, administração, prevenção e resolução dos conflitos) orientada pelo princípio da subsidiariedade ativa*, 2002, p. 337.

### 5.5.3 Princípios informativos e objetivos do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista

A aceitação dos pressupostos filosóficos que se explicitam nos paradigmas da razão dialógica (em lugar da razão instrumental) e da complexidade (em lugar do fragmentação do objeto) implica destacar princípios fundamentais cuja densificação é indispensável à idéia de democracia integral que neles se inspira.

O sistema Núcleos Intersindicais contempla princípios intrínsecos e extrínsecos, sem quais não se realiza. São extrínsecos os pressupostos epistemológicos, paradigmáticos e os princípios constitucionais concernentes à organização do Estado e à relação com a sociedade, sob cuja perspectiva se compreende o *princípio de democracia* que orienta a constituição, o funcionamento e as atividades desenvolvidas por essa instituição. São intrínsecos aqueles que regem a constituição, a estrutura e a organização interna dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e que se constituem como corolário dos princípios extrínsecos.

#### 5.5.3.1 Princípios extrínsecos

A existência do sistema Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista assenta-se nos princípios – que aqui se designam por “princípios extrínsecos existenciais” – da *livre associação* (art. 5º, XVII), da *autonomia coletiva e da negociação coletiva* (art. 7º, XXVI, e art. 8º, III, CF/88) e da *legalidade*.<sup>485</sup>

Os pressupostos (epistemológicos) da razão dialógica e da complexidade constituem, ao lado dos princípios que aqui são designados como extrínsecos, a base teórica com que se edifica o sentido do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. A partir deles é que se averiguará, sob os pontos de

---

<sup>485</sup> O princípio da legalidade deve ser entendido em sentido lato e em correlação com o princípio do *garantismo constitucional*. Isto significa que a atuação dos Núcleos Intersindicais não pode, definitivamente, ultrapassar os limites constitucionais da autonomia coletiva e da incolumidade dos direitos sociais. No plano infraconstitucional, compreendendo-se a legalidade em sentido estrito, admite-se que a autonomia coletiva não pode confrontar as “leis constitucionais” (que dispõem sobre direitos trabalhistas previstos na Constituição Federal), nem aquelas que dispõem a respeito da proteção da saúde e da segurança do trabalhador. É dizer, não pode afrontar qualquer constitutiva de direito ou vantagem em prol do trabalhador, salvo, naturalmente, nos casos em que a própria Constituição autoriza os sindicatos a regular “desfavoravelmente” ao trabalhador. Cf. VASCONCELOS, *A função dos conselhos* ..., 2002.

vista teórico e pragmático, a aptidão do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista para a democratização da organização do trabalho.

O ponto de partida de toda a construção teórica acerca do princípio de democracia que inspira a constituição, a estrutura, o funcionamento, os objetivos e as atividades do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista são os princípios político-constitucionais da *dignidade humana*, da *cidadania*, dos *valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo*, que fundamentam a República (art. 1º, CF/88). A densificação – é dizer, uma compreensão não meramente formal desses princípios – implica a superação dos pressupostos epistemológicos do modelo de racionalidade clássica, sob cujos auspícios se erigiu o Estado moderno e se construíram os conceitos formais da democracia clássica. Ante a crise desses pressupostos e a sua insuficiência para a produção de um conhecimento apto a promover a efetividade daqueles princípios fundamentais da República brasileira, esta investigação assume a perspectiva delineada pelos horizontes epistêmicos introduzidos pelos paradigmas da *razão dialógica* e da *complexidade* como indispensáveis e complementares ao modelo clássico de racionalidade.

A assimilação dos princípios da “*governança*” e da *subsidiariedade ativa* na construção do sentido do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e do conjunto dos subconceitos e das práticas que dão sentido e operacionalidade ao conjunto de suas funções institucionais é, portanto, uma consequência da vinculação direta dos fundamentos desse instituto aos fundamentos da sociedade brasileira (art. 1º, CF/88). Do mesmo modo, na perspectiva aberta nesta investigação, os princípios da “*governança*” e da *subsidiariedade ativa* constituem-se em corolário incontornável desta aproximação entre a democracia e a epistemologia e, por isso, convertem-se, sob o ponto de vista pragmático, em princípios extrínsecos por excelência do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

#### 5.5.3.2 Princípios intrínsecos

*O princípio da paridade* exige que na composição orgânica e no funcionamento do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista estejam sempre presentes as representações de ambos os sindicatos. O concurso de fato e de direito da vontade dos sindicatos é condição de possibilidade e de validade de quaisquer procedimentos decisórios

relativos à gestão ou de qualquer das demais funções desempenhadas pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista.

*O princípio do tripartismo de base local* refere-se ao diálogo social e à concertação social entre os sindicatos e as instituições/autoridades do trabalho locais relativamente a questões ou problemas trabalhistas cujo interesse coletivo, social e econômico justifique o uso de tais técnicas de gestão participativa da organização do trabalho e da administração da justiça.

*O princípio da institucionalização* corresponde à exigência de estabilização de objetivos e de tipificação de condutas (*habitus*), mediante a institucionalização das “regras do jogo”.

*O princípio da participação dos sindicatos na administração da justiça* correspondente à interação entre os meios judiciais e não judiciais de resolução de conflitos numa relação de coexistencialidade e intercomplementaridade entre ambos, assegurada por procedimentos de gestão desses sistemas, por intermédio do diálogo e da concertação social viabilizados pelo Conselho Tripartite (Interinstitucional) do NINTER.

*O princípio da ação pública comunicativa* é correlato ao princípio do *tripartismo de base local*. Diz respeito ao uso pelas instituições do trabalho do diálogo social e da concertação social para o alcance de seus projetos institucionais como base na ação dialógica e suasória perante os sindicatos. As relações entre as instituições participantes do NINTER são regidas por um procedimento *discursivo-argumentativo*.

*O princípio da ação sindical comunicativa* é, igualmente, correlato ao princípio do *tripartismo de base local*. Diz respeito à elaboração de diagnósticos multifacetários dos problemas trabalhistas das categorias envolvidas, ao diálogo social e à concertação social entre os sindicatos e as instituições do trabalho locais, à ampliação e à valorização da negociação coletiva, atribuindo-lhe as novas funções que lhe são acometidas pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista com fundamento no diálogo e na concertação social.

*O princípio da gratuidade* exige a gratuidade dos serviços prestados pelos Núcleos Intersindicais aos trabalhadores, em obediência ao princípio da integridade do salário e do *non bis in idem*, já que estes já recolhem aos sindicatos contribuições diversas destinadas ao cumprimento de suas atribuições institucionais em prol da categoria, dentre as quais se inserem as atividades do NINTER.

*O princípio da informalidade*. Os procedimentos internos do NINTER – sessões do Conselho Tripartite e os procedimentos de resolução de conflitos – devem observar o máximo de informalidade possível.

*Os princípios da honestidade, lealdade e boa-fé.* O êxito da ação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista depende, principalmente, da assimilação destes valores éticos por todos os participantes, quer seja nas relações interinstitucionais, quer seja nos procedimentos de resolução de conflitos. Nas relações interinstitucionais, esses princípios ganham relevância por sua dimensão ética, especialmente no tocante à obediência às condições de igualdade de participação dos procedimentos discursivo-argumentativos e nas relações de compromissos interinstitucionais, cuja efetividade se verifica no âmbito de sua dimensão moral, e não coercitiva.

*O princípio da ética de responsabilidade.* Por este princípio o sistema preconiza que toda ação pública e toda ação sindical somente podem se legitimar em função das conseqüências sociais delas resultantes. A ética tradicional baseada na intencionalidade cede lugar ao critério objetivo dos resultados sociais produzidos pelo agente público ou coletivo.

Sem o reconhecimento desses princípios, não há um Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista.<sup>486</sup>

### 5.5.3.3 Objetivos específicos

A definição dos objetivos institucionais dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista traduz, em termos operacionais, o que se estabeleceu como conteúdo normativo do *princípio de democracia* imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, sem o qual não pode apreender a profunda alteração paradigmática que está na base de cada uma das atividades orientadas para o alcance dos seus fins institucionais. Tendo por referência os pressupostos epistemológicos, os princípios intrínsecos e extrínsecos referidos, bem como os desenvolvimentos teóricos realizados nos Capítulos 6 e 7, subseqüentes, concernentes ao sentido do princípio de democracia e aos conceitos

---

<sup>486</sup> Sobre a principiologia dos Núcleos Intersindicais consultar as seguintes obras: VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Manual orientação do programa universitário de apoio as relações de trabalho – Sistema NINTER-CENEAR*. Uberlândia: UNIT, 2001a, p. 31 e ss.; VASCONCELOS; GALDINO, *Núcleos intersindicais de conciliação ...*, 1999, p. 125 e ss. Acrescentaram-se, neste trabalho, novos princípios que embora imanescentes ao sistema não havia ainda sido individualizados e elucidados: *subsidiariedade, pluralismo jurídico, garantismo constitucional*. Princípios que translucidaram-se ao longo da presente exposição como fundamento para a edificação de sistema baseado num paradigma democrático, pluralista e participativo no lugar de um paradigma autoritário-intervencionista.

operacionais que lhe dão efetividade, o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista realiza as ações a seguir relacionadas:

- Criação de um espaço institucionalizado destinado à democratização das relações sindicais (sindicatos profissional e econômico) e das relações entre os sindicatos e as instituições encarregadas da organização do trabalho. Trata-se da institucionalização de um espaço permanente de diálogo, negociação e interação entre os sindicatos profissionais e econômicos de cada setor de atividade e de diálogo, concertação<sup>487</sup> e interação entre estes e as instituições do trabalho (*ação pública comunicativa*) cujo âmbito de atuação local abranja as respectivas áreas de representação (dos sindicatos). Esse espaço institucional a que se denomina “Conselho Tripartite/Conselho Interinstitucional”, destina-se à elaboração cooperativa de diagnóstico dos problemas ou questões trabalhistas afetas às áreas de representação dos sindicatos participantes, compreendidas como de relevante interesse coletivo, social e público, à busca de soluções para tais problemas e à formulação e execução de programas consensuais de ação conjunta e/ou cooperativas entre as instituições do trabalho.
- Instituição de espaço de comunicação (diálogo social) e de concertação de ações entre as instituições do trabalho/autoridades, a fim dar coerência a essas ações frente a um mesmo contexto de realidade ou a uma mesma situação de fato, bem como dar transparência e publicidade a essas ações, submetendo-as à apreciação crítica e à participação de todos os envolvidos.
- Desenvolvimento da negociação coletiva como instrumento:
  - a) de suprimento de “ausências normativas” oriundas da omissão do legislador ou da impossibilidade de uso da lei (geral e abstrata), em contextos singulares e específicos;
  - b) de adequação da legislação do trabalho às condições e às singularidades da realidade local, visando a uma maior efetividade da legislação trabalhista;
  - c) de formalização de programas de ação conjunta ou cooperativa entre as instituições do trabalho e os sindicatos relacionados a situações de interesse social, coletivo ou público, com vistas a conferir efetividade aos direitos sociais;
  - d) de formalização de *regimes trabalhistas especiais transitórios* resultantes do “diálogo e da concertação social” relativa a situações de crise envolvendo o setor de atividades representados pelos sindicatos ou uma ou mais empresas cuja situação envolva interesse coletivo, social ou público, estrito senso; e
  - e) de gestão das atividades do Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

---

<sup>487</sup> Cf. o sentido do “diálogo social” e da “concertação social” sob o enfoque dos paradigmas da razão dialógica e da complexidade (cf. 7.2).

- Fortalecimento da autonomia coletiva, por intermédio da ampliação da função social dos sindicatos, a partir da inclusão de novas atribuições aglutinadoras das classes profissionais e empresariais no rol das funções sindicais, bem como a partir da ampliação de suas competências normativas e da sua participação na gestão da organização do trabalho e na administração da justiça.
- Participação dos sindicatos instituintes do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista nos procedimentos decisórios – de formação da opinião e da vontade das autoridades do trabalho (especialmente do Ministério do Trabalho, da Justiça do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho), relativos a questões ou problemas trabalhistas locais pertinentes ao setor de atividade por eles representados em situações de interesse coletivo e de relevância social, mediante participação nos procedimentos discursivos – “diálogo social” – realizados perante o Conselho Tripartite (Conselho Interinstitucional). Assegura-se aos sindicatos a prerrogativa de levantar e tematizar questões de interesse das respectivas categorias, mediante a instauração do “diálogo social”, além da possibilidade de colaborar na realização de diagnósticos relativos aos problema locais (contextualização), propor-lhes soluções e ouvir e discutir as diferentes abordagens apresentadas pelas demais instituições e autoridades do trabalho envolvidas.
- Participação ativa dos sindicatos na organização do trabalho e no âmbito das respectivas categorias, mediante a apresentação de sugestões ou proposta de programas ou projetos de ação, de regulamentação e de inspeção do trabalho à apreciação das autoridades do trabalho locais, com vistas à obtenção de consenso para a formulação de planos de ação conjunta ou de interação de ações institucionais relacionadas à aplicação da legislação trabalhista e à busca de efetividade dos direitos sociais.
- Participação das autoridades que atuam localmente na elaboração de diagnósticos conjuntos e interinstitucionais<sup>488</sup> nas questões e problemas trabalhistas do setor de atividades representado pelos sindicatos constituintes do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, mediante o compartilhamento de informações, dados, posições e concepções acerca de soluções viáveis e do modo mais adequado de enfrentamento de tais problemas, tendo em vista os interesses público e coletivo envolvidos, bem como a busca da efetividade dos direitos sociais.
- Reconhecimento da importância da interlocução com os sindicatos e de se lhes concederem a oportunidade de serem ouvidos pelas autoridades do trabalho

---

<sup>488</sup> Não se deixa de reiterar que a aproximação entre o Poder Público e os sindicatos não significa jamais a reedição do corporativismo estatal intervencionista (que, ao contrário, efetivamente se pretende superar). Não significa intervenção dos agentes públicos na autonomia sindical, que, na teoria aqui desenvolvida, preserva-se incólume. Na prática, significa que os sindicatos, ao diagnosticarem os problemas ou conflitos trabalhistas que pretendem solucionar, contarão com as múltiplas versões das demais instituições do trabalho no levantamento dos diagnósticos. Mas, além disto, contarão com os diversos enfoques de cada uma destas instituições como elemento sociopedagógico, cujo aprendizado será levado em conta no desenvolvimento das relações intersindicais, nas negociações e normatizações coletivas que, num momento posterior, vierem a ser entabuladas pelos sindicatos, agora, livres de qualquer influência exógena. A integração e a interação entre sindicatos e demais instituições do trabalho sustentam-se nos princípios da participação e do pluralismo e nas teorias da subsidiariedade e da ação comunicativa. Ou seja, na disposição de todos para reconhecerem-se como sujeitos (e não meros objetos destinatários da ação pública frente à qual se quedam passivos e inertes).

locais – especialmente por auditores fiscais do Ministério do Trabalho, juízes do trabalho e procuradores do trabalho – relativamente a procedimentos, decisões ou posicionamentos institucionais destas autoridades em matéria cuja relevância implique o reconhecimento da existência de interesse coletivo, social ou público.

- Reconhecimento pelos sindicatos e pelas instituições/autoridades do trabalho locais da garantia recíproca da titularidade da iniciativa de instauração do diálogo interinstitucional (sessões do Conselho Tripartite ou Interinstitucionais) destinados:
  - a) à apreciação de problemas ou de questões de interesse coletivo, social ou público, a partir da elaboração de diagnósticos e/ou de levantamento dos contextos de realidade em que se inserem;
  - b) à persecução de formas adequadas de interpretação e de aplicação da legislação trabalhista em situações geradas por fatores regionais de real instabilidade e desequilíbrio socioeconômico que ponham em risco de desemprego um contingente considerável de empregados ou a própria atividade econômica de uma ou mais empresas cuja função social os interesses coletivo e público recomendem um esforço conjunto das instituições locais adoção de ***regime trabalhista especial transitório***;
  - c) do mesmo modo que na alínea anterior, em relação a situações fáticas de elevada complexidade, para a busca de formas de entendimento e de aplicação da legislação instrumental trabalhista mais adequadas a suas especificidades, assegurada sempre a observância dos direitos sociais;
  - d) à gestão da organização do trabalho no setor de atividade em que se atua o NINTER; e
  - e) à adoção de procedimentos de prevenção de conflitos individuais e/ou coletivos do trabalho.
- Pluralização de meios de resolução dos conflitos sociais (conciliação, mediação e arbitragem), no âmbito das relações do trabalho, mediante a institucionalização de técnicas informais ou de baixo grau de formalidade, não judiciais e autônomas de prevenção e resolução dos conflitos individuais e coletivos do trabalho, no âmbito das respectivas categorias (princípio da subsidiariedade).
- Interatividade (coexistencialidade) entre os meios judiciais de resolução de conflitos do trabalho e aqueles instituídos pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, mediante a instauração periódica de procedimentos discursivos (“diálogo social”) destinados ao estudo e aprimoramento dos procedimentos adotados e à troca de informações e de sugestões entre as instituições/autoridades do trabalho. Os procedimentos discursivos visam ao estabelecimento de formas de comunicação e de intercâmbio entre as Varas do Trabalho e os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, de modo a que se estabeleça harmonia, compatibilidade e, ainda, uma relação de intercomplementaridade entre os procedimentos judiciais e os procedimentos adotados pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, de modo a assegurar a estes últimos,

em nome do interesse público e da sociedade brasileira, a eticidade, a legalidade, o bom funcionamento e o constante aprimoramento, necessários ao cumprimento de sua função social.

Tais objetivos correspondem a funções institucionais distribuídas à competência de órgãos internos dotados de uma burocracia mínima e necessária à organização, à coerência e à juridicidade de suas práticas.

## **5.6 A organização e a estrutura dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista**

A explicitação da necessidade da institucionalização da organização e da estrutura do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista torna-se objetiva a partir da resposta à pergunta: “Como fazer para que os objetivos institucionais anteriormente delineados sejam alcançados?”

A conformação orgânica do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista foi orientada para a persecução de soluções consistentes para problemas trabalhistas locais crônicos, de modo a:

- a) congregar esforços dos sindicatos em setores delimitados institucionalmente sem o sacrifício da respectiva liberdade e autonomia;
- b) institucionalizar procedimentos capazes de promover o “diálogo e a concertação social” entre os próprios sindicatos e entre estes e as diversas instituições/autoridades do trabalho cuja atuação interfira diretamente nas questões trabalhistas de interesse de sua representação;
- c) instituir ponto de interseção entre a autonomia coletiva e a autonomia pública sem descaracterização de nenhuma delas; e
- d) criar estruturas prestadoras de serviços de prevenção e resolução dos conflitos individuais e coletivos das categorias envolvidas capazes de materializar os princípios informativos do sistema.

Relativamente ao propósito explícito em “b)”, tem-se a observar que a inexistência de espaços institucionalizados para o exercício de interações entre os órgãos de poder e os segmentos da sociedade organizada constituía empecilho decisivo para a ausência ou insuficiência de elos informais e não institucionalizados de comunicação entre tais instâncias da organização social.

### 5.6.1 Conceito, requisitos, estrutura, organização e competências dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista

Com fundamento nas fontes mencionadas no 5.3 deste capítulo, procede-se à caracterização do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista no que se refere a seu conceito, organização, estrutura, identificação de suas funções institucionais, funcionamento e divisão interna dessas competências.

Numa primeira aproximação conceitual<sup>489</sup>, estrita, considera-se que os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista são instituições privadas de direito coletivo e sem fins lucrativos, constituídas com fundamento nos princípios do “diálogo social” e da “concertação social”, pelos sindicatos dos trabalhadores e dos empregadores (paridade) representativos de determinado setor de atividade econômica, com o objetivo de:

- a) participar da gestão da organização do trabalho no respectivo setor, sob inspiração de um princípio de “governança” (gestão compartilhada);
- b) participar dos processos de conhecimento e de decisão das instituições/autoridades do trabalho, colaborando na avaliação dos diagnósticos e das consequências sociais da ação pública (das instituições do trabalho), no respectivo âmbito de representação, em questões de relevante interesse público e social; e
- c) exercer plenamente a autonomia coletiva sindical (auto-organização), sob orientação do princípio da subsidiariedade ativa, relativamente à regulação supletiva das “ausências”, insuficiências e inadequações da normatização estatal e à prevenção e disponibilização de meios autônomos e não judiciais de prevenção e de resolução dos conflitos individuais e coletivos do trabalho (acertamento, conciliação, mediação e arbitragem).

---

<sup>489</sup> Muitos conceitos improvisados pelo doutrina ou utilizados na prática, como conceito veiculado na rede Internet, site [www.nucleosintersindicais.com.br](http://www.nucleosintersindicais.com.br), são indutivos ao erro e ao desvirtuamento do instituto. A amostragem virtual revela um conceito inadequado e desprovido de qualquer fundamento científico ou legal. Ali se apresenta como conceito de um Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista (ainda que na intitulação da matéria se tenha cognominado de Núcleo Intersindical de Conciliação Prévia, nomenclatura que encerra a impropriedade de não se referir nem a Comissões de Conciliação Prévia nem a Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista) o seguinte: “Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista é o local onde se reúnem Comissões de Conciliação Prévia, com regimento interno próprio, negociado e acordado pelas partes, por Acordo e Convenção Coletiva”. Obviamente, o conceito afronta as experiências que deram origem ao instituto e viola a ética científica ao apropriar-se acriticamente da nomenclatura técnica para plagiá-la de modo depreciativo, uma vez que nenhuma referência se faz às obras doutrinárias que tratam da matéria quer seja para demonstrar conhecimento de sua existência, quer seja para refutar seu conteúdo e superá-lo mediante proposições científicas de igual valor.

Toda técnica, como “conjunto de meios adequados para a consecução dos resultados desejados, de procedimentos idôneos para a realização de finalidades”<sup>490</sup>, sustenta-se numa teoria, e isso faz com que toda ciência seja sempre teórica, mesmo aquela que trata das técnicas de aplicação de uma teoria, porque esta é pressuposto daquelas e lhes dá sentido<sup>491</sup>, mesmo que essa teoria pressuponha uma interação reflexiva e reciprocamente construtiva entre teoria e praxis.

Nessa perspectiva, o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista pode ser compreendido como uma técnica de “governança” (gestão participativa da organização do trabalho e da administração da justiça compreendida como prevenção, além da resolução de conflitos) fundamentada na autonomia coletiva, bem como de gestão das relações intercategoriais e de interatividade entre a autonomia pública e a autonomia privada, a partir de um princípio de democracia real (em oposição à democracia formal) e consistente.

Os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista são instituições dotadas de uma organização mínima e de uma burocracia leve, indispensável à articulação coerente de atividades complexas.

O exame das fontes de referência para o estudo do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista indicadas anteriormente autoriza uma síntese dos requisitos necessários<sup>492</sup> para que tais instituições se configurem como instituto jurídico:

- a) ter personalidade jurídica própria e ser constituída pelo sindicato profissional e empresarial (convenção coletiva);
- b) constituir-se por ato complexo de manifestação de vontade (sindicatos e assembleias categoriais);
- c) possuir duplicidade de atos constitutivos complementares: convenção coletiva constitutiva do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista e estatuto constitutivo de personalidade jurídica, seguidos do depósito no Ministério do Trabalho e do registro do Cartório de Registro das Pessoas Jurídicas, respectivamente;
- d) composição orgânica que compreenda:
  - d)1 órgãos de gestão interna (diretor executivo e secretaria) dedicado a atividades burocráticas necessárias a qualquer organização, ainda que caracterizadas pela simplicidade e por reduzida demanda, dado que os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista são instituições de baixo nível de burocracia e regidas pelo princípio da informalidade; e

---

<sup>490</sup> GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica processual e teoria do processo*. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1992, p. 23.

<sup>491</sup> GONÇALVES, *Técnica processual e teoria do processo*, 1992, p. 20-21.

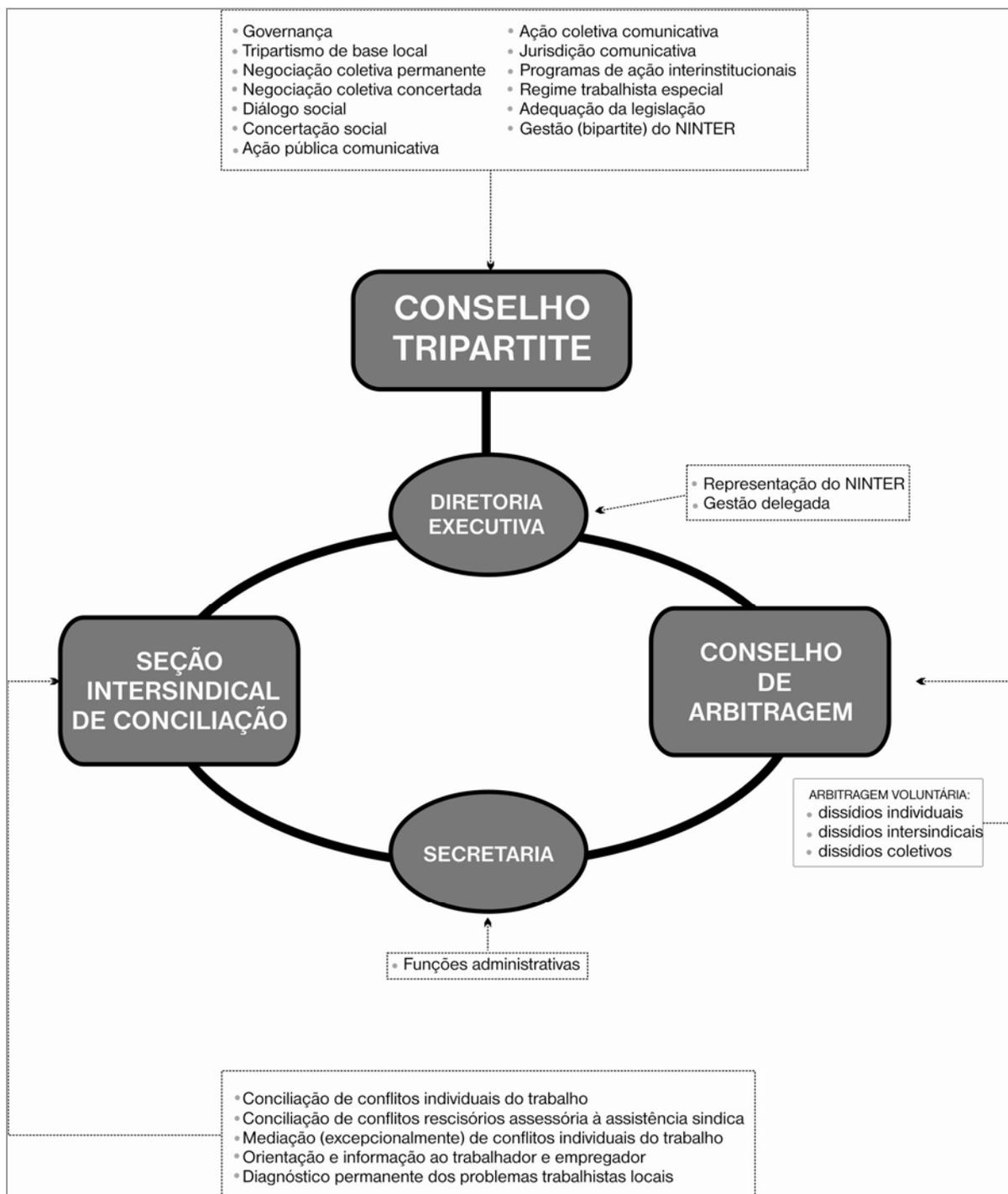
<sup>492</sup> Cf. VASCONCELOS, *A função dos conselhos*, 2002, p. 338-339.

- d)2 órgãos destinados ao alcance dos objetivos institucionais propriamente ditos: Conselho Tripartite, Seção Intersindical de Conciliação e Conselho de Arbitragem. A organização interna corresponde à divisão racional dos trabalhos, por via da repartição de competências conforme a natureza das atividades a serem executadas<sup>493</sup>;
- e) observar, sempre, o princípio da paridade de representação sindical na composição de seus órgãos, na execução de cada uma de suas atividades ou na prática de quaisquer atos, internos ou externos, de gestão ou relativos ao cumprimento dos seus objetivos institucionais;
- f) observar a legislação vigente relativa às pessoas jurídicas de direito privado e preservar os direitos sociais na regulação de condições de trabalho pela via negocial, bem como nos procedimentos não judiciais de resolução de conflitos (princípio de legalidade);
- g) inserir na sua organização, o Conselho Tripartite/Conselho Interinstitucional como instância máxima de gestão, de entendimento e negociação permanente, e de “diálogo e concertação social” entre os sindicatos signatários e entre estes e as instituições/autoridades do trabalho;
- h) instituir, paulatinamente, mecanismos paritários de prevenção e de solução de conflitos individuais e coletivos do trabalho conciliação, mediação e arbitragem voluntária dos dissídios coletivos, intersindicais e individuais;
- i) basear na lealdade e boa-fé de todos os participantes, diretos ou indiretos.

A divisão orgânica e as competências internas são mostradas na FIG. 8.

---

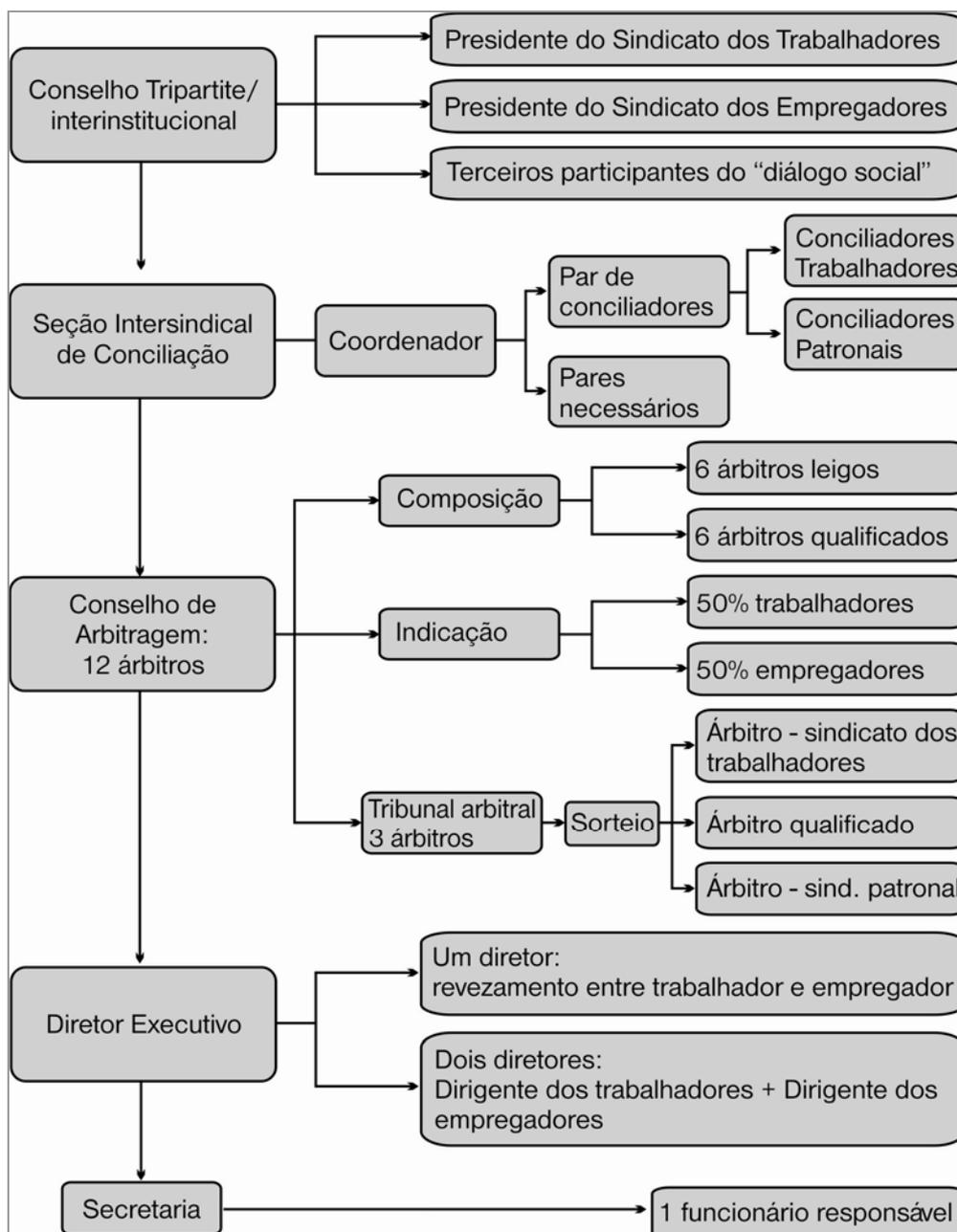
<sup>493</sup> Para aprofundamento da matéria, cf. VASCONCELOS; GALDINO, *Núcleos intersindicais de conciliação ...*, 1999, p. 146-180.



**FIGURA 8** – A estrutura orgânica do NINTER (competências)

**Fonte:** VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *A função dos Conselhos Tripartites dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista: a organização intercategorial das relações de trabalho (regulamentação, administração, prevenção e solução dos conflitos) orientada pelo princípio da subsidiariedade ativa.* Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 334.

A FIG. 9 traduz, exemplificativamente,<sup>494</sup> a composição dos órgãos institucionais do NINTER:



**FIGURA 9** – O Staff do NINTER

**FONTE:** VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *A função dos conselhos tripartites dos núcleos intersindicais de conciliação trabalhista: a organização intercategoriais das relações de trabalho (regulamentação, administração, prevenção e solução dos conflitos) orientada pelo princípio da subsidiariedade ativa*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 336. Versão atualizada e adaptada.

<sup>494</sup> Segundo a arcabouço institucional do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG.

Trata-se de um sistema com *baixo grau de institucionalização*, dotado de *leveza e informalidade* no seu funcionamento, sobretudo no tocante aos procedimentos conciliatórios dos dissídios individuais.

A relação entre os sindicatos e o Poder Público no âmbito do Conselho Tripartite é dialógica, heurística (quanto aos diagnósticos de realidade, às formas mais adequadas de observância e aplicação da legislação trabalhista instrumental, de busca de correção no funcionamento dos meios não judiciais de resolução de conflitos) e de coordenação e concertação de esforços interinstitucionais em busca da efetividade dos direitos sociais e do equilíbrio socioeconômico na medida de seu alcance.

A divisão funcional das atividades por competência, entregue a instâncias distintas e, ao mesmo tempo, conexas entre si (tendo como ponto de convergência o Conselho Tripartite/Interinstitucional) visa dar coerência, racionalidade e reflexividade a tais atividades, segundo uma concepção “sistêmica” (cf. 5.4.1) e interativa da organização do trabalho.

O modelo institucional implantado permite a substituição do pensamento redutor, fragmentador e simplicador pelo pensamento complexo, “sistêmico” e “holístico”, que passa a dar conta da realidade em grau de amplitude correspondente à capacidade dos atores institucionais locais de apreendê-la na sua multiversatilidade. Permite também a substituição do pensamento jurídico-formal-positivista por um pensamento jurídico capaz de articular princípios e normas, operacionalizável de forma maleável, a fim de que em quaisquer contextos de realidade em sua especificidade e singularidade irrepetíveis se possam sempre alcançar os fins sociais da lei na sua aplicação, ao se levar em conta a perspectiva de todos os afetados nos âmbitos cognitivos e volitivos (postura não neutral da autoridade pública) da ação pública. A forma como se organiza a instituição atende, portanto, às exigências do princípio da complexidade.

Essa forma de institucionalização significa o abandono da *especialização funcional* e do *encapsulamento* (isolamento, clausura operacional) *institucional*, bem como do exclusivismo do *saber de especialistas e de autoridade*, cada vez mais “improdutivo e inacessível para os que estão de fora do reduto”<sup>495</sup>, o qual não consegue dar conta da totalidade, da complexidade e da dinamicidade da realidade.

Propugna, por meio desta conformação institucional, pela adoção de formas interativas de construção compartilhada, dialógica e democrática do saber, fundadas numa *ética de responsabilidade solidária* atenta às conseqüências das ações baseadas neste saber.

---

<sup>495</sup> WARAT, Luis Alberto. O ofício do mediador. Florianópolis: Editora Habitus, 2001, p. 224.

Um saber reconhecidamente originário de múltiplas fontes, dentre as quais o especializado, é apenas uma das vertentes possíveis e que deve ser, democraticamente, complementado pelas demais fontes, até mesmo por aquela que é a origem de todo saber: o “senso comum” dos cidadãos.

Abandona-se o saber estático, cristalizado, que se converte em “território de arrogância especializada”<sup>496</sup>, que, quando “perturbado” pelo inesperado, pelo imprevisto, pelo complexo, recolhe-se no formalismo e encerra o debate.

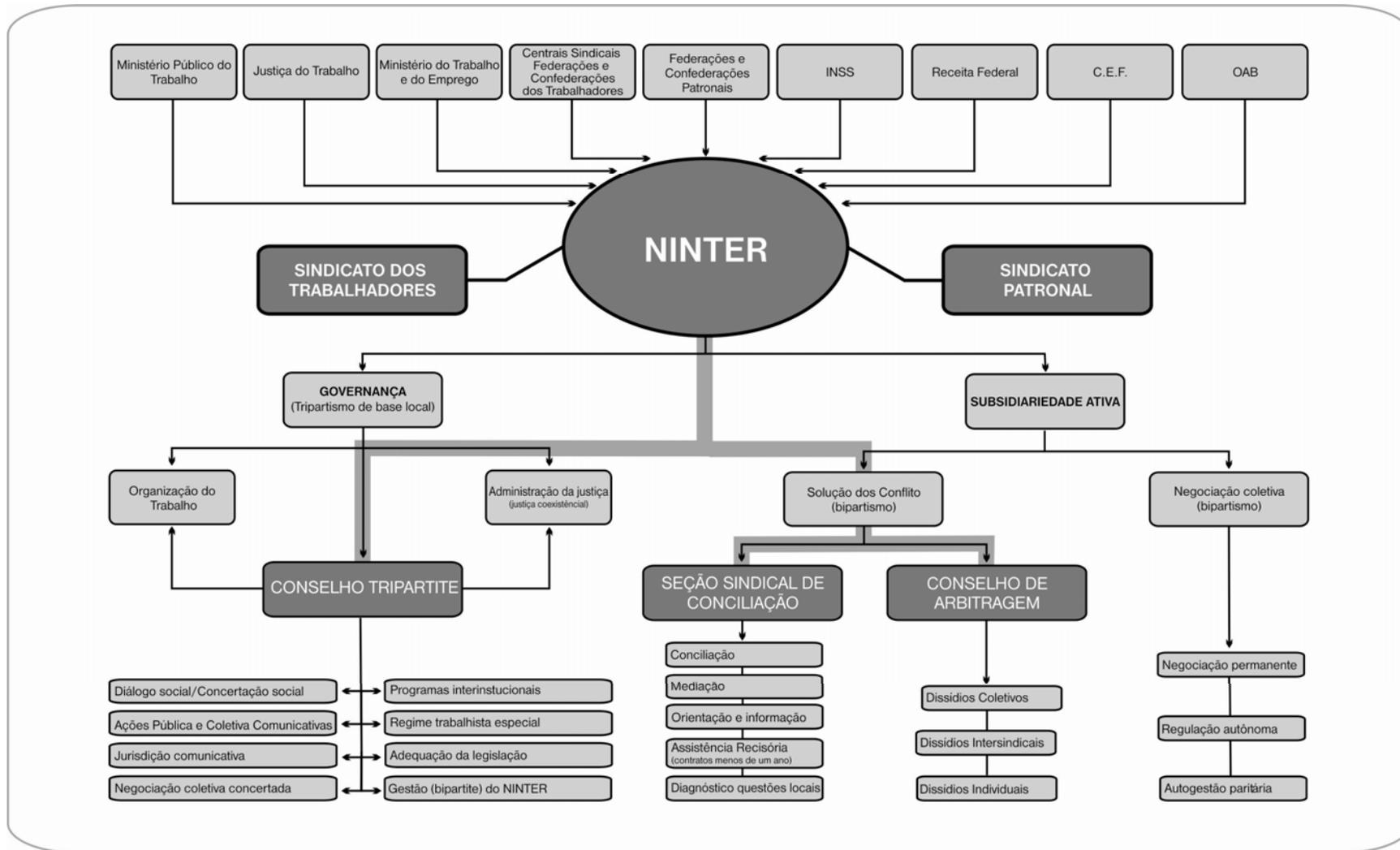
A institucionalização da abertura epistemológica e democrática das instituições por meio do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista expande o debate, o diálogo, e não desiste da busca solidária e cooperativa de soluções político-social-jurídico-econômicas para problemas comuns. Estas soluções passam a advir do esforço de todos os que carregam nos ombros responsabilidades públicas, coletivas e sociais, motivados e reunidos pela introjeção voluntária e consciente de uma *ética de responsabilidade solidária*.

O Conselho Tripartite (Interinstitucional) transforma-se em *locus* de imanência do *princípio de democracia*, que instrui o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e torna-se anfitrião dos *agentes públicos de carreira permanente, socialmente comprometidos*, dispostos a celebrar o diálogo social e a concertação social. Essa institucionalização de relações objetivas e intersubjetivas permite a coordenação e a conseqüente coerência das ações institucionais nas atividades de organização do trabalho.

A FIG. 10 ilustra, esquematicamente, as potencialidades do sistema.

---

<sup>496</sup> WARAT, Luis Alberto. *O ofício do mediador*. Florianópolis: Editora Habitus, 2001, p. 224.



**FIGURA 10** – Interações (internas e externas) do sistema NINTER

**FONTE** – VASCONCELOS, Antônio Gomes de. Conferencia proferida no Congresso Internacional de Resolução Privada de Disputas, Recife, nov./2001(Slide exibido). Cf. VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *A função dos conselhos tripartites dos núcleos intersindicais de conciliação trabalhista: a organização intercategoriais das relações de trabalho (regulamentação, administração, prevenção e solução dos conflitos) orientada pelo princípio da subsidiariedade ativa*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 335.

Sem o detalhamento de aspectos operacionais mais específicos e que dizem respeito ao seu funcionamento no cotidiano e sem reduzi-los, no entanto, a um segundo plano, os itens subseqüentes objetivam apresentar, em termos gerais, o conjunto das atribuições e do funcionamento das instâncias executivas das funções do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista. Sem embargo, maiores detalhamentos são objeto de disposições regimentais ou estatutárias suscetíveis a um tratamento versátil conforme a conveniência dos sindicatos e as tratativas fundacionais celebradas entre estes na formulação dos atos constitutivos institucionais.

Os aspectos burocrático-gerenciais podem ser visualizados no estatuto-referência que integra o conjunto dos anexos insertos ao final desta investigação. São, portanto, afeitas ao estatuto matérias como: detalhamento minudente de matérias administrativas sujeitas à deliberação do Conselho Tripartite em sua composição paritária (participação exclusiva dos representantes dos sindicatos profissional e econômico titulares e signatários do estatuto); registro das decisões e atas de reuniões; competências gerenciais e executivas, e responsabilidades do diretor executivo; composição e regime de trabalho do *staff*; forma de investidura dos conciliadores na função; prazos e procedimentos adotados nas sessões de conciliação e mediação (quando houver) e nas demais técnicas de resolução dos conflitos; composição do Conselho de Arbitragem e forma de escolha e indicação de seus membros; conteúdo e forma dos atos jurídicos de resolução dos conflitos; periodicidade das sessões do Conselho Tripartite; procedimentos adotados na negociação coletiva permanente e fora das datas bases; solicitação, iniciativa e inserção de temas ou questões em pauta do Conselho Tripartite; e gestão patrimonial e financeira, prestação de contas, balanços.<sup>497</sup>

As referências a seguir serão feitas, todavia, na dimensão suficiente para se estabelecer a correlação da estrutura orgânica do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e de suas competências com os princípios e pressupostos que servem de parâmetro para a democratização da organização do trabalho vista como aspecto central da tese que aqui se apresenta.

---

<sup>497</sup> Cf. VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de conciliação ...*, 1999 para estudo mais abrangente sobre: *a principiologia e fundamentos* do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (p. 95-145); *composição, competência e funcionamento* dos respectivos órgãos (p. 146-181); *conciliação, mediação e arbitragem trabalhistas* (pp. 205-260); advocacia e NINTER (p. 269 e ss.); representação legal do NINTER e mandatos dos representantes sindicais (p. 295 e ss.); encargos sociais nas soluções não judiciais dos conflitos (p. 301); atas e arquivo (p. 313); gestão de recursos humanos no NINTER (p. 315 e ss.); procedimento se etapas na constituição de um NINTER (p. 319 e ss.); elaboração, aprovação e registro do estatuto (p. 324 e ss.); efeitos dos atos praticados no NINTER perante a Justiça do Trabalho (p. 364 e ss.)

### 5.6.2 O Conselho Tripartite (Interinstitucional)<sup>498</sup>

O Conselho Tripartite (Interinstitucional)<sup>499</sup> materializa e traduz em termos práticos o princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Situado institucionalmente no espaço e no tempo, o referido órgão torna possível o encontro entre o Estado e a sociedade (sindicatos e instituições/autoridades do trabalho) para o “diálogo” e a “concertação social”. Essa dimensão tripartite do Conselho insere na organização do trabalho o princípio de democracia integral, compreendido sempre em conformidade com os princípios epistemológicos da complexidade, da razão comunicativa e da subsidiariedade, tendo como “fundamento último” os princípios constitucionais da dignidade humana e da cidadania, os quais, na sociedade brasileira, têm *status* de fundamento da República (art. 1º, CF/88).

Essa perspectiva abre ainda possibilidades institucionais para a conjugação de esforços e a “parceirização” entre instituições públicas do trabalho e os sindicatos empenhados em transformar seus códigos de conduta e modo de operar (transformações culturais e comportamentais), para a busca da efetividade dos direitos sociais e de uma organização do trabalho segundo um princípio de democracia que dê conta da complexidade da realidade e das conseqüências sociais das ações coletiva e pública.

Denota-se, portanto, que o Conselho Tripartite foi concebido como espaço institucional de importância capital na estrutura dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

José Francisco Siqueira Neto, em lúcida abordagem sobre a necessidade de se promover mudanças no sistema de relações do trabalho, ao considerar as mudanças ocorridas no mundo, de um modo geral, critica as discussões pontuais acerca do sistema vigente e o seu caráter periférico para então constatar que “se não soubermos para onde estamos indo ou queremos ir com as nossas relações do trabalho, o resto fica difícil”, admitindo-se que “é a

---

<sup>498</sup> Para pesquisa mais aprofunda sobre a composição, funcionamento e funções do Conselho Tripartite cf. VASCONCELOS, *A função dos conselhos ...*, 2002, Capítulo 5, p. 345-425; VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de conciliação*, 1999, Capítulo VII, p. 146-149.

<sup>499</sup> A designação “Conselho Tripartite” refere-se à instância superior de diálogo e de decisão do NINTER. Acoplar-se-á a ela a expressão “interinstitucional” como reforço da carga semântica e pragmática do termo, quando a abordagem invocar sua função de diálogo interinstitucional. Para além do significado jurídico-formal-burocrático, pretende-se conferir-lhe um sentido de abertura ao “diálogo” e à “concertação” por parte das instituições encarregadas da organização do trabalho, nos moldes da teoria da *teoria da ação pública comunicativa* aqui desenvolvida. Por outro lado, quer-se evitar uma compreensão simplificadora das funções do órgão pela assimilação do seu sentido em termos *corporativistas*, para significar a *cooptação* ou a *intervenção* do Poder Público na autonomia coletiva.

concepção política conferida às Relações de Trabalho que vai influir nas instituições jurídicas, e não o contrário.” O caminho vislumbrado pelo autor é o de uma “política ampla de conciliação social” e o da democratização das relações de trabalho. Mas apenas por meio de conjecturas, *de lege ferenda*, pôde responder a uma indagação crucial, por ele mesmo apresentada:

Não adianta querer conversar com os empregados. Mas quando? Ou de que forma? No final de semana? No campo de futebol? Não. Deve haver locais e mecanismos apropriados para este mister. São as Comissões de Trabalhadores, organismos de representação dos empregados nos locais de trabalho. E deve haver também, um aparato que consiga absorver essa estrutura; e esse aparato pode ser tanto nas empresas quanto nas esferas administrativas do poder. Tudo isso faz com que amorteça a busca incessante e desesperada da Justiça do Trabalho como única forma de resolver todo tipo de problema trabalhista.<sup>500</sup>

É preciso também definir sobre “Quem deve conversar?” (delimitação subjetiva do discurso), “O que conversar?” (delimitação objetiva do discurso) e “Conversar em torno de que situações em concreto?” (delimitação contextual do discurso).

*De lege lata*, o espaço institucional destinado a responder a todas essas indagações é o Conselho Tripartite dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, cuja criação requer a iniciativa dos próprios interessados: os sindicatos de classe de cada setor de atividade coletivamente organizados nos respectivos locais de atuação, onde se travam as relações de trabalho e onde emergem as questões a serem enfrentadas e resolvidas; e as instituições do trabalho, nos seus primeiros níveis de atuação, e exatamente no ponto de interseção entre a lei e a realidade. Não se trata, portanto, de uma transformação “vinda do alto”, marcada pela artificialidade e pela manipulação das cúpulas de representação ou do Poder Público, mas de uma transformação que se encontra à disposição das instituições que atuam na base dos acontecimentos e que se posiciona no ponto de interseção entre as instituições e a realidade.

O Conselho Tripartite cumpre o papel fundamental de constituir-se num espaço institucionalizado, dialógico, participativo, interativo e negocial, destinado à implementação do projeto democrático de gestão da organização do trabalho e da administração da justiça preconizado pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, no âmbito intercategorial, local ou setorial. É o órgão máximo do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, que acumula atribuições de caráter tripartite (interação com as demais instituições do trabalho) e bipartite (intersindicais).

---

<sup>500</sup> PRADO, *Reforma trabalhista: ...*, 2001, p. 165.

O Conselho Tripartite (Interinstitucional), considerado em sua conformação ampla (bipartite e tripartite), integra a estrutura orgânica da instituição, com atribuições estatutárias que lhe conferem centralidade gestora, normativa e coordenadora de todas as funções institucionais do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista. A compreensão da multifuncionalidade de suas atribuições requer atenção para a sua composição, dinâmica e forma pela qual põe em movimento suas competências.

Essa multifuncionalidade refere-se:

- a) à negociação coletiva;
- b) à gestão do sistema NINTER;
- c) ao diálogo social;
- d) à concertação social;
- e) à ação pública comunicativa;
- f) à ação coletiva comunicativa; e
- g) ao regime especial trabalhista permanente ou temporário.

A dimensão tripartite da atuação do Conselho Tripartite (Interinstitucional) decorre da sua institucionalização como espaço “público” de encontro entre os sindicatos e as instituições do trabalho utilizável por iniciativa de qualquer das instituições interessadas na abertura do *diálogo social*, seja para a elaboração de diagnóstico, a busca de solução de problemas tematizados e concernentes ao setor de atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista ou a *concertação social* em torno de ações interinstitucionais orientadas para o enfrentamento daqueles problemas. É nesse sentido que o referido órgão é o *locus da ação pública comunicativa e da ação coletiva comunicativa* (cf. 7.5).

São bipartites aquelas funções e atividades desempenhadas pelos sindicatos enquanto titulares de poderes estatutários exercidos no cumprimento de atribuições institucionais reservadas privativamente à sua decisão e imunes à *intervenção* das demais instituições/autoridades co-responsáveis pela organização do trabalho ou terceiros, estranhos ao quadro institucional: gestão do NINTER, negociação coletiva, atos normativos administrativos e normas coletivas reguladora de condições de trabalho ou constitutivas de direitos trabalhistas. As diretrizes concernentes a gestão, funcionamento, acompanhamento, controle e correção das atividades do Núcleo são emanadas do Conselho Tripartite, na sua formação biparte. Estas resultam da função deliberativa e normativa estatutariamente reservada aos sindicatos, a qual, contudo, poderá levar em conta subsídios colhidos no “diálogo

social” e nas “concertações” na formação tripartite (interinstitucional) entabuladas naquele Conselho, como resultado da troca de experiências, informações e de consensos temáticos alcançados

O Conselho Tripartite como órgão de compartilhamento de informações e de experiências institucionais, proporciona aos sindicatos, a partir do intercâmbio com as instituições do trabalho, uma visão mais ampla dos problemas relativos às respectivas categorias a serem enfrentados. Nesse sentido, colhem-se elementos que servem de subsídios à negociação coletiva.

As autoridades do trabalho – magistrados, auditores fiscais e procuradores do trabalho –, por sua vez, estabelecem um contato mais estreito com os contextos de realidade em que atuam. Incluem nos respectivos quadros de referência cognitiva os saberes compartilhados com as demais instituições participantes das sessões dialógicas do Conselho Tripartite. As experiências e os conhecimentos acumulados acerca dos contextos de realidade e da singularidade da atividade econômica do setor em que atua o NINTER constituem a sua base fática. Compõem o quadro de referência para a escolha, a atribuição de sentido e a definição do modo mais adequado de aplicação da norma. Este momento passa a integrar o círculo hermenêutico reflexivo, recursivo e dialético que se estabelece entre sujeito – objeto – relações e autoridade – norma/realidade – aplicação do direito.

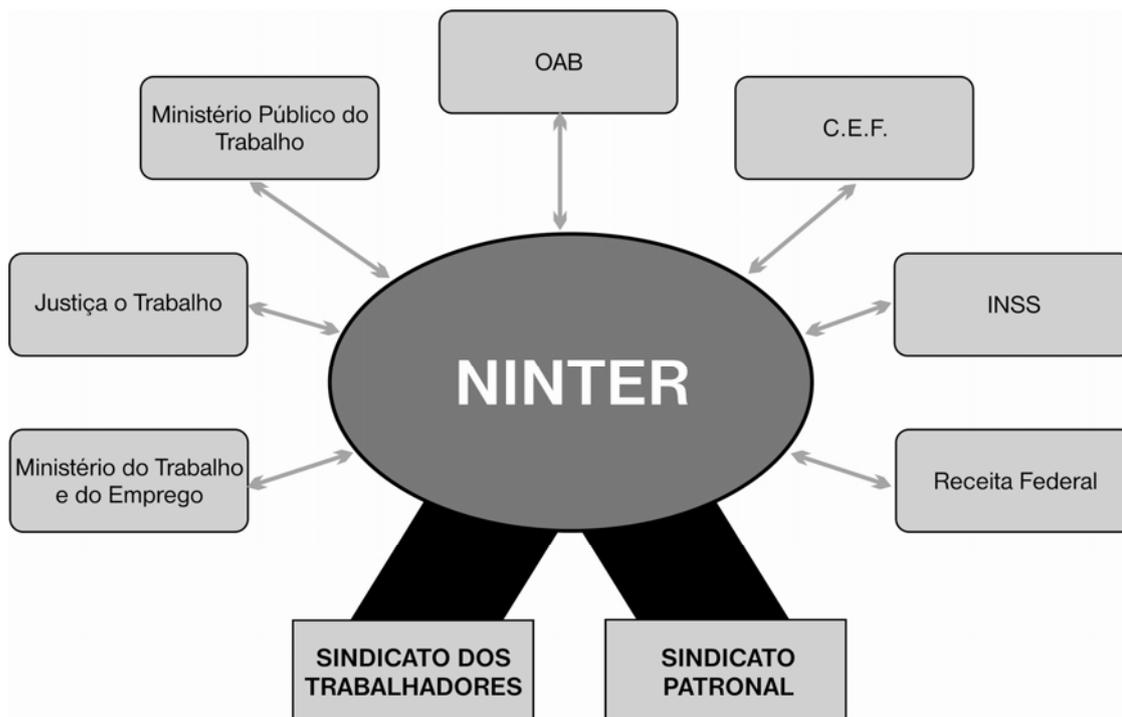
Os aspectos pragmáticos essenciais da estática e da dinâmica do Conselho Tripartite, ao lado de outros secundariamente estipulados em estatuto, incluem as seguintes dimensões:

- a) Cada um dos sindicatos instituidores do NINTER, titulares dos poderes de gestão e organização da instituição em regime de paridade, detém a prerrogativa estatutária de provocar a realização de sessão extraordinária do Conselho Tripartite (na sua conformação paritária), além daquelas ordinariamente previstas no Estatuto.
- b) Após instalado o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, os sindicatos poderão realizar uma primeira sessão do Conselho Tripartite (Interinstitucional) para a apresentação e o reconhecimento da instituição, bem como para a efetivação de um diálogo inaugural, com vista a um consenso quanto à adesão do conjunto das instituições do trabalho locais (sindicatos fundadores do NINTER e instituições autoridades do trabalho) ao “diálogo social” e à “concertação social” que se desenvolverão no espaço institucional do Conselho Tripartite, que, então passa a ser também interinstitucional.
- c) Criado o NINTER e estabelecido o consenso referido na alínea anterior, quaisquer das instituições participantes tornam-se habilitadas a propor a instauração de sessão do Conselho Tripartite (Interinstitucional) para o exercício do “diálogo social” e da “concertação social”, nos termos do *princípio de democracia*, tal como compreendido nos desenvolvimentos teóricos realizados nos Capítulos 6 e 7, subseqüentes.

- d) Todos os representantes das instituições participantes poderão indicar temas ou questões a serem incluídas nas pautas do Conselho Tripartite (Interinstitucional), cuja relevância social, coletiva e pública deverá ser reconhecida pelo conjunto das instituições como condição de possibilidade de sua inclusão no roteiro do “diálogo social” e da “concertação social”.
- e) A preparação das sessões, como tarefa administrativo-burocrática, incumbe à instância executiva do NINTER, conforme disposições do estatuto, as quais regulam ainda: as condições necessárias à instauração de sessão do Conselho Tripartite (Interinstitucional); a dinâmica das sessões e os princípios dos discursos, como a garantia do direito de fala e do dever escuta, de todos os participantes, em condições de igualdade de participação; o modo de formalização de “concertações interinstitucionais” (conformação tripartite); os procedimentos e a forma de tomada de decisões (conformação bipartite/paritária); e o registro da síntese ou memória dos aspectos relevantes da sessão (Ata ou Memória).

Além dos sindicatos e das instituições do Poder Público locais, podem participar das práticas dialógicas do Conselho Tripartite outras instituições cuja atuação tenha repercussão nas relações do trabalho e nas relações jurídicas entre o trabalhador e o empregador ou que, de qualquer modo, venham tomar parte em programas resultantes da concertação social levada a efeito por intermédio do NINTER.

A FIG. 11, destacada do organograma geral do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, explicita, de modo não taxativo, as inúmeras possibilidades de interação no âmbito do Conselho Tripartite.



**FIGURA 11** – Os potenciais atores institucionais do “diálogo social” e da “concertação social”

**FONTE** – VASCONCELOS, Antônio Gomes de. A função dos Conselhos Tripartites dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista: a organização intercategoriais das relações de trabalho (regulamentação, administração, prevenção e solução dos conflitos) orientada pelo princípio da subsidiariedade ativa. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

Nos subtítulos seguintes, procede-se ao aprofundamento das qualidades, atribuições ou funções do Conselho Tripartite consideradas relevantes ou indispensáveis à apreensão da dimensão pragmático-operacional do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.<sup>501</sup>

#### 5.6.2.1 A função catalisadora do diálogo social e da concertação social

A função catalisadora do diálogo e da concertação social insere-se, prioritariamente, nos objetivos institucionais do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista.

O Conselho Tripartite despoja-se de suas atribuições *interna corporis* para assumir o *status* de “lugar” do diálogo social e da concertação social e para converter-se em elo catalizador da interação entre as instituições do trabalho. Nesse espaço dialógico de cada Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista realizam-se os diagnósticos, tematizam-se as questões e os problemas trabalhistas próprios das categorias envolvidas, formulam-se os programas concertados entre as instituições participantes e coordenam-se suas ações no âmbito as respectivas competências, de modo a dar-lhes coerência sistêmica.

O conteúdo do diálogo social abrange toda e qualquer matéria concernente à organização do trabalho e à administração da justiça (sentido amplo) no âmbito das categorias envolvidas, ante o reconhecimento, mediante consenso das representações institucionais, da existência de interesse social, público ou coletivo na sua abordagem.

A adesão, o comparecimento e a participação dos agentes do Poder Público no diálogo social são realizados em procedimentos discursivos abertos em sessões do Conselho Tripartite designadas para este fim. Justifica-se pelo interesse social e público dos problemas ou questões inseridos nas pautas de discussão.

Aos sindicatos constituintes de cada Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista cabe a iniciativa de coordenar e encaminhar às demais instituições qualquer proposição nesse sentido, além da preparação, na condição de “anfitriões”, das sessões do Conselho Tripartite destinadas a esse fim.

---

<sup>501</sup> Cf. 7.3.1.2 para a abordagem do papel do Conselho Tripartite na prática da “governança”.

As potencialidades do “diálogo e da concentração social” são tão diversificadas quanto os fenômenos socioeconômicos que compõem o entorno das relações laborais na sua complexidade e constante mutação.

#### 5.6.2.2 Poder normativo do Conselho Tripartite (Interinstitucional)

O Conselho Tripartite (Interinstitucional), em sua composição bipartite/paritária, exerce ampla função normativa, decorrente do princípio da autonomia coletiva, exercido em sua plenitude, uma vez que os sindicatos detêm o poder de emanar atos regulamentadores de natureza administrativa (gestão do NINTER), deliberativa e normativa.<sup>502</sup>

O exercício desta competência normativa se materializa por meio de atos normativos internos. São meramente *administrativos* quando concernem à gestão do NINTER; de *compromisso* quando os sindicatos se comprometem a engajar em planos de ações interinstitucionais oriundos do diálogo e da concertação social voltados para a execução de programas interinstitucionais decorrentes de *ação pública comunicativa* (cf. 7.5.1); relativos à gestão da organização do trabalho e à administração da justiça no âmbito de representação categorial do NINTER; e *atos negociais* quando editam normas coletivas a serem observadas pelas categorias signatárias, os quais podem ser constitutivos de *regime especial trabalhista temporário ou permanente* (cf. 7.5.4).

São de maior relevância os atos normativos coletivos oriundos de negociações coletivas realizadas entre os sindicatos no âmbito do Conselho Tripartite.

#### 5.6.2.3 A gestão do NINTER

O Conselho Tripartite, em sua conformação paritária reveste-se dos poderes administrativos necessários à gestão da estrutura interna e do *staff* do NINTER, caso em que atua na sua condição de órgão máximo integrante da estrutura orgânica do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista.

---

<sup>502</sup> Cf. VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de conciliação*, 1999, p. 182 e ss.

Nessa condição, incumbe-lhe, na forma do estatuto, gerir, organizar, emanar diretrizes, regular, decidir sobre matérias administrativas que lhe são privativas, fiscalizar e acompanhar o funcionamento do conjunto das atividades do instituição. Estabelece as diretrizes gerais para o funcionamento próprio e das demais instâncias operacionais da instituição (Seção Intersindical de Conciliação e Conselho de Arbitragem).

### **5.6.3** Seção Intersindical de Conciliação (prevenção e mediação) de conflitos individuais

A Seção Intersindical de Conciliação é o órgão que realiza a interface entre o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista e as respectivas categorias usuárias dos serviços de prevenção, conciliação e mediação (se houver) dos conflitos individuais do trabalho.

À Seção Intersindical de Conciliação, além de procurar realizar conciliação prévia, único aspecto em que sua atuação coincide com a das Comissões de Conciliação Prévia, incumbe: estreitar as relações entre os sindicatos e a categoria, mediante a disponibilização de serviços permanentes de atendimento, consulta e orientação; evitar conflitos trabalhistas no curso do contrato de trabalho; e precaver-se contra conflitos rescisórios nos procedimentos de assistência rescisória.

Também neste órgão, em caso de previsão estatutária, poderão se institucionalizar serviços excepcionais de mediação, observando-se a necessidade de preparação dos conciliadores para o exercício desta técnica.

As funções da Seção Intersindical de Conciliação<sup>503</sup>, portanto, não se restringem à tentativa conciliatória dos conflitos trabalhistas. Além da conciliação prévia e da possibilidade do uso da técnica da mediação, os conciliadores permanecem à disposição dos membros das categorias envolvidas para orientações acerca dos direitos e obrigações trabalhistas e para a realização de atos de accertamento preventivo de pendências não conflitivas oriundas do contrato de trabalho, findo ou não.

---

<sup>503</sup> Estudo aprofundado acerca dos objetivos, funcionamento e composição e atribuições desse órgão, da investidura dos conciliadores e suas responsabilidades, do papel da coordenação de conciliação e suas competências, da capacitação dos conciliadores, das sessões de conciliação, consultar: VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de conciliação*, 1999, p. 154-176.

A referida Seção, com a intermediação de seus conciliadores, que são empregados do NINTER, constitui-se em elo entre os membros das categorias e os dirigentes dos sindicatos fundadores. Os conciliadores, em razão do contato diuturno com os membros das categorias, passam a ter amplo conhecimento dos problemas vivenciados por trabalhadores e empregados no dia-a-dia, o que os converte em importante fonte de informação a ser utilizada pelos dirigentes sindicais como subsídio na diagnosticção dos problemas da categoria e no direcionamento das ações sindicais.

A cautela e o zelo institucional do órgão para com os direitos sociais explicitam-se nos limites impostos à conciliação, em atenção ao princípio da efetividade dos direitos sociais que rege o sistema. Dentre essas limitações, destacam-se:<sup>504</sup>

- Vedação da realização da tentativa conciliatória quando se tratar de controvérsia acerca da existência de vínculo empregatício, de dispensa por justa causa e de negativa da estabilidade no emprego, salvo quando a questão for resolvida em favor do trabalhador. Tais matérias, por sua complexidade, requerem maior qualificação técnica para sua apreciação e recomendam a atuação da Justiça do Trabalho, por afetarem diretamente o histórico de vida e profissional do trabalhador, *v. g.*, a aposentadoria previdenciária.
- Restrição dos efeitos da quitação às parcelas conciliadas desde que mencionado o valor recebido pelo trabalhador.
- Vedação da cobrança de qualquer valor ao trabalhador pelos serviços de assistência e orientação prestados pelos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Permissão de cobrança de taxa de manutenção a ser paga pelas empresas usuárias do sistema, vedada a auferição de lucro.
- Limitação das negociações à transação de direitos, vedada a renúncia.

#### 5.6.4 Conselho de arbitragem

Ao Conselho de Arbitragem incumbiu-se a função de exercer a arbitragem voluntária dos conflitos coletivos e intersindicais ou, mesmo, individuais, conforme os previstos no estatuto.<sup>505</sup> Não sendo propósito desta investigação problematizar a utilização do

---

<sup>504</sup> Cf. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relatórios dos grupos temáticos da conferência estadual do trabalho em Minas Gerais – Grupo temático “sistema de composição de conflitos”*. Belo Horizonte, DRT/MG, set. 2003.

<sup>505</sup> Sobre o composição, funcionamento e competências do Conselho de Arbitragem, cf. VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de conciliação*, 1999, Capítulos X, p. 177-181. Para estudo mais aprofundado sobre a

instituto da arbitragem no Direito do Trabalho, cabe tão-somente sinalizar a sua importância originária na criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio e a sua compatibilidade com este ramo do Direito, mesmo em relação aos dissídios individuais do trabalho, mediante a indicação da teoria já construída em defesa desta posição.

O fato de a técnica de arbitragem somente agora começar a se introduzir efetivamente na cultura nacional, ainda assim, predominantemente, fora do âmbito trabalhista, não deve ser levado em conta como fator desestimulador de sua adoção. Trata-se de sustentar, primeiramente, as possibilidades teóricas do instituto, de modo que os sindicatos possam dispor desta técnica, inclusivamente, para a ampliação do movimento de pluralização dos meios de resolução dos conflitos trabalhistas disponíveis à escolha dos trabalhadores e empregadores.

Há amplo consenso entre os atores do mundo do trabalho quanto à possibilidade do procedimento arbitral nos dissídios individuais do trabalho, conforme se denota nas conclusões – alcançadas por consenso (sem manifestações em contrário) das representações dos trabalhadores, empregadores e do governo, constantes do relatório da Conferência Estadual do Trabalho de Minas (1994):

V) introduzir, mediante o patrocínio das entidades sindicais, a cultura da resolução extrajudicial dos conflitos trabalhistas e da preservação da justiça estatal para atuação nas questões insuscetíveis aos métodos alternativos em razão de sua complexidade, do elevado grau de litigiosidade ou de sua relevância jurídica e social, a partir da tentativa da conciliação prévia e numa perspectiva evolutiva para a mediação e para a arbitragem voluntárias, sempre com observância dos princípios tutelares da indisponibilidade e irrenunciabilidade dos direitos do trabalhador.

Sem embargo, a arbitragem por equidade não se compatibiliza com os princípios informativos do Direito do Trabalho, não se aplicando aos dissídios individuais, ante os princípios da indisponibilidade, da irrenunciabilidade e da integridade dos direitos do trabalhador. A estes dissídios somente se admite, portanto, a arbitragem de direito, cujas sentenças devem, sob pena de nulidade, observar inexoravelmente os princípios da legalidade e da indisponibilidade dos direitos trabalhistas.

São condições de possibilidade e juridicidade da arbitragem nos dissídios individuais do trabalho: legalidade (excluída da arbitragem por equidade), natureza

---

arbitragem trabalhista (nos dissídios individuais e coletivos) e sua constitucionalidade, bem como sobre a adequação da arbitragem aos dissídios individuais do trabalho e aos princípios informativos do Direito do Trabalho, através dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e seu procedimento, cf. VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de conciliação*, 1999, Capítulo XVII, p. 217-260.

patrimonial dos direitos discutidos, assistência sindical no ato da lavratura do termo de compromisso e no indicação do(s) árbitro(s), vedação da cláusula compromissória nos contratos individuais do trabalho, assistência sindical no ato de adesão do trabalhador ao compromisso arbitral (efetivada pelos conciliadores representantes dos sindicatos na Seção Intersindical de Conciliação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista), gratuidade para o trabalhador e assistência sindical no ato de escolha dos árbitros (expressa na composição dos membros do Conselho de Arbitragem do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista pelos sindicatos signatários). Tais restrições reservam aos sindicatos a prerrogativa exclusiva de instituir e disponibilizar a arbitragem de dissídios individuais do trabalho em favor das respectivas categorias.

A ausência da participação e da assistência sindical nos atos de manifestação de vontade do trabalhador, quer seja relativos à instauração quer seja relativos ao desenvolvimento do procedimento arbitral, torna inviável a prática da arbitragem nos dissídios individuais. Por isso, é inválida a sua prática por tribunais arbitrais privados, pela falta da participação do sindicato a que pertence o trabalhador e por causa do seu caráter oneroso.

Os árbitros integrantes do Conselho de Arbitragem do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista devem ser, em regra, pessoas já integradas no meio sindical, preferencialmente assessores jurídicos do Sindicato, caso em que o exercício da arbitragem tem natureza de múnus coletivo e caráter não oneroso.

#### 5.6.4.1 A importância do Conselho de Arbitragem na origem do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio

O obstáculo mais impressionante e mais ameaçador de todos residiu no âmago das próprias relações sindicais. Velhos ranços e velhos ressentimentos, com frequência, constituíam-se em fatores perturbadores da evolução dos procedimentos discursivos em relação a questões cuja singeleza – observada sem a percepção dos estereótipos culturais historicamente cristalizados nas relações sindicais – não apresentava nenhum fator que pudesse razoavelmente justificar posturas agonísticas então reincidentes e vistas como fonte do mais profundo estranhamento para os demais participantes. A superação desse obstáculo contou com a contribuição da presença mediadora dos membros da Junta de Conciliação e Julgamento e a participação provisória dos juízes no Conselho de Arbitragem, que veio a ser

institucionalizado no interior do sistema do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/Minas Gerais.<sup>506</sup>

No processo de formação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, o Conselho de Arbitragem foi compreendido em sua formação inicial como mecanismo indispensável de abortamento de reações degenerativas do processo dialógico-negocial intersindical. O anseio de todos pela transformação da organização do trabalho compunha um lado do paradoxo, que, de outra parte, experimentava as posturas de confrontação potencialmente inviabilizadoras do processo embrionário que se instaurava debaixo de todas as cautelas possíveis diante da complexidade das mais diversas questões determinantes do êxito ou do fracasso da iniciativa.

No entanto, firmou-se um consenso básico, do qual os juízes da JCJ de Patrocínio não se puderam furtar: as representações dos trabalhadores e dos empregadores consentiram, afinal, que a presença dos juízes no Conselho de Arbitragem seria fator de equilíbrio do sistema.<sup>507</sup> A agilidade da técnica arbitral, sua característica não agonística e o consenso em torno de um *pacto compromissório intersindical* constituíam uma garantia contra o açambarcamento das condições de possibilidade do diálogo e da negociação coletiva.

Estabeleceu-se como primeiro aspecto a ser institucionalizado a constituição do Conselho de Arbitragem, com o comprometimento dos juízes da JCJ de Patrocínio firmado com os sindicatos signatários de integrá-lo provisoriamente até a consolidação do NINTER.<sup>508</sup>

<sup>506</sup> Ata de Reunião do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG realizada em 19 de fevereiro de 1995 registra deliberação nos seguintes termos: “Decidiu-se que os juízes do JCJ devem integrar o Conselho Tripartite e o Conselho de Arbitragem para equilíbrio do sistema adotado pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG”. Livro de Registro de Atas de Reuniões do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, disponível na sede da entidade.

<sup>507</sup> Cf. VASCONCELOS, Sindicatos na administração da justiça. *Repertório de...*, 1995b, p. 140.

<sup>508</sup> Confirmam-se os fundamentos pelos quais os juízes da JCJ aceitaram o encargo em VASCONCELOS, Sindicatos na administração da Justiça. *Repertório de...*, 1995b, p. 94-98 e 139-146. Cômicos da importância desta aceitação, os juízes declaram que o móvel de sua presença no processo dialógico construtivo instaurado era o interesse no cumprimento da legislação trabalhista exigiram a observância do princípio da legalidade e manifestaram disposição para uma imersão nas questões locais: “A CJC de Patrocínio não se coaduna com a ilegalidade, com o desvirtuamento da ordem jurídica de modo a se instaura verdadeira anarquia jurídica e o desafio à sociedade organizada [...] Doutr lado estamos cômicos de que o juiz não deve desconsiderar a realidade em que está imerso no conduzir seu ofício jurisdicional. Se não deve atuar à margem ou contra a lei, também não há de se transformar em escravo ou autômato aplicador dela”. Contra as críticas então levantadas, o colegiado apresentou extensos fundamentos legais, doutrinários e hermenêuticos, pelo que buscou amparo na própria Lei Orgânica da Magistratura Nacional, na legislação civil que previa a possibilidade do exercício da arbitragem por magistrado, e assim se pronunciou: “Se provocados a dirimir eventual dissidência insuperada pelos sindicatos signatários – conforme reza o Estatuto- fazem-no (os juízes) na condição de árbitros” (privados, na condição de cidadãos, e não de agentes do poder público). “É de se notar que o arpeio e o mal-estar inicialmente gerados ao se ver defender a participação dos juízes da JCJ de Patrocínio, junto ao CAR (Conselho de Arbitragem) é meramente dogmático. A rigor não há óbice científico à empreitada. A não ser que se pretenda neutralizar qualquer ação do juiz enquanto homem também do povo, cidadão... O constrangimento inicial não passa de preconceito oriundo da concepção passiva da função judicial e que se pretendeu desdobrar em todas as dimensões da vida pessoal do juiz que restou, neste passo, encarcerado e amordaçado até mesmo quando queira

E o estatuto originariamente aprovado passou a contemplar cláusula constitutiva de um primeiro mecanismo preventivo de conflitos coletivos, assim previsto: “Art. 11 – O Conselho de Arbitragem é órgão colegiado composto pelo Juiz Presidente, Juiz Classista Representante dos Empregados e Juiz Classista Representante dos Empregadores integrantes da Junta de Conciliação e Julgamento de Patrocínio”, com a função de

[...] dirimir dissensos entre os Sindicatos signatários, emergentes de e discussões relacionadas ao estabelecimento e planos e diretrizes de trabalho, destinados ao alcance dos objetivos do NICTRP (NINTER) e de controvérsias emergentes de negociações coletivas dos signatários.<sup>509</sup>

O instituto da arbitragem revigorado na constituição do NINTER-Patrocínio/MG (1994), antes da nova Lei da Arbitragem (1996), com características adequadas<sup>510</sup> ao contexto em que se constituiu a entidade, transformou-se num elemento simbólico de alto significado para a afirmação do NINTER, do qual dependeu o desatamento dos nós culturais impeditivos de uma interação autêntica entre as instituições.

Ao firmarem entre si o pacto compromissório arbitral, cada um dos sindicatos envolvidos sinalizou concretamente o sincero comprometimento com o projeto de transformação das relações de trabalho que então se delineava. Se a fragilidade, as incertezas e os conflitos históricos geravam ainda um estado considerável de insegurança, a atitude dos juízes da Vara do Trabalho, ao aceitarem explicitamente o papel de mediadores sociais do processo, tornou-se o elo que ainda faltava.

Essas condições iniciais conduziram os dirigentes sindicais à reflexão e à conscientização do sentido profundo de suas ações e à escolha do diálogo e da negociação, em lugar da histórica radicalização dos procedimentos adversariais, como forma de resolver os graves problemas trabalhistas locais.

---

um judiciário atuante e promovendo maior respeitabilidade à ordem jurídica... Não será nunca a presença do juiz no meio social em que se insere para prestar melhor serviço à sociedade que lhe retirará os atributos da imparcialidade e dignidade; muito antes pelo contrário, terá ampla oportunidade de demonstrá-los ao invés de apenas apresentá-los à sociedade por presunção do cargo(que exerce). Em pronunciamento por ocasião da fundação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG, o juiz presidente da JCJ de Patrocínio expressou-se nos seguintes termos: “Por fim, registramos que a ativa participação dos juízes trabalhistas neste processo que hoje se consolida por certo não há de ferir o princípio da imparcialidade, eis que esta – a imparcialidade – é um estado de espírito, a consciência ética do magistrado, que não poderá diminuir se este se desassenta de seu gabinete e se dispõe a dialogar e participar com a sociedade, como cidadão, na busca de soluções para seus problemas visando colaborar para que a vida se torne, para todos, o melhor possível.” Pronunciamento do juiz presidente da JCJ de Patrocínio por ocasião da fundação do NICTRP. [Cf. VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b, p. 197-208.]

<sup>509</sup> Cf. VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b, p. 94-95.

<sup>510</sup> Pacto compromissório intersindical caracterizado pela *perenidade, indeterminado objetiva e subjetiva* e pela gratuidade do múnus arbitral. Cf. VASCONCELOS, *Sindicatos na administração da justiça*, 1995b, p. 98.

## **5.7 Bases para uma reflexão transcendental (desvinculada da experiência) acerca do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista**

De todo o contexto pragmático-jurídico-dogmático-operacional levantado até aqui, procede-se a um levantamento preliminar de aspectos básicos que se tomam como ponto de partida para uma teorização em nível aprofundado de abstração em que se possa ter como base os paradigmas da razão dialógica e da complexidade, e deles extrair o sentido abrangente e denso que se confere ao princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (cf. Capítulos 6 e 7).

O primeiro aspecto refere-se à introdução de métodos de ação estatal suasória (diálogo social) por intermédio da interação (e não de uma intervenção substitutiva da autonomia coletiva) entre as instituições do trabalho e os entes intermediários de representação da sociedade civil (sindicatos), na perspectiva de uma teoria da *ação pública comunicativa*.

O conhecimento dos contextos de realidade, procedido a partir de diagnósticos multifacetários decorrentes dos procedimentos discursivos e interinstitucionais e da construção participativa do sentido da ordem jurídica e do modo mais adequado de sua aplicação nas situações-problemas socialmente relevantes, por meio de argumentos submetidos ao “debate público”, atende à finalidade da adesão das instituições públicas do trabalho ao diálogo social propugnado pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista .

Outra dimensão a ser considerada diz respeito aos interesses em jogo no processo interativo desencadeado pelo NINTER. Na perspectiva das instituições públicas do trabalho, o interesse a ser pontuado é o da busca da *efetividade* da legislação trabalhista. Aos sindicatos interessam a dinamização e aprimoramento da negociação coletiva e a expansão da autonomia coletiva sob a forma de autogestão das relações de trabalho no âmbito das respectivas categorias.

Evidencia-se também a necessidade da preservação da autonomia institucional das instituições do trabalho e dos sindicatos de classe nos processos interativos celebrados no Conselho Tripartite (Interinstitucional).

Uma quinta dimensão concerne à reformulação das bases paradigmáticas em que se sustenta o sistema de organização do trabalho e à admissibilidade de uma inseparável

conexão entre os pressupostos epistemológicos adotados e o princípio de democracia em que se baseia o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

A sexta dimensão refere-se à fundamentação jurídico-constitucional de um princípio de democracia cujas bases teóricas possam sustentar, no plano constitucional, o concurso e a participação dos destinatários da ação do Poder Público nos processos de formação da opinião e da vontade das autoridades públicas.

Em sétimo lugar, considera-se que a função de um espaço institucional interativo dessa natureza é a de atender às limitações e aos condicionamentos do conhecimento fundado no princípio da complexidade e na inacessibilidade do real como pressuposto. Tem, portanto, a função de permitir o mais amplo conhecimento da realidade possível, na perspectiva de uma epistemologia orientada pelo princípio da razão dialógica, condição de possibilidade para a construção de uma teoria da ação comunicativa, superando-se, assim, a epistemologia tradicional, tida como insuficiente para dar conta de questões complexas e de maior relevância nas relações sociojurídicas.

Um oitavo aspecto a ser ressaltado diz respeito à correlação entre o princípio da subsidiariedade e a institucionalização de técnicas não judiciais de resolução dos conflitos trabalhistas no sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como um dos desdobramentos da idéia de democratização das relações de trabalho, em termos da participação da sociedade na *administração da justiça*.

## 5.8 Resumo do capítulo

Em coerência com a idéia da superação da disjunção sujeito–objeto, teoria–prática e direito–realidade procedida pela epistemologia clássica, articulou-se, par e passo, o “estudo de caso” do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, experiência matricial e prototípica da instituição e do instituto que lhe são correspondentes. Trata-se de estudo abrangente, que não serve apenas à identificação de sua estrutura orgânica e das respectivas competências. Ao contrário, ao se apresentar criticamente a “história do tempo presente” dos processos constitutivos daquela instituição numa perspectiva regional, envolvendo os próprios atores sociais que a protagonizaram, vislumbram-se o compartilhamento da experiência acumulada (*know-how* adquirido) e, ao mesmo tempo, a intenção de extrair da experiência concreta os elementos necessários à sua abstração

conceitual, à configuração da identidade jurídica do instituto e à exteriorização dos aspectos teóricos e dos conceitos, sem os quais não se pode enfrentar o problema central desta investigação, que diz respeito à aptidão do sistema NINTER para contribuir para a democratização integral da organização de trabalho.

O objetivo deste capítulo é demonstrar a autonomia ontológica e jurídica do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. É esta uma das condições de possibilidade para que o problema posto na presente investigação possa ser enfrentado. A abordagem do tema cumpre a função metodológica de *variável antecedente*, porque o problema e a hipótese enfrentados têm nele o seu suporte, obviamente. É, pois, necessário demonstrar como *conditio sine qua non* do enfrentamento do problema posto a existência do sujeito da proposição afirmativa da aptidão do sistema NINTER para promover, no respectivo campo de atuação, a democratização da organização do trabalho a partir da idéia da democracia integral desenvolvida à luz dos paradigmas da razão dialógica e da complexidade.

A generalização do erro de boa parte da doutrina na caracterização jurídica do sistema e a eventual ausência de esclarecimento da questão deixariam o objeto da pesquisa sem o necessário suporte ontológico e equivaleria a dissertar sobre “fantasmas” ou, mais que isso, sobre algo juridicamente inexistente. A reiteração da autonomia jurídica do instituto e a revisitação de sua dogmática à luz dos paradigmas político-epistemológicos aceitos nesta tese (Capítulos 6 e 7) acrescem e inovam na doutrina já desenvolvida acerca do tema, além de lançar maior lucidez ao conjunto dos elementos e funções que caracterizam a instituição.

A inclusão da realidade e do diálogo nos processos de conhecimento que orientam a ação pública e a ação coletiva requer a constituição do espaço e de práticas institucionais correspondentes e esses paradigmas. Nesse sentido, os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista configuram-se como novas instituições que passam a integrar o conjunto das demais que compõem a organização do trabalho, ocupando o espaço vazio entre a autonomia pública e a autonomia privada e entre as instituições do trabalho, estabelecendo uma ponte entre elas. A par disso, institucionaliza os esforços sindicais no exercício da autonomia coletiva no sentido da autodeterminação e da convergência de suas potencialidades coletivas para participar ativamente da gestão da organização do trabalho e da administração da justiça no âmbito das respectivas categorias. Nessa perspectiva, a personificação e a institucionalização das práticas resultantes do enfoque democrático da ação pública e da ação coletiva são o instrumento jurídico que as viabiliza.

O erro da equiparação com as Comissões de Conciliação Prévia foi dissipado mediante densa e extensa fundamentação. Estas encerram como único escopo o objetivo da

tentativa conciliatória prévia, com o que são desprovidas de personalidade jurídica e regulam-se pela CLT. A conciliação prévia é apenas uma das atividades desempenhadas pelo NINTER, que é pessoa jurídica de direito coletivo, regida por estatuto próprio, cuja existência fundamenta-se na Constituição Federal (direitos fundamentais da livre associação e da autonomia coletiva) e no Direito Civil (regras pertinentes às pessoas jurídicas). O sistema NINTER cria as condições institucionais que o tornam a promover: a participação dos sindicatos na gestão da organização do trabalho e na administração da justiça, nos programas de ação e nos processos decisórios das instituições públicas relativos às respectivas categorias; o desenvolvimento da negociação coletiva como instrumento de suprimento de ausências legais em relação aos contextos de realidade na sua singularidade e na sua complexidade irrepetíveis, de adequação das normas instrumentais do trabalho a tais contextos, de autogestão e de cogestão (interação entre a autonomia pública e a autonomia coletiva); e a implementação de meios não judiciais de prevenção e de resolução dos conflitos, sob a titularidade e coordenação dos sindicatos.

Por outro lado, a concretização dos objetivos gerais do NINTER procede, na medida em que a instituição incorpora em sua dinâmica as seguintes atribuições, divididas funcionalmente entre seus órgãos: negociação coletiva permanente; interação entre os sindicatos signatários e as autoridades do trabalho que atuam localmente; realização de diagnósticos conjuntos e abrangentes dos problemas trabalhistas afetos às respectivas categorias; medidas preventivas de conflitos individuais e coletivos; conciliação no curso do contrato de trabalho; e possibilidade de implementação paulatina da mediação (excepcional) e da arbitragem, conforme autoriza a Constituição Federal.

O conjunto dessas funções é que, nesta investigação, será considerado sob o enfoque neoparadigmático, para atribuir ao sistema NINTER uma função democratizadora da organização do trabalho e da administração da justiça nos âmbitos intercategoriais e local.

A constituição dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista prescinde, portanto, de legislação positiva específica, dado que os procedimentos regulados no direito coletivo, conjugados com as normas constitucionais pertinentes e do direito comum, condicionam a criação do NINTER aos seguintes procedimentos: a) autorização e aprovação do *Estatuto* pela assembléia geral das categorias envolvidas; b) aquisição de personalidade jurídica pelo registro notarial das pessoas jurídicas; c) celebração de convenção coletiva constitutiva do NINTER, cujas regras estatutárias, uma vez incorporadas na convenção coletiva, assumem natureza de norma coletiva vinculativa das respectivas categorias; e d) depósito da convenção coletiva no Ministério do Trabalho e Emprego.

O *Estatuto* define a estrutura orgânica, as competências internas e todos os procedimentos necessários ao cumprimento de seus objetivos. Os órgãos internos (Conselho Tripartite, Seção Intersindical de Conciliação Trabalhista e Conselho de Arbitragem) cumprem o conjunto das atividades que constituem o objetivo da instituição. Os princípios e os procedimentos relativos à própria conciliação distinguem-se substancialmente no sistema NINTER, uma vez que, neste caso, a conciliação sofre limitações normativas maiores que da lei das Comissões de Conciliação Prévia para preservar os direitos dos trabalhadores.

É exatamente a sua conformação estatutária que devolve aos sindicatos e às respectivas categorias a decisão acerca da maior ou menor abrangência das ações do NINTER e da introdução paulatina das possibilidades de ação e dos meios de resolução dos conflitos, conforme a aptidão dos sindicatos constituintes e as possibilidades de entendimento entre as instituições locais.

Por outro lado, a legitimação pública do instituto jurídico dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e da estrutura e da organização da instituição que lhe é correspondente provém, em primeiro lugar, das diretrizes emanadas pelo Governo Federal, por via do Ministério do Trabalho em Emprego (Ministério do Trabalho e Emprego. *Núcleo intersindical de conciliação trabalhista – Manual básico*. Brasília: SRT, 2000).

A legitimação social advém da chancela unânime recebida do *Fórum Nacional do Trabalho – Conferência Estadual de Minas Gerais*, que aprovou o Sistema NINTER-CENEAR e as diretrizes gerais do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, o estatuto-referência e o anteprojeto de lei de fomento que institui o Sistema NINTER-CENEAR, conforme consta do documento oficial da Fundação CENEAR (Fundação Centro Nacional de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações de Trabalho e da Cidadania. O sistema NITER-CENEAR (SNC). Araguari: FUNDAÇÃO CENEAR, 2003, Série NINTER, v. 5), elaborado conforme o relatório oficial do Grupo de Trabalho Solução dos Conflitos.

Trata-se de relevante fonte de legitimação, considerando-se que, conforme a regulamentação do Fórum, a aprovação pelas representações oficiais dos trabalhadores, do setor patronal, do Poder Público e de outras entidades da sociedade civil representadas oficialmente no referido conclave, verificou-se por consenso (por unanimidade) das referidas representações.

A mais significativa fonte de legitimação, contudo, é proveniente do reconhecimento da comunidade, que vivencia os resultados da atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, cuja documentação científica encontra-

se no relatório da pesquisa de campo realizada pela Fundação Getúlio Vargas/SP, que concedeu à entidade o Prêmio Gestão Pública e Cidadania (ZANETTI, Lorenzo. Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG. IN: FUJIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel; FARAH, Marta Ferreira Santos (orgs.) *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999, p. 123-130), que “objetiva a disseminação e premiação de inovações da administração e a prestação de serviços públicos [...] de caráter pluralista, pretende divulgar novas experiências de organizações públicas que, tendo ensejado a melhoria na qualidade de vida da população, possam ser reproduzidas, contribuindo para a ampliação da cidadania através da democratização do acesso a bens e serviços públicos nas diversas áreas da ação governamental”.

Coerentemente com uma visão sistêmica aberta da atuação das diversas instituições do trabalho cujas competências territoriais abranjam cada setor de atividade local e os respectivos contextos de realidade em que elas atuam, o sistema NINTER foi concebido para que, por meio do diálogo social, essas instituições possam compartilhar diagnósticos críticos e conceber códigos de conduta, modos de operar e planos de ação elaborados a partir de um horizonte ampliado de compreensão da realidade e dos problemas locais. Do mesmo modo, essa institucionalização serve ao exercício da autodeterminação coletiva (princípio da subsidiariedade ativa) e ao exercício da ação pública local, na medida em que permite a ambas, inclusive no âmbito de suas competências privativas, orientarem-se e compreenderem-se reciprocamente a partir do horizonte de compreensão da realidade construído e reconstruído permanentemente no diálogo social.

Todas as atividades do NINTER que, concretamente, correspondem a esse universo de ação e de compreensão são distribuídas e subdividas na estrutura orgânica da instituição, sem que percam a sistematicidade e a coerência com o conjunto das demais e com as diretrizes oriundas do diálogo social. Esses órgãos são: o Conselho Tripartite, a Seção Intersindical de Conciliação e o Conselho de Arbitragem.

A noção clássica de sistema serve apenas em parte à apreensão da dinâmica do NINTER, porque aqui se transcende à idéia de mera correlação de elementos parciais em um todo percebido estática ou deterministicamente. Além da idéia de partes em interação (aspectos internos), o sistema é essencialmente aberto a uma interação e a uma dinâmica com os sistemas externos (demais instituições do trabalho) com os quais interage. Tudo isso em função ainda de uma compreensão da realidade como um complexo dinâmico que afeta permanentemente o modo de atuação dessas instituições, de sorte que elas não se tornam

alheias às transformações e exigências do seu “entorno”, embora buscando cumprir a finalidade precípua da busca da efetividade dos direitos sociais.

Assim, sistema aqui envolve a tríplice dimensão de “sistema” (teoria dos sistemas), de interação e de organização, com o que se busca a aproximação entre as instituições públicas e a sociedade, entre as instituições do trabalho e os sindicatos e entre todas e os contextos de realidade em que atuam, na perspectiva da apreensão das conseqüências sociais de sua atuação e da permanente avaliação crítica de sua atuação.

A existência jurídica do NINTER não adveio da Lei 9.958/2000, que introduziu na CLT o art. 625-H, mas da constituição da experiência matricial<sup>511</sup> do instituto, constituído com base no princípio constitucional da livre associação para fins lícitos. Assim, no que diz respeito ao instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, a referida lei tem o papel exclusivo de legislação de fomento, de reconhecimento e de recepção (positivação) do instituto, o que é indiferente para a sua existência jurídica, ou não, tanto para as instituições já criadas quanto para as que estão por criar. Desse modo, uma eventual revogação da lei não terá nenhum efeito prático em relação à continuidade e à sustentação jurídica do instituto.

Em verdade, trata-se da categorização jurídica de uma instituição e do conjunto de funções que lhe são próprias. E, por não contar com um conjunto de conhecimentos consolidados e integrados na cultura jurídica que se possa tomar como quadro de referência implícito e pressuposto, e que já seja parte do senso comum dos juristas teóricos e dos juristas de ofício e dos agentes públicos e sindicais, qualquer problematização exige antes a fundamentação do próprio ente jurídico em que ela se insere.

Isso explica a necessidade das múltiplas abordagens implicadas na análise de aspectos relacionados à sua própria constituição, ao seu funcionamento e às diversas atividades que lhe dizem respeito, ao se focalizar o objeto dessa investigação. O sistema NINTER constitui, portanto, uma rede de questões adjacentes, cuja superação constitui condição *sine qua non* para o enfrentamento da questão central acerca da democratização do sistema de relações do trabalho.

Daí decorre a importância da indicação dos princípios extrínsecos e intrínsecos do instituto. Na classe dos primeiros, incluem-se os princípios da *dignidade humana*, da *cidadania*, dos *valores sociais do trabalho e da livre iniciativa*, do *pluralismo*, da *livre associação*, da *autonomia coletiva* e da *negociação coletiva*, e da *legalidade*, os quais se

---

<sup>511</sup> Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, o primeiro criado no Brasil, ocorreu em outubro de 1994.

extraem do direito constitucional positivo. Corolário desses, desenvolvem o princípio da “*governança*” e o da *subsidiariedade ativa*. Tais princípios, vistos numa perspectiva não “simbólica” ou não exclusivamente ideológica, passam a implicar uma indispensável aproximação entre a democracia e a epistemologia. Essa aproximação impõe, a sua vez, a superação da idéia de uma democracia formal pela idéia de uma democracia integral, que passa a alcançar a atuação do conjunto das instituições públicas e afeta seus códigos de conduta, seu modo de operar e o conteúdo da ação pública. A idéia de uma democracia integral que envolva uma perspectiva epistemológica, por outro lado, supera ainda a tradicional cisão representada pelas díades sujeito–objeto, Estado–sociedade e público–privado, além da rígida influência do princípio clássico da tripartição do poder determinante da segmentação da ação pública. Envolve ainda a assimilação de uma ética de responsabilidade e solidariedade em lugar da ética intencionalista e individualista, que induz a democracia formal. Tais perspectivas abrem caminho para a abordagem do problema da democratização da organização do trabalho, cuja teoria e prática se desenvolverão com o aprofundamento que o tema exige nos capítulos 6, 7 e 8.

Intrinsecamente, o sistema NINTER informa-se pelos princípios da *paridade*, do *tripartismo base local*, da *institucionalização*, da *participação dos sindicatos na administração justiça*, da *ação pública comunicativa*, da *ação sindical comunicativa*, da *ética de responsabilidade* (e de *inteligibilidade*), da *gratuidade*, da *informalidade*, da *honestidade*, *lealdade e boa-fé*. Ao lado dos princípios extrínsecos, tais princípios traduzem, num nível mais baixo de abstração, a correlação estabelecida entre os pressupostos epistemológicos aceitos. A descida para a realidade e para a concretização desses princípios nas práticas institucionais (e, portanto, a sua dimensão empírica) explicita-se no sistema NINTER, cujo estudo de caso e sua aptidão para democratizar as práticas públicas e sindicais não se podem estabelecer sem a abordagem dos resultados de sua atuação compreendida como única fonte, autêntica e não simbólica, de legitimação; portanto, na perspectiva de uma ética de responsabilidade, em coerência com os pressupostos e princípios anunciados.

A busca de uma forma de tradução dessa teoria em códigos de conduta e orientação da ação pública e da ação coletiva se materializa da criação do NINTER, que tem como objetivos específicos:

- criar um espaço institucional e aberto de diálogo social e de concertação social;

- desenvolver a negociação coletiva, para transformá-la num instrumento de regulação de “ausências” normativas insuscetíveis de normatização pública, de “adequação” da lei a contextos de realidade considerados em sua complexidade e singularidade irrepetíveis, de coordenação das ações pública e sindical, de suporte à implementação de *regimes especiais de trabalho*, de participação dos sindicatos na gestão da organização do trabalho e da administração da justiça;
- ampliar a função social dos sindicatos, pelo fortalecimento da autonomia e da autodeterminação coletiva;
- democratizar a ação pública, pela participação dos sindicatos nos processos de conhecimento e de formação da opinião e da vontade ínsitos ao exercício do Poder Público e à ação pública;
- consolidar um espaço institucionalizado de conhecimento da realidade local, em sua singularidade e complexidade, e dos contextos específicos de atuação das instituições do trabalho, como parte integrante dos processos cognitivos que orientam a sua atuação, especialmente no que se refere à identificação e à elucidação das pré-compreensões integrantes do patrimônio cognitivo individual das autoridades públicas e dos dirigentes sindicais que atuam localmente, submetendo-as à crítica e à autocritica permanentes, em procedimentos de diálogo que assegurem igual direito de tematização, de proposição e de participação a todos os envolvidos;
- instituir um espaço de governança inspirado na idéia de democracia integral para o tratamento de problemas setoriais/locais, cuja complexidade, além dos interesses coletivo, social e público, seja reconhecida pelos atores envolvidos; e
- implantar meios não judiciais de prevenção e resolução dos conflitos e mecanismos de governança próprios à administração da justiça em âmbitos locais/setoriais.

Como se aprofundará nos capítulos subseqüentes, essa perspectiva submete ao princípio de democracia integral os processos de elaboração do próprio conhecimento em que se baseia a ação pública e a ação coletiva e implica uma indissociável conexão entre o conhecimento e a ação (pública e coletiva).

A configuração institucional e orgânica do NINTER e a definição de competências internas podem se fazer compreender em correlação com os objetivos estabelecidos. Para tanto é que se constitui como pessoa jurídica, paritariamente, por sindicatos de classe, órgãos destinados ao alcance de seus fins institucionais e de gestão interna, dotados de baixo grau de institucionalização e de uma burocracia mínima necessária ao seu funcionamento. Entre os primeiros, situam-se o Conselho Tripartite (interinstitucional), a Seção Intersindical de Conciliação e um Conselho de Arbitragem, estes dedicados à resolução não judicial de conflitos individuais e coletivos. O Conselho Tripartite dedica-se ao

desempenho de atividades relacionadas a todos os demais objetivos da instituição. O funcionamento é garantido por um dirigente e por uma secretaria, conforme o *Estatuto*. As figuras 8, 9 e 10 do texto representam graficamente esta conformação.

O Conselho Tripartite é a instância de autodeterminação coletiva e, ao mesmo tempo, de “governança”, na qual se realiza o princípio de democracia imanente ao sistema NINTER. Nele se realizam o diálogo social, a concertação social, a ação pública comunicativa e a ação sindical comunicativa, e se instituem regimes especiais trabalhistas. O órgão constitui, assim, o *locus* onde se dá a interface entre os representantes sindicais e os agentes titulares de Poder Público oriundos das instituições do trabalho que atuam localmente. Nesse mesmo espaço institucional realizam-se atividades privativas da autonomia coletiva, que se desenvolvem mediante composição restrita, uma vez que se referem à negociação coletiva e à autogestão da instituição, atividades que refogem à abrangência do conceito de governança, para dar concreção à idéia de autodeterminação vinculada ao princípio da subsidiariedade ativa. A natureza da atividade desempenhada, conforme seja ela privativa dos sindicatos ou ínsita ao diálogo e à concertação social, é que determina, por isso, a variação da composição do quórum de funcionamento, bipartite ou tripartite.

Na Seção Intersindical de Conciliação realizam-se a prevenção e a conciliação dos conflitos individuais do trabalho originários das categorias representadas pelos sindicatos signatários e, excepcionalmente, a mediação acionada quando os sindicatos incluírem nos estatutos essa atividade e os conciliadores forem devidamente preparados para o exercício dessa técnica.

O Conselho de Arbitragem reserva-se às hipóteses em que o *Estatuto* estabelecer o objetivo do NINTER de disponibilizar essa técnica não judicial de resolução dos conflitos, especialmente no plano dos conflitos intersindicais e coletivos, expressamente autorizada pela Constituição Federal. Reservam-se as abordagens acerca da compatibilidade dessas técnicas com o Direito Trabalhista em sua correlação com o princípio da subsidiariedade ativa, vertente teórica que dá sustentação à democratização pela via da participação da sociedade na administração e na ministração da justiça.

Essa reconstrução jurídico-dogmática do instituto do NINTER permite avançar no aprofundamento do problema central desta investigação, uma vez comprovada a sua existência, nos planos institucional e jurídico, assim como a sua qualificação como instituto jurídico autônomo. Do mesmo modo, revela-se, do ponto de vista empírico, a dimensão operacional do princípio de democracia imanente ao sistema, cujos conceitos que lhe são correspondentes serão identificados e aprofundados nos capítulos 6 e 7.















# **PARTE II**

## **BASES NEOPARADIGMÁTICAS DO PRINCÍPIO DE DEMOCRACIA INTEGRAL IMANENTE AO SISTEMA NINTER:**

**Teoria e práxis da razão dialógica e do pensamento complexo na ação  
coletiva e na ação pública**

## CAPÍTULO 6

### PRINCÍPIOS FILOSÓFICOS E POLÍTICO-CONSTITUCIONAIS DO SISTEMA NINTER

El materialismo sin idealismo es ciego; el idealismo sin materialismo es vacío. (Peirce).

Somos un diálogo (K. O. Apel).

#### 6.1 NINTER e democracia

A democracia é um regime cambiante invocado para indentificar a maioria das formas de governo da modernidade e dos modelos de gestão, assim como por qualquer tipo de organização hierárquica, seja qual for o seu campo de atuação. Por isso, o termo comporta um conceito plurívoco. Representa um ideal de valor incomensurável para a humanidade, na medida em que busca preservar os valores da liberdade e da solidariedade.

Historicamente, tanto o pensamento liberal como o pensamento marxista mostraram-se insuficientes para a plena garantia desses ideais: o princípio marxista-autoritário e as suas derivações pragmáticas, por negar a liberdade; o princípio liberal, por afirmar a liberdade de iniciativa individual em detrimento da solidariedade.

O Estado Social representou a garantia jurídica dos direitos sociais e, sobrecarregado pelos compromissos sociais e premido pela crise econômica, não pode conter o *deficit* de efetividade destes direitos. Esse ainda continua sendo o maior desafio do Estado Democrático de Direito na sua vocação para equilibrar os valores da igualdade e da liberdade, o regime democrático e o constitucionalismo.

Foi nesse modelo de racionalidade, que busca um fundamento último para a antropologia e para a política, que se construiu a democracia cujo extraordinário avanço se verificou pela assimilação, principlamente, das técnicas do sufrágio e da representação política.

Uma “nova cultura política”, que compreende que a democracia se institui historicamente e não a partir de uma ou outra pré-concepção filosófica acerca da natureza humana, busca seu fundamento no discurso e na participação dos destinatários no exercício do

poder, situando nessa perspectiva conceitos como o de participação, de cidadania, de governança, de autodeterminação das comunidades locais.

Por outro lado, a aceitação do princípio da complexidade como princípio que orienta os atos de conhecimento necessários ao exercício do poder público aponta também para a exigência do diálogo e da participação dos cidadãos destinatários da ação pública na sua elaboração.

Uma concepção não formal, abrangente e dinâmica da democracia concebida com base nesses paradigmas (da razão dialógica e do pensamento complexo), exige a democratização do exercício do poder em todas as esferas onde ele é exercido, atribuindo-lhe uma função muito além da legitimação formal de procedimentos de investidura em funções de poder.

Interessa aqui o desdobramento desse sentido da democracia integral no campo da organização do trabalho, o qual alcança a prática das instituições do poder público e de representação sindical, tendo por enfoque, sobretudo, a efetividade dos direitos sociais e da legislação trabalhista em sentido amplo. A garantia da efetividade dos direitos sociais somente parece ser possível a partir do comprometimento das instituições do trabalho com novos paradigmas de ação capazes de promover a alteração dos respectivos códigos de conduta e modo de operar, bem como, a adequação<sup>512</sup> da prática jurídica aos contextos de realidade concretamente considerados em sua singularidade e complexidade irrepetíveis. Pressupõe, assim, uma alteração no paradigma do direito e no seu modo de atuação, pelo compartilhamento de sua prática com os seus destinatários e pela sua estreita conexão com a realidade.

Sob as luzes desses paradigmas (razão dialógica e complexidade) e dos princípios constitucionais da dignidade humana e da cidadania é que a teoria do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista vislumbra um princípio da democracia em que se sustentam as seguintes funções institucionais:

- a) participação (pelo diálogo social e pela concertação social), por seus sindicatos, dos destinatários (afetados) da ação do Poder Público (instituições/autoridades do trabalho):
  - na gestão da organização do trabalho;
  - na administração da justiça; e

---

<sup>512</sup> GÜNTHER, Klaus. *The sense of appropriateness*. New York: State University of New York, 1993.

- nos procedimentos cognitivos concernentes à realidade (princípio da complexidade) e à escolha da norma, do seu sentido e do modo mais adequado de sua aplicação aos contextos de realidades concretamente considerados (princípio da razão dialógica); e
- b) pleno exercício da autonomia coletiva e da negociação coletiva, especialmente no que diz respeito à:
  - autogestão da organização do trabalho no respectivo âmbito de representação; e
  - prevenção e disponibilização de meios não judiciais, autocompositivos e autônomos de resolução dos conflitos individuais e coletivos do trabalho.<sup>513</sup>

### 6.1.1 A transição paradigmática pressuposta na construção de uma teoria doadora de sentido ao *princípio de democracia* imanente ao sistema NINTER

Nos capítulos anteriores, procedeu-se à contextualização histórico-evolutivo-crítica da organização das relações de trabalho na região de Patrocínio, o que permitiu, no contexto local, a detecção do deficit geral de eficiência, de eficácia e de efetividade do sistema de organização do trabalho e de suas instituições.

A abordagem desse deficit concerne aos direitos sociais, ao sistema de resolução dos conflitos e à legitimidade e aderência social da legislação trabalhista instrumental e das instituições do trabalho, de coerência e de coordenação das ações do sistema de organização do trabalho, que se evidencia quando se tem em mira de observação os contextos de realidade em sua crueza. Os elementos colhidos pontuam a existência de uma crise do próprio paradigma (autoritário-liberal-individualista-normativista) de organização das relações do trabalho.

Até agora, procedeu-se a uma descrição crítica da crise da organização do trabalho, do movimento em torno da criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio e dos processos sociais lhe deram causa, numa contínua articulação entre teoria e a práxis, entre o *falibilismo* de Karl Popper e Peirce e o reconhecimento da necessidade de uma base factual de certeza, para “concretamente se *perceber e resolver problemas*”, como reconheceu Wittgenstein.<sup>514</sup>

---

<sup>513</sup> Cf. Capítulo 5.

<sup>514</sup> APEL, Karl-Otto. Fundamentação normativa da ‘teoria crítica’: recorrendo à eticidade do mundo da vida? – uma tentativa de orientação transcendental-pragmática com Habermas, contra Habermas, *in*: APEL, Karl-Otto; OLIVERIA, Manfredo. ARAÚJO; Luiz Moreira. *Com Habermas, contra Habermas* – direito, discurso e democracia. São Paulo: Landy Editora, 2004, p. 24 e s.

Do ponto de vista exclusivamente teórico, esse esforço ganha sentido a partir de uma fundamentação baseada nos paradigmas da razão dialógica e da complexidade. Tais pressupostos conferem centralidade às noções de diálogo social e de concertação social na democratização das práticas institucionais, ao mesmo tempo que o uso destas técnicas se constitui como condição de possibilidade do desempenho da ação pública e da ação coletiva realizado por meio da ação mediadora do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de cada setor de atividade em que for constituído. Os atos cognitivos conducentes à elaboração do diagnóstico dos problemas do trabalho em seus respectivos contextos de realidade e à busca por soluções passam a ser feitos, por forças desses paradigmas, conjuntamente pelos atores sociais e pelas instituições locais, de modo a dar às suas ações coerência sistêmica, harmonia e efetividade.

Torna-se, portanto, indispensável a explicitação detida das bases teóricas com que se alçam os princípios operacionais do diálogo social e da concertação social à condição de categorias centrais da teoria democrática, a partir da qual se procura corroborar o papel dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista na democratização da gestão da organização do trabalho e da administração da justiça.

O presente capítulo, ao cuidar das condições transcendentais e do conceito instrumental de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, adota princípio transcendental-pragmático (Karl-Otto Apel), admitindo a incondicionalidade e a idealidade do diálogo social e da concertação social como métodos de busca do conhecimento e do sentido da ação. Trata-se de fundamentos que transcendem a mera reflexão crítica acerca da práxis, mas são, ao mesmo tempo, dependentes dela, uma vez que têm como referência ineludível as descrições empíricas realizadas nos Capítulos 2 e 3.

#### 6.1.1.1 A questão metodológica da abordagem da crise sob o enfoque paradigmático

Sendo o objeto desta investigação a aptidão dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista de contribuir para a democratização do sistema de organização das relações do trabalho em cada setor de atividade coletivamente organizado, consideram-se, na caracterização da crise dessa organização, seus “elementos endógenos” (paradigmáticos), cujo enfrentamento se procede a partir da alteração dos padrões de racionalidade, da cultura, da ideologia e dos modos de atuação das instituições do trabalho.

O estado de crise a que se refere invoca o sentido que lhe emprestam as ciências sociais contemporâneas. Diz respeito ao fato de que a estrutura do sistema de relações de trabalho está a exigir um esforço maior na sua própria conservação do que na solução dos problemas da organização do trabalho, que é sua razão de ser, como já demonstrado empiricamente nesta investigação e amplamente reconhecido pela sociedade brasileira, a exemplo dos relatórios das Conferências Estaduais do Trabalho e do Fórum Nacional do Trabalho (2004) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (2003).

Contudo, não constituem objeto desta investigação os aspectos “exógenos” – sua dimensão político-econômica –, os quais concernem à abertura das economias nacionais ao mercado internacional, sob impacto da evolução nas áreas da tecnologia, das comunicações e dos meios transportes e dos demais fatores que se inserem no conceito de “globalização”, bem como às profundas transformações verificadas no modo de produção e de ocupação da mão-de-obra.

Todavia, não se podem desconsiderar as transformações sociais, econômicas e políticas, operadas no curso subsequente do século XX. A internacionalização da economia, a generalização das políticas engendradas pela ideologia neoliberal, o retorno da mitificação do mercado como único elemento capaz de organizar deterministicamente as economias nacionais e internacionais, os avanços tecnológicos (informática, robótica, comunicação, microeletrônica, transportes), o desemprego, o acirramento da competição capitalista, as exigências de qualidade, produtividade e redução de custos da produção, a redução em massa dos salários, o agravamento do desemprego como mal maior e a preponderância do trabalho formal sobre o trabalho informal foram, dentre outros aspectos, determinantes da falência do sistema autoritário e corporativista em que se baseia a organização do trabalho no Brasil.

Ao lado desses fatores de ordem preponderantemente econômica, o fenômeno político da recente redemocratização do País, seguido da abrupta abertura e imersão da sua economia no mercado internacional de bens e de capital especulativo, também pôs em xeque a ideologia e a eficácia deste longo modelo de organização do trabalho. Apesar de sua extraordinária solidez e aptidão para reger as relações de trabalho durante tão longo período, nesta hora, sua capacidade organizativa das relações de trabalho beira à exaustão, tanto no plano conceitual como no plano institucional.

Esses fatores não deixaram de impactar o setor rural, especialmente o fenômeno da mecanização e das tecnologias advindas da agroindústria, de grande repercussão, em relação tanto às condições de trabalho quanto à oferta de postos de trabalho (desemprego).

A proteção ao trabalho, centrada na subordinação como seu elemento característico, exclui grande contingente de trabalhadores. Assim mesmo, a maior parte desse trabalho encontra-se na informalidade. Por isso, as instituições encarregadas da organização e aplicação da legislação já perderam grande parte de sua capacidade e credibilidade sociais para se sustentarem com legitimidade e reconhecimento sociais no papel tutelar que tradicionalmente lhes foi incumbido pelo sistema de organização do trabalho originariamente concebido e, ainda hoje, prevalente na sua essência.

Também não se pode desconsiderar a debilidade do sistema sindical e a reinante e generalizada cultura da subserviência à tutela e à iniciativa do Estado por parte dos sindicatos, o que determina a estagnação e a perpetuação do velho modelo. Encontram-se, ainda hoje, em grande parte, de lado a lado, incapazes de se encaminhar por posturas negociais mais éticas e menos estratégicas, por conta de resquícios ideológicos fundamentados em pautas políticas ineficazes e assentadas na luta de classes. Essa cultura agonística, a despeito do seu inolvidável papel histórico, não pode ignorar a exigência da busca por novos modos de tutela e de emancipação dos trabalhadores.

Por outro lado, a acomodação dos sindicatos às “facilidades” criadas pelo Estado intervencionista, por meio dos expedientes da contribuição sindical obrigatória, da unicidade sindical e da não exigência de maiores esforços para adquirir legitimidade e reconhecimento de suas categorias, enseja a maior crise já vivida pelo sindicalismo brasileiro.

Contudo, conforme se demonstra no Capítulo 8, os resultados da atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio revelam que as instituições e a ordem jurídica tradicionais vistas e *operacionalizadas* sob a luz dos novos paradigmas (razão dialógica e da complexidade) alteraram profundamente o cenário de crise da organização do trabalho local, no sentido da mitigação de seus efeitos, de uma maior efetividade dos direitos sociais e de uma maior eficácia da atuação das instituições locais.

Essa alteração paradigmática implicou alteração na compreensão dos processos de conhecimento e da ação humana e, por isso, conseqüências práticas quanto ao modo de atuação das instituições do trabalho (sindicatos e instituições do Poder Público) e nas suas relações com a sociedade.

A ilação fundamental a ser extraída é a de que a alteração paradigmática do modelo de racionalidade e, conseqüentemente, dos códigos de conduta e do modo de operar das instituições, por si só, proporcionou uma maior concreção dos princípios da dignidade humana, da cidadania, da participação e da efetividade dos direitos sociais.

Isso, por si só, justifica o esforço de fundamentação das funções institucionais dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e do princípio de democracia que o movimenta. Se não se pode nutrir a ilusão de que seus fatores endógenos são o móvel exclusivo da crise da organização do trabalho, os resultados avaliados revelam que o conjunto das instituições do trabalho pode fazer muito mais do que faz se decidir pelo enfrentamento da crise paradigmática do modelo de racionalidade com que operam.

Essa abordagem sai da perspectiva simplista, que já se tornou “lugar comum”, que vê na mera ampliação da “maquinaria estatal” a solução para as crises de eficiência, de eficácia e de efetividade da ação estatal. Ela se abre para uma postura crítica dos pressupostos paradigmático-epistemológicos que se encontram na base da concepção da organização do trabalho e vislumbra a exigência de uma transcendência paradigmática.

Prioritariamente, a explicitação dessa transcendência paradigmática é condição de possibilidade para a compreensão do sentido que se confere ao *princípio de democracia*, que dá significado à institucionalização do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e ao conjunto de atividades que lhe dão identidade e lhe asseguram autonomia funcional e administrativa (cf. Capítulo 5).

Trata-se da abordagem de aspectos epistêmico-paradigmáticos, a partir dos quais é possível sustentar:

- a) a interatividade das instituições do trabalho no espaço dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista;
- b) o conjunto das demais atividades institucionalizadas pelo sistema;
- c) as concepções político-constitucionais que se compreendem condizentes com o paradigma do Estado Democrático de Direito, necessárias à elaboração de uma teoria democrática que não se limite exclusivamente ao exercício do poder constituinte, mas aplicável a toda ação pública na operacionalização da ordem jurídica constituída; e, por isso mesmo,
- d) uma teoria capaz de sustentar o conjunto dos princípios que estão na base da institucionalização do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como os princípios da “governança”, da “subsidiariedade ativa” e os princípios derivados do “diálogo social” e da “concertação social”.

Toda essa edificação conceitual, intimamente vinculada a cada uma das práticas institucionalizadas no sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, tem como centro de referência a decisão política fundamental do *poder* constituinte do Estado brasileiro, que elegeu o princípio da *dignidade humana*, o da *cidadania* e os *valores sociais do trabalho*

*e da livre iniciativa* como fundamento da República, ao lado da *soberania* e do *pluralismo político* (art. 1º e parágrafo único da Constituição brasileira).

Se todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente, nos termos da Constituição, os novos fundamentos da República alteraram profundamente o modo de exercício desse poder em qualquer de suas instâncias, para assegurar a participação dos afetados pelas decisões públicas (que sofrem as suas conseqüências) na formação da opinião e da vontade das autoridades das quais elas são emanadas.

Embora ocorra pela mediação dos corpos intermediários (os sindicatos no caso da organização do trabalho), essa participação não neutraliza a de cada afetado, aos quais é assegurado o direito de reivindicar tratamento justo em situações ofensivas à sua dignidade ou impeditiva do exercício de direitos fundamentais.

Sem embargo, a abordagem da crise de organização do trabalho a partir da crítica ao modelo de racionalidade que a preside não pode responsabilizar o modelo de organização do trabalho pelos fracassos de políticas econômicas e sociais. Não se pode tomar o efeito pela causa para se atribuir à existência de garantia constitucional e legal dos direitos sociais a responsabilidade pelo insucesso de seu insucesso. A falta de efetividade dos direitos sociais seria tributária do fato de eles existirem.

Se a exclusão metodológica da abordagem dos fatores socioeconômicos da crise (fatores exógenos) da organização do trabalho não restringe suas causas à questão paradigmática (fatores endógenos), o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista os absorve como temática a ser abordada nos procedimentos de diálogo social e da concertação social, entabulados no âmbito do Conselho Tripartite (Interinstitucional), acerca dos problemas específicos de cada setor de atividade.

O enfoque jurídico-dogmático do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista realizado no capítulo precedente é de todo insuficiente para se avançar na abordagem da questão proposta nesta investigação, não obstante cumpra a função de variável antecedente como elemento metodológico indispensável ao progresso da pesquisa. Impõe-se, agora, a necessidade do enfrentamento das questões de fundo (paradigmáticas) como condição de possibilidade de apreensão do sentido de cada aspecto da dogmática desenvolvida no capítulo anterior, da apreensão do sentido do princípio de democracia a partir do qual se afirma a aptidão do sistema para contribuir para a democratização da organização do trabalho e da administração da justiça em nosso País.

### 6.1.2 Democracia integral

A democracia clássica (ateniense), historicamente vista como prática exemplar da democracia plena, tinha como característica fundamental a participação direta dos cidadãos em funções legislativas e judiciais, conforme lembra Aristóteles, no sentido de que o cidadão participa no ato de “distribuir julgamentos e ocupar cargos públicos” (Aristóteles, *A política*, p. 169). Essas democracias antigas conceberam-se segundo a idéia de que os seres humanos deveriam ser cidadãos ativos em uma ordem política, cidadãos de seu estado, e não meramente súditos cumpridores de seus deveres. Todos os cidadãos encontravam-se em reunião para debater, decidir e promulgar a lei. O princípio de governo era o princípio de uma forma de vida – a participação direta – por intermédio do discurso livre e sem restrições, garantido pelo *direito de isegoria* – um direito igual de falar na assembléia soberana. As decisões e as leis se baseavam na convicção, e não no *habitus*, ou força bruta.<sup>515</sup>

O modelo ateniense de democracia clássica, mais decantado como ideal de democracia, tem, no entanto, origens antidemocráticas. Uma sociedade escravagista, contudo, criou um senso de identidade e solidariedade apenas entre os cidadãos livres do trabalho, que constituíam uma parte da sociedade, econômica e militarmente, independente. O povo ateniense somente conseguiu vislumbrar coerência entre o princípio de liberdade e o de cidadania de seu povo quando retirou dos escravos a condição de sujeito, renegando-os à condição de objeto e destituindo-os dos direitos de cidadania, porque esta pressupunha a independência do trabalho para a subsistência.

No percurso histórico das teorias da democracia, a construção do ideal democrático deixou de ser prescritivo para encerrar-se nos limites da mera descritividade.

Aos desencantos da democracia protetora e desenvolvimentista e da democracia marxista (“socialismo” e “comunismo”) seguiram-se as concepções pessimistas e puramente descritivas da democracia tal como na realidade ela se operacionaliza.

Enredados em concepções que lhe conferem um papel puramente formal, os ideais democráticos foram se arrefecendo num conformismo marcado por posturas filosóficas

---

<sup>515</sup> HELD, David. *Modelos de democracia*. Trad. Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987, *passim*.

dirigidas por um realismo<sup>516</sup> pobre. A democracia passou a ser vista “realisticamente” sob a forma de um “elitismo competitivo”, segundo suas variantes contemporâneas, provenientes do pensamento de Marx Weber (1864-1920)<sup>517</sup> e de Joseph Shumpeter (1883–1946).<sup>518</sup> Segundo esta concepção, a política liberal só pode ser mantida em bases processuais – mecanismos para promover a “competição dos valores” e a “liberdade de escolha” em um mundo racionalizado. A democracia não passa de um “método” político. Seu último vestígio está no fato de que ao cidadão se reserva exclusivamente o direito de escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício.

Nesses termos, a democracia pode servir a vários fins, até mesmo ao da promoção da justiça social, longe de ser uma forma de vida marcada pela promessa de igualdade e de “melhores condições para o desenvolvimento humano em um rico contexto de participação”. Como mecanismo de seleção de ocupantes do poder, o envolvimento político nada mais pode ser que o suficiente para legitimizar o direito das elites políticas em condições de competir para governar.

Por outro lado, as teorias dominantes na política são o liberalismo e o marxismo, cujas potencialidades críticas já se esgotaram ante as transformações que se materializaram simbolicamente na queda do Muro de Berlim e no fim do Império Russo. Ambas as teorias têm em comum o paradoxo de adotarem perspectivas epistemológicas positivistas, aceitando a objetividade da idéia de totalidade e, *ipso facto*, a adoção de axiomas como fundamento da construção de teorias gerais, com a pretensão de fornecer explicação para todos os fenômenos sociais. Em ambos os casos, impôs-se a unilateralidade da ação pública nas relações Estado *versus* sociedade, não se abrindo espaço à cidadania ativa, aqui entendida como participação dos destinatários/afetados pela ação pública nos processos decisórios que lhe dizem respeito e na construção do projeto de sociedade estabelecido na Constituição.

Essa despreziosa resenha exemplificativa do modo como se pode compreender e praticar a democracia visa elucidar que a aposta democrática subjacente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista caminha em direção oposta. Acredita, com David Held, que “as idéias e práticas democráticas só poderão ser protegidas a longo prazo se sua influência sobre nossa vida política, social e econômica for aprofundada”.

---

<sup>516</sup> Para esta postura o ente, o dado primeiro é a realidade experimentável, independente da consciência que é parte dessa realidade e cuja especificidade é reproduzi-la. A verdade é nada mais que a “adequação entre a consciência e a realidade, que lhe é dada”. A consciência é, portanto, passiva e receptiva

<sup>517</sup> Cf. “Economia e sociedade”; “Política como vocação”; “A ética protestante e o espírito do capitalismo”.

<sup>518</sup> Cf. “Capitalismo, socialismo and democracy”.

Esse aprofundamento se dá a partir de uma reordenação paradigmática dos pressupostos do conhecimento e da ação humana, os quais aqui se traduzem como pressupostos da ação pública e da ação sindical, que implicam a revisão do princípio de democracia e a ampliação dos subconceitos que o integram.

Perfilha-se uma compreensão desse princípio de democracia no sentido da prática de uma democracia integral, assim como compreendida pela teoria desenvolvida por Adela Cortina,<sup>519</sup> que não se contenta com regime de cunho exclusivamente teórico-formal segundo a matriz liberal, ao mesmo tempo em que se refuta de modo veemente o modelo de viés totalitário inspirado no modelo totalizante de inspiração hegeliana. A política também não é concebida como restrita a órgãos especializados, nem como um sistema apartado da sociedade.

A reflexão de David Held abre uma clareira em direção ao norteamento aqui adotado:

Para mim, o política trata do poder; ou seja, trata da capacidade dos agentes, órgãos e instituições sociais de manter ou transformar seu ambiente, social ou físico. ele trata dos recursos subjacentes à sua capacidade e das forças que moldam e influenciam seu exercício [...] Consequentemente, a política é um fenômeno encontrado em e entre todos os grupos, instituições (formais e informais) e sociedades, perpassando a vida pública e privada. ela é expressa em todas as atividades de cooperação, negociação e luta pelo uso e distribuição de recursos. *Ela está envolvida em todas as relações, instituições e estruturas que estão implicadas nas atividades de produção e reprodução da vida da sociedade. A política cria e condiciona todos os aspectos de nossa vida e está no coração do desenvolvimento dos problemas da sociedade e dos modos coletivos de sua resolução.* Embora esta compreensão da política levante várias questões complicadas [...], ela destaca de forma bastante sutil a natureza da política como sendo uma dimensão universal da vida humana, não relacionada a qualquer “sítio” ou conjunto de instituições específico.<sup>520</sup>

O modelo quantitativo de democracia que considera a massa isolada de indivíduos segundo critérios aritméticos de maioria e que se legitima pelo sufrágio universal, pela técnica da representação, pela divisão dos poderes e pela separação entre Estado e sociedade acabou por constituir-se numa ficção. O governo não deve ser concebido como uma esfera diferenciada para a qual são delegados os representantes públicos. Ao contrário, deve ser uma “expressão viva” do esforço combinado de tentativa de implementação mais efetiva dos fins cooperativamente desejados.

<sup>519</sup> CORTINA, Adela. *Razon comunicativa y responsabilidad solidária*. Salamanca: Ediciones Sígueme S.A., 1985, passim.

<sup>520</sup> HELD, *Modelos de democracia*, 1987, p. 250.

Admitindo-se que a sociedade se organiza com base em critérios de intersubjetividade e de solidariedade – portanto, baseada na razão dialógica (Democracia Comunicativa) –, desapega-se de todas as concepções de democracia vista como processo de expressão de preferências e demandas e de registro das mesmas por meio do voto. Nela, as pessoas não deixam seus pontos de vista próprios para adotar um visão mais geral e objetiva dos assuntos de interesse público ou políticos, porque cada cidadão, individualmente, determina o modo de atingir seus fins privados, colocando-se numa arena pública de disputa de interesses. Nela, a deliberação é competição ou imposição de poder.<sup>521</sup>

Adota-se aqui o paradigma de uma democracia comunicativa, fundada nos princípios constitucionais que se inspiram no paradigma do Estado Democrático de Direito, especialmente o da dignidade humana, que tem suas base nos fundamentos da teoria do discurso.

Concebe-se a democracia como processo que reúne cidadãos para tratar de objetivos, ideais, ações e problemas coletivos, em busca de um consenso auferido pela oferta de argumentos, em que se produz um raciocínio público/coletivo sobre a melhor forma (melhor argumento) de alcançar, cooperativamente, objetivos dialogicamente estabelecidos, tendo por referências a Constituição e ordem jurídica.

O instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e a teoria democrática que lhe dá suporte constituem a particularização desse ideal de democracia no âmbito da organização do trabalho.

### **6.1.3** A participação dos sindicatos nos procedimentos cognitivos de formação da opinião e da vontade dos agentes do Poder Público

A aterrizagem dessa compreensão do princípio de democracia no sistema dos Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista se dá pela aceitação da vinculação do conceito de Estado Democrático de Direito à noção de autonomia do direito formulada por Jürgen Habermas.<sup>522</sup> Essa autonomia não é compreendida como um *sistema funcional* que se

---

<sup>521</sup> YOUNG, Íris Marion. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: SOUSA, Jessé (Org.). *Democracia hoje* – novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: UNB, 2001, p. 365-386.

<sup>522</sup> NEVES, Marcelo. Do consenso ao dissenso: o Estado democrático de direito a partir e além de Habermas. In: SOUSA, *Democracia hoje* – novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: UNB, 2001, p. 113.

auto-regula e autolegitima, na perspectiva de Niklas Luhmann<sup>523</sup>. Ao contrário, ele requer um fundamento racional. O direito é apenas *meio* e tem força constitutiva, e não meramente regulativa; transforma a realidade. Exerce um papel transformador entre sistema e o mundo da vida. Em referência ao pensamento de Jürgen Habermas, explicita que: “Na medida em que o direito na sua dimensão sistêmica invade a esfera regulada informalmente do mundo da vida, a juridificação produz efeitos negativos, socialmente desintegradores”.<sup>524</sup>

Essa perspectiva fica bastante clara na correlação desta perspectiva teórica como o estudo do caso “Irmãos Okubo” (Capítulo 3).

O direito é, então, instrumento de poder, pelo qual se cumprem as perspectivas ditadas pela política. Contudo, requer justificação moral. E, no que se refere ao plano moral, como no caso dos direitos fundamentais, o direito é considerado indisponível, do mesmo modo que “a intervenção instrumental no direito exige respeito a procedimentos baseados em princípios universalistas”.<sup>525</sup>

Essa instrumentalização política do direito implica a exigência da efetividade dos princípios constitucionais estabelecidos pelo poder político na interpretação e na aplicação do direito. Se as conseqüências da aplicação não alcançam tais objetivos, ela é ilegítima e contrária aos princípios superiores de organização da sociedade.

No campo da operacionalização do direito, a conexão entre a epistemologia e a democracia se estabelece na medida em que as atividades jurídicas comportam, a um só tempo, cognição e decisão. Ora, a compreensão da razão humana como naturalmente “dialógica” implica a extensão desse paradigma epistemológico à operacionalização do direito, no sentido da democratização das práticas de interpretação e de aplicação do direito, por intermédio de instâncias nas quais se possa efetivar uma permanente interatividade entre as autoridades públicas e os destinatários de suas decisões.

Os processos de formação da opinião e da vontade das instâncias decisórias do Poder Público abrem-se à participação e ao diálogo entre seus agentes e os destinatários (afetados) de suas decisões. As pretensões de *correção* e de *verdade* passam a legitimar-se em procedimentos comunicativos abertos a argumentos e pretensões de validade de todos os envolvidos, em sintonia com os reclamos de uma nova ética da responsabilidade (atenta às conseqüências sociais da ação pública), que passa a orientar a ação e as decisões do Poder

---

<sup>523</sup> ARNAUD, André-Jean; LOPES JR., Dalmir. *Niklas Luhmann: do sistema social à sociologia jurídica*. Trad. Dalmir Lopes JR., Daniele Andréia da Silva Manão e Flávio Elias Riche. Rio de Janeiro: Lumens Juris Editora, 2004, *passim*.

<sup>524</sup> NEVES, Do consenso ao dissenso: ... In: SOUSA, *Democracia hoje...*, 2001, p. 114.

<sup>525</sup> NEVES, Do consenso ao dissenso: ... In: SOUSA, *Democracia hoje...*, 2001, p. 154.

Público. Essa concepção nega a autonomia sistêmica do direito para conferir-lhe uma fundamentação moral.

Um sistema jurídico adquire autonomia não apenas para si sozinho. Ele é autônomo apenas na medida em que os procedimentos institucionalizados para legislação e jurisdição garantem formação imparcial de julgamento e vontade, e, por esse caminho, proporcionam a uma racionalidade ético-procedimental ingresso ingualmente no direito e na política. Não há direito autônomo sem democracia.<sup>526</sup>

A teoria do discurso promove a implosão da compreensão da autopoiese jurídica (sentido sistêmico) proposta por Niklas Luhmann e obriga à aceitação de uma *teoria de sistemas aberta* se se pretender utilizar toda a sua riqueza para explicar o papel social e o funcionamento do direito, uma vez que a teoria sistêmica (direito como sistema fechado) não dá mais conta da complexidade do real.<sup>527</sup>

É necessário e crucial atribuir à “autonomia” direito uma nova noção: a que considera que “um sistema aberto é um sistema que pode alimentar sua autonomia, mas mediante a dependência em relação ao meio externo”.<sup>528</sup>

As instituições jurídicas (normas) não se legitimam suficientemente pelas referências positivistas (formais) de sua produção; requerem “justificação material”. No modelo positivista, o direito tem força constitutiva apenas como meio de controle, combinando os meios dinheiro e poder, e reservando-se-lhe uma “função (meramente) regulativa”, em lugar de “função social-integrativa”<sup>529</sup>, que se lhe reserva no Estado Democrático de Direito.

O direito vale porque posto de acordo com procedimentos democráticos. Sua aplicação, contudo, não se legitima tão-somente pela consistência das decisões, mas por sua fundamentação moral e ético-política, o que determina uma tensão entre segurança jurídica e correção da decisão, o que dá relevância à questão da aplicação jurídica adequada. Essa mesma tensão se manifesta também na relação entre aceitabilidade fática e aceitabilidade racional da decisão.

Se o direito é o *medium* entre a política e o mundo da vida, que harmoniza os dissensos mediante regulação legitimada por procedimentos comunicativos (teoria do

<sup>526</sup> HABERMAS, J. Wie ist legitimität durch legalität möglich? Kritische Justiz 20. Baden-Baden: Nomos *apud* NEVES, Do consenso ao dissenso: ... In: SOUSA, *Democracia hoje...*, 2001, p. 112.

<sup>527</sup> Cf. NEVES, Do consenso ao dissenso: ... In: SOUSA, *Democracia hoje...*, 2001, p. 113.

<sup>528</sup> MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Trad. Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2003, p. 282.

<sup>529</sup> HABERMAS, *apud* NEVES, Do consenso ao dissenso: ... In: SOUSA, *Democracia hoje...*, 2001.

discurso), esta teoria procedimentalista habermasiana não resolve, porém, o problema de como se dá a comunicação entre o direito e a esfera pública no âmbito de sua aplicação que ainda segue o modelo individualista da razão instrumental. Em outros termos, continua aplicado por autoridades individuais que desconsideram as conseqüências e os problemas de aceitação da decisão.

A função democratizadora do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (no que diz respeito à interação entre administrados e jurisdicionados, e aos destinatários de suas decisões e ações, representados pelos sindicatos) é a de promover a redução (eliminação?) da considerável margem de arbitrariedade contenedora das decisões jurídicas, mediante procedimentos discursivos de formação da opinião da vontade voltados para a ampliação dos horizontes dos discursos de aplicação das autoridades públicas como forma de enfrentamento dos problemas de adequação<sup>530</sup> da aplicação da norma jurídica a contextos hipercomplexos de realidade que singularizam as exigências de justiça.

Atendendo a essa perspectiva democrática, o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista se instala no âmago da relação de poder entre as instituições do trabalho e os administrados/jurisdicionados como instituição mediadora, substituindo o paradigma epistêmico iluminista, atrelado à imagem do sujeito cognoscente unitário como fonte última da inteligibilidade de suas ações, pelo paradigma da razão dialógica e pela inserção da paradigma da complexidade na metodologia de conhecimento da realidade por parte dos intérpretes, decisores e aplicadores do direito, numa nova forma de articulação entre o universal e o particular, entre o abstrato e o concreto:

A democracia radical exige que reconheçamos a diferença – o particular, o múltiplo, o heterogêneo –, tudo o que, na realidade, tenha sido excluído do conceito abstracto de homem. O universalismo não é rejeitado, mas particularizado; o que é necessário é um novo tipo de articulação entre o universal e o particular.<sup>531</sup>

A concepção do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista está em sintonia com o que Chantal Mouffe designa por *democracia radical* (preferimos o termo *democracia integral*, utilizado por Adela Cortina, que se fixa na perspectiva da ética da responsabilidade e da teoria discursiva apeliana/habermasiana), que desafia a tarefa de aprofundar a revolução democrática com a criação de *posições de sujeito*, mediante a

<sup>530</sup> Cf. GÜNTHER, *The sense of appropriateness*, 1993.

<sup>531</sup> MOUFFE, Chantal. *O regresso do político*. Trad. Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996, p. 27.

multiplicação de práticas democráticas, “institucionalizando-as em número cada vez mais diverso das relações sociais”, a partir de uma matriz democrática.<sup>532</sup>

O sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista é uma dessas instituições que se afirma com o obstinado propósito de conferir efetividade a uma legislação trabalhista que tem cumprido função mais “simbólica”<sup>533</sup> e menos de distribuição de riqueza e de garantia de direitos fundamentais do trabalhador.

O poder não se estanca no interior das instituições, nem nas mãos de autoridades públicas. Torna-se relacional para fluir, de mãos em mãos, a um centro de convergência consensualmente estabelecido em procedimentos discursivos institucionalizados no sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Em tais processos comunicativos, o poder comunicativo do povo, dos administrados e dos jurisdicionados movimenta-se no fluxo comunicativo das relações interinstitucionais e entre autoridades e cidadãos, de um lado para o outro, na força do melhor argumento e na busca da compreensão o mais abrangente possível da realidade, do sentido dos fatos, do sentido da norma e do modo mais adequado de sua aplicação.

#### **6.1.4** O *locus* institucionalizado de interseção entre a autonomia pública e a autonomia coletiva

Embora se proceda ao aprofundamento dos princípios da “governança” e da “subsidiariedade ativa em tópicos específicos (cf. 6.3 e 6.4), o que aqui se explicita restringe-se à correlação incidível entre ambos e os pressupostos epistemológicos a partir dos quais se estabelece o sentido do princípio de democracia que instrui o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

O sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista constitui-se no ponto de interseção entre as ações (adimite-se a indissociabilidade entre conhecimento e a ação) das instituições do Poder Público encarregadas na organização do trabalho (autonomia pública) e as ações do sindicatos (autonomia coletiva). A aceitação dos princípios da razão dialógica e da complexidade como complementares ao paradigma epistemológico da modernidade (ciência moderna) substitui o atomismo por um visão sistêmica e aberta da realidade,

---

<sup>532</sup> MOUFFE, *O regresso do político*, 1996, p. 33.

<sup>533</sup> Cf. NEVES, *A constitucionalização simbólica*, 1994, *passim*.

reducionismo simplificador pelo reconhecimento da complexidade do real, o solipsismo epistemológico pela intersubjetividade. Essa alteração do quadro de referências das práticas institucionais tem em mira a coerência e a intercomplementaridade das ações das diversas instituições do trabalho incidentes sobre uma mesma realidade. Ela evoca a necessidade da articulação entre o princípio de governança e da subsidiariedade ativa, que se incluem como subsconceitos conformadores do sentido do princípio de democracia que informa o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, a partir de um ponto de interseção capaz de promover o diálogo social e a concertação social permanentes entre as autonomias pública e coletiva em busca dos objetivos perseguidos pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista:

- a) à *busca da efetividade da legislação trabalhista* (mediante ações intercategoriais); e
- b) à *gestão compartilhada, interinstitucional e cooperativa, da organização do trabalho, e da administração da justiça* (a coexistencialidade entre os meios estatais e os não estatais de *resolução dos conflitos trabalhistas* é correlata à idéia de ‘governança’ e a idéia de subsidiariedade ativa).

A idéia de governança invoca a democratização da atuação das instituições do trabalho pela introdução do diálogo social e da concertação social nos procedimentos cognitivos que antecedem os respectivos processos decisórios e a execução de seus planos de ação, em consequência da ampliação de sentido do princípio de democracia. Contudo, vista sob ângulo do interesse público que norteia a ação estatal, tais práticas se voltam, simultaneamente, para a sua legitimação e para a sua potencialização na persecução da efetividade da legislação do trabalho.

A “subsidiariedade ativa” invoca o pleno exercício da autonomia sindical. Evoca a iniciativa dos sindicatos no sentido de promoverem, o máximo possível e por conta própria, a gestão das relações de trabalho, a prevenção e a solução dos conflitos, em seu âmbito de representação, ainda que com o incentivo, o apoio e a participação das instituições/autoridades do trabalho.

Com efeito, os sindicatos integram às práticas sindicais tradicionais:

- a) a co-participação nas práticas públicas locais;
- b) a reivindicação e a participação em procedimentos discursivos voltados para a adequação da interpretação e do modo de aplicação da legislação trabalhista à realidade local; e

- c) o pleno exercício da negociação coletiva, no sentido do preenchimento “de ausências legais”, da correção de antinomias e aporias normativas, da introdução de meios autônomos de prevenção e da resolução autônoma dos conflitos do trabalho.

A assunção dessas atividades, pela autonomia coletiva em sintonia e em harmonia com autonomia pública, confere aos sindicatos uma nova identidade funcional e um papel menos passivo e mais ativo na sociedade contemporânea.

A convergência dessa dupla dimensão da democratização, realizada por meio das práticas institucionalizadas no NINTER (*princípio* de “governança” como fundamento das práticas públicas e princípio da subsidiariedade ativa como fundamento das práticas sindicais), verifica-se nas práticas do “diálogo” e da “concertação social”, de um lado, como forma de inclusão dos sindicatos nos processos de conhecimento que antecedem à ação pública e, de outro, como forma de ampliação da autonomia sindical na gestão da organização do trabalho e na administração da justiça.

Os desenvolvimentos teóricos concernentes a tais subconceitos que se articulam na densificação deste conceito de democracia requerem, como ponto de partida, uma “teoria do conhecimento”, fundamentada na razão dialógica que possa dar sustentação aos princípios do diálogo social e da “governança”, de um lado, e, de outro, à conexão entre o princípio da *subsidiariedade ativa* e o princípio da dignidade humana e o da cidadania.

O princípio da dignidade humana e o da cidadania assim se traduzem: se o princípio do diálogo implica o reconhecimento do outro na sua condição de sujeito, e não de objeto, esse reconhecimento, para além dos procedimentos cognitivos, também se estende para o campo da ação; se a pessoa humana se realiza por seus atos, o “fazer por si mesmo” tem prioridade sobre o “fazer pelo outro, no lugar do outro”, sempre que possível; se cada qual faz a seu modo, sua contribuição é indispensável à realização de qualquer projeto coletivo, princípio que se traduz na fórmula “fazer com, e não fazer por, ou esperar que o outro faça; se as instituições públicas e sindicais devem convergir suas ações no cumprimento do projeto constitucional da sociedade a ser traduzido na organização do trabalho, se se abdica da ficção da representação e da ética intencionalista próprias ao modelo da democracia clássica, as relações entre a autonomia pública e a autonomia privada se dão entre pessoas que ocupam um lugar de responsabilidade; se os cidadãos dirigentes sindicais e os cidadãos agentes do público encontram-se na igual condição de sujeitos, ambos são co-responsáveis pelas conseqüências sociais de sua atuação, segundo uma ética de responsabilidade; se a razão tem natureza dialógica, o diálogo social e a concertação social impõem-se como método

inelutável de desempenho da ação pública e da ação coletiva pelos cidadãos, que, de maneira contingente e transitória, respondem por elas.

Dessarte, a articulação do princípio de “governança” e o da “subsidiariedade ativa” (compreendidos segundo os pressupostos dos paradigmas da razão dialógica e da complexidade), na prática da ação sindical e da ação pública, constitui a charneira conceitual que dá sentido ao *princípio de democracia* imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

### 6.1.5 Abandono da ficção da personificação do Estado

O exercício dialógico do Poder Público constitui estratégia de redução do inelutável espectro de discricionariedade e de decisionismo oriundo da ficção que transubstancia o sujeito (razão solipsista) da ação pública em órgão estatal

A ficção que converte em vontade estatal (da sociedade) a vontade do indivíduo que exerce parcela do Poder Público não pode mais sustentar a idéia de democracia avançada pelo paradigma do Estado Democrático de Direito que elege como fundamento da República a dignidade humana e a cidadania. A legitimação do exercício democrático (em sentido efetivo) só pode ocorrer pela via do diálogo social. Contudo, faltam instituições capazes de assegurá-lo como método de governança. O sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, nos limites autorizados pelo estágio de evolução do sistema jurídico-institucional-trabalhista, constitui-se em instituição voltada para o exercício dialógico do Poder Público no âmbito da organização do trabalho.

Os pressupostos paradigmáticos que serão desenvolvidos neste Capítulo (cf. 6.2) estabelecem uma relação co-evolutiva indissociável entre o conhecimento e ação humana que se constituem reciprocamente. O reconhecimento dessa indissociabilidade é determinante da profunda conexão entre epistemologia e democracia, anotada por Leonel Severo Rocha, para quem a epistemologia jurídica é “um espaço em permanente construção” – portanto, “um lugar crítico a procura de seu objeto”.

A centralização e o monopólio das instâncias de produção do sentido da norma, da definição do que se considera como “realidade” e do sentido dos fatos que se lhe consideram pertinentes não condizem com o princípio democrático tal como compreendido segundo o

paradigma do Estado Democrático de Direito, porque tem suas raízes no paradigma epistemológico (racionalismo) do Estado autoritário. Por isso, qualquer reforma ou transformação democratizadora das práticas públicas contemporâneas obriga ao enfrentamento da questão epistemológica e, conseqüentemente, à democratização dos próprios processos de conhecimento que embasam a ação pública.

A abordagem científica do sistema Núcleos Intersindicais pressupõe essa conexão exatamente em função do reconhecimento da natureza dialógica da razão e da complexidade do real, de todo inacessível ao solipsismo epistemológico. Nesse passo, as teorias da democracia tradicional fundadas no princípio da representação e as teorias epistemológicas fundadas no racionalismo representacionista (filosofia da consciência) não podem mais fundar racionalmente a democracia.

A epistemologia, tal como a democracia, assume como sua a pergunta sobre a legitimidade do instituído.<sup>534</sup> Ambas são lugares de permanente invenção. Enquanto a democracia procura inventar a política, a epistemologia procura inventar o saber.

Dessa perspectiva decorre a negação da razão individual-solipsista (filosofia da consciência) e do representacionismo como fonte exclusiva do conhecimento e da verdade, bem como a necessidade da absorção de novas perspectivas epistemológicas voltadas para a refundação do paradigma epistemológico da ciência moderna e da filosofia clássica.

Impõe-se, *ipso facto*, a superação da idéia de um Estado soberano, visto como um sujeito unitário, abstrato, cuja manifestação de vontade e realização de ações concretas se dão por intermédio de seus órgãos. A ficção do Estado como pessoa constitui-se em máscara encobridora das forças reais e dos grupos de poder, que dele se utilizam para buscar impor seus interesses. Do ponto de vista jurídico, essa ficção também se estabelece na medida em que os agentes do Poder Público, ao atuarem como órgãos do Estado e segundo o direito, são dotados da mesma autoridade que se atribui ao próprio Estado, como ficção, no campo político.<sup>535</sup>

Se todo ato de autoridade, de interpretação e de aplicação do direito é um ato de conhecimento, os pressupostos epistêmicos do racionalismo que conferem à autoridade pública exclusividade na elaboração desse conhecimento, pressupondo-lhe um acesso privilegiado à realidade e à “verdade, segue-se que toda pretensão unilateral de verdade implica uma “petição de obediência”, em lugar do diálogo e da concertação. No modelo racionalista clássico, desacordos cognitivos resolvem-se pela negação do destinatário do ato de autoridade

---

<sup>534</sup> ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia jurídica e democracia*. 2. ed. São Leopoldo: Unisivos, 2005, p. 15.

<sup>535</sup> ZAGREBELSKY, G. *El Derecho dúctil*. Trad. Marina Gascón. 6. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2005, p. 11.

e pela automática prevalência do ato de conhecimento da autoridade, ainda que fruto de um solipsismo dotado de autoridade.

À luz dos avanços da consciência humana no campo da epistemologia (e dos novos paradigmas da razão dialógica de complexidade), não se pode mais qualificar como democrático o solipsismo epistemológico dos agentes do Poder Público.

Os paradigmas epistemológicos emergentes dissolveram essa construção do racionalismo filosófico. O desmascaramento dessa ficção passa a admitir que os sujeitos ocupantes de funções públicas, em qualquer de seus níveis, também jogam na grande arena de interesses que disputam hegemonia na tentativa de confundir seus próprios interesses com o interesse público.

O pluralismo político, expressamente inscrito como fundamento da República, constata e reconhece a existência de centros alternativos de poder concorrentes com o Estado e que operam nos campos político, econômico e cultural. Em contraponto a esse pluralismo, emergem como princípios basilares do Estado Democrático de Direito, a dignidade humana, a cidadania e, em consequência desta última, a participação e o diálogo social como inerentes às práticas públicas

Não se toma como ponto de partida a idéia da relativização absoluta do saber que se seguiu à crise do paradigma da ciência moderna. O ponto unificador e originário a partir do qual se reconhece a possibilidade da concorrência de múltiplos projetos de vida possíveis é a Constituição, que consubstancia o consenso político da sociedade brasileira.

Ocorre que o projeto constitucional, ele próprio, comporta diversas formas de compreensão, assim como são múltiplas as formas de interpretação e de aplicação da lei, característica inerente ao pluralismo que informa o Estado Democrático de Direito.

O princípio democrático que informa o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista pugna pela sujeição daquelas práticas jurídicas ao diálogo social e à concertação social, nos “casos difíceis” (hard case) portadores de relevante interesse social, coletivo e público, cujas consequências extrapolem os limites das relações jurídicas individuais. Somente assim se pode submeter a ação pública aos parâmetros de uma ética de responsabilidade que tem como objeto de preocupação as consequências sociais da ação.

É relevante ressaltar que o argumento de que as leis são criadas em processos legislativos democráticos e abertos à participação da sociedade não é suficiente. Exatamente no momento em que se constitui, o direito se abre novamente à manipulação da razão individual solipsista da autoridade pública com suas próprias concepções e preferências pessoais adotadas como pressupostos de escolha entre alternativas possíveis. No ponto em

que se situa esse espaço para um decisionismo solipsista é que se situa a exigência da abertura do diálogo e da concertação social.

Não há, pois, uma objetividade pura, mas uma “objetividade entre parênteses”. Põe-se a realidade entre parênteses porque se reconhece como inexorável a interferência do observador na explicação e na validação do conhecimento. Se o predomínio do objeto pôs o sujeito “entre parênteses”, agora inverte-se a equação para se falar de uma objetividade (realidade) “entre parênteses”.<sup>536</sup>

Toda “objetividade” é, antes de tudo, subjetiva. Toma-se como símbolo eloqüente dessa assertiva a “Galeria de quadros”, de M. Escher:



**FIGURA 12** – A “galeria dos quadros”, de M. Escher

**FONTE:** MATURANA, Humberto R.; VARELA, Francisco. J. *A árvore do conhecimento*. Trad. Humberto Mariotti e Lia Diskin. São Paulo: Palas Athena, 2001, p. 266.

<sup>536</sup> MATURANA, Humberto. *Ontologia da realidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

O quadro visto pelo sujeito que observa transforma-se, de modo gradual e imperceptível, na cidade em que está a galeria. Não se sabe onde situar o ponto de partida: fora (realidade) ou dentro (razão humana, mente)? O ponto de parte é a cidade ou a mente do observador?

A precedência do conhecimento em relação à ação e o dever de fundamentação próprio a todo ato de autoridade no Estado Democrático de Direito estabelecem sempre uma relação de interdependência entre o ato cognitivo e o ato de autoridade (decisão), porque não se pode distinguir na ação exterior os elementos correspondentes à realidade objetiva das pré-concepções que o agente público pretende objetivar nas suas exteriorizações.

Depois de Thomas Kuhn, Karl Popper e Bachelard, dentre outros, e dos avanços da Física Quântica, da Termodinâmica, da Teoria da Relatividade, da Biologia da Cognição e das teorias sistêmicas, a ciência e o método científico já não são mais os mesmos. Com Ilya Prigogine, Edgar Morin e outros, o caos, a incerteza, a desordem e a complexidade são componentes indescartáveis da ciência, ao lado da ordem, da certeza e da simplicidade. Depois da queda do ser no tempo, em Martin Heidegger, e na linguagem, no segundo Wittgenstein, depois dos teoremas de Gödel e de Munchausen e do giro pragmático na linguagem, a razão tornou-se dialógica e o discurso, a fonte da verdade, que é sempre historicamente condicionada.

Desde Karl Popper e Thomas Kuhn o falibilismo metódico de todo conhecimento e consenso (diálogo) tornou-se a fonte de todo conhecimento, primeiramente na comunidade de cientistas que compartilham um mesmo paradigma, depois na comunidade universal, no campo da ética e da política como protagonizado por Karl-Otto Apel e Jürgen Habermas. O diálogo antecede a consciência, e o ser humano extrai-se a si mesmo no outro. Daí resulta a assertiva apeliana no sentido de que “somos um diálogo”. A consciência não é mais individual-solipsista, como pretendeu Kant, mas constitui-se no diálogo. Por isso, a transição paradigmática que invade paulatinamente todos os campos do saber, desde o alvorecer das teorias sistêmicas até o paradigma da intersubjetividade e da complexidade, confere aos princípios da dignidade e da solidariedade humanas posição hegemônica.

Assim como desfizeram-se o mito, a religião e a metafísica como fontes de verdade absoluta, desfez-se agora a razão solipsista como fonte exclusiva e única de verdade. A multivocidade, a transitoriedade e a historicidade dos grandes relatos depõem contra a pretensão absolutista da razão filosófica e da razão científica universalistas.

O reconhecimento da natureza dialógica da razão e da complexidade do real inacessível à razão individual solipsista obriga a uma reorientação da ação pública para torná-la coerente com um princípio de democracia que leve em conta essa transmutação paradigmática.

Por isso, a constatação da insuficiência epistemológica do modelo racional-solipsista e a aceitação da existência de uma irrefutável conexão entre epistemologia e democracia são determinantes para um “retrocesso” investigatório no campo da epistemologia, para incluir os paradigmas da razão dialógica e da complexidade como paradigmas complementares aos da ciência e da filosofia tradicionais, e extrair deles as conseqüências teóricas necessárias à construção do sentido pragmático do princípio de democracia expresso em cada uma das funções institucionalizadas no sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

O desenvolvimento de tais princípios e a sua inserção na teoria dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista exigem um aprofundamento da reflexão acerca dos paradigmas epistemológicos anunciados e de sua interconexão com a fundamentação do princípio democrático no reconhecimento da aptidão daquele sistema para promover a democratização da organização do trabalho, agora sob o enfoque epistêmico.

Em síntese, essa vertente epistemológica da reflexão democrática desemboca na concepção da ação pública sob os auspícios da teoria discursiva, que tem no reconhecimento do outro a chave da ética, uma vez que a única verdade aceitável é aquela consensualmente alcançada argumentativamente. Ela pressupõe interlocutores reconhecidos como iguais e com iguais garantias de discurso, que se reconhecem mutuamente como pessoas com iguais direitos de proposta, argumentação e de réplica.

Além do recurso ao diálogo (razão dialógica) para a elucidação do verdadeiro e do correto, “es preciso también considerar a todos los afectados por la decisión como personas, es decir, como seres con necesidades e intereses que pueden ser argumentativamente defendidos”.<sup>537</sup>

---

<sup>537</sup> CORTINA, *Razon comunicativa y responsabilidad solidaria*, 1985, p. 168-172.

### 6.1.6 Fundamentos da democracia integral na constituição brasileira

A Constituição brasileira de 1988 recusou o individualismo racional do constitucionalismo liberal, adotando o princípio do *constitucionalismo societário e comunitário*, próprio à noção de uma *constituição-dirigente*. Esse novo paradigma entra em choque com a cultura jurídica positivista e privatista predominante na teoria e nas práticas jurídicas nacionais, as quais não podem ver na Constituição mais que um sistema de normas jurídicas que regula a forma do Estado, do governo, e o modo de exercício e aquisição do poder e, especialmente, dos seus limites.<sup>538</sup>

A tradição constitucional brasileira inseriu-se nas tendências do (neo)constitucionalismo contemporâneo. Esse “novo paradigma jurídico do constitucionalismo” exige dos juristas, decisores e aplicadores da lei a aceitação da normatividade da Constituição e o desenvolvimento de uma teoria do direito e de uma “dogmática” a partir de um novo conceito de direito.

Do mesmo modo, essa conversão paradigmática exige que as práticas das autoridades encarregadas da interpretação e da aplicação do direito, bem como os programas de ação e os códigos de conduta dos órgãos e das instituições encarregadas de sua aplicação, nas diversas esferas do Poder Público, não podem mais permanecer estacionários dos paradigmas do direito do Estado liberal ou do Estado autoritário intervencionista. O (neo) constitucionalismo não se limita a “fixar as regras do jogo”, mas condiciona as decisões coletivas futuras no que diz respeito às políticas econômicas e sociais. A Constituição constitui um amplo programa normativo e tem função transformadora.<sup>539</sup>

Do ponto de vista metodológico, os princípios constitucionais e os direitos fundamentais constituem a ponte entre o direito e a moral, que guardam entre si uma conexão necessária, donde se pode afirmar a existência de uma moral positiva no Estado

---

<sup>538</sup> Cf. CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e justiça distributiva* – elementos de filosofia constitucional contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 15: Segundo a autora, são os representantes do pensamento constitucional brasileiro que – em sua maior parte, dentre eles: José A. Silva, Carlos R. S. Castro, P. Bonavides, Eduardo S. Fagundes, Dalmo de Abreu Dallari, Joaquim A. Falcão Neto, tidos como representantes de um constitucionalismo comunitário – “estabelecem uma espécie de ruptura no seio desta cultura jurídica positivista e privatista, buscando, contra o positivismo, um fundamento ético para ordem jurídica, e contra o privatismo, a efetividade do amplo sistema de direitos assegurado pela nova Constituição”.

<sup>539</sup> SANCHIS, Luis Prieto. Neoconstitucionalismo y ponderación judicial. In: CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2003, p. 123-158.

Constitucional de Direito (positivação constitucional de princípios morais), o que invalida o positivismo jurídico metodológico.<sup>540</sup>

Essa concepção, do mesmo modo que a compreensão dialógica da razão (Karl Otto Apel), constitui um apelo à substituição da ética da intencionalidade por uma ética da responsabilidade. Os critérios de correção e validade da ação pública passam a medir-se não só pelas ações das autoridades públicas pela sua estrita legalidade, mas por suas consequências sociais e por sua aptidão para viabilizar o “projeto de sociedade” conformado na Constituição brasileira. E, ainda mais, as escolhas entre diversas alternativas possíveis por parte da autoridade pública no ato da interpretação e aplicação do direito comportam uma dimensão ética indeclinável.

Essa perspectiva implica um compromisso imediato com o princípio da dignidade da pessoa humana como categoria central da Constituição, em relação à qual todas as demais instituições do direito guardam relação de dependência.

A positivação do princípio moral da dignidade humana converte para o direito anteriores mandatos heterônomos provenientes da metafísica ou da religião para afirmar a autonomia do ser humano que constitui a condição subjetiva em “virtud de la cual os hombres reconocen su propia grandeza, sienten respeto ante si mismos”. Disso resulta:

Esta unión de razón legisladora y sentimiento de respeto se traducen en la vida moral, jurídica y política en el termo valorativo “dignidad”. Cualquer fin que un hombre pretenda puede ser sustituido por otro objeto que satisfaga el mismo deseo; en esse caso decimos del objeto que tiene un “precio” porque puede intercambiarse por un equivalente. Sólo de un ser puede decirse que tiene dignidad y no precio: de aquel que no puede concebirse como objeto de un deseo, como valioso por satisfacer una aspiración, sino que es en si valioso por tener en su razón la marca de lo incondicionado; es fin en si mesmo, fin de la creación. Si queremos organizar humanamente la vida política y económica, todo debe estar a servicio como un medio y él no puede utilizarse como médio para ningún outro fin.<sup>541</sup>

Essa perspectiva instaura um paradoxo paradigmático entre o programa emancipatório inscrito na Constituição e a compreensão liberal-individual-positivista-normativista do direito que operam os juristas, decisores e aplicadores da ordem jurídica brasileira. Estes, ao professarem uma ética de intenção erigida com base na razão instrumental solipsista, descuram os contextos de realidade e as consequências sociais da ação pública.

---

<sup>540</sup> COMANDUCI, Paolo. Formas de (neo) constitucionalismo: un análisis metateórico. In: CARBONELL, *Neoconstitucionalismo(s)*, 2003.

<sup>541</sup> CORTINA, *Razon comunicativa y responsabilidad solidária*, 1985, p. 162.

Os fundamentos da democracia integral já se encontram, implícita e explicitamente, inseridos na Constituição brasileira: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, parágrafo único). A análise dos termos “desta Constituição” precisa levar em conta não somente que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos, da lei”, por intermédio de mecanismos clássicos de democracia semidireta (art. 14), mas também que os fundamentos do Estado Democrático de Direito, que constituem, agora, o paradigma de organização da sociedade brasileira: a soberania, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político, a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, *caput*).

O *preâmbulo*<sup>542</sup> da Constituição sintetiza o “projeto de vida” da sociedade brasileira, cujo Estado Democrático de Direito está destinado a assegurar o *exercício dos direitos sociais* e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos da sociedade, que tem entre seus fundamentos a harmonia social e a *solução pacífica das controvérsias*. Trata-se de uma democracia de *valores e princípios*.

No preâmbulo, “diretriz normativa e espiritual da unidade da Constituição”<sup>543</sup>, apresentam-se a valores, em termos absolutos e irrefragáveis que hão de reger o ordenamento jurídico como um todo, sua interpretação e sua aplicação, bem como o *modus operandi* e os códigos de conduta das instituições do Poder Público.

*Solidariedade e desenvolvimento* são objetivos intercomplementares, conquanto não se reconhece desenvolvimento onde há predominância da exclusão social, nem é possível

---

<sup>542</sup> O Constitucionalismo liberal não emprestava valor normativo aos preâmbulos, porque adotava critérios interpretativos formal-positivista, chegando a ponto de excluir a função normativa de tais textos tão-somente por questões tópicas e por não assumirem a forma clássica das normas jurídicas (comandos). O constitucionalismo contemporâneo nos Estados Democráticos de Direito, contudo, empresta valor normativo incomensurável aos preâmbulos constitucionais, não lhes emprestando, de forma alguma, função meramente de declaração política ou poética. Nestes, os preâmbulos são dotados de valor jurídico e de uma função política. “Esta nueva cultura democrática suele tener en los preâmbulos constitucionales un privilegiado reflejo. No en vano éstos son, sin mengua de su especial valor normativo, piezas retóricas muy valiosas en las que se dan cita los valores y los ideales que motivan la redacción de sus respectivos textos constitucionales articulados”. E ainda mais, “Los enunciados preambulares son disposiciones. Ello es claro dado que son enunciados lingüísticos con significado. Y son disposiciones que, aun formuladas en lenguaje descriptivo, forman parte del texto normativo, y como tal tienen una finalidad prescriptiva”. Os preâmbulos têm, ainda, em conformidade com o paradigma do Estado Democrático de Direito, uma função interpretativa: “Si se atribuye al Preâmbulo el carácter de elemento interpretativo vinculante se está diciendo que las disposiciones articuladas sólo pueden ser entendidas en el sentido que de él se desprende”. MORAL, Antonio Torres del; TEJADA, Javier Tajadura (Orgs.). *Los preâmbulos constitucionales en iberoamérica*. MADRID: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2001, p. 10, 17 e 21.

<sup>543</sup> BONAVIDES, *Teoria constitucional na democracia participativa*, 2001, p. 40.

a promoção da inclusão social e a implementação do direito ao trabalho e dos direitos sociais sem desenvolvimento.

A hipertrofia de qualquer dessas variáveis interdependentes resulta em desequilíbrio das condições necessárias ao cumprimento dos objetivos da nação brasileira.

O sistema NINTER só pode ser apreendido em seu significado mais profundo e na ampla dimensão de suas funções institucionais a partir da idéia da democracia integral.

## 6.2 Os pressupostos epistemológicos

Na Modernidade, pretendeu-se um *conhecimento absolutamente fundado*, e sua questão fundamental foi encontrar o começo absoluto do conhecimento (o *grau zero do conhecimento*, ou *ponto arquimediano*<sup>544</sup> do conhecimento). Partiu-se de um *princípio de fundamentação suficiente do conhecimento*, da idéia de que o discurso da ciência se constitui a partir de uma cadeia argumentativa que retroage a um certo ponto, a um *axioma* (evidência da razão) ou a um princípio empírico (evidência da experiência) que tem a função de fundar, “dar razão” ao conhecimento. São esses os pilares do conhecimento predominantes desde a modernidade até a instalação definitiva da crise da ciência e da filosofia modernas no mundo contemporâneo e da exigência de novos paradigmas.<sup>545</sup>

A convergência do racionalismo e do cientificismo da modernidade se verifica tanto na conformação da estrutura do estado moderno e de suas instituições como na concepção e na prática do direito.

A recuperação dessa trajetória permite a localização da crise do modelo de racionalidade jurídica, fundado no paradigma da filosofia da consciência, o qual, aliado às

---

<sup>544</sup> Expressão de Ivan Domingues.

<sup>545</sup> DOMINGUES, Ivan. *O grau zero do conhecimento – o problema da fundamentação das ciências humanas*. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1999, p. 46. A racionalidade da ciência moderna emergiu a partir da revolução científica do século XVI, decorrente da teoria heliocêntrica (Copérnico), das leis sobre as órbitas planetárias (Kepler), da lei da queda dos corpos (Galileu), da grande síntese newtoniana e da consciência filosófica que Bacon e Descartes lhe conferiram. O empirismo da ciência moderna elegeu a indução como método próprio e, de plano, incorreu num paradoxo: ao tentar separar o sujeito do objeto, partiu da pressuposição *não empírica* de que a indução revela a verdade das coisas e da natureza para afastar-se de qualquer conhecimento não empírico. Além do mais ao afirmar que o mundo é regido por leis estritas assenhorou-se de uma proposição metafísica, que somente mais tarde veio a ser desautorizada por Karl Popper e Thomas Kuhn. [Cf. POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. Trad. Leônidas Hegengerg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 2000, p. 271. KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003, *passim*].

premissas do método científico, constituiu os fundamentos do jus-positivismo, e produziu um profundo distanciamento entre o direito e a realidade.

Ela é também o ponto de partida para a compreensão da exigência da substituição da razão legisladora solipsista kantiana (Filosofia da Consciência) por uma razão dialógica e situada (Filosofia da Linguagem), capaz de restabelecer a conexão incidível entre o sujeito e o objeto, entre o pensamento e a realidade, entre a teoria e a práxis. Essa inversão paradigmática significa também um reproximação entre o direito e a realidade, e entre o Estado e a sociedade.

A ciência e a prática jurídica estão profundamente mergulhadas ora no paradigma epistemológico da filosofia da consciência, ora no paradigma redutor e objetivista da ciência moderna, conforme a concepção de direito que se venha a tomar como ponto de partida para a compreensão do fazer jurídico. Compreende-se que a explicitação da crise deste paradigma e dos paradigmas emergentes que fundamentam o exercício da ação pública e da ação coletiva com base no diálogo social e na concertação social institucionalizados no sistema NINTER é indispensável à apreensão do princípio de democracia que orienta as práticas jurídicas cujas conseqüências abrangem o âmbito de representação dos respectivos sindicatos. Por isso, o aprofundamento nesta questão é decisivo para explicitação da função social do sistema NINTER e de sua capacidade para a democratização da organização do trabalho a partir da reconstrução do sentido do princípio da democracia com base em novos paradigmas epistemológicos.<sup>546</sup>

### 6.2.1 O discurso filosófico

O processo pelo qual o sujeito conhece a realidade constitui um dos problemas fundamentais da ciência e da filosofia. Esses problemas dizem respeito:

---

<sup>546</sup> O problema da fundamentação do conhecimento é tão antigo quanto a existência do homem e pode-se dizer que sua origem “contemporânea” ocorre com advento do *logos* grego. Se na Antiguidade grega (Platão, Aristóteles) a indagação se direcionou à questão da verdade e da origem do conhecimento, na Modernidade indaga-se sobre a sua certeza e o seu método de justificação. O problema do conhecimento relaciona-se diretamente com o problema da autocompreensão do homem. Vem desde o *mito* primitivo, passando pela filosofia da Antiguidade clássica e pela *teologia* medieval, instalando-se hoje no âmago do pensamento e da ciência modernos. Para os gregos, o conhecimento absoluto é próprio dos deuses e fundamenta-se na intuição. Por isso, já para Aristóteles o conhecimento se dá por aproximação, dada a indeterminação do ser e o coeficiente de *incerteza* do saber. O homem é a medida do conhecimento, que se encontra no interior de si mesmo, sendo-lhe desnecessário uma fundamentação. [DOMINGUES, *O grau zero do conhecimento ...*, 1999, p. 45 e ss.]

- a) à própria possibilidade de acesso à realidade pelo conhecimento;
- b) à compreensão do modo como, por meio do conhecimento, o homem estabelece sua relação com a realidade (relação sujeito – objeto);
- c) à existência, ou não, de interferência do sujeito nos resultados do conhecimento considerado “objetivo”;
- d) à fundamentação da atividade cognitiva na subjetividade individual (solipsismo) ou intersubjetividade (razão dialógica); e
- e) à possibilidade, ou não, de um fundamento último do ato conhecimento.

Coube a Descartes a primeira tentativa de enquadrar o homem no modelo de racionalidade da ciência moderna – portanto, de fundar no homem o conhecimento, emancipando-o da necessidade da busca externa de um fundamento do conhecer. A partir do cartesianismo, a decisão sobre a certeza e incerteza do conhecimento é decidida pelo próprio sujeito. O *index* da verdade, ou de sua medida, é uma evidência do pensamento, e não da coisa (*cogito ergo sum*). Considera-se sólido o conhecimento fundado em *idéias claras e distintas*,

Grau zero do ser e do conhecer, o fundamento permite a Descartes e a Leibniz dar ao princípio de pensamento o valor de um princípio de realidade e autoriza o projeto de fundamentação absoluta do conhecimento, marcada pela necessidade legítima de encontrar uma forma de predicação universal absolutamente legítima que nos dê a um tempo a determinação completa da coisa e confira suficiência lógica ao **corpus** de proposições.<sup>547</sup>

O deslocamento do fundamento do conhecimento para o interior do sujeito cognoscente, realizado por Descartes, abriu fendas definitivas no pensamento ocidental, que desde então deambulou entre o realismo e o idealismo, ora centrando a origem do conhecimento ora no sujeito ora no objeto. Descartes procedeu a uma cisão no homem, cujas fissuras permaneceram incuradas, nas quais emergiu a luta entre os sistemas filosóficos que se sucederam pela hegemonia da compreensão do mundo e aqueles que se sucederam pela direção da ação humana e da história, com repercussões radicais na ciência, no direito e na política.

A dissociação entre o sujeito e o objeto produziu, conforme as classificações de Hosle<sup>548</sup>, concepções antagônicas acerca do *fundamento do conhecimento*. As *correntes racionalistas*, reconhecendo a razão como fonte de todo conhecimento, debatiam-se em torno da questão: Essa fonte residia na própria razão de modo *apriorístico* ou era originária da

<sup>547</sup> DOMINGUES, *O grau zero do conhecimento* ..., 1999, p. 47.

<sup>548</sup> OLIVEIRA, Manfred Araújo de. *Reviravolta lingüístico-pragmática na filosofia contemporânea*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2001, p.374-381.

própria realidade, da experiência. Ou, mais radicalmente, em torno da própria existência da realidade, o que abriu ensanchas ao *idealismo*.

A forma mais radical de *idealismo* é designada por Hosle como *idealismo objetivo*, que se pauta pela negação da própria realidade, considerada “ilusória”, em favor da idéia, da qual as coisas e a realidade são mera aparência. Em Hegel, esse idealismo significa que as idéias são a própria realidade. Trata-se de uma síntese entre o realismo e o idealismo subjetivo, uma vez que acima da “realidade objetiva” e da consciência existem verdades apriorísticas absolutas. Ambas – realidade e consciência – compõem o ser absoluto (idéia), que se afirma e reafirma dialéticamente. A razão é objetiva, e dela participam o espírito humano e a natureza. Assim, as idéias têm realidade objetiva. Trata-se de uma totalidade “solipsista”, que só conhece a si mesma, e a razão humana cumpre, deterministicamente, um papel histórico na realização do Ser (Idéia).

De outro lado, posicionaram-se *as correntes realistas*, para as quais a realidade é algo independente da consciência, sobretudo a realidade experimental. A consciência é parte da realidade, com a função específica de reproduzi-la. A idéia não existe. O que existe é a realidade reproduzida na mente do homem. O conhecimento é a adequação da consciência à realidade que lhe é dada e perante a qual se comporta, receptiva e passivamente, não cabendo ao sujeito qualquer interferência na formulação do conteúdo do conhecimento. Nesse sentido, o empirismo destrói qualquer expectativa racional quanto ao futuro. O homem não “interfere” na realidade.

A fissura cartesiana abriu os caminhos para a *vertente subjetivista racionalista*, que teve sua culminância no pensamento de Kant. Para ela, as atividades espontâneas da consciência têm uma função constitutiva. A razão possui um *conhecimento a priori hipotético*, sob a forma de teoria resultante da criatividade humana desautorizável pela experiência (Karl Popper). O conhecimento é sempre oriundo da espontaneidade da razão. Por não conter verdade absoluta, conduz a teorias distintas, conforme são distintos os critérios de confirmação (pluralismo e relativismo).

Em Kant, o *conhecimento a priori* é por si mesmo verdadeiro, enquanto lei do pensamento, embora a realidade seja em princípio incognoscível. O “pensamento transcendental” estabelece as condições de validade do conhecimento da experiência, pelo que razão e realidade relacionam-se, de certo modo, na produção do conhecimento. As condições de possibilidade de qualquer conhecimento são estruturas e categorias da subjetividade que tornam possível a objetividade, ressurgindo assim um princípio de reconciliação entre subjetividade e objetividade, que se encaminha para superação da cisão cartesiana.

A experiência só tem sentido na subjetividade, uma vez que é captada na rede das categorias *a priori*. Mas a subjetividade é controlada pelas leis da lógica (Sócrates, Kant, Fichte, Herßel).<sup>549</sup> A fundamentação do conhecimento assenta-se na consciência do sujeito solipsista.

Importante que, no caso da ética, Kant renunciou a qualquer fundamentação, porque nela não é possível uma fundamentação segundo este modelo, uma vez que trata das relações de dever ser entre sujeitos solipsistas capazes de descobrir a verdade por si mesmos. Kant entregou ao sujeito a aptidão para conceber a partir de suas próprias ações aquelas que poderiam ser universalizáveis e cujas conseqüências seriam aceitas por todos os homens. Porém, a ética kantiana é individualista, centrada no sujeito solipsista – *num sujeito capaz de conceber verdades válidas para todos*.

O *ceticismo* busca suas fontes no empirismo. Põe tudo em questão e destrói qualquer experiência racional a respeito do futuro, uma vez que, se a experiência é a fonte de todo conhecimento, este é sempre relativo e contingente. O acesso à verdade é impossível, prevalecendo apenas a própria subjetividade. A vontade, e não a razão, é que decide sobre a verdade e sobre os valores, o que dá lugar ao relativismo e ao niilismo.

Todas essas distinções são de suma importância para a compreensão da prática jurídica e do direito, na medida em que o viés empirista, racionalista ou idealista de uma determinada opção filosófico-epistemológica é determinante do modo de compreensão da atividade jurídica, de sua execução e do direito.

Uma opção de cunho racionalista ou idealista se baseará na concepção de que a mera existência e a aplicação das normas cumprem os ideais de justiça. A atividade de conhecimento do direito não passa de uma operação lógico-racional *intencionalista*, que prescindem da realidade e de qualquer contextualização da norma, não se ocupando das conseqüências sociais da aplicação da norma (ética da intenção).

Uma concepção realista do direito não atribui ao direito qualquer função transformadora ou não e lhe concede qualquer fundamento ético, uma vez que nada mais é do que uma manifestação da realidade social em que ele exsurge. Nesse sentido, o direito não seria contrafactual. Essa postura enseja uma posição de conformidade das instituições e dos juristas práticos com a função “fabuladora” ou “simbólica” a que o jogo de interesses e de poder reduz o direito.

---

<sup>549</sup> OLIVEIRA, *Reviravolta lingüístico-pragmática na filosofia contemporânea*, 2001, p. 378.

Em Kant, a razão converte-se em fato para si mesma. Por meio da consciência do *imperativo categórico*, a razão revela a si mesma a sua natureza. O conhecimento reside na razão do sujeito individual cognoscente (solipsismo), que extrai da sua própria razão o “conhecimento universal”. Mas Kant recusa o problema da prova e da garantia da verdade. No processo do conhecimento, “não é o sujeito que gira em torno do objeto, mas o objeto em torno do sujeito”, do mesmo modo que a verdade não é adequação externa da representação ao objeto ou ao sujeito, mas a adequação interna das representações entre si no interior do conhecimento ou do discurso. A única certeza possível é a certeza de que “eu devo fazer do imperativo categórico”, o que autoriza uma “fundamentação prático-transcendental da verdade”. Partindo-se de um fato da experiência, numa operação regressiva do pensamento, descobrem-se as condições de possibilidade deste fato. A prática torna, ela própria, o *a priori* que a torna possível: a razão.<sup>550</sup>

Esse conjunto de possibilidades de compreensão da função do direito e de sua operação é regido pelo paradigma da *filosofia* da consciência e tem sua plena consolidação no pensamento kantiano.<sup>551</sup>

O alívio da clivagem sujeito – objeto em Kant não eliminou a dicotomia que se instalou e permanece na teoria do conhecimento do pensamento ocidental, baseada na filosofia da consciência, que pretendeu resolvê-la pelo deslocamento do processo de fundamentação do conhecimento para o interior do sujeito.<sup>552</sup>

A origem de parte do conhecimento está no próprio sujeito. No entanto, Kant atribuiu um papel decisivo à *práxis* no conhecimento, de sorte que a inscrição do homem no universo prático é determinante. O conhecimento passa a fundar-se no próprio sujeito, ao preço da “morte de Deus” (revolução copernicana).

A fundação absoluta do conhecimento que se reporta ao ser em si e metafísico não é mais problema. O problema passa a ser o da fundação transcendental do conhecimento (na razão, na consciência humana), que pergunta pelas condições de possibilidade do conhecimento. Essas condições se referem-se exclusivamente ao sujeito transcendental,

<sup>550</sup> DOMINGUES, *O grau zero do conhecimento ...*, 1999, p. 297-298.

<sup>551</sup> KANT, E. *Crítica da razão pura*. Trad. J. Rodrigues de Mereje. 9. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, [19--], p. 39. A “coisa em si” é inacessível, pois sua natureza é infinita. Uma teoria do conhecimento só é possível se se busca compreender o entendimento considerado somente em relação aos seus conhecimentos *a priori*. Não se trata do conhecimento da realidade, mas do conhecimento dos princípios da razão pura. “O conhecimento humano tem duas origens, e talvez ambas procedam de uma comum raiz desconhecida para nós; estas são: a sensibilidade e o entendimento; pela primeira, os objetos nos são dados e pelo segundo, concebidos”.

<sup>552</sup> Cf. AMADO, Juan Antonio Garcia. A sociedade e o direito na obra de Niklas Luhmann. In: ARNAUD, André-Jean; LOPES JR., Dalmir. *Niklas Luhmann: do sistema social à sociologia jurídica*. Trad. Dalmir Lopes Jr., Daniele Andréia da Silva Manão e Flávio Elias Riche. Rio de Janeiro: Lumens Juris Editora, 2004, p. 354.

solipsista. A partir de Kant, o entendimento jamais pôde sair de si, porque os conceitos de Deus, alma e mundo são sempre subjetivos, e não uma substância que habita o mundo das coisas.

A razão pura não dá certeza do conhecimento. A única que pode dá-la é a razão prática, segundo o imperativo categórico do “eu devo fazer”, mas nada dá garantia da moralidade de um ato, nem mesmo a consciência de que o sujeito tem de si mesmo e do seu dever. Contudo, pela razão prática o indivíduo pode se dar um mundo moral e constituir-se como legislador e sujeito, tornando-se Deus (“o imperativo categórico é a voz de Deus”, Nietzsche). O transcendente recai no plano da ação.<sup>553</sup>

A partir da conotação intersubjetivista kantiana, oriunda da concepção do conhecimento com base na *práxis*, a epistemologia adianta-se, já com Niklas Luhmann, a uma concepção intersubjetivista plena do conhecimento. Na teoria sistêmica, considera-se uma ficção a idéia de um sujeito soberano no plano do conhecimento.<sup>554</sup>

O sujeito que conhece já é socializado. Niklas Luhmann promove a re-inscrição do humano num contexto global, social, natural, histórico, irreduzível e transcende ao idealismo, objetivo presente na filosofia alemã, uma vez que o conhecimento e a consciência, não se concebem como uma relação sujeito/objeto, mas como elementos relacionados à adaptação ao meio em que tais “sistemas se inserem”. Permanece, no entanto, o subjetivismo e o problema de múltiplas versões para explicação do mesmo objeto. Não se resolveu, portanto, o problema da relativização do conhecimento a despeito da busca do fundamento último com vistas à certeza e às verdades absolutas.

Os pressupostos epistemológicos da filosofia da consciência são postos em xeque e qualificados como *obstáculo epistemológico* (Bachelard), porque o conhecimento não é produto da atividade de um sujeito pelo princípio da atividade da consciência, mas uma manifestação do sistema a que pertence o indivíduo, por seu intermédio. O sujeito pensante é posto de lado para refletir a subjetividade como produto social.<sup>555</sup>

O sujeito não é mais somente indivíduo. Niklas Luhmann transporta a teoria epistêmica da tradição alemã do âmbito do indivíduo para o do sistema. Como a sociedade é integrada por uma infinidade de sistemas, permanece infundado o conhecimento válido universalmente na mesma medida que assim se considera o solipsismo kantiano.

Com Georg Wilhelm Friedrich Hegel o conhecimento se funda na historicidade do “real” (idéia), porque constitui o saber da realidade total, uma metafísica da história que

---

<sup>553</sup> DOMINGUES, *O grau zero do conhecimento* ..., 1999, p. 355.

<sup>554</sup> AMADO, A sociedade .... In: ARNAUD; LOPES JR., *Niklas Luhmann: do...*, 2004, p. 346.

<sup>555</sup> AMADO, A sociedade .... In: ARNAUD; LOPES JR., *Niklas Luhmann: do...*, 2004, p. 352 e ss.

faz do espírito sua *arché* (trata-se do *devir* do espírito). Nesse sentido, todo conhecimento é “histórico”, a partir do qual se pode “dar razão” a toda uma massa de acontecimentos. Assim, deve-se buscar na história os argumentos que dão razão aos acontecimentos dos próprios acontecimentos (dialética hegeliana).<sup>556</sup>

Se em história o que está em jogo é o ponto móvel, o ponto fixo deve ser buscado em algo que não seja o dado ou a essência, mas em seu modo de ser – *ser-advento* –, avesso a tudo que é estático. É a busca de um ponto, ao mesmo tempo estático e dinâmico, que está na raiz do ser e do devir. O modo de ser das coisas, com a queda do ser no tempo, “é sempre dos pontos de fuga do devir e de um ser lacunar”. O modo de conhecimento das coisas, sem recursão à “substância” ou ao “fenômeno”, é “um conhecimento aberto e lacunar”, sem qualquer ponto de ancoragem.<sup>557</sup>

O homem então se enraíza na história e nela vai descobrir a origem absoluta de seu ser, emergente da história e que é também histórico. “E a verdade, cujo *metrón é o homem e cuja morada é a história, aparece como filha do tempo e obra do homem*”.

Com Karl Marx, Nietzsche e Dilthey, em oposição ao positivismo e ao idealismo alemão, o conhecimento retorna ao homem-medida, procedendo-se à devolução da história ao homem. Assim, o conhecimento se funda na práxis (Karl Marx), na vontade de potência (Nietzsche) e na vida (Dilthey). O conhecimento, porém, é uma “má metáfora”. Nele perde-se a particularidade que é o que mais conta nas coisas (Nietzsche). A rede interminável de mediações do conhecimento – conceitos, modelos, categorias – acarreta a perda da própria realidade (Karl Marx). Atinge-se o conhecimento de uma maneira imediata, sob *a forma de vida* e do vivido originário que o sujeito perde no seu esforço de conhecer as coisas (Dilthey). O conhecimento é impossível de ser levado a cabo na história<sup>558</sup>.

Se os conceitos de *dado* e de *essência* nasceram da exigência de conceber o elemento fixo, pressuposto em todas essas concepções e que dá a cada coisa sua constância e sua unidade, e da necessidade de resolver o problema do conhecimento que supunha, por detrás de elementos instáveis e variantes, um elemento estável, ao qual aqueles se reportariam (Dilthey), tais conceitos deixaram de ser fundantes do conhecimento filosófico.

Nesta quadra da peregrinação da epistemologia, Deus não é mais a fonte do conhecimento, assim como não o é o homem, nem a história.

<sup>556</sup> AMADO, A sociedade .... In: ARNAUD; LOPES JR., *Niklas Luhmann: do...*, 2004, p. 357.

<sup>557</sup> AMADO, A sociedade .... In: ARNAUD; LOPES JR., *Niklas Luhmann: do...*, 2004, p. 358.

<sup>558</sup> DOMINGUES, *O grau zero do conhecimento* ..., 1999, p. 375.

### 6.2.2 O discurso científico

Instalou-se na ciência um nova forma de dogmatismo: o método das ciências empíricas, que se estendeu ao conjunto das demais ciências sociais, embora pretendesse romper com todas as formas de dogmatismo e de autoridade. Esse movimento teve seu ponto de culminância com o positivismo de Augusto Comte, segundo o qual a reorganização da sociedade somente poderia se dar por meio de uma completa reforma intelectual do homem em conformidade com o estado das ciências de seu tempo. Assim, uma sociologia investigativa das estruturas e dos processos de modificação da sociedade permitiria a reforma das instituições.<sup>559</sup>

Elegem-se duas estratégias com que a ciência moderna procurou resolver o problema do conhecimento para captar o paradigma científico nela imperante.

Para a estratégia *essencialista*, a realidade se apresenta em dois níveis: o dos *fenômenos* e o das *essências*. Para explicar os primeiros (o “fundado”), é preciso conhecer as últimas (o “fundante”), mediante o conhecimento que se inscreve no quadro de uma ontologia dos princípios (essências) e de um matematismo (logicismo da *máthema*, ciência rigorosa fundado no *logos* demonstrativo).

A estratégia *fenomenista* despreza as essências, dando-as por inexistentes. O que existe são os fenômenos, cabendo ao conhecimento descrevê-los na sua positividade e nas suas correlações a partir da observação e da experiência: “verdade não é uma essência a desvelar, mas fatos a descrever”.

A ciência moderna, baseando conhecimento na formulação de leis, tem como *pressuposto metateórico* a idéia de *ordem* e de *estabilidade do mundo*, a idéia de que o passado se repete, numa concepção mecanicista/determinista (segundo a idéia de um mundo-máquina) inspirada na física newtoniana.

Nas ciências sociais, esse horizonte cognitivo traduziu-se no positivismo. O prestígio de Newton e das leis simples, **reductoras da complexidade** da ordem cósmica,

---

<sup>559</sup> Cf. COMTE, A. *Discurso sobre o espírito positivo*. Trad. José Arthur Gionnotti. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983, *passim*; COMTE, A. *Curso de Filosofia positiva*. Trad. José Arthur Gionnotti. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983, *passim*.

converteu a ciência moderna no “modelo de racionalidade hegemônica que pouco a pouco transbordou do estudo da natureza para o estudo da sociedade”.<sup>560</sup>

O grave equívoco da ciência moderna foi o de pretender esgotar o conhecimento da realidade, apesar de seus paradigmas redutores, e de acreditar piamente nisso. Ao simplificar (*paradigma reducionista*), acreditou que, separando-se o **mundo complexo** em partes, encontrar-se-iam elementos simples (o que foi desmentido pela Física Quântica).

A necessidade de separar as partes para entender o todo (fragmentação da realidade), considerado como igual à soma das partes, justifica-se no princípio da especialização das ciências. Esse modelo de racionalidade conduziu a subespecializações dentro da especialização. O fracasso do método científico não está propriamente na especialização, mas na incompreensão do conjunto, do *complexus*, que não é simples.

No campo do direito, essa racionalidade conduz a teratologias, como a prevaência da legislação infraconstitucional sobre a Constituição ou a incoerência dos princípios pressupostos na interpretação da lei com os princípios constitucionais.

Ao pressupor a estabilidade do mundo e a reversibilidade dos fenômenos (*paradigma determinista*), a ciência moderna acreditou que “o mundo já é”, cabendo-lhe apenas decifrá-lo. A previsibilidade e a controlabilidade destes fenômenos foram axiomatizadas.

Ao aceitar o pressuposto da objetividade (*objetivismo*), a ciência moderna acreditou que “é possível conhecer o mundo objetivamente tal como ele é na realidade”. A “objetividade” tornou-se uma exigência como critério de cientificidade. O sujeito foi então desprezado e expulso da ciência.

A ciência, então, encaminhou-se para o empirismo: se tudo o que conhecemos diz respeito a relações entre idéias ou relações entre fatos, conhecer matérias, de fato, significa conhecer suas causas e seus efeitos, e estas são descobertas “não pela razão, mas pela experiência”.<sup>561</sup>

---

<sup>560</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 64-65.

<sup>561</sup> HUME, David. *An inquiry concerning human understanding*. Nova York: The liberal Arts Press, 1968, p. 42. Bacon, procurando eliminar a “patologia do saber” (demônios) de sua época inaugurou o método indutivo como programa destinado a construir o discurso da ciência a partir dos fatos observados, contrariando o pensamento medieval que pretendia ampliar o conhecimento da natureza pela dedução. Para esse cientista, não existe coisa mais insidiosa que preconceitos, “pontos de partida que resultam não do exame da realidade, mas de nossas deformações mentais. Pela indução vai-se direto à fonte, aos fatos, por um caminho seguro à prova de erros.

O quadro do paradigma tradicional de ciência refere-se, portanto, a simplicidade, estabilidade e objetividade.<sup>562</sup> Tais elementos conduzem às idéias de certeza, análise, verificação, redução, causa eficiente, quantificação, explicação, descrição, classificação, controle, neutralidade, observação, causalidade linear e observador.

Exsurge ainda no *imprinting* paradigmático da ciência moderna a exclusão do objeto do conhecimento de seus contextos, numa operação disjuntiva que separa o que está ligado, com a conseqüente mutilação da realidade caracterizada pelo fenômeno da *atomização*. A isso segue-se a classificação dos objetos e ou fenômenos segundo categorias seletivas e reducionistas, que se excluem reciprocamente e compartimentalizam o objeto do conhecimento, fazendo-o enquadrar na teoria ou no paradigma cognitivo adotado.

É dessa atitude simplificadora, analítica, fragmentadora, disjuntiva, reducionista, que resultam a compartimentação do saber, a fragmentação do conhecimento científico do universo em áreas ou disciplinas científicas – multidisciplinaridade ou pluridisciplinaridade –, a fragmentação das instituições científicas em departamentos.<sup>563</sup>

A **especialização** fatia a realidade, e o mesmo se aplica às instituições da política e do direito relativamente à “divisão social do trabalho”, à divisão dos poderes e à distribuição de competências sobrepostas a uma realidade recortada abstratamente e distribuída em partes distintas para a atuação de poderes e órgãos distintos com especialidades distintas.

A crença na cognibilidade do mundo pela razão humana conduz à prevalência da abordagem racional (racionalista) do mundo, com a exigência da coerência lógica das teorias científicas, princípio da não contradição, que dá lugar a um concepção de mundo lógica-analítica-racional. A contradição não faz parte da realidade assim *imaginada*..

Além da explicação, por meio da experimentação, ao cientista incumbe fazer a previsão dos fenômenos, visando ao seu controle, dado que são determináveis e reversíveis.

Os *princípios lógicos da causalidade, da identidade e da não contradição* complementaram o quadro discursivo da ciência moderna, que, em muitos casos, elevou a lógica ao paroxismo (o *logicismo*).

---

<sup>562</sup> Cf. VASCONCELLOS, M. J. Esteves. *Pensamento sistêmico o novo paradigma da ciência*. Campinas: Papirus, 2002, p. 69.

<sup>563</sup> Cf. VASCONCELLOS, M. J. Esteves. *Pensamento sistêmico o novo paradigma da ciência*. Campinas: Papirus, 2002, p. 75.

Exatamente nesse contexto é que a racionalidade moral-prática do direito submeteu-se à racionalidade cognitivo-instrumental da ciência (positivismo), tornando-se isomorfa a ela<sup>564</sup> (cf. 6.1.3 e 6.1.6).

Conforme denuncia Streck, esse modelo de racionalidade jurídica é predominante em nossa cultura jurídica. Racionaliza a relação sujeito-objeto nos conceitos e matematiza a sua aplicação, pinçando na realidade os fatos que se amoldem às hipóteses factuais contidas na norma jurídica.

Seguindo esse paradigma, as ciências sociais, apesar de reivindicarem, ao longo do tempo, um *status* epistemológico próprio, permaneceram subsidiárias do modelo de racionalidade das ciências naturais e, com elas, o direito.

O paradoxo das ciências humanas, ao adotarem o modelo simplificador e redutor das ciências da natureza, reside no fato de que o homem é, ao mesmo tempo, sujeito e objeto do conhecimento. Por isso, para fazer jus ao novo modelo de racionalidade, elas tiveram que ignorar sua característica de sujeito conhecedor e tratá-lo como objeto. O estudo do homem passou a ser fracionado.

As filosofias da ciência moderna engendradas por Karl Popper e por Thomas Khun acabaram por desautorizar o paradigma clássico da ciência moderna, tornando o seu conhecimento relativo, provisório e falível, o que marcou a desistência do fundamento último do conhecimento no campo das ciências empíricas.

O método científico empírico não resistiu à análise lógica popperiana do seu procedimento. Com Karl Popper, o trabalho do cientista foi reduzido à tarefa de elaborar teorias e de pô-las à prova. A Metafísica (mas, uma metafísica indeterminista<sup>565</sup>) foi reintroduzida na metodologia da ciência, com todo o seu relativismo, no sentido de que na base de todo conhecimento científico foi inserida a “decisão”, no lugar do fundamento último. Todo enunciado científico tornou-se suscetível ao falseamento.

A objetividade foi reinterpretada em termos de *intersubjetividade*. As teorias passaram a ser compreendidas como “redes, lançadas para capturar aquilo que denominamos “o mundo”: para racionalizá-lo, explicá-lo, dominá-lo”.<sup>566</sup> Mas o teste de uma teoria depende de enunciados básicos, cuja aceitação ou rejeição dependem de nossas *decisões*.

O velho ideal científico de episteme – conhecimento absolutamente demonstrável – não passa de ilusão; a exigência de objetividade da ciência torna o enunciado científico

---

<sup>564</sup> SANTOS, *A crítica da razão indolente ...*, 2002, p. 52.

<sup>565</sup> POPPER, *A lógica da pesquisa científica*, 2000, p. 274.

<sup>566</sup> POPPER, *A lógica da pesquisa científica*, 2000, p. 61.

perenemente provisório. “Apenas em nossas experiências subjetivas de convicção, em nossa **fé subjetiva**, podemos estar ‘absolutamente certos’”<sup>567</sup> (grifo póstumo).

A intersubjetividade do processo de conhecimento passou a depender do compartilhamento de paradigmas de conhecimento por uma comunidade de pesquisadores. E a pertença a dois mundos paradigmáticos distintos obriga os interlocutores a “reconhecerem-se uns aos outros como membros de diferentes comunidades de linguagem e a partir daí tornarem-se tradutores.”<sup>568</sup>

O conhecimento científico tornou-se relativizado e minado por uma dupla incerteza: a que emerge no interior de uma mesma teoria e a que emerge do *paralelismo de teorias* elaboradas a propósito de um mesmo objeto de estudo. Neste caso, “os defensores de teorias diferentes são como membros de comunidades de cultura e linguagem diferentes. Reconhecer este paralelismo sugere, em certo sentido, que ambos os grupos podem estar certos”.<sup>569</sup>

A percepção da mesma situação de maneira diversa por dois homens utilizando o mesmo vocabulário implica que utilizam as mesmas palavras com sentido distinto. A aceitação desta premissa introduz definitivamente o problema da linguagem na ciência e na filosofia.<sup>570</sup>

No lugar do fundamento último e dos axiomas da ciência moderna, instalaram-se a incerteza, a probabilidade, a provisoriedade, a falseabilidade, a falibilidade, a imprevisibilidade, a relatividade e a (inter)subjetividade.

Esta ciência, que depositou na experiência o seu fundamento, passa, no entanto, por uma transição paradigmática metodológica e societal profunda.

O agravamento dos problemas ecológico, bélico e alimentar, recorrentemente tomados por Karl-Otto Apel, põe em evidência os problemas gerados pelo tecnicismo em que culminaram os avanços da ciência.

---

<sup>567</sup> POPPER, *A lógica da pesquisa científica*, 2000, p. 308.

<sup>568</sup> KUHN, *A estrutura das revoluções científicas*, 2003, p. 248.

<sup>569</sup> KUHN, *A estrutura das revoluções científicas*, 2003, p. 251.

<sup>570</sup> Seguiram-se sucessivos golpes sofridos pelo paradigma da ciência moderna: o princípio da incerteza de Heisenberg (teoria quântica da dependência subjetiva na observação do comportamento – trajetória – de partículas sub-atômicas), que pôs fim à pretensão da ciência de estabelecer uma divisão nítida entre sujeito e objeto; os desdobramentos da teoria ondulatória de De Broglie, realizados por Schrödinger, que alcançou os mesmos resultados de Heisenberg relativamente à mecânica ondulatória dos elétrons; a “lei da entropia” – segunda lei da termodinâmica, de Clausius, introduzindo na ciência o conceito de *irreversibilidade*; e a descrição da teoria da antimatéria por Paul Dirac, pela qual uma partícula de antimatéria, é idêntica à sua partícula de matéria correspondente. A Física, a matriz da ciência moderna, deixou de ser regida exclusivamente por “leis científicas”, e não se pode mais dizer que “a Física é o mundo e as leis que o regulam”, ou “falar dela é falar de tudo”, como ensaiou Cherman [cf. CHERMAN, Alexandre. *Sobre os ombros de gigantes* – uma história da física. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004, p. 10].

### 6.2.3 O primeiro pressuposto: a razão é dialógica

As pontuações acerca da trajetória da episteme moderna demonstrou o fim da metafísica que se propunha a um saber total da realidade, um saber fundamental, fundante e autofundado, tanto em sua versão positivista como na idealista.<sup>571</sup> A ciência esbarrou-se na incerteza; a filosofia na necessidade do abandono do *princípio da fundamentação última*, a desistência da ancoragem do conhecimento num ponto último.

No lugar da fundamentação última, ressurgiu um conhecimento disposto à escuta do ser e a perscrutar o seu significado existencial para muito além do que simplesmente vê-lo ou contemplá-lo.<sup>572</sup>

#### 6.2.3.1 A “viragem lingüística”

A Filosofia da Linguagem a partir da “viragem lingüística” introduziu a linguagem como novo paradigma do conhecimento humano.<sup>573</sup> Essa concepção dialógica da razão teve seu ápice em Karl-Otto Apel, cujo pensamento procedeu a uma transformação na estrutura teórica da própria filosofia enquanto tal.

A presente abordagem pretende fornecer apenas pistas da trajetória pela qual a Filosofia desistiu de um fundamento último do conhecimento e o reduziu a um procedimento discursivo sem qualquer conteúdo material concebido *a priori* (Jürgen Habermas)<sup>574</sup>. A abordagem é necessária, contudo, apenas para estabelecer as novas bases paradigmáticas sob as quais se assenta o sentido da democracia com o qual se edificam os conceitos fundamentais desta investigação.

<sup>571</sup> DOMINGUES, *O grau zero do conhecimento ...*, 1999, p. 379.

<sup>572</sup> DOMINGUES, *O grau zero do conhecimento ...*, 1999, p. 379.

<sup>573</sup> A forma e o objeto do conhecimento variam conforme as diferentes configurações do homem e da reflexão antropológica. A assertiva significa que a abordagem epistemológica está intimamente ligada à antropologia e depende da resposta dada à pergunta. “Quem é o homem?”. Essa correlação se afirma a cada mudança paradigmática, assim como a Cosmologia na Antiguidade clássica, a Teologia na Idade Média, a Matemática, a Física, a Biologia e a História na Modernidade ditaram a reflexão antropológica ao longo da trajetória do pensamento ocidental.

<sup>574</sup> HABERMAS, Jürgen. *Pensamento pós-metafísico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002; \_\_\_\_\_. *Consciência moral e agir comunicativo*. Trad. Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

A filosofia ocidental começou como uma crítica da linguagem, mas esta somente passou a ter centralidade no pensamento filosófico contemporâneo a partir do pensamento de Karl-Otto Apel e de Jürgen Habermas.

A “crítica da linguagem” – iniciada por Platão – procura responder a uma questão inicial que se põe inauguralmente sobre qualquer significação lingüística: “Por meio de que uma expressão adquire sua significação?”. E, ainda: “O anexo entre as palavras e as coisas se dá por natureza ou por convenção?. Trata-se de saber qual é o estatuto da linguagem e a natureza do nexa que liga as palavras às coisas.

A opção entre atribuir à linguagem uma significação *arbitrária* (convencionalismo: a significação das palavras é fruto de uma convenção social, de um pacto entre os homens com o objetivo de se fazerem entender – cultura) ou uma significação natural (naturalismo: a conexão entre as palavras se dá por natureza; o sentido das palavras é suscitado pelas coisas mesmas – natureza) depende da função que se atribui a ela. Tomar uma posição significa conferir a ela uma função meramente *instrumental* ou uma função *constitutiva da experiência humana do real*.<sup>575</sup>

A opção por reconhecer na linguagem um caráter meramente instrumental restringe-a a uma função meramente *designativa*, procedendo-se assim a uma separação radical entre o *pensamento* e a *linguagem*.

Se a teoria platônica da linguagem afirma a *correspondência* entre a linguagem e o ser, essa correspondência entre as palavras e os seres não é natural (no sentido de que cada coisa não tem seu nome “por natureza”). A linguagem é, então, um mero instrumento de comunicação, desde que os falantes usam as palavras no mesmo sentido e as normas de uso são constantes.

A tese central de Platão consiste em que na linguagem não se atinge a verdadeira realidade e em que o real só é conhecido em si, sem palavras (contemplação), sem mediação lingüística.<sup>576</sup> Essa concepção platônica tornou-se a concepção (instrumental) fundamental da linguagem no Ocidente, da qual, com “muito esforço, estamos nos libertando”.<sup>577</sup>

---

<sup>575</sup> Para a compreensão da repercussão dos pressupostos epistemológicos da filosofia da linguagem na democratização da ação do Poder Público e da aplicação do direito pelas autoridades estatais (prática jurídica), consultar 3.6.2, especialmente a distinção conceitual entre “linguagem de base” e “linguagem contextual”.

<sup>576</sup> DOMINGUES, *O grau zero do conhecimento ...*, 1999, p. 130. Platão contrapõe, afinal, ao signo-natureza, ao signo-convenção e ao signo-arbitrário o *signo-representação*, opondo às teses da naturalidade, da convencionalidade e da arbitrariedade a *tese da instrumentalidade, ou da linguagem-instrumento*. Rejeita qualquer vínculo entre as palavras e as coisas. O nexa entre elas se dá por meio de um “rodeio”: a representação, idéia, que é marca não da coisa, mas do pensamento. O signo é um instrumento de que serve o espírito para conhecer as coisas.

<sup>577</sup> OLIVEIRA, *Reviravolta lingüístico-pragmática na filosofia contemporânea*, 2001, p. 18.

Platão deixou aberta outra vertente de reflexão, da qual ele próprio abdicou, assim como todo o pensamento ocidental até bem recentemente. As coisas têm qualidades objetivas, relações e diferenças entre si mesmas. Ao lidar com as coisas, temos de agir de acordo com a natureza delas. Desse modo, *falar sobre coisas é também uma ação*. Daí que devemos nos deixar reger pelas essências das coisas e não agir arbitrariamente.<sup>578</sup> Essa vertente da percepção da linguagem como ação, abandonada por Platão, constitui uma das teses fundamentais da lingüística atual (teoria dos atos de fala).

Até a semântica do primeiro Wittgenstein<sup>579</sup> a linguagem seguiu cumprindo essa função instrumental e tornou-se objeto de reflexão de todas as ciências em busca da verdadeira correspondência das diversas linguagens aos respectivos objetos (correspondência linguagem-ser), desde a característica de Leibniz, da gramática pura do primeiro Hursel.

No *modelo lógico-metafísico do conhecimento*, a linguagem assumiu uma dimensão lógica e metafísica. O saber é forma de predicação somente válida ou legítima se esta é conforme as normas do pensamento (sologismo, princípio da identidade e do terceiro excluído, dentre outras) – a lógica. Por outro lado, o conhecimento é discurso sobre o ser que se cumpre quando *oferece a substância do ser*.

Mas como explicar a mudança de sentido sem a mudança do referente? Como explicar o erro se as palavras se vinculam diretamente às coisas? Como explicar os falsos juízos?

O projeto da episteme do século XVII de uma *mathesis universalis*<sup>580</sup>, cuja pretensão foi a associação da Metafísica à Matemática, reivindicava que a *verdade do discurso* nascesse do jogo dos conceitos no interior dos discursos e nele encontrasse a prova demonstrativa da verdade. O signo-representação constitui o elemento próprio da *mathesis*, enquanto o regime dos signos tornou-se uma espécie de álgebra das representações.

Trata-se de instalar um discurso absoluto, um saber total da realidade total, marcado pela necessidade, do lado da ontologia dos princípios, de nos dar a determinação completa da coisa; do lado do matematismo, de conferir suficiência “lógica” a seu **corpus** de proposições.<sup>581</sup>

<sup>578</sup> OLIVEIRA, *Reviravolta lingüístico-pragmática na filosofia contemporânea*, 2001, p. 19.

<sup>579</sup> Cf. WITTGENSTEIN. *Investigações filosóficas*, 2005, *passim*.

<sup>580</sup> Esse ideal de conhecimento estendeu-se ao campo das ciências das coisas materiais com Descartes (Física dos Princípios), às ciências formas com Leibniz (Característica) e às ciências humanas com Espinosa (Ethica More Gemetrico Demonstrata), ao direito em especial com Kelsen (Teoria Pura do Direito).

<sup>581</sup> DOMINGUES, *O grau zero do conhecimento ...*, 1999, p. 61.

A *Gramática Geral*, de Port-Royal, postulou que, para além dos elementos exteriores, da zona opaca e arbitrária do sistema lingüístico, há nas línguas uma ordem profunda, reconstituível com toda a clareza ao se investigar “a razão dos usos” (Foucault). Seu objetivo é definir a ordem imanente de uma língua qualquer.<sup>582</sup> Há uma ordem imanente à arte natural de falar em sua espontaneidade, assim como uma outra gramática que se constitui como descrição, análise e explicação – a teoria – desta ordem natural. E este é o duplo sentido da gramática. Há, portanto o saber que dá razão aos usos e o saber prescritivo, que dá normas (regras de bom uso) – uma Gramática Geral e Racional.

A gramática se inscreveu nos quadros de uma *metalíngua universal* (a razão), que, em sua idealidade, encontra-se dissociada das línguas concretas vivas e protegida da ação contingente e extrínseca de fatores que, embora não sejam propriamente lingüísticos, agem sobre ela. Assim, **a gramática geral não hesitou em sacrificar o próprio referente** “para se encerrar no céu platônico da razão”.<sup>583</sup> A linguagem foi reduzida ao pensamento.

A *Gramática Geral* perseguia o caminho da apofântica de Aristóteles, para além da apofântica de Platão, no sentido de que “a linguagem é a coisa mesma”, como procuraram fazer, mais tarde, Bertrand Russel e o primeiro Wittgenstein, porém com as mesmas dificuldades, ambigüidades, assintonias entre os referentes e os designativos de sentido, polissemias e um conjunto de perturbações instaladas no rastro do *hiatus* uso/razão e signo/idéia, tal como nas gramáticas particulares, que vão comprometer o projeto da gramática geral.<sup>584</sup>

Se fatores extrínsecos à linguagem são determinantes do seu sentido, não há um saber absoluto que a determina. Esse saber é dependente dos usos que dela se faz. Mais que um instrumento de comunicação, a própria linguagem então é constitutiva do ser. A razão é dialogica.

### 6.2.3.2 Karl-Otto Apel: “somos um diálogo”

A conversão da razão instrumental subjetivista solipsista, que atribui à linguagem uma função instrumental em razão dialógica, tem seu ponto de partida no pensamento do segundo Wittgenstein, que procedeu a uma crítica radical à tradição filosófica ocidental da

<sup>582</sup> DOMINGUES, *O grau zero do conhecimento* ..., 1999, p. 143.

<sup>583</sup> DOMINGUES, *O grau zero do conhecimento* ..., 1999, p. 155.

<sup>584</sup> DOMINGUES, *O grau zero do conhecimento* ..., 1999, p. 154.

linguagem<sup>585</sup>. O filósofo desistiu do ideal de uma linguagem perfeita “capaz de reproduzir com absoluta exatidão a estrutura ontológica do mundo”<sup>586</sup>.

O dilema está em que a linguagem é privada e seu uso, intersubjetivo.

Nesse sentido, Wittgenstein, com Martin Heidegger e além dele, situou o homem e seu conhecimento no processo de interação social, produzindo uma conexão entre ação, linguagem e práxis humana.

A comunidade humana passa a exercer um papel explícito na constituição do conhecimento e da linguagem humana. A razão humana não tem acesso direto à realidade pela representação lingüística. Ao contrário, todo conhecimento é linguisticamente mediado. Portanto não há um mundo independente da linguagem a ser copiado por ela,<sup>587</sup> e Kant já havia anotado a incognoscibilidade do mundo em si.

Wittgenstein antecipa a transcendentalidade da linguagem humana levada às suas últimas conseqüências na pragmática transcendental de Karl-Otto Apel, conforme converge Manfredo A. Oliveira:

“A linguagem não é um puro instrumento de comunicação de um conhecimento já realizado; é, antes, condição de possibilidade para a própria constituição do conhecimento enquanto tal.”<sup>588</sup>

Não há consciência sem linguagem! E a pergunta sobre a possibilidade do conhecimento não pode ser respondida sem referência a uma teoria acerca da linguagem humana.

A pretensão de uma linguagem exata, que não passa de mito filosófico. A significação das palavras somente é apreendida nos contextos *sociopráticos*, conforme conclui o próprio Wittgenstein.<sup>589</sup> Porque os conceitos são sempre abertos à possibilidade de se ampliar o leque de sua aplicação. Dada essa *essencial vaguidade* da linguagem os textos e os conceitos são sempre abertos (*open texture*).

A vivência, a atividade humana, nas suas múltiplas “formas de vida” (contextos de ação), é que dá sentidos distintos à linguagem, os quais compõem múltiplos “jogos de linguagem”, cada qual compreendendo a seu modo a realidade “objetiva”. O

<sup>585</sup> Cf. WITTGENSTEIN. *Investigações filosóficas*, 2005.

<sup>586</sup> OLIVEIRA, *Reviravolta lingüístico-pragmática na filosofia contemporânea*, 2001, p. 121.

<sup>587</sup> WITTGENSTEIN, *Investigações Metafísicas*, 2005: 379, 384 – “Primeiro, reconheço-o com isto; e recordo-me de como é chamado. - Pondere: Em que casos pode-se dizer isso com razão?”, “Você aprendeu o conceito de “dor” com linguagem”.

<sup>588</sup> OLIVEIRA, *Reviravolta lingüístico-pragmática na filosofia contemporânea*, 2001, p. 28.

<sup>589</sup> OLIVEIRA, *Reviravolta lingüístico-pragmática na filosofia contemporânea*, 2001, p. 131.

sentido das palavras se dá pelo seu uso, pelas “regras de uso”. Por isso, viver é conhecer, e conhecimento é ação.<sup>590</sup>

Não há, portanto, uma razão pura, mas uma “razão situada”, contextualizada.

O reconhecimento da *inacessibilidade da realidade* anunciada por Kant é agora complementado pelo reconhecimento da *inacessibilidade a um mundo ideal universal racionalmente construído*, uma vez que, quer se considere a linguagem como mero instrumento ou como constitutiva do conhecimento, ela é sempre relativa aos contextos.

Toda pretensão a uma verdade universal e incondicional é, portanto, autoritária. Não há possibilidade de se conceber a democracia à margem dessa reflexão sobre a linguagem humana e a função que desempenha no processo do conhecimento humano.

Austin<sup>591</sup>, seguindo e para além de Wittgenstein, compreende o “caminho linguístico-fenomenológico” como base para considerar a linguagem, com rejeição de qualquer postura prévia. Não é possível captar a linguagem humana independentemente da “situação de fala”. **Investigar a linguagem é tematizar o contexto de sociabilidade em que ela se insere. Por isso, não há mais a dicotomia radical entre linguagem e realidade.** A linguagem se transforma em meio *heurístico* indispensável para o conhecimento da realidade.

No campo da *filosofia da linguagem*, os contextos **sociais e históricos são pressupostos possibilitadores dos atos de fala**, que ela procura entender. Nesse sentido, seu objeto coincide com o da *hermenêutica*, no aspecto em que ambas explicam o contexto intersubjetivo que gera o sentido.

Com efeito, a referência a um objeto em um ato de fala pode não conter a “identificação” completa desse mesmo objeto por falha no momento da “exteriorização”. Isso explica por que duas exteriorizações da mesma expressão possam se relacionar a objetos distintos, com anota John R. Searle.<sup>592</sup> A referência (“identificação do objeto”), de que tem domínio o locutor e que pode não estar contida na exteriorização, independe da força ilocucionária do ato de fala. Mas a predicação passa a depender exatamente do ato ilocucionário no qual ocorre a predicação, porque a esta pretende transmitir o conteúdo ilocucionário de um ato de fala.

<sup>590</sup> MATURANA, H.; VARELA, Francisco J. *A árvore do conhecimento – as bases biológicas da compreensão humana*. Trad. Humberto Mariotti e Lia Diskin. São Paulo: Editora Palas Athena, 2004, *passim*.

<sup>591</sup> AUSTIN, J. L. *Quando dizer é fazer – palavras e ação*. Trad. Danilo Marcondes de Sousa Filho. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990, *passim*.

<sup>592</sup> SEARLE, J. R. *Sprechakte. Ein sprachphilosophischer essay*, Frankfurt am Main, p. 11 ss, *apud* OLIVEIRA, *Reviravolta linguístico-pragmática na filosofia contemporânea*, 2001, p. 171 e ss.

Depois disso, só resta a transformação do ser na própria linguagem, como na ontologia hermenêutica de Martin Heidegger,<sup>593</sup> e dar-lhe a historicidade que lhe é constitutiva. O homem caído no tempo é carregado para a história e não tem mais essência; é dono de sua história, que se constrói na linguagem. Assim,

[...] a constituição de sentido não é obra de uma subjetividade isolada e separada da história mas só é explicável a partir de nossa pertença à tradição: eis-aí-ser não pode superar sua própria facticidade, daí sua vinculação a costumes e tradições que codeterminam sua experiência no mundo.<sup>594</sup>

Dessa reflexão resulta um aspecto fundamental para a compreensão do processo lingüístico e do mundo na linguagem: há uma “estrutura pré-conceitual em toda compreensão”. Em Gadamer, a compreensão assume, pois, a função de desvelar a mediação histórica tanto do objeto da compreensão como da situação de quem compreende. A historicidade é o verdadeiro transcendental, e a exigência de uma instância fundadora última é ilusória.

A compreensão nunca é captação de um **estado de coisas** isolado, objetivado simplesmente por meio de determinado sujeito, mas é resultado de um pertencer a uma tradição que se aprofunda, isto é, a um diálogo a partir do qual o dito recebe sentido. Compreender é participar num sentido, numa tradição, numa conversa.<sup>595</sup>

Em Gadamer, a linguagem é também tradição, pois a carrega consigo e a transmite. Não é, portanto, algo que restou do passado. A significação hermenêutica também se desvela na linguagem escrita, que é onde o passado se encontra com o presente (transcendência da escrita). Por isso, compreensão e linguagem nunca são somente objeto, porque abrangem tudo que pode ser objeto *para nós*. A lingüicidade de nossa experiência é anterior a tudo o que é conhecido e reconhecido no ser.

O aspecto fundamental a ser tratado e a ser levantado como premissa da democracia refere-se ao problema da validade (legitimação do sentido), enfrentado na pragmática universal de Jürgen Habermas e na pragmática transcendental de Karl-Otto Apel, em cujo pensamento a filosofia retoma a tarefa de fundamentação do pensar e do agir humano<sup>596</sup>.

<sup>593</sup> HEIDEGGER, Martin. *Ser e tempo*. Partes I e II. Trad. Márcia Sá Cavalcanti Schuback. Petrópolis: Editora Vozes, 2002, *passim*.

<sup>594</sup> OLIVEIRA, *Reviravolta lingüístico-pragmática na filosofia contemporânea*, 2001 p. 230.

<sup>595</sup> OLIVEIRA, *Reviravolta lingüístico-pragmática na filosofia contemporânea*, 2001, p. 235.

<sup>596</sup> Por isso, muitos consideraram que a filosofia da linguagem significou a ressurreição da filosofia, negada a partir do segundo Wittgenstein.

Na nova ontologia, “a linguagem não é um projeto de mundo da subjetividade: ela é menos linguagem do homem do que linguagem das coisas, pois nela acontece a correspondência entre subjetividade e objetividade”.<sup>597</sup>

Os elementos colhidos da filosofia da linguagem, tal como expostos antes, já permitem antecipar que a razão é dialógica e que, de resto, “somos um diálogo”.<sup>598</sup> Esse imperativo põe em xeque o paradigma de conhecimento no qual se conduziu o mundo ocidental por quase dois mil anos.<sup>599</sup>

### 6.2.3.3 O fundamento biológico

A dialogicidade da razão foi demonstrada biologicamente por Humberto Maturana, que, numa das mais importantes investigações da biologia contemporânea, constituiu a “biologia da cognição”.<sup>600</sup>

A primeira conclusão a que, biologicamente, chegou Humberto Maturana foi a de que o sistema nervoso não é solipsista, assim como também não é representacionista, porque em cada interação é o seu estado estrutural que especifica quais perturbações são possíveis e que mudanças elas podem desencadear em sua dinâmica dos estados. É, portanto, um erro considerar o sistema nervoso como tendo entradas e saídas, no sentido tradicional, assim como ocorre no computador.<sup>601</sup>

O ser humano nasce da comunicação ontogênica: “toda vez que há um fenômeno social, há um acoplamento estrutural entre indivíduos”.<sup>602</sup> O cultural é um fenômeno que se

<sup>597</sup> OLIVEIRA, *Reviravolta lingüístico-pragmática na filosofia contemporânea*, 2001, p. 244.

<sup>598</sup> APEL, Karl-Otto. *Transformação da filosofia*. São Paulo: Editora Loyola, 2000.

<sup>599</sup> Por outro lado, a filosofia da linguagem promoveu uma *viragem* paradigmática no pensamento humano contemporâneo. Sua dimensão equivale às ocorridas em períodos históricos de mudanças de rumo do entendimento humano, como o surgimento da reflexão filosófica grega, a “cristianização” da metafísica (cujo ápice considera-se o tomismo) e a revolução “copernicana” promovida por Kant, que rompeu com a metafísica teológica. Se as raízes da filosofia da linguagem tal como hoje se lhe compreende já foram tismadas e abandonadas no pensamento platônico, pode-se atribuir a Wittgenstein sua inauguração, na medida em que plantou seus alicerces, mas negou qualquer *status* à filosofia e deixou a ética, a política e o direito à deriva dos “jogos de linguagem” incomensuráveis.

<sup>600</sup> Teve conseqüências incomensuráveis nos mais diversos setores do saber. Começou por demonstrar que o sistema nervoso humano mantém uma correlação filogênica e autopoietica entre o núcleo geniculado do tálamo e o córtex, agindo da mesma forma em relação ao mundo exterior.

<sup>601</sup> MATURANA; VARELA, *A árvore do conhecimento...*, 2004, p. 188.

<sup>602</sup> MATURANA; VARELA, *A árvore do conhecimento...*, 2004, p. 214.

viabiliza como um caso particular de comportamento comunicativo.<sup>603</sup> Daí resulta que a autopoiese é resultado da interação de dois organismos nas respectivas ontogêneses. Por isso, o que o observador vê não é determinante da coordenação comportamental, mas o acoplamento estrutural dos participantes. Isso significa que os comportamentos lingüísticos humanos ocorrem num domínio de acoplamento estrutural ontogênico, que mantemos como resultado de nossas ontogenias coletivas. Assim,

quando descrevemos as palavras como designadoras de objetos ou situações no mundo, fazemos como observadores, uma descrição de um acoplamento estrutural que não reflete o funcionamento do sistema nervoso, pois este, não funciona com representações de mundo.<sup>604</sup>

A idéia de que o mundo é pré-dado é hoje predominante, mais por motivos filosóficos, políticos e econômicos do que por descobertas científicas de laboratório. Segundo esta teoria, o cérebro recebe passivamente informações vindas já prontas de fora. A objetividade é privilegiada e a subjetividade é descartada: “mente é o espelho da natureza” (representacionismo). As conseqüências práticas e éticas dessa visão, que vê o mundo como um “objeto a ser explorado pelo homem em busca de benefícios (cultura *extrativista*) e que se estendeu às relações entre pessoas, resultaram no uso e na exploração do ser humano, na exclusão social, com graves distorções comportamentais em relação ao ambiente e à alteridade (ao outro). Para Humberto Maturana, o mundo não é anterior à nossa experiência; ao contrário, nossa trajetória de vida nos faz construir nosso conhecimento do mundo. Construimos o mundo ao mesmo tempo em que somos construídos por ele, e esta construção é necessária e biologicamente compartilhada.

Para mentes condicionadas como as nossas não é nada fácil aceitar esse ponto de vista, porque ele nos obriga a sair do conforto e da passividade de receber informações vindas de um mundo já pronto e acabado – tal como um produto recém-saído de uma linha de montagem industrial e oferecido ao consumo. Pelo contrário, a idéia de que o mundo é construído por nós, num processo incessante e interativo, é um convite à participação ativa nessa construção. Mais ainda, é um convite à assunção das responsabilidades que ela implica.<sup>605</sup>

Resta ainda tomar de Humberto Maturana como premissa de que a linguagem não foi inventada por um indivíduo sozinho na apreensão do mundo externo, e por isso ela não

---

<sup>603</sup> MATURANA; VARELA, *A árvore do conhecimento...*, 2004, p. 223.

<sup>604</sup> MATURANA; VARELA, *A árvore do conhecimento...*, 2004, p. 229.

<sup>605</sup> Cf. MATURANA; VARELA, *A árvore do conhecimento - ...*, 2004, p.11.

pode ser “usada” como ferramenta para a revelação deste mundo. Ao contrário, “é dentro da própria linguagem que o ato de conhecer, na coordenação comportamental que é a linguagem, faz surgir um mundo”.<sup>606</sup>

A linguagem nasceu da necessidade de constante cooperação e coordenação comportamental do homem primitivo. Dentre as finalidades da linguagem está a de constituir a dinâmica reflexiva do acoplamento estrutural social, que conduz o ato de ver sob uma perspectiva mais ampla. Como seres humanos, só temos o mundo que construímos com os outros. A ampliação desse domínio cognitivo reflexivo – experiência nova – pelo raciocínio ou pelo amor, é que nos *leva a ver o outro como igual*. Eis, para Humberto Maturana, o *fundamento biológico do amor*.

Pode-se, então acreditar que a sociedade se constitui pelo amor, não pela guerra (*bellum omnes contra omnis*), como sugeriu Hobbes. Se, como anunciou Karl Popper, os pressupostos da teoria decorrem da fé, pode-se também ter fé em que o diálogo pode substituir a competição, a opressão e o autoritarismo.

Não interessa aqui os demais desdobramentos das descobertas de Humberto Maturana, a não ser a conclusão de que também do ponto de vista biológico o *representacionismo* do paradigma da filosofia da consciência (do sujeito cognoscente solipsista) está desautorizado.

#### 6.2.3.4 O fundamento filosófico

A teoria do discurso desenvolvida por Karl-Otto Apel e Jürgen Habermas fundamenta a natureza dialógica da razão.

A *linguistic turn* mudou o estatuto da filosofia, e foi pela mente de Karl-Otto Apel que a linguagem transformou-se no húmus remanescente em que a reflexão filosófica recuperou sua condição de fundadora do agir humano.

Apesar da convergência entre Apel e Kant no sentido de que a razão humana se revela a si mesma através dos fatos, o ponto de partida da sua pragmática transcendental Apeliana é fato lingüístico da argumentação, que é o fato *empírico da razão*. A tomada deste fato empírico é relevante, porque não há um *a priori* tomado como ponto de partida.

---

<sup>606</sup> MATURANA; VARELA, *A árvore do conhecimento* - ..., 2004, p. 257.

A argumentação é um fato intersubjetivo irreduzível, porque quem argumenta o faz em função de um interlocutor. Não se argumenta sozinho. Então, a tarefa da filosofia é explicitar as condições de possibilidade e validade de toda e qualquer argumentação.

Uma comunidade de argumentação pressupõe a igualdade de direitos e o mútuo reconhecimento dos parceiros argumentantes. Essa exigência originária constitui o fundamento da ética: a ética do discurso. O único caminho possível da fundamentação última para uma ética humana é o do apagógico.<sup>607</sup> A fundamentação é reflexiva. Aquele que argumenta tem como premissa a idéia de que existe verdade, do mesmo modo que aceita a possibilidade de seu interlocutor apreendê-la. Por isso, a argumentação exige a existência de uma comunidade dialogante. Só é possível negar o fato da argumentação para si mesmo, uma vez que no momento que se o faz no diálogo já se está na argumentação. Contudo, o solilóquio do indivíduo ocorre por antecipação dialógica com uma potencial *comunidade de argumentação*.

Logo, a afirmação da irreduzibilidade da argumentação se dá apagógicamente:

Ora, numa comunidade de argumentação se pressupõe o mútuo reconhecimento de todos os membros como parceiros da discussão com iguais direitos, ou seja, condição de possibilidade de toda argumentação é o reconhecimento de pessoas enquanto sujeitos da argumentação lógica.<sup>608</sup>

Assim, a filosofia alcança, e não mais que isto, os pressupostos universais irrefutáveis do discurso humano, pela transcendência das fontes relativizáveis das formas de vida histórico-contingentes.

O fato da argumentação é o imperativo categórico de Karl-Otto Apel, que constitui a natureza dialógica da razão. A força motriz do mundo passa agora da luta para o entendimento. Resta agora à humanidade compreender esse novo salto de qualidade do pensamento ocidental.

---

<sup>607</sup> Demonstração de uma tese pela mediação da falsidade da proposição antitética.

<sup>608</sup> OLIVEIRA, *Reviravolta linguístico-pragmática na filosofia contemporânea*, 2001, p. 281.

### 6.2.3.5 A ética da responsabilidade, ação pública e NINTER

É essa a questão central de que se ocupa a evocação de uma reflexão acerca da linguagem nesta investigação. A construção do sentido que se atribui ao princípio de democracia no sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista tem como fundamento epistemológico o diálogo, tal como resulta dos desenvolvimentos da filosofia da linguagem.

Já se constatou que as relações de poder levadas a efeito pelas instituições públicas e suas autoridades, seus códigos de conduta e *modus operandi* estabelecem-se seguindo o paradigma da filosofia da consciência, em contradição com o paradigma do Estado Democrático de Direito, com os princípios da dignidade humana e da cidadania inscritos na constituição brasileira como fundamento do Estado.

Ora, o reconhecimento de todos os homens como pessoas (dignas) e a exigência da participação dos afetados nos processos de tomada de decisão constituem o princípio de uma ética solidária, em convergência com os fundamentos da ontologia da cognição (Humberto Maturana), fundada na empatia da ontogênese recíproca entre os participantes da comunidade de seres que integram uma “rede de coordenação de ações num domínio de aceitação mútua”.

Ora, numa comunidade que reconhece a igualdade a todos os seus cidadãos (art. 1º, I, CF/88), a concreção desta igualdade consiste em se reconhecer-lhes dignidade, cidadania e autonomia.

Os homens são diferentes. Porém, ainda assim, ao ingressarem num diálogo tendente a um acordo, se lhes deve assegurar iguais direitos de proposta, de argumentação e de réplica. E, num diálogo que pretenda determinar a correção de normas (éticas, jurídicas) – em discursos práticos –, afrontar estas condições de igualdade no discurso, em relação aos afetados, é trancar as portas para a correção do agir.

Não basta elucidar o correto, mas é preciso considerar todos os afetados pela decisão como pessoas, como seres que têm necessidades e interesses que podem ser argumentativamente defendidos e que têm o direito de serem ouvidos.<sup>609</sup>

---

<sup>609</sup> CORTINA, *Razon comunicativa y responsabilidad solidária*, 1985, p. 170.

A razão dialógica, por tudo isso, renega o absolutismo, o decisionismo instrutivo, e assume um critério compartilhado de discernimento, não deixando assuntos morais em mãos de dogmáticos e decisores solipsistas.

A razão dialógica, implica, além disso, uma ética do discurso, porque a decisão extraída de argumentos compartilhados “ganha foros de universalismo” como atitude ética, não só porque se dirige aos argumentantes, mas porque, se estes pretendem agir racionalmente, a nova ética obriga a todos a responsabilizarem-se por todas as necessidades humanas que podem ser argumentativamente defendidas.<sup>610</sup>

Mas a ação comunicativa não é um embate de seres argumentativos puramente racionais; ela ocorre num domínio de ações constituído, a cada momento, por alguma emoção ou estado de espírito, às quais o ser humano não está imune e que significam “disposições corporais dinâmicas para as ações”, as quais envolvem o sistema nervoso. A cultura ocidental deprecia as emoções, e isso constitui uma cegueira que limita a compreensão do fenômeno social.<sup>611</sup> Essa empatia ontogênica, portanto, é determinante da cooperatividade e da solidariedade entre os homens e permite, por outra via, uma fundamentação biológica para uma ética de responsabilidade que nasce espontaneamente no discurso autêntico.

Trata-se, portanto, de uma ética de responsabilidade solidária. Solidária também porque, sendo a razão dialógica, ela implica o reconhecimento intersubjetivo das respectivas perspectivas e das necessidades recíprocas. O reconhecimento da legitimidade das normas cujas conseqüências possam ser racionalmente aceitas por todos os afetados responsabiliza igualmente a todos.

Esta perspectiva implica, como consequência do diálogo social, a introdução de uma ética de responsabilidade na ação pública.

A reconstrução dos fundamentos da democracia através da teoria discursiva do direito com suporte numa “teoria consensual da verdade” em substituição à “teoria ontológica da verdade” promovida por Jürgen Habermas, resulta do abandono do projeto de fundar o conhecimento e a verdade, pela via transcendental.<sup>612</sup> A razão passa a ser uma razão situada

---

<sup>610</sup> CORTINA, *Razon comunicativa y responsabilidad solidária*, 1985, p. 174.

<sup>611</sup> Maturana, *Ontologia da realidade*, 2002, p. 275-276.

<sup>612</sup> Cf. HABERMAS, Jürgen. *A lógica das ciências sociais*. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Tecnos, 1988, *passim*: “1) Uma teoria “crítica” (auto-reflexiva) da sociedade não pode apoiar-se em tornar conscientes pressupostos implícitos à compreensão: exige uma teoria da ação comunicativa (análise das condições de êxito dos atos da fala). 2) a Teoria da Ação Comunicativa tem um status similar à Teoria do Conhecimento. 3) Teoria da Comunicação corresponde exatamente às condições objetivas de conhecimento. 4) Estas considerações põem de cabeça para baixo a relação habitual entre metodologia e teoria experimental.entre metodologia e teoria experimental. 5) A Teoria da Ação Comunicativa é empírica na medida em que expõe o saber pré-teórico dos sujeitos capazes de linguagem e ação, tendo, porém, um imediato significado metodológico”.

que levanta pretensões de validade dependentes dos contextos do mundo da vida e, ao mesmo tempo, transcendentais.

O princípio do discurso tem duplo sentido: a) cognitivo: seleção de temas, argumentos e informações, de modo a dar-lhes aceitabilidade racional e legitimidade ao direito; e b) prático: produzir relações de entendimento (consenso). Em tais procedimentos discursivos, o direito e a política se cruzam no processo de *normatização discursiva do direito e formação comunicativa do poder*.

Os pressupostos de comunicação institucionalizados juridicamente asseguram a racionalidade da criação e aplicação do direito, e conferem legitimidade ao direito criado oriunda do fato de que os destinatários passam a ser tratados como membros livres e iguais de uma comunidade de sujeitos de direito.<sup>613</sup>

Porém, se os discursos de fundamentação da norma de direito submetem-se ao princípio da universalização, os de aplicação sujeitam-se a um princípio de adequação.<sup>614</sup> Esta atividade orientada pelo paradigma racional-subjektivista-solipsista torna delicado o problema da legitimidade (aceitação racional) nesse campo da prática jurídica. E o problema decorre, no plano teórico, da natural indeterminação das normas diante de situações concretas de realidade, que se verifica mesmo em relação àquelas normas de conteúdo restrito e muito bem escritas (de fácil aplicação). Com efeito,

em discursos de aplicação, não se trata da validade e sim da relação adequada da norma à situação. Uma vez que toda a norma abrange apenas determinados aspectos de um caso singular, situado no mundo da vida, é preciso examinar quais descrições de estados de coisas são significativas para a interpretação da situação de um caso controverso e qual das normas válidas **prima facie** é adequada à situação, apreendida em todas as possíveis características significantes.<sup>615</sup>

No modelo monológico de racionalidade jurídica (juspositivismo), o exercício do Poder Público realiza-se pela apropriação da linguagem pública e do seu sentido pelos agentes do Poder Público. Essa apropriação se dá, unilateral e solipsisticamente, sem considerar a participação dos destinatários (afetados) dos respectivos atos de autoridade na formulação do sentido atribuível à linguagem instrumentalizada segundo critérios e preferências individuais e, conseqüentemente, à ação dela conseqüente.

---

<sup>613</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia* – entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. v.I, p. 153.

<sup>614</sup> Cf. GÜNTHER, *The sense of appropriateness*, 1993.

<sup>615</sup> HABERMAS, *Direito e democracia* – entre ..., 1997a. v.I, p. 270-271.

Ocorre que a autoridade pública se coloca no lugar do observador que tem acesso privilegiado à realidade objetiva, independentemente das percepção dos afetados e de suas “afirmações cognitivas” (atos de autoridade baseados em cognição individual-solipsista da lei e da realidade), o que implica dupla *petição de obediência*: ao ato cognitivo individual (que se afirma como argumento definitivo); e ao ato de autoridade. O ato cognitivo realizado unilateralmente implica a negação da contribuição cognitiva dos destinatários-afetados pela ação pública. Deslegitimado o ato cognitivo, segue-se a deslegitimação do próprio ato de autoridade, que passa a ser rejeitado enquanto tal e, com isso, desprovido de poder performativo de condutas. Nesse caso, o destinatário da ação pública sucumbe-se à petição de obediência, embora não aceite o ato de autoridade como tal.

A deslegitimação do ato de autoridade constitui uma poderosa reação à falta de uma interlocução social (diálogo e concertação social) na qual se possa dar azo à consideração do melhor argumento quanto ao modo mais adequado de compreender e aplicar a lei, em face de contextos de realidade específicos (razão jurídica situada).

A aceitação da intersubjetividade como fonte de produção do conhecimento e de verdades contextualizada como pressuposto que dá fundamento ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista obriga à democratização dos processos de produção do conhecimento, especialmente o conhecimento das realidades locais, que dá suporte às decisões e à ação das instituições do trabalho (ação pública e ação sindical). Trata-se de condição de possibilidade da compreensão e da prática da democracia no Estado Democrático de Direito contemporâneo.

Isto porque a ausência da intersubjetividade – agentes do Poder Público e destinatários da ação pública –, resultante do racionalismo cientificista, restringe duplamente o processo democrático de apreensão de sentido da realidade e das conseqüências da norma a ser aplicada: o paradigma simplificador e reducionista da ciência clássica que informa o saber e a técnica procede a uma fragmentação da realidade, a tal ponto que, em casos de relevância social, não se pode perceber nos procedimentos administrativos e judiciais a dimensão coletiva e/ou os resultados sociais da ação decisória nem, muito menos, avaliar reflexivamente as conseqüências sociais da ação pública e o cumprimento dos princípios e valores decorrentes previstos na ordem constitucional.

Daí resultam dois problemas fundamentais: a exclusão dos destinatários da ação pública nos processos de formação da opinião e da vontade; e a fragmentação e o isolamento da atuação das instituições do Poder Público. Estes constituem os aspectos em que se situam

causa e consequência da crise do modelo de racionalidade e de funcionalidade do sistema de organização do trabalho.

A perspectiva adotada na compreensão do princípio de democracia imanente ao sistema NINTER dá um passo além da “teoria discursiva do direito”, no sentido da ampliação da teoria discursiva do direito construída por Jürgen Habermas para o momento de sua aplicação, tanto na esfera *administrativa* como na esfera *judicial*.

O sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, ao institucionalizar o diálogo social e criar a possibilidade de diagnósticos compartilhados e proporcionar o conhecimento dos contextos de realidade sobre os quais incidem a ação das instituições do trabalho, a partir de enfoque multiversáticas e intercomplementares, busca transcender às “deficiências” do paradigma individual-sopista do modelo clássico de racionalidade.

Por essa razão, no que se refere aos processos cognitivos das autoridades do Poder Público e às relações entre as instituições do trabalho e os sindicatos constituintes dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, o instituto da ação pública comunicativa constitui-se no instrumento por meio do qual essas instituições promovem a democratização da organização do trabalho (cf. 7.5) mediante o reconhecimento da indispensável participação dos destinatários da ação do Poder Público nos procedimentos decisórios.

No caso específico do exercício do Poder Público no âmbito da jurisdição, os procedimentos processuais concebidos segundo o paradigma liberal individualista, que leva em conta o indivíduo atomizado, também não conseguem municiar os juízes de elementos contextuais que lhes permitam avaliar as consequências sociais de sua decisão.

#### **6.2.4** O segundo pressuposto: o *princípio complexidade*

Os desenvolvimentos realizados até aqui, quer sejam acerca no plano empírico-pragmático, quer sejam aqueles concernentes à crise epistemológica da ciência e da filosofia, apontaram para a insuficiência do paradigma que constitui o *imprinting* cultural com que operam os juristas de ofício e autoridades decisórias do sistema de organização do trabalho. Sob o prisma de uma ética da responsabilidade, os aspectos empírico-pragmáticos levantados na experiência concreta submetida à crítica e exaustivamente estudada na primeira parte desta investigação, especialmente no caso exemplar considerado no estudo de caso difícil (*hard*

case) “Irmãos Okubo” (cf. Capítulo 3), revelam dramaticamente a crise do modelo de organização do trabalho e, dentro dela, uma crise interna não menos desprezível, que é a paradigmática. O reducionismo, a fragmentação e a simplificação da realidade para fins de controle jurídico mutilam a compreensão unilateral das instituições do trabalho dos contextos de realidade em sua singularidade irrepetível, e o resultado é um mosaico disforme e agonístico entre os diversos sistemas que operam na organização do trabalho.

As indagações que se impõem, no enfoque paradigmático do princípio da complexidade, são:

- a) Como podem as instituições do trabalho desvencilhar-se da “cegueira” da realidade em que elas operam e conseguir detectar ou prevenir resultados sociais alarmantes que se verificam em decorrência de uma visão fragmentada da realidade e da completa desarticulação entre as ações dos diversos atores (instituições do trabalho e seus agentes) que agem, contraditoriamente, num mesmo contexto, numa mesma realidade, num mesmo cenário de relações laborais?
- b) Como evitar que a atividade de aplicação da legislação com a intenção (ética da intenção – intencionalismo) de produzir justiça e efetividade dos direitos sociais possa se transformar em um fator de agravamento das condições sociais dos destinatários desta ação, produzindo resíduos de injustiça em lugar de promovê-las?
- c) Concretamente, como exsurge do caso “Irmãos Okubo”, como evitar que a ação (desordenada) das instituições do trabalho possa resultar na extinção súbita de uma atividade, no desemprego de milhares de trabalhadores e na involução socioeconômica de uma região ou de um setor de atividade, sem deixar meios compensatórios de tais perdas, principalmente por parte dos trabalhadores a quem tanto se quis proteger?

Na visão do *direito meramente funcional*, como a de Niklas Luhmann, que lhe atribui a função de estabilizar expectativas e manter em equilíbrio a “convivência” entre sistemas, o direito é um redutor de complexidade que restringe a relação entre a lei e a realidade ao código binário (lícito/ilícito), sem qualquer possibilidade de dirigir os demais sistemas. De outro lado, a perspectiva que confere ao *direito uma função integradora da sociedade*, constituída sob princípios (Ronald Dworkin) vinculados a uma Constituição normativa, e que dá suporte ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (que busca principalmente a efetividade dos direitos sociais) é a de que a aplicação do direito requer uma ampliação cognitiva da realidade por parte das autoridades decisoras. Esta última é a que guarda coerência com o paradigma do Estado Democrático de Direito e com os ideais do neoconstitucionalismo abraçado pela Constituição Federal. Sem embargo, ela é

determinante para a introdução do pensamento complexo na gestão da organização do trabalho e na administração da justiça, uma vez que o modelo de racionalidade juspositivista, ao contrário, atua numa perspectiva deducionista e fragmentadora de tais contextos de realidade.

A elaboração de diagnósticos de realidade mais amplos da questão trabalhista presente numa situação particularizada de aplicação da lei e a apreensão dos respectivos contextos de realidade requerem a eleição de um paradigma condizente com este propósito.

Klaus Guthier traduz o processo hermenêutico da aplicação de normas como “cruzamento entre descrição da situação e concretização da norma geral”, o que equivale à necessidade de uma descrição o mais pormenorizada possível dos elementos significantes característicos da situação indigitada.

Ora, de fato, como bem revela o *caso* “Mitsuro Okubo”, a ampla gama de variáveis e situações contextuais de alta significação jurídico-hermenêutica e a adoção de uma ética de resultados por parte de decisores socialmente comprometidos impõem a assunção da complexidade como inerente à realidade e o princípio da complexidade como norteador de sua atuação, em lugar do paradigma redutor, simplificador e fragmentador, que não dá conta da complexidade do real, que ignora conseqüências sociais da ação pública e que gera resíduos de injustiça contrários aos fins sociais da lei.

A impossibilidade da exigência das competências do “juiz hércules”<sup>616</sup> em cada agente público (autoridades do trabalho) importa a aceitação do princípio de complexidade como subconceito do *princípio de democracia*, que instrui o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista para dar corpo à ação pública comunicativa.

A comunidade dos decisores e dos afetados, em procedimentos discursivos institucionalizados, decodificará a realidade circundante sujeita à ação das instituições do trabalho, mediante diagnósticos interinstitucionais reveladores das questões de fundo, por sua vez, reveladoras de questões trabalhistas de relevante interesse público ou social, das quais qualquer ator/decisor do mundo do trabalho não pode deixar de dar conta.

Essa perspectiva evidencia o fato de que legitimidade não pode ser confundida com eficiência e de que a função do direito e suas instituições não é o mesmo que reduzir a complexidade, mas, antes, de mergulhar nela o máximo possível para, compreendendo a realidade, buscar o modo mais adequado de compreender e aplicar a norma do direito.

---

<sup>616</sup> DWORKIN, Ronald. *O império do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, *passim*.

Com efeito, a ato de aplicação do direito não é um ato regulado por regras<sup>617</sup>, e nesse espaço de anomia é que se instala a ética da responsabilidade e solidariedade a ser assumida por autoridades comprometidas com a idéia de justiça construída dialogicamente.

Ocorre que um estado de coisas simplificado e desconectado da realidade e dos contextos que lhe dão sentido, assim mutilado, pode atrair a “subsunção” de norma inadequada ao cumprimento da função do direito e gerar resultados que negam o sentido da própria norma.

Na perspectiva do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, esta mudança paradigmática orienta-se pelo *principio da complexidade*<sup>618</sup>, que aqui ganha *status* de paradigma.

Edgar Morin considera a inteligência “cega” como a “patologia do saber”. É aquela que não conhece os contextos, as totalidades, os conjuntos. O paradigma de conhecimento ocidental formulado por Descartes, no momento em que separou o sujeito pensante (*eco cogitans*) da coisa entendida (*rex extensa*), inseriu como princípio de verdade as idéias claras e distintas, e instituiu o *pensamento disjuntivo*. O tecido complexo da realidade passou a ser despedaçado, fragmentado, por uma hiperespecialização que procede a um corte arbitrário e faz crer que a parte separada é o real.<sup>619</sup>

O pensamento complexo reconhece a incerteza<sup>620</sup> do conhecimento, trata com a incerteza e concebe sua organização: capaz de reunir, contextualizar e globalizar, ao mesmo tempo em que reconhece o singular, o individual, o concreto (*cumplexus* é aquilo que é tecido

<sup>617</sup> “A hermenêutica jurídica teve o mérito de contrapor ao modelo convencional, que vê a decisão jurídica como uma subsunção do caso sob uma regra correspondente, a idéia aristotélica de que nenhuma norma pode regular sua própria aplicação (Ronald Dworkin). Um estado de coisas conforme a regras só se constitui a partir do momento em que é descrito em conceitos de uma norma a ele aplicada, ao passo que o significado da norma é concretizado pelo fato de ela encontrar aplicação num estado de coisas especificado por regras. Uma situação complexa do mundo da vida, sob o aspecto da relevância, ao passo que o estado de coisas por ela constituído jamais esgota o vago conteúdo significativo de uma norma gera, uma vez que também o faz valer de modo seletivo. Esta descrição circular caracteriza um problema metodológico, a ser esclarecido por toda teoria do direito”. Cf. HABERMAS, *Direito e democracia* – entre ..., 1997a. v.I., p. 247.

<sup>618</sup> O pensamento da complexidade veio sendo construído ao longo de muitos estágios. Em sua base estão as três teorias (informação, cibernética e sistema). O segundo estágio agrega a teoria da auto-organização e o terceiro a que Morin se atribui a inserção dos princípios complementares (dialógico, de recursão e hologramático). Cf. MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Trad. Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2005, *passim*.

<sup>619</sup> MORIN, *Introdução ao pensamento complexo*, 2005, p. 11-12.

<sup>620</sup> “Como conceber a criatividade humana ou como pensar a ética num mundo determinista? Esta questão traduz uma tensão profunda no interior de nossa tradição...A democracia e as ciências modernas são ambas herdeiras da mesma história, mas essa história levaria a uma contradição se as ciências fizessem triunfar uma concepção determinista da natureza, ao passo que a democracia encarna o ideal de uma sociedade livre. Considerarmo-nos estrangeiros à natureza implica um dualismo estranho à ventura das ciências, bem como à paixão de inteligibilidade própria do mundo ocidental. Esta paixão consiste, segundo Richard Tarnas, em ‘reencontrar sua unidade com as raízes de seu ser’ Pensamos situar-nos hoje num ponto crucial dessa aventura, no ponto de partida de uma nova racionalidade que não mais identifica ciência e certeza, probabilidade e ignorância” [Cf. PRIGOGINE, Ilya. *O fim das certezas* – tempo, caos e as leis da natureza. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Editora Unesp, 1996].

conjuntamente). Antes que um paradigma, pode-se dizer que se trata de um modo de pensar, de um *pensamento complexo*.

Não se trata de abandonar os princípios de ordem, de separabilidade e de lógica, mas de integrá-los numa concepção mais rica. Utiliza-se da lógica clássica, dos princípios de identidade, de não-contradição, de dedução e de indução, mas conhece seus limites e sabe que em certos casos é preciso transgredi-los<sup>621</sup> para resgatar a coerência entre as partes e o todo, o particular e o geral, o múltiplo e o uno. Se o paradigma simplificador cartesiano impõe disjuntar e reduzir, o paradigma da complexidade determina juntar tudo e distinguir.

Paradigma da complexidade não equivale a paradigma sistêmico, porque ele não anula o particular, o unitário – o sistêmico é unificador e perde a diversidade. Se o pensamento simplificador perde a unidade, ambos não têm acesso ao real. A complexidade procura equilibrar esses processos de explicação. Assim, “o todo é mais que as partes”, “o todo é menos que as partes”, “o todo é mais que o todo” (porque retroage sobre as partes, e estas sobre o todo, que é mais que uma realidade global, estática, estrutura sistema e é um dinamismo organizacional).<sup>622</sup>

Uma epistemologia da complexidade importa uma razão aberta. A racionalidade contemporânea revela que a razão é evolutiva e que é preciso desmitificá-la. É simplesmente dialógica. A razão se torna mais modesta porque inclui a incerteza no conhecimento, a desordem na ordem, o contraditório no lógico. O método da complexidade pede para pensarmos nos conceitos sem dá-los por construídos, para pensarmos na singularidade com a localidade. Dá atenção singular sem desprezar o conjunto. Com efeito, “Perhaps we need to embrace an understanding of complex phenomena, hardly possible without recourse to the paradigm of complexity”.<sup>623</sup>

Qual a utilidade das tão decantadas certeza e segurança jurídicas que se pretende à custa da redução, do desprezo e da fragmentação da realidade em contextos cada vez mais complexos, ao se pretender resolver com fórmulas simples situações complexas? A idéia de clareza e simplicidade no paradigma da racionalidade clássica corresponde à idéia de um universo simples, governado pelo determinismo e por uma ordem programada. Para reter o

---

<sup>621</sup> MORIN, Edgar; MOIGNE, Jean-Louis Le. *A inteligência da complexidade*. Trad. Nurimar Maria Falci. 2.ed São Paulo: Editora Peirópolis, 2000.

<sup>622</sup> MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. 2003, p. 261.

<sup>623</sup> “Talvez tenhamos que compreender os fenômenos em sua complexidade, o que dificilmente seria possível sem recorrermos ao paradigma da complexidade” (Tradução livre). Cf. ARNAUD, André-Jean. Preliminary remarks on complexity and socio-legal studies. In: ARNAUD, André-Jean; OLGATI, Vittorio. *On complexity and socio-legal studies: some european examples*. [...]: Oñati International Institute for the Sociology of Law, 1993, v. 14, p. 9-11. (Cópia xerografada).

conhecimento da realidade na mente, ter-se-ia de que acreditar num plano mecanicista governando o universo. O acesso às leis que governam este arranjo ou o algoritmo que comanda a seqüência do eventos tal como acontecem seria suficiente para a ordem correta das coisas.

Ao assumir a perspectiva do paradigma da complexidade, o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista tem o diálogo e a concertação social como estratégia de aproximação da realidade complexa. A elaboração de diagnósticos multifacetários e a construção interinstitucional de projetos de ação retiram do sujeito individual-solipsista o impossível encargo de dar conta do real e de responder solitariamente pelas conseqüências de sua ação. O espaço do institucionalizado do Conselho Tripartite/Conselho Interinstitucional de cada Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista é o *locus* onde se reconstrói, pelo diálogo social, o todo complexo da realidade a partir da “parte” que cada participante dela conseguiu lograr apreender (cf. 7.1.3.2).

Não só a realidade é complexa, mas, e sobretudo, o procedimento de escolha da norma aplicável a tais contextos, seu sentido e o modo mais adequado de sua aplicação. Todos esses aspectos são multiversáteis e só podem ser equitativamente concatenados a partir de uma visão abrangente dos contextos e levando em conta as pretensões de validade de todos os participantes do discurso. A busca de soluções deve pautar-se pela persecução da concreção do “ideal” de uma verdade consensualmente estabelecida entre decisores e destinatários/afetados pela decisão.

### 6.2.5 O NINTER e a concepção construtivo-discursiva do direito

“O pensamento jurídico está vivendo uma exaustão paradigmática”, que impõe um “despertar do sono da dogmática” e o desafio de reflexões inéditas a ser enfrentado.<sup>624</sup>

Os desafios são maiores, uma vez que não há paradigmas alternativos consolidados, o que “implica repensar epistemologicamente toda a Ciência do Direito e colocar em novos termos a sua interface, quer com a teoria social quer com a economia política”.<sup>625</sup> A tradução desta proposição no âmbito do sistema NINTER equivale a conferir

---

<sup>624</sup> FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 331.

<sup>625</sup> FARIA, *O direito na economia globalizada*, 1999, p. 331.

centralidade aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da valorização social do trabalho e da livre iniciativa na gestão da organização do trabalho e na administração da justiça, na medida em que o diálogo e a concertação social são compreendidos como técnicas viáveis de adequação da legislação do trabalho a contextos e situações que o exigem para o atendimento aos princípios, direitos constitucionais fundamentais, incluído o direito social. A institucionalização de procedimentos discursivos que asseguram a participação dos afetados na elaboração de diagnósticos multifacetários nos processos cognitivos concernentes às realidades concretas permite a permanente reconstrução do sentido da norma e dos fatos, bem como a sua permanente adequação, de modo a assegurar os objetivos e os fins sociais a que ela se destina.

Apontar para a raiz paradigmática da atividade jurídica e propugnar pela substituição da razão instrumental que lhe dá sustentação pela razão dialógica é o móvel desse esforço para a sua conceituação, posto que a crítica não propositiva deve ser rechaçada.

Considera-se que a assimilação deste paradigma, como uma das condições da democracia, da reafirmação emancipatória do Direito do Trabalho (que aqui interessa) e da legitimação da ação pública, é tão necessária quanto a reposição de equipamento tecnológico que, por obsoleto e inadequado às novas condições socioprodutivas de um determinado empreendimento, põe em risco todo o sistema de produção.

A cultura jurídica ainda é estacionária do modelo de racionalidade da filosofia da consciência. O monopólio do Estado na produção e aplicação do direito atingiu seu ponto culminante com o positivismo no sentido do fetichismo da lei escrita e da negação do sujeito na elaboração do conhecimento jurídico e com o neopositivismo na transposição das ciências naturais para o Direito.

A transposição do paradigma da consciência, que se encontra acriticamente instalado na prática jurídica, reflete-se na busca da construção do conhecimento jurídico e do conhecimento da “realidade” (racionalizada) a partir de categorias racionais *a priori* (razão jurídica solipsista).

O *positivismo* pretendeu executar a reabilitação da coisa em si como acessível ao conhecimento e vencer toda relatividade e toda incerteza, fundando o conhecimento na coisa. O “afastamento” metódico da ciência de qualquer juízo de valor para ater-se, exclusivamente, aos juízos de fato, em busca de um *conhecimento puramente objetivo da realidade*, fundado numa concepção mecanicista do mundo, transpôs-se para as ciências sociais e para o direito.

Sua repercussão mais importante no campo do direito se revela, de um lado, pela pretensão do afastamento do sujeito na busca do sentido da norma e da realidade em que se opera a “subsunção” jurídica, o qual foi mantido numa posição de “neutralidade”, e, de outro, pela mutilação redutora da realidade, que recorta determinados fatos de seus contextos para limitar sua interpretação à análise de sua adequação à descrição normativa.

O neopositivismo, que corresponde à vertente epistemológica objetivista do direito, promoveu, em definitivo, a consolidação desse modelo de racionalidade. Ingressou na teoria jurídica pela chamada *filosofia analítica*, que tinha o projeto de construção de uma linguagem rigorosa para a ciência, e foi adaptada ao direito por Hans Kelsen (Teoria Pura do Direito) e Norberto Bobbio (Ciência do Direito e Análise da Linguagem). Nesse sentido, não se confunde com o *positivismo legalista*, que faz distinção entre *lei* e *direito*.

Esse “racionalismo jurídico” resulta das concepções filosófico-jurídicas do iluminismo<sup>626</sup> e ainda é predominante na cultura jurídica nacional. As conseqüências do racionalismo na jurisdição bem se traduzem no pensamento de Siéyès, que, ao argumentar em favor da codificação do direito, prelecionou que o procedimento judiciário – acrescente-se, dos demais decisores e aplicadores do direito – consistiria somente de um *juízo de fato* (ou seja, assegurar que fossem verificados os fatos previstos pela lei), já que a *questio juris* (a determinação da norma jurídica a ser aplicada no caso em exame) não apresentaria dificuldades, por sua clareza, e as questões que exigiam intervenção de técnicos do direito era resultado exclusivamente da multiplicidade e da complicação irracional das leis.<sup>627</sup>

Dessarte, o *leitmotiv* do direito é a idéia de que um legislador universal – que dita normas válidas para todos os tempos e lugares – e de um direito *simples e unitário*. Trata-se de um retorno à “natureza”, bem ao gosto iluminista, que considerava que o direito histórico era “fenomênico”.

Além do direito histórico, havia o verdadeiro direito ditado pela *ciência do legislador*, “uma ciência nova que, interrogando a natureza do homem, estabelecerá quais eram as leis universais e imutáveis que deveriam regular a conduta do homem” (grifo póstumo).<sup>628</sup> A essência da realidade é simples e suas leis são harmônicas. Por isso, o verdadeiro direito, fundado na natureza, podia e devia ser simples.

<sup>626</sup> BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico* – lições de filosofia do direito. Trad. Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1995, p. 64.

<sup>627</sup> BOBBIO, *O positivismo jurídico ...*, 1995, p. 67.

<sup>628</sup> BOBBIO, *O positivismo jurídico ...*, 1995, p. 65.

O positivismo (Kelsen) consolidou o ingresso da metodologia da ciência moderna na prática jurídica. Sob a inspiração do primeiro Wittgenstein<sup>629</sup>, o neopositivismo buscou a “verificação das significações com o rigor técnico expressional só peculiar às ciências mesmas”<sup>630</sup>.

Kelsen, ao filiar-se à tradição da *teoria do conhecimento*, assume a inevitável *complexidade do mundo em si*. Abandona-o à sua própria sorte ao assumir que o cientista do direito deve desprezar todos os demais aspectos dessa complexidade: políticos, éticos, religiosos, psicológicos e históricos. Procura a construção de um objeto analítico próprio ao direito, distinto dessas influências. Na teoria pura, a norma deixou de ser um esquema de interpretação do mundo (metalinguagem). Vale dizer, um fato só é jurídico se for conteúdo de uma norma, como condição de significação normativa. Passou a ser uma linguagem-objeto, da qual a ciência jurídica passou a ser metalinguagem. Nesta não há a intenção prescritiva que dinamiza o direito; apenas se procura descrever de forma neutra o conteúdo das normas jurídicas. A norma jurídica, metalinguagem do ser, não pode ser qualificada como verdadeira ou falsa; simplesmente pode ser válida ou inválida, segundo critérios de hierarquia.

#### 6.2.5.1 A adequação da norma/realidade e realidade/norma

O modelo racionalista de operar o direito consumado com o positivismo cuida das normas e dá ínfima atenção aos fatos, como se estes fossem conceitos evidentes. A compreensão do “caso” pressupõe o entendimento do seu sentido e do valor que se lhe dá: “la comprensión del caso consiste, por tanto, en esta categorización de sentido y de valor. Esto permite entender por qué puede hablarse de solución adecuada al caso” (grifo póstumo). As categorias de sentido e de valor de que disponha o intérprete são determinantes para a construção do sentido e do valor dado aos fatos. E essa categorização do caso à luz das categorias de sentido do intérprete/decisor “indicará así en qué direcciones y en vista de qué resultados deberá buscarse en el ordenamiento la regla idónea para ser aplicada”<sup>631</sup>.

<sup>629</sup> WITTGENSTEIN, L. *Tractatus lógico-philosophicus*. Trad. Luiz Henrique Lopes dos Santos. São Paulo: Edusp, 1994: “3.203 O nome significa o objeto. O objeto é seu significado (“A” é o mesmo sinal que “A”) [...] “4.01 A proposição é uma figuração da realidade. A proposição é um modelo de realidade tal como pensamos que seja.” [...] “6.124 As proposições lógicas descrevem a armação do mundo, ou melhor, representam-na.” “3 A figuração lógica dos fatos é o pensamento”.

<sup>630</sup> REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 22.

<sup>631</sup> ZAGREBELSKY, *El Derecho dúctil*, 2005, p. 136.

A dimensão fática, que no paradigma jus-racionalista tem importância secundária, reveste-se de extraordinária importância na aplicação da norma trabalhista, dada a multicomplexidade dos contextos e a característica agonística das relações sociais do trabalho.

Alem disso, a autoridade pública não se apresenta diante dos fatos como mero observador, tal como se configurou na metódica (alquebrada) da ciência moderna.

O direito positivo só pode controlar parcialmente os critérios de categorização do sentido e do valor que se deve atribuir aos fatos. Se os valores podem ser positivados mediante normas de princípio, o mesmo não ocorre com os fatos, uma vez que estamos, inclusive o legislador, todos imersos no universo de sentido dos fatos, cujo contexto é pressuposto, sendo raras as vezes em que o direito positivo impõe uma determinada compreensão do seu sentido.

As presunções não constituem, de modo algum, a regra definidora de sentido e de valor aos fatos. “El derecho positivo presupone, pero no puede imponer, una comprensión de sentido”, e, por isto “el derecho não puede separarse del ambiente cultural en que se halla inmerso y erigirse como sistema normativo independiente y autosuficiente”.<sup>632</sup>

Com efeito, os fatos não são predestinados à normas, mas são seletivamente eleitos como enquadráveis em determinada norma, prevalecendo a mesma margem de discricionariedade na situação inversa da eleição da norma:

“Situações de facto particulares não esperam por nós já separadas umas das outras e com etiquetas apostas como casos de aplicação da regra geral, cuja aplicação está em causa; nem a regra em si pode avançar e reclamar os seus próprios casos de aplicação”.<sup>633</sup>

Nesses termos, o ato de aplicação (que já pressupõe o ato de interpretação) comporta tríplice escolha por parte do decisor jurídico:

- a) da norma aplicável;
- b) do sentido que se vai atribuir à norma no ato de sua concreção; e
- c) do sentido e do valor que se atribuem à situação de fato sobre a qual incide a norma.

O *formalismo*, ou o *conceitualismo* jurídico, é o modo pelo qual a tradição jurídica, inspirada no positivismo, procura disfarçar a inelutabilidade desta escolha.

---

<sup>632</sup> ZAGREBELSKY, *El Derecho dúctil*, 2005, p. 138.

<sup>633</sup> HART, Herbert L. A. *O conceito de Direito*. Trad. A. Ribeiro Mendes. 2. ed. Lisboa: Fund. Calouste Gulbenkian, 1994, p. 139.

Ao fixar o sentido da regra de modo que seus termos gerais devam ter o mesmo significado em caso diferentes, as peculiaridades de cada caso, muitas vezes, decisivas para o alcance de uma decisão “correta” em termos de princípios, são, em regra, desconsideradas. A pragmática jurídica, na sua vertente positivista, simplesmente, liga-se a “certos aspectos” presentes no caso simples pontuado, segundo uma metódica recucionista, qualificando-os como “necessários e suficientes para trazer alto que os retém no âmbito da regra, sejam quais forem os outros aspectos que possam ter ou que lhe possam faltar, e sejam quais forem as conseqüências sociais derivadas da aplicação da regra dessa maneira”.<sup>634</sup>

Não é por acaso que as teorias da argumentação jurídica formuladas nas últimas décadas não dêem atenção à argumentação relativa a fatos.

No campo judiciário, a matéria tem merecido menor atenção, uma vez que o princípio do duplo grau de jurisdição dá preferência à reconsideração da aplicação da norma.

Contudo, o princípio da livre convicção não significa que o juiz tenha plena liberdade para estabelecer o que considera ou não como um fato provado. A obrigação de motivar os fatos diz respeito ao dever do juiz de justificar racionalmente por que considera um determinado fato como provado.<sup>635</sup>

A compreensão da atividade motivadora do juiz é como um “estatuto esencialmente cognoscitivo, único que puede conferir a la decisión judicial legitimidad política y validez desde el punto de vista epistemológico y jurídico”.<sup>636</sup> A construção de ficções fáticas na aplicação da lei constitui enorme fonte de deslegitimação da atividade judicial, especialmente em relação a “casos difíceis”.

Tais ficções decorrem de *argumentos ad ignorantiam* (motivações baseadas na insuficiência da prova, que equivalem a afirmar a inexistência do fato jurígeno a existência jurídica de fato fictício), do princípio da *nulidade da prova ilícita* (o que para o detetive é prova inequívoca da existência do fato para o juiz é inexistente) e de julgamentos por *abdução* (conclusões imperfeitas apenas plausíveis e inferências acerca do desconhecido a partir de elementos conhecidos), a par das limitações decorrentes do contexto institucional do juiz.<sup>637</sup>

Quer se conceda à motivação a que se vincula o juiz e, de resto, qualquer autoridade encarregada da aplicação do direito, um caráter meramente descritivo (individualização do percurso “lógico jurídico” conducente à decisão) ou um caráter

<sup>634</sup> HART, *O conceito de Direito*, 1994, p. 142.

<sup>635</sup> Esta questão é particularmente grave relativamente ao Direito Penal, em que a argumentação sobre fatos é eminentemente sobre fatos.

<sup>636</sup> ATIENZA, *Cuestiones judiciales*, 2004, p. 29-31.

<sup>637</sup> ATIENZA, *Cuestiones judiciales*, 2004, p. 29-31.

justificativo (como racionalização *a posteriori* da decisão previamente tomada)<sup>638</sup>, o problema epistemológico é sempre persistente e põe em xeque o *racionalismo solipsista*, que orienta os procedimentos de tomadas de decisões das autoridades públicas.

O “caso difícil” estudado no Capítulo 3 desta tese apresenta-se como um eloqüente exemplo das questões fáticas e jurídicas levantadas nessas considerações acima e demonstra a insuficiência da concepção monológica da aplicação do direito e os desastrosos efeitos sociais do solipsismo epistemológico presentes no modelo de aplicação do direito predominante, que, no caso concreto, gerou fortes resíduos de injustiça, consumados na eliminação de todo um setor de atividade econômica e de milhares de postos de trabalho, além de piorar a situação dos trabalhadores remanescentes do setor.

De tudo isso resulta que os fatos também são passíveis de cognição e interpretação, sujeitas à intervenção decisiva do “observador” (autoridade encarregada da aplicação da lei).

Essa constatação revela a importância da elucidação dos pressupostos epistemológicos com que trabalha a autoridade pública na operação cognitiva de apreensão da realidade e a necessidade de seu encaminhamento para uma *racionalidade contextual* que leve em conta a realidade, ditada pelo reconhecimento da textura aberta (*open texture*) da instituição jurídica, cuja importância ressaltou Herbert L. A. Hart:

Nada pode eliminar esta dualidade de um núcleo de certeza e de uma penumbra de dúvida, quando nos empenhamos em colocar situações concretas sob as regras gerais. Tal atribui a todas as regras uma orla de imprecisão, ou uma ‘textura aberta’, e isto pode afectar a regra de reconhecimento que especifica os critérios últimos usados na identificação do direito, tanto como duma lei concreta. Sustenta-se frequentemente que este aspecto do direito demonstra que qualquer elucidação do conceito de direito em termos de regras resulta equívoca. Insistir nela perante as realidades de cada situação é, muitas vezes, estigmatizado como ‘conceptualismo’ ou ‘formalismo’.<sup>639</sup>

Se os “infinitos” modos de ver a vida tornaram-se filosoficamente irreconciliáveis e se a ciência plurívoca acerca de um único objeto teve que recorrer ao voluntarismo de uma comunidade de cientistas para eleger seus paradigmas, ainda que provisórios e restritos a uma determinada comunidade concreta de cientistas<sup>640</sup>, a ação humana é, então, fruto da decisão (decisionismo), e não do conhecimento, do saber? Então, para que regras se basta a autoridade?

<sup>638</sup> ATIENZA, *Cuestiones judiciales*, 2004, p. 29-31.

<sup>639</sup> Cf. HART, *O conceito de Direito*, 1994, p. 134-135::

<sup>640</sup> KUHN, *A estrutura das revoluções científicas*, 2003, *passim*.

A questão que se impõe é: A correção e as pretensões de justiça das decisões jurídicas são uma *falácia*, tal como assim se designou a *falácia naturalista* de séculos passados? Se quase nenhum operador jurídico se assume explicitamente *positivista*, nesta quadra devemos então nos contentar com a premissa de que o direito e as normas são algo que servem para se produzir decisões jurídicas?

Paradoxalmente, deve-se contentar com o fato de que, à frente de uma Constituição dirigente como a nossa, a decisão jurídica possa ser vista tão-somente como modo de solução de conflitos, e não como um dos meios de realização do projeto constitucional da sociedade à luz dos princípios e valores positivados? A Constituição brasileira deverá cumprir um papel apenas “simbólico”? E, se assim for, serão os juristas de ofício, todos, cúmplices dessa degeneração geradora do esgarçamento cada vez mais profundo do “tecido social”, cuja integração a aplicação da norma constitucional deveria promover, considerando que a Constituição é o resultado do consenso político que torna viável a sobrevivência sociedade?

Nas expressão de Leonel Severo Rocha:

Através de sua epistemologia positivista, a teoria jurídica dominante efetua uma ruptura entre teoria e práxis, constituindo, assim, um saber epistemologicamente superado. No entanto, esta desvinculação cumpre importantes funções políticas: por um lado, procura gerar a idéia de que somente a teoria é criticável, sendo esta a função dos juristas (teóricos), e, por outro lado, que a práxis é apenas uma técnica procedimental, tarefa jurisdicional utilizada pelos juristas de ofício. Com isso, não se negam explicitamente os aspectos políticos do direito, nem a questão de sua legitimidade. O que se evita discutir é a função social da lei (enquanto práxis), reduzida a um ritual processual privado, separado dos conflitos maiores da sociedade.<sup>641</sup>

Se a crise do direito encontra-se sobretudo na falta de efetividade das normas existentes – devendo-se mencionar com mais ênfase a existência potencializada desta patologia no campo do Direito do Trabalho –, revela-se necessário promover a detecção e o enfrentamento desta crise em todas as suas dimensões, especialmente em relação à dimensão interna ao próprio direito (elementos endógenos à crise da organização do trabalho), enquanto sistema. Impõe-se, especificamente, o enfrentamento da questão epistemológica, com vista à superação do paradigma simplicador, reducionista, da razão individualista (solipsismo decisionista) no âmbito do conhecimento e da interpretação dos fatos, do conhecimento, da interpretação e da aplicação da norma.

---

<sup>641</sup> ROCHA, Leonel. *Epistemologia jurídica e democracia*, 2005, p. 58.

Assumem grande importância no quadro do atual constitucionalismo brasileiro teorias construtivistas do direito, como a de Ronald Dworkin<sup>642</sup>, que, entre duas das principais teorias da exegese jurídica – a que entende o direito como aquilo que as convenções determinam numa certa comunidade (convencionalismo) e a que entende a prática jurídica como um instrumento para a sociedade atingir seus objetivos (pragmatismo) –, sustenta que a função principal do direito é “atender à necessidade de que uma comunidade política atue de forma coerente com seus princípios estabelecidos”.<sup>643</sup>

Sem embargo, os fatos, as normas e os conceitos jurídicos podem ser interpretados e o seu sentido pode ser permanentemente redefinido segundo *as singularidades de um dado contexto social, econômico, político e cultural*, sem incursão em arbítrio ou situação de anomia. Tais critérios implicam a “sociologização” (sem incursão no risco do *sociologismo*) da interpretação e da aplicação das leis<sup>644</sup>, de modo a se levar em conta contextos de realidade em sua singularidade, irrepetibilidade e permanente mutação.

A teoria dos sistemas, apesar do seu prestígio, também não pode servir a esse escopo, porque não atribui ao direito uma função transformadora nem instrutiva da sociedade; apenas estabiliza expectativas. Em Niklas Luhmann, o jurista, ou o juiz, não pensa como sujeito. O sistema é que pensa por intermédio dele. Essa concepção atraiçoa os objetivos do Estado Democrático de Direito e os princípios constitucionais que constituem o seu fundamento (CF/88).

A conjugação das teorias discursivas de Karl-Otto Apel e Jürgen Habermas com a teoria construtivista de Ronald Dworkin, que pressupõe já uma comunidade de princípios, autoriza a afirmação da existência do direito dos jurisdicionados/administrados à participação nos processos de formação da opinião e da vontade dos órgãos decisores e aplicadores da lei trabalhista, mediante os procedimentos de diálogo e a concertação social institucionalizados pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Essa conjugação de teorias, ao mesmo tempo que transcende à teoria discursiva do direito de Jürgen Habermas, limita a concepção procedimentalista aos campos da interpretação e da aplicação da norma jurídica, não se admitindo a alteração do conteúdo da norma senão para compatibilizá-la com os princípios e regras superiores da Constituição.

Sem embargo, a teoria do discurso e da ação comunicativa tem função relevante nos procedimentos cognitivos de busca do sentido da norma jurídica e dos fatos

---

<sup>642</sup> Cf. DWORKIN, *O império do Direito*, 1999, *passim*.

<sup>643</sup> ROCHA, Leonel. *Epistemologia jurídica e democracia*, 2005, p. 182.

<sup>644</sup> ROCHA, Leonel. *Epistemologia jurídica e democracia*, 2005, p. 278.

(interpretação) e contextos sobre os quais ela incide. Mas tem como ponto de partida da argumentação o pré-dado pela Constituição.

### 6.3 Pressupostos político-constitucionais

O sistema NINTER toma como ponto de partida uma *teoria constitucional da democracia participativa*<sup>645</sup>, apoiada nos princípios da dignidade da pessoa humana e da cidadania, que fundamentam o Estado (art. 1º, I e II, CF/88), e nos objetivos de garantia do desenvolvimento e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, CF/88). Do ponto de vista da dignidade humana, propugna pela efetividade dos direitos sociais e por um modelo de participação e “governança” em que haja efetiva participação dos cidadãos no exercício do Poder Público (relativo à organização do trabalho), mediante a institucionalização de formas participativas nas quais os afetados pela decisão pública possam tomar parte dela e apresentar, argumentativamente, suas pretensões de validade à consideração das autoridades públicas. Do ponto de vista da cidadania, propugna pelo direito de autodeterminação dos cidadãos, que, no caso da organização do trabalho, expressa-se no princípio constitucional da autonomia coletiva (art. 8º, III, CF/88). Dignidade humana e cidadania são fundamentos que guardam profunda conexão entre si. O exercício da autonomia é a expressão mais lídima da dignidade humana, porque significa garantia do direito do indivíduo e das coletividades de planejar e construir por si mesmo o próprio destino, cabendo ao Poder Público criar as condições para a sua plena realização. A Constituição, portanto, não coaduna com a idéia de um Estado paternalista e assistencialista, mas a de um Estado subsidiário garantidor de direitos. Sem esta perspectiva, a dignidade e a autonomia humanas tornam-se conceitos inócuos e vazios de sentido.

Essa perspectiva devolve às entidades sindicais e às instituições do Poder Público a responsabilidade de desenvolver suas práticas institucionais de modo a garantir o “exercício e a efetividade dos direitos sociais”. A autonomia pública e a autonomia coletiva estão desafiadas a reconhecerem-se reciprocamente neste novo contexto político-ideológico e a promoverem uma “reforma” silenciosa de sua atuação e a reunião de seus esforços em busca da efetividade dos direitos sociais e da afirmação da autonomia sindical.

---

<sup>645</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional na democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 32.

As atividades diretrizes resultantes do processo evolutivo de concertação e de aprimoramento do sistema NINTER é que dão concreção aos princípios de “governança” e da subsidiariedade ativa. Referem-se, sinteticamente,

- a) ao uso da negociação coletiva como instrumento normativo e vinculativo dos sindicatos a programas de gestão cooperativa da organização do trabalho local e de programas consensuais estabelecidos entre eles e as instituições do trabalho, com vistas à persecução da efetividade de direitos sociais fundamentais objetivo de lesão massiva na região;
- b) ao incremento do uso da negociação coletiva como instrumento de adequação de normas legais a situações específicas locais;
- c) à institucionalização de procedimentos discursivos abertos destinados ao conhecimento abrangente dos problemas trabalhistas locais/setoriais,
- d) à elaboração de diagnósticos cooperativos e interinstitucionais acerca das suas causas e das suas conseqüências sociais,
- e) à troca de informação e de experiências e ao conhecimento dos princípios e dos programas de ação, códigos de conduta e políticas institucionais adotados pelas diversas instituições do trabalho relativamente à questão trabalhista local;
- f) à consolidação de espaço (institucional) de “diálogo social” e da “concertação social” entre todos os atores coletivos, públicos e sociais responsáveis pela organização do trabalho rural local (sindicatos fundadores do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista e as instituições/autoridades do trabalho locais) orientados para a busca de soluções para questões trabalhistas de relevante interesse público, coletivo e social;
- g) à participação dos sindicatos nos procedimentos cognitivos das instituições/autoridades do trabalho como forma de participação dos destinatários/afetados nos processos decisórios do Poder Público e na sua solução e dos problemas locais;
- h) à formulação de programas consensuais/interinstitucionais de ação conjunta diante de problemas que envolvam interesses coletivo, social e público; e
- i) à institucionalização e à implantação de formas preventivas e de meios não judiciais de resolução de conflitos (a conciliação, a mediação e a arbitragem) pelos sindicatos, com o apoio e cooperação das instituições/autoridades do trabalho.

As funções institucionalizadas para o alcance desse escopo compreendem-se pela assimilação dos princípios político-constitucionais da “governança” e da subsidiariedade ativa. Referem-se aos primeiros aquelas insertas nas alíneas “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i)” e aos segundos as referidas nas alíneas “a)”, “b)” e “c)”.

### 6.3.1 O princípio da “governança”

O esvaziamento da idéia da *participação* e as indefinições quanto ao alcance do que se compreende por democracia participativa justificam o uso da expressão “governança” nesta investigação, adotando a respectiva teoria como marco teórico da compreensão das funções concernentes às alíneas “d)”, “e)”, “f)”, “g)”, “h)”, “i)”, descritas no entróito do item 6.3.

Como assinalam Talmant e Calame, o conceito de *participação*, antes muito em voga, está contaminado por um vício congênito e não corresponde ao sentido de um diálogo verdadeiro, nem da elaboração de um projeto comum a partir da percepção que os afetados (“simples cidadãos”) têm de sua realidade cotidiana. Ao contrário, carrega o sentido de condução dos cidadãos “até o terreno da administração, fazê-los aderir ou participar na realização de projetos definidos pela administração com suas próprias palavras e com suas próprias categorias”. O sentido da participação que se elabora por intermédio do conceito de “governança” é o de um efetivo engajamento dos destinatários da ação pública em procedimentos discursivos preparatórios destas ações, não cabendo, portanto, na noção degenerada do termo “participação”.

A idéia de “governança” que orienta o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista constitui uma conseqüência inevitável da aceitação do paradigmas da razão dialógica e da complexidade como paradigmas complementares ao da filosofia da consciência e diz respeito à adoção de práticas institucionais coerentes com as premissas de uma gestão pública compartilhada entre sindicatos e instituições do trabalho em âmbitos locais e setoriais. A aceitação da complexidade do real implica desde logo reconhecer as diferenças e a irrepetibilidade das situações concretas e, por isso mesmo, sua irredutibilidade a padrões abstratos de intelecção. O fundo epistemológico desta concepção está na idéia de que a democratização da ação pública somente será possível se as autoridades do trabalho tiverem acesso ao conhecimento acerca da realidade dos destinatários de sua ação, em seus contextos singulares, complexos e irrepetíveis.

O modelo de racionalidade da filosofia da consciência que instrui a organização do trabalho respondeu por uma visão formal-positivista do direito e por seu modo operar, de um lado, e, de outro, presidiu o modelo de organização das instituições do trabalho, seus programas de ação e seus códigos de conduta, tudo conforme as idéias consentâneas ao pensamento político da época, no auge do sua versão cientificista. Já se demonstrou que a

persistência desse paradigma na base da organização do trabalho e da ação das instituições que lhe servem (públicas e sindicais) constitui um dos elementos “endógenos” da crise do sistema de relações de trabalho (cf. 6.1).

Por isso, a questão fundamental que subjaz aos desenvolvimentos desta investigação tem fundo epistemológico e pretende assentar as bases de um pensamento filosófico-constitucional que possa dar consistência à compreensão das atividades do Núcleo Intersindicais de Conciliação Trabalhista como concretização da idéia de democracia integral assentada na razão dialógica, nos princípios da complexidade e na idéia de cidadania ativa, os quais exigem nas relações Estado e sociedade uma maior densificação do princípio da dignidade humana, fundamento do Estado Democrático de Direito.

As contradições do modelo de racionalidade em que se baseia a organização social (exclusão ‘irreversível de um número cada vez mais elevado de pessoas, violência), econômica (aumento desocupação e da pobreza) e política (corrupção e incapacidade de legitimação de programas consistentes de concretização do projeto constitucional), bem como a insuficiência do modelo clássico de democracia, já se tornam visíveis ao cidadão comum que deslegitima cada vez mais a ação do Poder Público.

Dessa tendência também não se afasta o “microcosmo” da organização do trabalho, em que se denota insatisfação com sua incapacidade de conformar condutas e de reverter a função preponderantemente “simbólica”, que vem sendo cumprida pela ordem jurídica e pelas instituições do trabalho.

Sob o ponto de vista da operacionalidade do sistema jurídico e de suas instituições, a questão epistemológica tem enorme participação para a consumação deste estado de coisas, afetando profundamente a legitimidade e a “autoridade” das agentes públicos.

A idéia de “governança” alcança todas as dimensões do exercício do Poder Público, mas a dimensão que se põe em evidência nesta investigação é a da interpretação e da aplicação da norma jurídica, bem como dos demais procedimentos cognitivos acoplados a tais atos. Entre esses, aponta-se, especificamente, o ato de autoridade definidor do aspecto da realidade e dos fatos que serão considerados significativos para a aplicação da norma.

Com efeito, a teoria discursiva confere à ação pública seus fundamentos epistemológicos e a teoria da “governança”, o modo com que alcança na prática a concreção dos fundamentos político-constitucionais os valores éticos que fundamentam a República (art. 1º, CF/88) e a busca da efetividade dos direitos sociais. Ambas se compatibilizam na prática do conhecimento e da interpretação, quer seja dos fatos, quer seja da norma jurídica (cf. 6.2.3.3).

A crise dos pressupostos epistemológicos em que se sustentam as práticas jurídicas e institucionais, a incontornável relativização dos critérios de escolha entre alternativas plausíveis e o reconhecimento da interferência do sujeito cognoscente no objeto de conhecimento não passam mais ao largo dos atos cognitivos praticados pelas autoridades públicas, cujo *status*, por si só, já não mais assegura a inquestionabilidade de suas escolhas individuais. Em relação a tais escolhas, já não são mais suficiente os princípios de uma ética intencionalista cuja incoseqüência tem sido determinante do surgimento de referências éticas fundadas num ética de responsabilidade.

Dessarte, a democratização a que se referem os procedimentos institucionalizados no sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista não se prende à participação sindical em procedimentos relativos à *escolha de tomada de decisão política por instâncias governamentais* cujo exemplo mais significativo de transformação das práticas democráticas de governo é o orçamento participativo, mas ao momento subsequente à decisão constitutiva do direito, no que se refere à sua interpretação e aplicação da norma jurídica, em quaisquer das instâncias do poder estatal, sempre em consideração aos contextos particulares, locais/setoriais, de sua aplicação.

A reversão paradigmática tem em vista, prioritariamente, a constatação da existência de um elevado grau de não efetividade da legislação trabalhista; as distorções dos fins sociais da legislação e as contradições verificadas na sua aplicação em virtude das práticas contraditórias das diversas instituições do trabalho incidentes sobre uma mesma realidade; o conhecimento insuficiente da realidade em função de diagnósticos fragmentados, díspares e unilaterais dos contextos de aplicação; a ausência de participação dos trabalhadores e empresários nos processos cognitivos das autoridades públicas; e a contradição dos resultados da ação do Poder Público (das instituições do trabalho) com os objetivos da ordem jurídica e a inadequação da legislação do trabalho às particularidades da realidade local.

A idéia de “governança” (cf. 6.1.4), acoplada ao conjunto dos princípios que orientam a instituição e o funcionamento do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, tal como compreendida por Calame & Talmant<sup>646</sup>, é a que melhor explicita a dimensão pragmática da gestão da organização do trabalho e da administração da justiça, concebidas sob o enfoque dos paradigmas emergentes da razão dialógica e da complexidade. Estes paradigmas, conforme os desenvolvimentos teóricos realizados em torno da indissociabilidade entre democracia e a epistemologia (cf. 6.2), refletem nas práticas

---

<sup>646</sup> Cf. CALAME, Pierre; TALMANT, André. *A questão do Estado no coração do futuro*. Trad. Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis: Vozes, 2001.

administrativas e jurisdicionais, e estes reflexos constituem o conteúdo e sentido com que se emprega, nesta investigação, o termo *governança*.

Os modelos de participação sindical em procedimentos governamentais e todas as formas legalmente previstas de representação sindical em tais procedimentos não contemplam de modo algum a participação dos atores locais nestes processos de tomadas de decisão – na condição de seus destinatários –, nos níveis em que se realiza a interface entre ação pública e as realidades locais, na sua concretude.

Na tradição da democracia formal, os procedimentos dialógicos se operam nas instâncias que ocupam as cúpulas governamentais e sindicais, que, do “alto”, traçam concertações que resultam em direcionamentos centralizados, abstratos e uniformes, a serem observados pelas instâncias inferiores, sob forma de regulamentação ou outros atos performativos das práticas nos níveis inferiores, pretensamente legitimados pela interação artificial entre as cúpulas governamental e sindical, restritas ao âmbito do Poder Executivo.

Em termos de uma epistemologia fundada no princípio da complexidade e da razão dialógica, esta estrutura persiste ainda autoritária e antidemocrática porque segue o padrão racionalista de abstração e de “representação”. Com efeito, são os pressupostos neoparadigmáticos de uma concepção integral e substantiva da democracia que guardam coerência com os fundamentos da organização da sociedade brasileira presentes na Constituição de 1988.

A assimilação dos paradigmas emergentes impõe a assertiva de que somente é possível conceber como democrática uma organização do trabalho na qual os destinatários da ação pública tenham participação efetiva nos processos cognitivos teóricos e práticos nos quais as autoridades decisoras baseiam suas decisões, segundo um princípio de complexidade que reconhece a complexidade dos contextos de aplicação e do ato construtivo da *eleição* dos fatos e das normas sujeitos a interpretação, com os quais se opera a *subsunção*.

Os espaços institucionais – processos judiciais e administrativos – hoje existentes são insuficientes para gerar uma efetiva democratização dessas relações. Primeiramente, tais procedimentos são formais e operam segundo o paradigma simplificador, fragmentador e reducionista da realidade, não permitindo, de modo algum, uma compreensão abrangente dos contextos em que se verificam as situações em relação às quais se encetam as decisões públicas. Ao depois, o paradigma da filosofia da consciência é que dá sustentação à idéia presumida de que as autoridades públicas, como sujeito “cognoscente” solipsisticamente consideradas, têm condições de acesso privilegiado à realidade, à verdade e à correção normativa de distorções.

Os procedimentos institucionais burocrático-formais e o processo judicial acabam por privilegiar as relações individuais, vistas de modo descontextualizado e abstraído de uma visão totalizadora de seus contextos. Por isso, são incoerentes com a idéia de uma democracia substantiva fundada nos pressupostos da intersubjetividade e da complexidade, quer seja do ponto de vista do procedimento, quer seja do ponto de vista da efetividade dos direitos.

### 6.3.1.1 A essencialidade da função emancipatória da democracia

No plano da filosofia política, várias são as correntes contemporâneas que convergem para uma nova abordagem da democracia de modo a transcender a perspectiva epistemológica iluminista-essencialista, que não mais responde positivamente pelos grandes problemas contemporâneos. Os projetos liberal e socialista e todas as suas formas de expressão política não afastaram os espectros sombrios de uma desagregação da sociedade humana numa perspectiva histórica futura, a exemplo das questões cruciais apontadas por Karl-Otto Apel concernentes às questões bélica, alimentar e ecológica. Não se trata de um determinismo trágico, mas de um realismo motivador de novas posturas e de uma ética global e local de responsabilidade e solidariedade.

O modelo universalista de racionalidade faz com que tais questões não sejam percebidas como uma questão de cada um, porque ela se entrega a uma “mente” iluminada (seja instituição ou seja qualquer fonte de poder, institucionalizada ou não) baseada no subjetivismo solipsista capaz de emanar verdades universais. E, por isso mesmo, os demais viventes se acomodam a uma atitude alienante impeditiva da assunção de um papel reflexivo, ativo e responsável, diante das circunstâncias imediatamente dependentes da ação de cada um.

Esta epistemologia trata, o sujeito unitário como fonte última de inteligibilidade e afirma a validade abstrata universal de todo conhecimento. Ocorre que “em todas as afirmações de universalidade se esconde uma negação do particular e uma recusa à especificidade”.<sup>647</sup>

A idéia de uma “cidadania universal” é especificamente moderna e depende de se definir acerca da necessária opção ética de saber se *os homens nascem livres e iguais ou se são naturalmente iguais*. Nasce da concepção de que todos os indivíduos nascem livres e

---

<sup>647</sup> MOUFFE, *O regresso do político*, 1996, p. 26.

iguais. Porém, “nenhum indivíduo está naturalmente subordinado a qualquer outro”, de modo que “todos devem ter uma posição pública de cidadãos que suporte o seu estatuto de autonomia”.<sup>648</sup>

Para o racionalismo universalista individualista subjetivista o “indivíduo” é, paradoxalmente, uma categoria universal; mas, ao contrário, o indivíduo é um homem.

Uma democracia formal, conceitual, fundada nesta abstração importa em perene submissão incondicionada dos indivíduos ao poder e, portanto, uma submissão deslegitimada, do ponto de vista de uma compreensão não falaciosa da idéia fundante de que “todo o poder emana do povo”.<sup>649</sup>

A epistemologia oriunda do subjetivismo solipsista da filosofia da consciência é que foi capaz de conceber a idéia de “povo” enquanto totalidade possuidor de um “corpo unitário” e dotado de uma “vontade unitária”.

O ponto fundamental a ser destacado, em coro com o pensamento de Friedrich Muller<sup>650</sup>, é que a teoria jurídica da democracia baseada no modelo universalizante encobre a distinção entre retórica ideológica e democracia efetiva. O tratamento do conceito de povo como bloco abstrato, ocultando o sujeito (cidadania) como categoria inalienável, foi a fonte de totalitarismos de um número considerável de regimes políticos.

Esse artifício racionalista não resiste à reflexão crítica pós-metafísica engendrada depois do renascimento da filosofia, que tem como ponto de partida a linguagem humana inaugurada por Karl-Otto Apel. O homem, dotado de linguagem, vive na linguagem e se constrói juntamente com os outros na linguagem. Nenhum indivíduo é por si mesmo, não se alienando no outro. É somente a partir do outro que ele toma consciência de si mesmo. A razão é naturalmente dialógica, e a linguagem antecede à consciência, porque lhe fornece seus primeiros conteúdos. Não há pensamento vazio, bem como não existem idéias ambulantes despregadas do sujeito.

Por isso, não é possível mais hoje falar em democracia que tenha por fundamento a dignidade da pessoa humana sem fundamentá-la na filosofia da linguagem. O abstracionismo oriundo da filosofia da consciência produziu a democracia clássica formal, que teve função emancipadora de extraordinária importância para a história da humanidade, rompendo grilhões do absolutismo e da sociedade de castas. No entanto, essa emancipação restringiu-se a um segmento social – precisamente, a burguesia, cujos princípios de igualdade,

---

<sup>648</sup> MOUFFE, *O regresso do político*, 1996, p. 26.

<sup>649</sup> MOUFFE, *O regresso do político*, 1996, p. 26.

<sup>650</sup> MÜLLER, Freiderich. *Quem é o povo?* Trad. Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000, *passim*.

na prática, não lograram impedir que sob seus valores liberais convivessem durante mais de um século com a escravidão, sem que este fato, de modo algum, tenha desencadeado nenhuma reação revolucionária.

No contexto do mundo contemporâneo, a *democracia formal* não pode mais cumprir uma função emancipatória, mas tão-somente uma função ideológica, na qual se encontra toda forma de dominação e de apropriação privada do público, tudo em nome do “público”. A forma mais cínica deste modelo é a exacerbação da corrupção.

A retórica ideológica da democracia se reproduz no sistema jurídico, na medida em que se lhe confere uma função não emancipatória, mas tão somente de manutenção do *status quo*, mediante a estabilização de expectativas. Esse modelo se reproduz, naturalmente, no campo específico desta reflexão, o da organização do trabalho, em que o acentuado déficit de efetividade denuncia a função meramente retórica e ideológica dos direitos. A compreensão da lei e do sistema de organização do trabalho, da função social das instituições e do papel social dos agentes do Poder Público, abstratamente assim compreendidos, não cumpre mais que uma função “fabuladora”<sup>651</sup>, segundo os parâmetros de racionalidade da filosofia da consciência.

#### 6.3.1.2 A busca do fundamento da “governança” na filosofia da linguagem

A assunção da perspectiva epistemológica da razão dialógica, com assento nas premissas da filosofia da linguagem e da complexidade como critério de observação e detecção do real, importa uma nova dimensão da democracia em todos os sentidos, para abranger a participação do cidadão em quaisquer práticas de poder das quais seja ele destinatário, na condição de sujeito que suporta as conseqüências da ação pública.

No plano político-constitucional, significa compreender o conceito de povo como povo-ativo e povo-destinatário, atendendo-se aos princípios basilares do Estado Democrático de Direito, no qual a necessidade da legitimação democrática se estende a todo detentor do Poder Público de qualquer de suas esferas, dado que o paradigma da razão dialógica não autoriza nem legitima a razão de um ou de alguns poucos transformar-se em razão universal em relação aos muitos e aos destinatários de sua ação.

---

<sup>651</sup> ROOS, Alf. *Towards a realistic jurisprudence (a criticism of the dualism in law)*. Darmstadt:Scientia Verlag Aalen,1989,*passim*. \_\_\_\_\_. *Direito e justiça*. Bauru: Edipro, 2003.

Do ponto de vista epistemológico, a compreensão do sentido da “governança” não se pode dar segundo os pressupostos filosóficos e epistemológicos metafísicos de fundamentação e do exercício do Poder Público, mas segundo os parâmetros da filosofia da linguagem, que compreende a linguagem como constitutiva da realidade e das relações intersubjetivas. Compreende-se a racionalidade comunicativa “como a estabelecida por sujeitos lingüísticos (Estado *versus* cidadão) envolvidos numa prática lingüística cujo único objetivo é o entendimento/consenso”.<sup>652</sup>

A democracia representativa, ou participativa institucional, é incapaz de dar respostas públicas satisfatórias ao tema da participação popular na administração pública, principalmente em razão da inexistência de qualquer espaço institucional de comunicação entre a sociedade e o Poder Público, inclusivamente o Poder Judiciário.

O sentido epistemológico de “governança” compreende a gestão pública em termos comunicativos, na qual se assegura aos destinatários da ação pública – em qualquer de seus níveis e esferas de Poder Público – o direito de deduzir em procedimentos discursivos e diante da autoridade pública local suas pretensões de verdade.

No paradigma do exercício comunicativo do poder, o imperativo categórico kantiano não mais prevalece como pressuposto da ação dos titulares do Poder Público, uma vez que a validez de seus fundamentos, motivos e argumentos passa a ser posta à prova em procedimentos discursivo-argumentativos, nos quais as pretensões de validade de cada um dos participantes e interessados concorrem para a busca do melhor argumento que possa fundamentar a celebração de racionais que sirvam de referência para as práticas institucionais (sindicatos e instituições públicas do trabalho).<sup>653</sup>

De certo modo, essa visão compatibiliza-se com o pensamento de Boaventura Sousa Santos, na medida em que reintroduz o senso comum na ciência e no âmbito da ação do Poder Público, rompendo com a tradicional distinção proveniente do que o sociólogo designa como *primeira ruptura epistemológica* promovida pela ciência e que corresponde ao banimento do senso comum, do conhecimento científico da modernidade, com o mais completo esquecimento de que ambos, ciência e senso comum são interdependentes.<sup>654</sup>

---

<sup>652</sup> LEAL, Rogério Gesta. Os pressupostos epistemológicos e filosóficos da gestão de políticas públicas no estado democrático de direito, *in*: LEAL, Rogério Gesta (Org.) *Direitos Sociais & políticas públicas – desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001, t.3, p. 42.

<sup>653</sup> LEAL, Os pressupostos epistemológicos e filosóficos ..., *in*: LEAL, *Direitos Sociais & políticas públicas ...*, 2001, t. 3, p. 845.

<sup>654</sup> SANTOS, *A crítica da razão indolente ...*, 2002, p. 107.

Alterando-se um dos termos do dígito conceitual, é cabível a afirmação de que ambos, ciência jurídica e senso comum, são interdependentes.

A extensão dos efeitos desta nova racionalidade às atividades de interpretação de normas e fatos e à atividade de definição do modo mais adequado de aplicação da norma em situações dotadas de elevado grau de complexidade e de interesse público e/ou coletivo (contextualizados), por se tratar de atividades eminentemente cognitivas, é um dos corolários desta inversão paradigmática.

A participação dos destinatários da ação pública nos procedimentos cognitivos teóricos decorre da circunstância de que fato e norma interagem, recíproca e conseqüentemente, no ato de atribuição de sentido ou de escolha entre alternativas de sentido por parte da autoridade decisora (teoria e práxis se constroem reciprocamente), não havendo, de modo algum, fundamento para a exclusão dos órgãos judiciais locais dos procedimentos discursivos e informais levados a efeito no Conselho Interinstitucional dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

A concepção instauradora da idéia do exercício comunicativo do poder elimina, também, a concepção fragmentadora e reducionista da distinção entre espaço público e espaço privado.<sup>655</sup>

### 6.3.1.3 O exercício comunicativo do poder e o princípio da autoridade

Aparentemente, a idéia do exercício comunicativo do poder mediado pelo sistema NINTER destitui do Poder Público as instituições e as autoridades públicas. Esta questão é por demais importante para a compreensão do sentido do exercício comunicativo do poder, o que requer, desde logo, uma distinção decisiva.

Não se trata de sujeição do Poder Público à autonomia coletiva ou privada, como se poderia objetar. Trata-se, em função da assimilação de novos paradigmas, da busca da verdade e da correção da aplicação do direito, o que implica uma interlocução cotidiana entre os atores sociais envolvidos na organização das relações de trabalho por setor de atividade ou região, com vistas à produção de melhores decisões públicas.

---

<sup>655</sup> LEAL, Os pressupostos epistemológicos e filosóficos ..., in: LEAL, *Direitos Sociais & políticas públicas* ..., 2001, t. 3, p. 44.

A idéia da abdicação pura e simples do poder em favor de consensos entre as autoridades públicas e os destinatários de sua atuação não é de modo algum sustentável. Trata-se da busca, em procedimentos discursivos (diálogo social), do melhor argumento relativo ao modo mais adequado de aplicação da lei a contextos locais, singulares, complexos de realidade, bem como da formulação consensual de programas interinstitucionais de ação com vistas à efetividade do sistema jurídico. Refere-se, portanto, à busca da convergência das vontades pública e coletiva quanto aos diagnósticos, pressupostos, programas de ação e atuação das respectivas instituições, sem comprometimento dos atos de autoridade próprios às competências próprias de cada instituição pública participante do diálogo social.

O princípio de democracia integral, compreendido a partir do pressuposto da natureza dialógica da razão, requer, insubstituivelmente, a participação dos afetados, para se caracterizar a prática da democracia substancial, integral e promotora da cidadania. O exercício fundamentado da vontade que orienta a decisão pública torna-o indissociável dos atos cognoscitivos nos quais se baseia. Ora, toda cognição monológica antecedente aos atos de decisão é ilegítima e antidemocrática, porque é realizada por um único indivíduo – à diferença de que ocupa um posto de autoridade –, segundo o modelo de racionalidade da filosofia da consciência. Esse artifício somente é possível perante a ficção racionalista, que personifica o Estado num ato de abstração que o distingue do sujeito que age em seu nome, mas toma como seus os atos deste. A decisão monológica, como expressão da “soberania”, somente é legítima se acionada em razão descumprimento de posições assumidas no diálogo e na concertação social, ou da recusa ao diálogo e ao cumprimento da lei.

Essa compreensão do princípio de democracia refere-se, prioritariamente, à participação dos afetados nos processos cognitivos precedentes à prática de qualquer ato de autoridade, especialmente o conhecimento da realidade sobre a qual recairão os efeitos de suas decisões, além do diálogo e da concertação social acerca do modo mais adequado de se cumprir a legislação diante de contextos locais/setoriais, singulares, complexos e irrepetíveis.

Em termos pragmáticos, o princípio da “governança” na gestão local/intercategorial do sistema de relações do trabalho e da administração da justiça implica:

- a) o compartilhamento de responsabilidades sociais;
- b) a necessidade da adaptação dos serviços públicos às necessidades de uma sociedade em movimento;
- c) a necessidade de adequação dos procedimentos destinados à inteligibilidade da realidade aos paradigmas da complexidade e da razão dialógica;

- d) o compartilhamento das diferentes concepções e diagnósticos provenientes dos diversos segmentos e dos atores da organização do trabalho, nos níveis locais e/ou setoriais; e
- e) a necessidade da superação das incoerências entre as ações das diversas instituições do trabalho decorrentes do fracionamento da realidade a partir da especialização de competências institucionais, cuja atuação incida sobre uma mesma situação-problema ou sobre um mesmo contexto de realidade.

Em suma, nas questões cujo interesse público, social e coletivo, assim reconhecido pelo conjunto das instituições locais, a dimensão cognitiva da ação pública resolve-se pelo diálogo social promovido pelo NINTER, aqui eleito como o espaço institucional destinado à sua realização (Conselho Tripartite/Interinstitucional do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista), reservando-se à autoridade pública o ato de vontade que se materializa no gesto oficial de escolha entre alternativas pertinente a toda decisão, cuja fundamentação evocará elementos de convicção extraídos do conhecimento produzido e assimilação nestas interações (cf. 5.1).

#### 6.3.1.4 “Governança” local e o princípio da complexidade

Essa perspectiva enfatiza o “local” onde se verificam as relações de trabalho e as questões trabalhistas a serem enfrentadas pelas instituições do trabalho e as autoridades diretamente implicadas na sua resolução, ao lado dos atores locais destinatários da ação pública. Na mesma medida em que se verifica a ascensão das questões a serem resolvidas até os escalões intermediários ou superiores da organização pública do trabalho, também se vai desaparecendo a percepção da realidade na sua dinâmica e complexidade, de tal modo que o processo decisório se torna cada vez mais distante dos contextos de realidade e, por isso mesmo, artificial e abstrato, elementos agravantes das conseqüências sociais da ação pública (cf. Capítulo 3). A introdução do *pensamento complexo* na gestão pública reconhece a influência dos contextos de realidade, em sua especificidade, na formulação do conhecimento que orienta a ação pública (e a ação coletiva), a partir da relação reciprocamente construtiva entre o Poder Público e a sociedade. A apreensão de tais contextos pela identificação, o mais possível, do conjunto das variáveis que os compõem explicita a necessidade do reconhecimento da possibilidade de se alcançar os fins sociais da lei por múltiplos caminhos,

no roteiro de uma permanente adequação da ação pública aos contextos locais. O pensamento complexo não prioriza a abstração e as formas, mas articula-as com as realidades locais de modo a considerar suas singularidades e as exigências de reconstrução conjunta, coerente e criativa da ação pública proveniente das diversas instituições cuja atuação lhes repercute.

Em conseqüência, o sistema de relações de trabalho passa a implicar a necessidade da destinação de um espaço institucional apto a abrigar o diálogo e a concertação social entre os sindicatos e as instituições do trabalho, que não podem ser rotulados no âmbito da dicotomia público/privado ou público/coletivo, sendo nesta perspectiva que o sistema NINTER apresenta-se também como um instrumento da “governança” local.

Essas considerações fundamentam a inclusão da administração da justiça como objeto do diálogo e da concertação social, que caracterizam o conceito de “governança”, uma vez que a resolução dos conflitos é compreendida e promovida nos contextos singulares das realidades locais. A questão da justiça não se resume, assim, ao exercício da jurisdição em sentido estrito se se admitir que no Estado Democrático de Direito o conjunto dos “poderes” públicos é co-responsável pelo alcance do projeto de sociedade estabelecido constitucionalmente. No campo dos conflitos sociais, a sociedade brasileira tem como *valores supremos* a harmonia social e a solução pacífica das controvérsias. A participação social do magistrado no exercício da cidadania, especialmente como um dos atores do diálogo e da concertação social, em colaboração com a gestão e o aprimoramento dos meios judiciais e não judiciais de resolução dos conflitos, tendente ao seu aprimoramento, à convivência e ao estabelecimento de uma relação de intercomplementaridade, segundo um princípio de coexistencialidade, é coerente com o exercício de um ativismo judicial moderado e com os princípios e valores que fundamentam o Estado brasileiro. A concepção de políticas jurisdicionais locais orientadas para a colaboração da Justiça na gestão de meios de resolução dos conflitos e na formulação de estratégias, para torná-los eficientes e eficazes na persecução da harmonia entre os atores sociais e da efetividade dos direitos sociais, confere à Justiça um relevante papel na edificação do projeto de sociedade estabelecido pelo povo brasileiro da Constituição.<sup>656</sup> A disponibilização, pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação

---

<sup>656</sup> Os posicionamentos, tradicionalmente de vanguarda, vindos das políticas associativas de alguns segmentos do setor público ainda não lograram uma reflexão paradigmática acerca da crise da organização do trabalho. A Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho, reiteradamente, tem proclamado as implicações políticas da atividade judicante e bem compreendido a necessidade de se repensar as funções do Estado, bem como ressaltado categoricamente a ação política dos juizes nas sua atuação profissional, inclusivamente na prática da jurisdição *stricto sensu*. Nem a jurisdição, nem a militância associativa dos magistrado lograram ainda proceder à crítica do padrão de racionalidade da razão instrumental-solipsista e dele desvencilhar-se para estabelecer padrões emancipatórios concretos, efetivos e não fabulatórios de jurisdição. Seguem pretendendo ter uma relação instrutivo-paternalística em relação à sociedade, nem sempre conseguindo desvencilhar-se de propensões

Trabalhista, de meios não judiciais de resolução de conflitos a serviço das respectivas categorias faz emergir, inexoravelmente, a questão da compatibilização entre os meios judiciais e os não judiciais. A coexistencialidade entre estes conduz necessariamente à idéia de gestão compartilhada desses meios, a fim de se assegurar a coerência, a racionalidade e a harmonia entre as práticas respectivas.

A dimensão local da “governança” não perde, contudo, a dimensão da totalidade dos princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais concernentes à organização do trabalho; tão somente adequa os procedimentos cognitivos relativos à sua operacionalização aos paradigmas da razão dialógica e da complexidade (cf. 6.2.3 e 6.2.4). Trata-se da integração harmônica entre o todo e as partes, do equilíbrio entre a unidade e a diversidade, segundo o *slogan* anglo-saxão do “pensar globalmente, agir localmente”.

#### 6.3.1.5 Ética de inteligibilidade

Uma nova ética de responsabilidade se coloca no lugar da ética intencionalista forjada no modelo da filosofia da consciência e no individualismo que descarta as conseqüências sociais da ação humana (e da ação pública). A idéia de “governança” associa-se à ética de responsabilidade e procura dar conta das conseqüências da ação pública, e por isso inclui nas suas práticas uma ética de inteligibilidade.

Por implicar o conhecimento da realidade local e das conseqüências da ação pública segundo uma ética de responsabilidade de todos os envolvidos, tem-se como aspecto decisivo, ou como *condição de possibilidade* da “governança”, a *elucidação do real*. Essa elucidação do real inicia-se pela própria decodificação da burocracia das instituições, segundo um princípio de transparência e de ética da sinceridade basilares para um diálogo social profícuo, não marcado pela artificialidade e pela desconfiança oriunda de posturas defensivas

---

decorrentes de uma compreensão unilateral da questão do trabalho e dos problemas da sociedade, bem como do modo como resolvê-los em função de desideratos, consciente ou inconscientemente, corporativos. No momento em que o discurso em torno do diálogo e da aproximação entre a Justiça e a sociedade se transforma em estratégia de afirmação de um discurso não produzido dialogicamente, a magistratura acaba tendo que enfrentar a mesma desconfiança e reação deslegitimadora dos demais segmentos da sociedade, inclusivamente o setor político. Assim, a grandiosidade das ações e das pretensões políticas da magistratura assumem essa dimensão política apenas auto-referencialmente e com pouca ressonância interventiva e contributiva no enfrentamento dos problemas sociais que lhe dizem respeito. Cria-se para o interior do próprio sistema destas instituições um mundo imaginário, autopromocional, gigantesco, que sobrevive do êxito de certas políticas corporativas e da luta por “causas sociais nobres” que, no entanto, não conseguem refletir nos códigos de conduta e no *modus operandi* das práticas jurisdicionais.

adotadas pelo setor público, o que permitirá numa avaliação auto-hetero-reflexiva dos aspectos institucionais geradores da *perversão burocrática* das regras a partir do confronto destas com a realidade e com os seus efeitos sociais.

O sentido dessa decodificação torna-se mais explícito quando se toma da teoria dos sistemas a metáfora da *black box* (caixa-preta) utilizada para enfatizar a “opacidade” dos sistemas sociais na relação de uns com os outros, de tal modo que cada sistema só conhece a si mesmo, uma vez que, ao “conhecer” exclusivamente com referência a pressupostos e códigos internos, torna-se uma incógnita para os demais. É assim que Niklas Luhmann entrega a construção do sentido da realidade a cada um dos sistemas integrantes da sociedade, o qual torna-se inacessível a todos os demais. E, mais do que isso, preconiza, *ipso facto*, a própria “incognoscibilidade da realidade em si”.<sup>657</sup>

A idéia de “governança” condiz, no entanto, com o conceito de *sistema aberto*, desenvolvido por Edgar Morin, que aqui subsidia a compreensão deste conceito com a idéia de que “a inteligibilidade do sistema deve ser encontrada não apenas no próprio sistema, mas também na sua relação com o meio ambiente, e de que esta relação não é uma simples dependência; ela é constitutiva do sistema”.<sup>658</sup> Essa noção bem traduz a ampliação epistemológico-paradigmática adotada pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e equivale a atribuir ao conceito de sistema aberto um valor paradigmático e a dispensar a noção de sistema fechado, porque na clausura sistêmica a concepção do objeto (realidade) implica “uma visão de mundo classificadora, analítica, reducionista, numa causalidade linear”.

Do ponto de vista epistemológico, a prática da “governança” implica uma “ética da inteligibilidade”<sup>659</sup>, a ser assumida pelos atores responsáveis pela edificação do sistema NINTER, que, nesse sentido, representa um lugar de intercâmbio, de liberdade e de invenção entre as instituições, elidindo a setorialização das questões trabalhistas e uma compreensão “míope” ou mais apropriadamente “autista”<sup>660</sup> da realidade. Trata-se, portanto, do compartilhamento das “diferentes leituras” da realidade feitas sob a ótica de cada “observador institucional”. Este esforço comum de inteligibilidade é preliminar à capacidade de

<sup>657</sup> AMADO, A sociedade .... In: ARNAUD; LOPES JR., *Niklas Luhmann: do...*, 2004, p. 324.

<sup>658</sup> MORIN, *Introdução ao pensamento complexo*, 2005, p. 22.

<sup>659</sup> CALAME; TALMAN, *A questão do Estado no coração do futuro*, 2001, p. 62.

<sup>660</sup> Habermas define o “autismo” como a perda da capacidade de se comunicar entre os sistemas funcionais em virtude da criação códigos e semânticas próprias não traduzíveis entre si, o que limita os sistemas à observação mútua, permanecendo auto-referencialmente fechados em relação aos demais sistemas. Cf. HABERMAS, *Direito e democracia* – entre ..., 1997a. v.I, p. 65. As instituições –, no caso, as do trabalho –, ao operarem e ao desenvolverem

formulação de projetos interativos e da ação conjunta no enfrentamento das questões trabalhistas locais (ofensas coletivas a direitos sociais, conflitos individuais concernentes a direitos homogêneos violados, conflitos coletivos, inadequação normativa frente a questões locais específicas, ações institucionais contraditórias relativas a uma mesma situação e outras).

Essa perspectiva abandona a tese de um “Estado fiador da elucidação do real”<sup>661</sup> para transformá-lo em fiador de um diálogo autêntico, no exercício dos poderes que passaram a conferir-lhe o dever de dialogar com os cidadãos e com a sociedade. Os cidadãos agentes do Poder Público de carreira permanente assumem uma responsabilidade maior neste projeto de democracia integral, considerando-se o conjunto das informações de que passaram a dispor, a natureza das funções exercidas e o resíduo de legitimidade de que são depositários.

### 6.3.2 O princípio da subsidiariedade ativa

O princípio da subsidiariedade é, essencialmente, uma técnica de efetividade do princípio da dignidade humana. Assegura às comunidades menores o direito de fazer por si mesmas tudo o que estiver a seu alcance, cabendo às instâncias mais amplas e superiores da organização social exclusivamente aquilo que escapa à capacidade das primeiras.

No Estado de Direito, democrático e pluralista, organizado sob a égide dos princípios da dignidade humana, da cidadania e da autonomia coletiva, cabe aos sindicatos o direito-poder-dever de autogestão da organização do trabalho e da administração da justiça no respectivo âmbito representação e, do mesmo modo, de participação em todas as esferas de atuação do Poder Público.

Sem embargo, a trajetória da estrutura e da cultura sindicais, modeladas em conformidade com o paradigma autoritário-intervencionista-estatocêntrico do Estado Novo para uma conformação democrática, pluralista e participativa, requer, além da vontade deliberada das autoridades do Poder Público e dos sindicatos de promover esforços conjuntos nesta direção, a presença de uma instituição mediadora desse processo que seja apta a promover o diálogo e a concertação social, à qual o conjunto de todos os atores da organização do trabalho empreste reconhecimento, credibilidade e legitimidade.

---

seus códigos e modos de operar próprios alheios aos da demais, incorrem neste enclausuramento e vêem o mundo de seu modo, ignorando a situação dos destinatários de sua atuação e as conseqüências sociais de sua ação.

<sup>661</sup> HABERMAS, *Direito e democracia* – entre ..., 1997a. v.I, p. 65.

Dessarte, Estado Democrático de Direito, ou Estado Democrático Constitucional, e Estado subsidiário são concepções de Estado que se harmonizam e se complementam na realização de um princípio de democracia integral, de sorte que uma noção pressupõe a outra.

Dentre os diversos enfoques de compreensão do *princípio da subsidiariedade*,<sup>662</sup> elegeu-se aqui o da participação das organizações sociais na realização de objetivos e funções públicas, com o fim de prestigiar a dignidade humana e a cidadania, que se encontram na base do princípio.

O princípio da subsidiariedade ativa articula-se, no plano geral, com o princípio constitucional do pluralismo, para se afirmar a possibilidade da coexistência entre diversos modos de se alcançar o projeto constitucional da sociedade brasileira. A consideração da harmonia entre estes princípios, no campo específico da organização do trabalho, conduz ao necessário reconhecimento da possibilidade de se dar efetividade à legislação trabalhista de modos distintos e adequados às exigências dos contextos específicos de realidade:

As democracias de poder aberto não podem aceitar o entendimento schmittiano de que os interesses da sociedade colidem ou são incompatíveis com os interesses superiores do estado. A auto-organização da sociedade não exclui o princípio da unidade política, desde que a unidade que se procura, por meio do consenso, é a que efetiva a pluralidade. A unidade na diversidade não suprime a estrutura social muitas vezes antagônica. Os conceitos de consenso e pluralismo são categorias gerais necessárias ao discurso político e normativo. *A legitimidade do conflito decorre da integração dos corpos intermediários, através do consenso e da tolerância, propiciando o máximo de convivência comunitária* (grifo posterior).<sup>663</sup>

E, mais adiante:

O controle do Estado sobre as comunidades que existem no mesmo, nas diversas modalidades de seu exercício, não pode implicar formas de poder discricionário. Qualquer tipologia de controle implica, para a conciliação com o princípio da subsidiariedade, situações que propiciam colaborações entre o Estado, as comunidades menores e os organismos particulares, é um fenômeno inerente à aplicabilidade do princípio da subsidiariedade. O Estado não pode ser considerado como corpo estranho, no qual os cidadãos são vistos burocraticamente. Suas atividades precisam ser compreendidas, em relação às comunidades menores e aos particulares.<sup>664</sup>

Esta versão contemporânea do princípio da subsidiariedade, de elevado alcance administrativo e social, apreende as relações horizontais de distribuição de competências entre

---

<sup>662</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade – conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 7.

<sup>663</sup> BARACHO, *O princípio da subsidiariedade ...*, 1997, p. 6.

<sup>664</sup> BARACHO, *O princípio da subsidiariedade ...*, 1997, p. 40.

o Estado e os cidadãos, estabelecendo um novo equilíbrio entre o público e o privado. Essa concepção do papel do Estado se interpõe entre o liberalismo e o socialismo.<sup>665</sup> A subsidiariedade pressupõe o exercício da *cidadania ativa*<sup>666</sup> e importa na atuação ativa dos indivíduos e grupos sociais na organização do Estado e na execução das funções de interesse público, como forma de estabelecer uma relação construtiva e equilibrada entre a sociedade e o Estado.

Hodiernamente, o princípio da subsidiariedade põe em evidência a relação entre o Estado e os grupos sociais organizados, admitindo-se que “a idéia de subsidiariedade é utilizável em qualquer forma de exercício de autoridade, mesmo a mais simples”.<sup>667</sup> Entrementes, é em função do princípio da subsidiariedade que o Estado entrega a instituições comuns a incumbência de realizar tarefas que elas podem desempenhar com mais eficiência.<sup>668</sup>

O princípio da subsidiariedade, nesse ângulo de visada, converte-se, portanto, em princípio de operacionalização do princípio soberano da dignidade humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. A dignidade humana, como princípio informativo da organização do Estado brasileiro e na condição de norma constitucional superior, fundamenta o direito dos cidadãos/afetados/destinatários à participação nos processos decisórios das instituições/autoridades públicas, nos planos político e epistemológico (cf. 6.2). No âmbito da organização do trabalho, esta dimensão pragmática do princípio da dignidade humana exsurge com maior nitidez, na medida em que a autonomia coletiva constitui direito fundamental dos sindicatos para a promoção da defesa dos direitos e interesses coletivos das respectivas categorias.

O princípio de democracia inscrito na Constituição (art. 1º, parágrafo único, CF/88) tem configuração e aplicação específica no campo da organização do trabalho, quando, na sua compreensão, leva-se em conta os princípios da autonomia coletiva e o da dignidade humana. A conjugação desses princípios permite uma compreensão distinta e abrangente das relações coletivas e das relações entre os sindicatos e o Poder Público.

Proveniente da ética social cristã<sup>669</sup>, o princípio da subsidiariedade ingressou na teoria política ao longo da evolução das formas de estado e de sua complexização.

---

<sup>665</sup> BARACHO, O *princípio da subsidiariedade* ..., 1997, p. 6.p. 63.

<sup>666</sup> BARACHO, O *princípio da subsidiariedade* ..., 1997, p. 63.

<sup>667</sup> BARACHO, O *princípio da subsidiariedade* ..., 1997, p. 61.

<sup>668</sup> BARACHO, O *princípio da subsidiariedade* ..., 1997, p. 72.

<sup>669</sup> HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. Trad. Tito Livio Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 142 e ss.

David Held registra que a partir dos anos 1960 as teorias críticas da democracia emergentes denunciaram a sobrecarga dos governos democráticos e a crise de legitimação. O Estado de bem-estar assumiu incomensuráveis responsabilidades, decorrentes: do aumento das expectativas de melhorias sociais, do declínio da deferência e respeito pela autoridade e pelo status, do descumprimento das promessas sociais, das pressões sociais sobre os governos, das promessas políticas infundadas para a máxima obtenção de votos, da ineficiência do Estado ante o incremento dos gastos públicos e da inflação, e do avanço do Estado e posterior recuo da esfera individual. Além disso, o Estado passou a ter que decidir em favor de interesses econômicos e, ao mesmo tempo, parecer neutro perante os interesses de classe. Assumiu o encargo de organizar uma economia na qual se configura a apropriação privada de recursos socialmente produzidos. Passou, também, a sustentar a economia e a administrar os antagonismos de classe, assumindo responsabilidade por um contingente cada vez maior de setores da economia e da sociedade civil, expandindo progressivamente as suas estruturas administrativas (aumento do número de funcionários públicos), agravando sua complexidade interna. Tornou-se crescente a necessidade de melhorar a cooperação e de aumentar os orçamentos, o endividamento público e a cobrança de impostos. Tudo isso sem interferir no processo de acumulação de riqueza e ameaçar o crescimento econômico.

Tais paradoxos revelaram uma crise de racionalidade – detectada por Jürgen Habermas e Offe – ou uma crise de administração racional. Um governo de direita que vier a implantar políticas de redução drástica dos gastos corre o risco de um rompimento de larga escala (sindicatos e grupos de protestos). Um governo de esquerda, por seu turno, não pode minar a confiança nos negócios e enfraquecer a economia com políticas socialistas eficientes. A impossibilidade de atendimento dessas demandas, seguindo as alternativas disponíveis, pode conduzir o Estado a enfrentar uma “crise de legitimação e motivação”.

Guardadas as devidas proporções, a organização do trabalho brasileira padece de muitos dos fatores de deslegitimação referenciados à crise do Estado como um todo e, em muitos casos, contribui consideravelmente para suas estatísticas.<sup>670</sup> Obriga-se a gastos extraordinários com uma estrutura que, ao mesmo tempo, não pode funcionar com plena eficácia, eficiência e efetividade. Exatamente porque, pelo menos em parte, os direitos sociais “não podem” alcançar níveis máximos de efetividade “desequilibrando” em favor de políticas

---

<sup>670</sup> Cf. ÁLVARES DA SILVA, Antônio. *Reforma do judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004; ÁLVARES DA SILVA, Antônio. *Reforma da Justiça do Trabalho – comentários à proposta da deputada Zulaiê Cobra*. 2. ed. Belo Horizonte: RTM, 2000; ÁLVARES DA SILVA, Antônio. *Efetividade do processo do trabalho e a reforma de suas leis*. Belo Horizonte: Editora RTM, 1997.

sociais, aqueles parecem cumprir uma função “fabuladora” ou “simbólica”, ao mesmo tempo em que as instituições do trabalho não operam eficazmente na sua garantia, o que descaracterizaria a função política de sua declaração meramente formal-normativa. Resta então alimentar o círculo vicioso cuja ilustração contundente é a figura metafórica do “cão que corre atrás da cauda”. Para dar efetividade aos direitos trabalhista, apregoa-se a necessidade de multiplicação do aparato estatal, pois, para dar conta da efetividade de uma legislação que se cumpre por força de coerção, e não pela consciência e pela solidariedade entre classes, resta somente a ação coercitiva estatal para forçar a conformação da conduta de seus destinatários. Como o discurso público da escassez dos recursos necessários ao agigantamento da “máquina estatal” tem forte apelo ilocucionário (performativo), nasce o dilema insolúvel: a efetividade dos direitos depende do aparelhamento do sistema público de organização do trabalho, mas o recursos serão sempre insuficientes e a sua dotação segue sempre atrasada e aquém das necessidades. Resta, contudo, estimar até quando o resíduo de legitimidade das instituições resistirá às pressões sociais por coerência do setor público no que diz respeito ao cumprimento de suas promessas e de seu modo de operar.

A lacuna das teorias da democracia “integral” e “radical” quanto aos aspectos pragmáticos e operacionais do Poder Público pode ser preenchida pela teoria da subsidiariedade ativa, enfatizando-se os aspectos relativos ao modo de concreção das democracias constitucionais.

Os estudos de Otfried Öffe abrem uma clareira para que se possa assumir a relevância deste princípio na teoria do Estado brasileiro. A ampla descrição histórica e argumentativa acerca dos seus múltiplos sentidos aponta para a necessidade da sua revalorização e demonstra a sua compatibilidade com a democracia participativa.<sup>671</sup>

O princípio da subsidiariedade não só tem lugar como é necessário nas democracias sociais, que exigem dos Estados responsabilidades positivas crescentes e tem absorvido, de modo centralizador, a responsabilidade de executar as necessidades sociais institucionalizadas, exigindo, com o passar do tempo e com a multiplicação de demandas sociais, o sangramento financeiro dos setores sociais de onde emanam os recursos para fazer frente a tais promessas.

Como forma de viabilização do Estado e de suas promessa, a gestão subsidiária da sociedade deve ser estimulada, mediante a coordenação das atividades dos particulares em conformidade e em coexistência com as funções e com o interesse público. Torna-se

---

<sup>671</sup> OFFE, Claus. *Trabalho & sociedade – problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991, p. 142-158.

necessário o chamamento das comunidades e dos grupos intermediários a cumprir tarefas para as quais estejam aptos a realizar, reforçando-se seu poder de “auto-ajuda”, autodeterminação e o sentimento de auto-estima e de dignidade humana, a partir do exercício ativo da cidadania.

A transposição desse princípio, conjugada com o princípio da participação e o do pluralismo, para o campo das relações sindicais implica o reconhecimento da possibilidade jurídica de os sindicatos instituírem, por si mesmos e até o limite de sua aptidão para fazê-lo, subsistemas de organização de trabalho adequados à realidade e ao contexto em que vivem as respectivas categorias, desde que com obediência aos princípios constitucionais concernentes ao princípio do solidarismo democrático.

É nessa perspectiva que se compreende que o princípio de subsidiariedade conecta-se, portanto, com o princípio de governança, que informa o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, o qual permite a ampliação das funções sindicais propugnada por estas instituições nos limites estabelecidos na Constituição para o exercício da autonomia coletiva. Ao Estado incumbe, neste caso, agir, desde que sua atuação seja *necessária* e conforme a “cláusula do melhor” (desde que o Estado faça melhor) em relação à atuação sindical, segundo um imperativo da proporcionalidade, sem se resvalar para o *paternalismo*:

Competências estatais são legítimas apenas naqueles casos e apenas à medida que indivíduos e unidades sociais pré-estatais carecem de ajuda. E no âmbito de um Estado hierarquizado, as competências devem ser abordadas tão mais na base quanto fizer bem à última instância legitimadora, os indivíduos.<sup>672</sup>

Dois aspectos merecem destaque nesta referência. A subsidiariedade opera também em relação às esferas internas do poder. A autoridade superior somente opera em caso de necessidade da ajuda por parte da autoridade local. Este aspecto ressalta a concepção de Canotilho, para quem o princípio da subsidiariedade assegura a participação das populações na defesa e a prossecução dos seus interesses, no sentido da *administração autônoma democrática*, que se conecta com o *princípio da desburocratização*.<sup>673</sup>

Em outros termos e sob a ótica do solidarismo social garantista, o Estado preocupa-se com o “que deve ser feito” – portanto, com os seus fins. No Estado subsidiário, focaliza-se ainda a questão relativa a “quem se incumbirá de realizar” esses fins.

<sup>672</sup> OFFE, *Trabalho & sociedade ...*, 1991, p. 158.

<sup>673</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 346: “As comunidades ou esquemas organizatórios-políticos superiores só deverão assumir as funções que as comunidades menores não podem cumprir da mesma forma ou de forma mais eficiente”.

É precisamente nessa ótica que o princípio da subsidiariedade dá seu contributo para a compreensão das funções do Conselhos Tripartites dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, em cuja atuação sobressai a autonomia coletiva, além da integração e da interação entre os sindicatos e o Poder Público, sob as perspectivas da subsidiariedade e da participação.

### 6.3.2.1 O Estado democrático subsidiário

O princípio da subsidiariedade é, em primeiro lugar, aquele que guarda correlação com várias temas.<sup>674</sup> Está relacionado ao tema do federalismo e ao da descentralização do poder dos governos centrais, em favor dos governos locais (“*competências compartilhadas*”), sendo este o aspecto em que apresenta aplicação mais visível e de fácil apreensão, ao se referir a uma “técnica” de distribuição do poder governamental nos diversos níveis de governo: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.<sup>675</sup> É nesta linha que se desenvolvem os estudos acerca do municipalismo.<sup>676</sup>

O conceito tem como idéias básicas a noção de comunidade e a de eficiência. Suas origens mais consistentes remontam-se a Aristóteles e à doutrina social da Igreja, desenvolvida em torno do papel das instituições e do bem comum. Relaciona-se com a definição do “paradigma ordenador da sociedade civil, do estado social e da repartição de competência e a relação entre Estado e sociedade”.<sup>677</sup>

A consideração filosófica subjacente ao tema é de cunho pluralista. Admite-se a possibilidade de uma diversidade de concepções individuais acerca da vida digna. As pessoas são diferentes entre si em todos os aspectos: suas aspirações, inclinações e modo de vida. Do mesmo modo, as comunidades constroem, no curso da história, identidades sociais diferentes umas em relação às outras e em relação a si mesmas. Demonstra-o o cotejo entre as tradições passadas e as concepções e formas de vida contemporâneas.

---

<sup>674</sup> BARACHO, O princípio da subsidiariedade ..., 1997. In: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p.41.

<sup>675</sup> Também, não se deixa de mencionar que as entidades internacionais multinacionais – blocos regionais – organizam-se juridicamente sob a égide do princípio da subsidiariedade.

<sup>676</sup> Sobre matéria cf. MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999; MEIRELLES, Heli Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

<sup>677</sup> BARACHO, O princípio da subsidiariedade ..., 1997. In: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 42.

Portanto, “não há razão para que haja uma única comunidade que sirva como ideal para todas as pessoas, e há muitas que pensam que essas nem chegam a existir”.

E, mais que isso:

Os princípios fundamentais ou básicos para uma melhor sociedade, na qual todos possam viver, nem sempre realizam concretamente um único tipo de comunidade aceitável por todos, desde que será impossível definir para todas as pessoas o exclusivo modo de vida e de viver.<sup>678</sup>

Percebe-se, portanto, que se o princípio da subsidiariedade leva em conta a diversidade entre indivíduos e comunidades, considerados na sua completude, nas suas diversas dimensões de existência, ele comporta implicações em todos os níveis da ação humana: filosófico, político, jurídico, econômico e administrativo. E, por isto, comporta diversas possibilidades de aplicação.<sup>679</sup>

Esse princípio, de grande profundidade democrática, que já vem sendo objeto de amplas discussões, “hoje, no Direito Alemão, no Direito Europeu e em alguns países da América Latina que passam a discutir a necessidade de uma revisão dos critérios da própria Federação”<sup>680</sup>, tem suas raízes solidamente assentadas na doutrina social da Igreja Católica, cujos termos são imprescindíveis à compreensão da extensão de sua correlação com a democracia pluralista, por força da qual a subsidiariedade é remetida para além da mera relação entre os entes federativos vinculados ao Governo Federal e ao governo local. O princípio foi textualmente exposto por Pio XI, nos seguintes termos:

Assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e indústria, para o confiar à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los.

Deixe, pois, a autoridade pública ao cuidado de associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiado; poderá então desempenhar mais livre e eficazmente o que só a ela compete, porque só ela o pode fazer[...] Persuadam-se todos os que governam: quanto mais perfeita ordem hierárquica reinar entre as várias agremiações, segundo este princípio da

<sup>678</sup> BARACHO, O princípio da subsidiariedade ..., 1997. In: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 41.

<sup>679</sup> Nesta breve consideração adjacente sobre a matéria, inobstante sua importância para a conformação e compreensão do sistema Núcleos Intersindicais e dos respectivos Conselhos Tripartites numa dimensão mais profunda, não se abordará suas diversas formas de aplicação, mas tão somente naqueles aspectos em que é aplicável ao objeto de estudo deste trabalho.

<sup>680</sup> BARACHO, O princípio da subsidiariedade ..., 1997. In: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, DEBATES, n. 6, ANO:1995, p. 47.

função ‘supletiva’ dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o estado nação.<sup>681</sup>

A versão moderna do princípio da subsidiariedade comporta duas vertentes:

- a) à luz do princípio democrático, reconhece o direito à participação em respeito à autonomia e liberdade dos cidadãos; e
- b) vislumbra a participação da comunidade e de grupos sociais no exercício do poder.

“Subsidiário” deriva de *subsidiarius* (“que é de reserva”, “que é de reforço”).<sup>682</sup>

Na linguagem comum, significa aquilo que vem depois, em segundo lugar, secundário, não por ser qualitativamente inferior ao que vem primeiro, mas por resguardar-se para ser acionado por ocasião da constatação da insuficiência do que vem em primeiro lugar.

A idéia que norteia o princípio da subsidiariedade é a da reversão do centro do poder do ápice para a base. O Estado e o Poder Público passam a ser vistos como responsáveis pelo exercício de funções supletivas em relação aos grupos intermediários. Evoca a idéia de “suplência”, e não de substituição à atuação das “comunidades menores” por parte do Estado. As autoridades do Poder Público são chamadas a suprir as deficiências não superadas pelos próprios atores sociais. A autoridade passa a ser:

- a) secundária: sua necessidade é extraída das atribuições de outra instância (grupos intermediários locais);

---

<sup>681</sup> BARACHO, O princípio da subsidiariedade ..., 1997. In: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*, 1995, DEBATES, n.º 6, ANO:1995, p.45. A Encíclica papal *Quadragesimo Anno*, de Pio XI, publicada em 1931, reflete um posicionamento social e político da Igreja Católica, antes entregue às questões do poder espiritual. A Carta papal combate as “pretensões injustas do capital”, o “despotismo econômico” e a “luta de classes” (comunismo); apregoa a supremacia do político sobre o econômico; e defende que “a livre concorrência contida dentro de justos e razoáveis limites e mais ainda o poderio econômico devem estar efetivamente sujeitos à autoridade pública, em tudo o que é da sua alçada”. Sua Santidade, com lucidez inusitada, já dava conta do complexização da vida social e propugnava por uma reforma das instituições tendo em vista, “sobretudo, o Estado”. O vício do individualismo enfraquecera a vida social pluralista e rica em agremiações intermediárias. O liberalismo moderno, ao confrontar, de um lado, o indivíduo e, do outro, o Estado, promoveu a deformação do regime, extinguindo a “*vida social*”, em prejuízo dele próprio. Sobrecarregou-se ao assumir os serviços que as “*agremiações suprimidas*” realizavam de forma pulverizada, centralizando em si o “*peso de negócios e encargos quase infinitos*”. É de se observar que ditas considerações referem-se ao Estado liberal e que a assertiva anteviu o colapso do Estado Social, ao menos em relação à sua forma centralizadora e burocrática de operar. Por outro lado, entretanto, sugere-se que, nos tempos atuais, a introdução do sistema federativo, inspirado no princípio da subsidiariedade, não logrou eficiência no efetivo cumprimento das políticas sociais estatais, nem na prestação dos serviços públicos de modo a torná-los acessíveis a todos os cidadãos. O mesmo pode ser dito a respeito do sistema de organização das relações do trabalho e das instituições encarregadas de operacionalizá-lo em relação ao alcance de seus objetivos promocionais.

<sup>682</sup> FARIA, Ernesto. *Dicionário escolar latino-português*. MEC, [s.l: s.n.], 1962.

- b) supletiva: atua em espaço não suprido pelas instâncias sociais; e
- c) subsidiária: atua onde as instâncias sociais se revelem insuficientes.<sup>683</sup>

A *subsidiariedade* implica, portanto, um novo conceito de cidadania, que vai além da democracia meramente representativa, limitada à escolha dos dirigentes políticos, aspecto em que o *Estado subsidiário* transcende o tradicional conflito entre o sistema do *liberalismo* e o do *socialismo*. “A idéia de subsidiariedade aparece como solução intermediária entre o Estado-providência e o Estado liberal”.<sup>684</sup>

Nessa perspectiva, compete ao Estado Social Democrático de Direito assegurar, material e simbolicamente, a unidade na diversidade por meio da Constituição, na qual o político e o jurídico se encontram e se harmonizam. A sociedade pode realizar tudo que tiver ao seu alcance, numa participação ativa e conjugada com o Poder Público, visando à manutenção da unidade nacional, que se resolve no primado da Constituição. O papel proeminente a ser desempenhado pelo Estado é de coordenar os esforços e a ação dos grupos sociais intermediários, aos quais se reconhecem esferas de competências próprias.

Assim, as decisões (normativas, administrativas e as relativas à solução dos conflitos) devem, o máximo possível, ser tomadas no nível local, mais próximo da realidade objetiva, precisa e delimitada, sobre a qual incidirão: “[...] a sociedade moderna não pode agüentar um sistema administrativo supercarregado e desorganizado [...] Fala-se, Comumente, em crise da gestão pública, apesar da variedade das estrutura institucionais e burocráticas”.<sup>685</sup>

Denota-se a evolução da compreensão do princípio da subsidiariedade, cuja significação, na sua versão contemporânea<sup>686</sup>, é a de um extravasamento das distribuições de competência para fora do próprio Estado, tornando seus titulares subsidiários dos grupos sociais, chegando-se à concepção de um *Estado subsidiário*, que “perseguindo seus objetivos, harmoniza a liberdade autonômica com a ordem social justa, com a finalidade de manter o desenvolvimento de uma sociedade formada de autoridades plurais e diversificadas, recusando o individualismo filosófico”.<sup>687</sup>

<sup>683</sup> BARACHO, *O princípio da subsidiariedade ...*, 1997, p. 69.

<sup>684</sup> BARACHO, *O princípio da subsidiariedade ...*, 1997, p. 86.

<sup>685</sup> BARACHO, *O princípio da subsidiariedade ...*, 1997, p. 4.

<sup>686</sup> No âmbito internacional, o princípio da subsidiariedade é que orienta a formação de organizações de caráter supranacional, como blocos regionais de países parceiros. A União Européia é o exemplo mais eloqüente da sua aplicação. Sua aplicabilidade, no caso, ganha contornos mais amplos do que aqueles que as tradicionais organizações internacionais com objetivos econômicos conseguiram engendrar. A integração européia avança também para os campos político e jurídico. Por isso é que alguns já admitem qualificar a União Européia como um “Estado Internacional Europeu”.

<sup>687</sup> BARACHO, *O princípio da subsidiariedade ...*, 1997, p. 88.

O princípio da subsidiariedade, na perspectiva de Chantal-Millon-Delsol, comporta ainda uma profunda dimensão democrática, no sentido de que as autoridades e o Estado não podem impedir as pessoas e os grupos sociais de desenvolver suas próprias ações no interesse geral e particular, porque “cada autoridade tem por missão incitar sustentar e finalmente suprir, quando necessário, os atores insuficientes”(grifo posterior).<sup>688</sup>

É nessa dimensão de aplicabilidade do princípio da subsidiariedade, em absoluta sintonia com os fundamentos da República brasileira (dignidade da pessoa humana, cidadania e exercício direto da democracia ao lado da democracia representativa, pluralismo político e jurídico e o direito à participação), que se justifica a sua eleição como subconceito constitutivo da idéia de democracia, que constitui o fundamento teórico dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

#### 6.3.2.2 Formas concretas de manifestação do princípio da subsidiariedade

São expressão do *princípio da subsidiariedade* o conjunto de atividades do NINTER que são desenvolvidas num sentido de autodeterminação e de auto-organização coletivas, dentre as quais:

- a) edição de normas coletivas, a partir de uma concepção ampla do papel da negociação coletiva (cf. 7.5.5); e
- b) resolução de conflitos, pela disponibilização de técnicas de conciliação, mediação e arbitragem, bem como de ações preventivas voltadas para a melhoria das condições de trabalho decorrentes de programas intersindicais nos quais não haja participação das instituições do trabalho.

Considera-se que o Direito Coletivo é um campo privilegiado para o exercício e para a aplicação do princípio da subsidiariedade em sua plenitude, quer seja considerado sob a ótica dos sindicatos, quer seja considerado sob a ótica das instituições públicas do trabalho. Aos primeiros cabe o pleno exercício da autonomia sindical e a absorção, no âmbito local, do máximo de atribuições possível dentre aquelas antes concentradas no âmbito de atuação exclusiva do Estado. Cabe aos agentes ou às instituições públicas reconhecer em favor dos

---

<sup>688</sup> BARACHO, *O princípio da subsidiariedade ...*, 1997, p. 59-60.

sindicatos o máximo de competências possível, ora estimulando-os, ora atuando como catalisadores das organizações sindicais para agirem nessa direção.

“O princípio da subsidiariedade é considerado como instrumento utilizável pelos governantes, na procura de equilíbrios necessários a redefinir as novas mudanças procuradas pela sociedade, na compreensão e efetivação de suas necessidades”.<sup>689</sup>

A organização do trabalho será triplamente beneficiada pela absorção e concretização do princípio da subsidiariedade no sistema de organização do trabalho no Brasil: a) maior legitimação e fortalecimento dos sindicatos e, em conseqüência, seu maior amadurecimento e capacitação para cumprir suas prerrogativas constitucionais; b) integração participativa e democrática entre as instituições do trabalho e os sindicatos (Estado *versus* Sociedade); e c) redução do campo de atuação direta dos agentes públicos e, conseqüentemente, liberação destes para o desempenho de suas funções, com disponibilidade para um maior comprometimento e envolvimento social, além do aprofundamento nas questões sociais relacionadas a sua atividade com uma conseqüente melhora na qualidade e maior agilidade e eficácia dos serviços prestados.<sup>690</sup>

Por isso, o marco teórico que orienta a institucionalização e o desempenho do conjunto das atividades referidas nas alíneas “a)”, “b)” e “c)” (cf. Introdução ao item 6.3) pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista é do *princípio da subsidiariedade ativa*, cuja articulação, no plano político-constitucional, com os princípios que fundamentam o Estado brasileiro, constitui um dos subconceitos que conforma o princípio de democracia que orienta estas instituições.

O princípio da subsidiariedade ativa significa a assunção pelos próprios atores sociais (sindicatos) no exercício de sua autonomia e do poder de autodeterminação da responsabilidade pela resolução de seus próprios problemas ou questões trabalhistas e a restrição da ação estatal a uma função supletiva, quando o exercício da autonomia for insuficiente ou inapto para resolvê-los.

O quadro de referência com que se examina o princípio constitucional da autonomia coletiva é determinante das conseqüências que dele se extraem e da amplitude com que ele é visto para se compreender a ação dos sindicatos sob a ótica de um princípio de subsidiariedade. As tendências centralizadoras ou autoritárias tenderão a restringir o campo de

---

<sup>689</sup> BARACHO, *O princípio da subsidiariedade ...*, 1997.

<sup>690</sup> A mais importante aplicação do princípio da subsidiariedade no sistema brasileiro de organização das relações de trabalho verificou-se com a introdução dos meios alternativos de solução dos conflitos a serem mantidos pelos sindicatos. Quebrou-se o monopólio judicial na solução dos conflitos sociais e admitiu-se o fato de que a sociedade pode concorrer positivamente com o Estado na solução desses conflitos.

abrangência do referido princípio ao máximo possível, enquanto tendências interpretativas de cunho liberal tenderão a estender-lhe a amplitude, a ponto de sustentarem, indiscriminadamente, a prevalência das normas coletivas sobre a legislação positiva.

O histórico autoritário-corporativo e intervencionista da organização do trabalho, associado a uma concepção da ciência e da prática jurídica perfeitamente moldadas, neste paradigma (neopositivismo), ainda predominante em nosso País, constitui-se no fator determinante de pré-compreensões que opõem sérias dificuldades a uma compreensão do *princípio da subsidiariedade ativa* que tenha nos princípios do Estado Democrático de Direito um quadro de referências conceitual-pragmáticas.

O estereótipo a partir do qual se impõem cuidados e restrições a um reconhecimento mais efetivo da autonomia sindical por parte dos juristas teóricos e de ofício tem o viés ideológico protecionista-corporativista. A “corporação” formada pelo conjunto dos agentes públicos encarregados da organização do trabalho elege-se como fonte exclusiva da “tutela” dos trabalhadores. Tais *imprintings* culturais constituem-se em poderoso entrave aos avanços da autonomia coletiva no sentido de uma maior participação na organização do trabalho e na administração da justiça, aliado à inaptidão política, ética e cultural de setores do sindicalismo, nos quais se denota ausência de representatividade, inabilidade para o diálogo social e para a negociação, obsoletismo ideológico e, não raro, improbidade e corrupção.

Os desenvolvimentos teóricos em torno do princípio de subsidiariedade como princípio de organização do trabalho optam por uma compreensão não estigmatizada por pré-compreensões modeladas com vistas a essa vertente do sindicalismo.

Isso porque o sistema NINTER concebe na sua estrutura anteparos institucionais neutralizadores da ameaça concreta do ancoramento parasitário de tais fatores perturbadores do pleno exercício da autonomia sindical. Do mesmo modo, neutralizam-se, mediante a inclusão de normas estatutárias de procedimentos vedativos de expedientes que possam fazer jus às rotulações de viés puramente ideológico, explicitadas por caracterizações como “privatização da justiça”, no caso da autodeterminação coletiva no campo dos meios não judiciais de resolução de conflitos ou da “desregulamentação” e/ou precarização de direitos laborais, no caso de negociações coletivas destinadas a promover a adequação da legislação à realidade.

Dessarte, o sistema NINTER preconiza a densificação da autonomia coletiva enquanto direito fundamental assegurado constitucionalmente. Assim compreendido, o princípio confere ampla liberdade de autodeterminação das categorias produtivas autonomamente organizadas ao entregar aos sindicatos a *defesa de seus interesses coletivos ou individuais*, questões administrativas e judiciais (art. 8, I – VIII).

### 6.3.2.2.1 Subsidiariedade e a resolução dos conflitos

O povo brasileiro declara no preâmbulo da Constituição de 1988 a instituição de um Estado Democrático de Direito destinado a assegurar o desenvolvimento de uma sociedade *fraterna*, fundada na harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias. Esses valores fundantes da ordem social brasileira já asseguram por si só a plena compatibilidade e necessidade da pluralização dos meios e dos atores responsáveis pela resolução dos conflitos sociais em nossa sociedade.

O discurso do meio jurídico a respeito da solução dos conflitos sociais elabora-se em um quadro de referência dos meios oficiais. Pressupõe que os conflitos sociais ancoram-se automaticamente no Poder Judiciário ou, na caso de se reconhecer a insuficiência deste, como devam submeter-se sempre à atuação do Poder Judiciário. Não consideram que a maioria esmagadora dos conflitos de interesse resolve-se pela via do entendimento entre as próprias partes envolvidas, sem qualquer interveniência de terceiros. Assim é que para uma população economicamente ativa de aproximadamente 70 milhões de trabalhadores apenas dois milhões e meio, aproximadamente, acorrem à Justiça, os quais são suficientes para comprometer o eficiência do sistema judiciário. Não se pode, absolutamente, imaginar que o número dos conflitos formalizados esgote o de conflitos reais e possíveis em relação ao grandioso contingente de trabalhadores que não batem às portas da justiça.

O significado dessa assertiva está no reconhecimento do fato de que a maior parte das pendências e conflitos de interesses entre trabalhadores e tomadores de serviços é resolvida interpartes. Se há uma demanda contida freada por históricos obstáculos ao acesso à Justiça, esta nem de longe inclui o restante dos conflitos de interesses emergentes nas relações de trabalho. Com efeito, a maior parte deles é resolvida espontaneamente pelas próprias partes envolvidas.

A constatação de interesse desse quadro é a de que o princípio da subsidiariedade ativa já opera de modo extraordinariamente efetivo no seio das relações sociais, incluídas as relações de trabalho.

Os dados levantados no Capítulo 8 concernentes ao impacto dos meios de prevenção e resolução de conflitos individuais do trabalho implementados pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio revelam que há um enorme contingente de pendências e conflitos de interesses entre trabalhadores e empresários situados numa zona intermediária, que representa o conjunto daquelas situações em que a espontaneidade das

partes não é suficiente para o desencadeamento do entendimento conducente à sua solução. Contudo, tais situações, em regra, não exigem de modo algum a movimentação do aparato estatal com todo o seu rigor formal-burocrático. Basta a presença de um terceiro habilitado para o exercício desta função supletiva de auxiliar as partes na persecução de uma solução satisfatória, consensual e autônoma.

É exatamente nesse espaço intermediário que cabe com bastante pertinência o seu preenchimento pelo exercício da autonomia coletiva, por cujo intermédio o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista disponibiliza às respectivas categorias técnicas convencionais de resolução não judicial de conflitos, dando concreção ao princípio da subsidiariedade ativa no campo da solução dos conflitos do trabalho.

A ampliação das alternativas de solução dos conflitos sociais posta à disposição dos cidadãos constitui-se numa das dimensões de concreção do princípio da *dignidade humana*, uma vez que aos cidadãos se garante o direito de eleger o modo mais adequado e conveniente de resolvê-los, mediante a eleição da alternativa que lhe parecer mais conveniente, com a certeza de que, diante do fracasso dessas vias, tem à sua disposição o Poder Judicial como último reduto, em condições, qualitativa e temporalmente, satisfatórias, bem diferentes daquelas que hoje se apresentam.

A reversão paulatina do resíduo antidemocrático cristalizado na cultura nacional parece depender de uma postura mais ativista do Poder Judicial e das demais instituições do trabalho, até mesmo como estratégia de enfrentamento do problema da sobrecarga dos meios estatais. Pois a persistência e o agravamento deste quadro tiram-lhe a agilidade e a capacidade para dar respostas conteudisticamente satisfatórias às exigências de uma sociedade cada vez mais complexa, arrombando-lhe a credibilidade, a legitimidade e a aptidão para conformar condutas sociais. Ressalta-se, também, o enfrentamento dos argumentos que recursivamente se invocam para opor reserva ou resistência a uma maior determinação do setor público no sentido de incentivar, apoiar e, sobretudo, somar esforços na formulação de políticas institucionais abrangentes e planejadas em prol do incremento dos meios não judiciais de resolução dos conflitos do trabalho.

## 6.4 Governança e subsidiariedade ativa

A concepção de “governança democrática” aqui erigida mantém estreita vinculação com o princípio da subsidiariedade, cujos contornos teóricos foram desenvolvidos alhures (cf. 6.3).

A preservação das instituições do trabalho para uma atuação supletiva implica duas conseqüências, que se reforçam reciprocamente: a) o fortalecimento e a maior eficácia da atuação das instituições do trabalho; e b) o fortalecimento e a legitimação dos sindicatos carentes de uma nova identidade compatível com as transformações da sociedade contemporânea. As instituições do trabalho assumirão também, no diálogo interinstitucional realizado nos procedimentos discursivos perante o Conselho Interinstitucional (Conselho Tripartite), uma ação persuasiva e instigadora (fomento) dos sindicatos ao compartilhamento da responsabilidade pela realização de atividades de interesse público. Em relação aos sindicatos a atividade estatal aponta para um caráter subsidiário (*subsidium*, ajuda), em substituição ao *paternalismo*, ao *assistencialismo* e ao clientelismo.

A histórica fusão entre o *patrimonialismo*, o *autoritarismo* e o *tecnocratism* ensejou a consolidação de uma *tecnocracia estatal*, que “monopolizou o Estado” e excluiu a sociedade dos processos decisórios, sem concessões à participação social nos processos públicos. Estas marcas “indelévels” da herança colonial da centralização do poder na cúpula e do autoritarismo do Poder Público ainda permeiam o setor público nacional e correspondem a três espécies de patrimonialismo: o patrimonialismo tradicional, o burocrático e o político.<sup>691</sup> O Poder Judicial colonial atolado em seu burocratismo erigiu-se exatamente para manter-se submissa aos interesses alienígenas:

A máquina estatal resistiu a todas as setas, a todas as investidas da voluptuosidade das índias, ao contrário de um desafio novo – manteve-se portuguesa, hipocritamente casta, duramente administrativa, aristocraticamente superior. Em lugar de renovação, o abraço lusitano produziu uma **social enormity**, segundo a qual velhos quadros e instituições anacrônicas frustram o florescimento do mundo virgem. Deitou-se remendo de pano novo em vestido velho, vinho nove em odres velhos, sem que o vestido se rompesse nem o odre rebentasse. O fermento contido, a rasgadura evitada gerou uma civilização marcada pela veleidade [...].<sup>692</sup>

<sup>691</sup> PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2005, p. 106.

<sup>692</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Editora Globo, 2001, p. 837.

A profunda análise histórico-sociológica de Faoro revela que “o estamento burocrático, fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, adquiriu o conteúdo aristocrático, da nobreza da toga e do título”.<sup>693</sup>

Isso mostra que, no rastro das marcas históricas da formação do Estado brasileiro, a participação da sociedade na administração da justiça e o implemento dos meios de resolução dos conflitos sociais constituem um processo tardio em nosso país. E essa circunstância representa um fator que traz dificuldades para a assimilação do princípio da subsidiariedade ativa no âmbito da administração da justiça.

Essa perspectiva devolve às instituições pública uma concepção comunitária de sua ação e subverte enraizamentos históricos longevos segundo os quais os atores da cena pública desenvolveram sentimentos *de proprietários das instituições e do Poder Político*, transformando-as em instrumentos voltados para o atendimento de expectativas muito mais corporativas do que comunitárias.<sup>694</sup>

## 6.5 Resumo do capítulo

- **NINTER, democracia e epistemologia**

A idéia de democracia que orienta a investigação acerca da aptidão do sistema NINTER, no sentido de contribuir para a democratização da gestão da organização do trabalho e da administração da justiça, transcende o caráter meramente formal da democracia clássica, comprovadamente insuficiente para assegurar a inclusão social e, especificamente no âmbito trabalhista, a efetividade dos direitos sociais, cuja promessa mais esperançosa foi o Estado Social.

O princípio de democracia imanente ao sistema NINTER sustenta-se no princípio do discurso e no paradigma da complexidade, aceitos como pressupostos epistemológicos da ação pública. É orientado pela idéia de uma democracia integral, presente no pensamento de Adela Cortina, e sustentado em Karl-Otto Apel e Chantal Mouffe, que propugnam por uma

---

<sup>693</sup> FAORO, *Os donos do poder ...*, 2001, p. 836.

<sup>694</sup> LEAL, Os pressupostos epistemológicos e filosóficos ..., *in*: LEAL, *Direitos Sociais & políticas públicas ...*, 2001, t. 3, p. 818-865.

ética de responsabilidade e solidariedade, em lugar da ética intencionalista do modelo formal de democracia.

Essa perspectiva orienta o sentido de democracia numa dupla direção: a) impõe a ampliação desse processo para alcançar toda e qualquer forma de exercício do Poder Público – não se restringe, portanto, a cumprir a função de instrumento de legitimação de formas de investidura no Poder Público, segundo os critérios de divisão racional do seu exercício, formalizadas na Constituição –; e b) o exercício do Poder Público se legitima pelas conseqüências sociais da ação pública – portanto, pelo grau de efetividade e de concreção dos direitos que ela se encarrega de promover.

Torna-se implicação fundamental desta viragem paradigmática a articulação indissociável entre conhecimento, ação e ética de responsabilidade e solidariedade. O conhecimento e a ação (pública) são indissociáveis. Constituem-se reciprocamente de tal modo que o divórcio entre um e outro torna-os desprovidos de sentido. Ambos somente se legitimam se as conseqüências sociais puderem ser legitimadas pela sua convergência com os princípios e objetivos estabelecidos na Constituição.

Nessa perspectiva neoparadigmática, o exercício do Poder Público se realiza na prática da “governança”, que implica a participação dos destinatários (afetados) da ação pública. Corolário do pensamento complexo e do princípio do discurso, a ação pública e o conhecimento em que ela se baseia somente podem atender ao princípio de democracia integral se realizados em consideração aos contextos locais de realidade concreta, compreendida em sua complexidade e singularidade irrepetíveis e legitimados por meio do diálogo social e da concertação (intersubjetividade). Do mesmo modo, a inelutável dimensão ética do conhecimento e da ação se manifesta em sua dupla e também indissociável dimensão: a ética de inteligibilidade e a ética de responsabilidade e solidariedade, que implicam a consideração de suas conseqüências sociais. Estas somente podem ser projetadas e apreendidas (*feedback*) em procedimentos discursivos (diálogo social) que assegurem a participação dos destinatários/afetados no exercício do Poder Público (“governança”).

A prática jurídica, assim como a prática política, com o desmascaramento da ilusão da objetividade e da neutralidade da ciência moderna, comporta, inexoravelmente, uma dimensão volitiva imperante no ato de escolha de uma dentre as múltiplas alternativas possíveis que se apresentam diante da autoridade encarregada de aplicar a lei, quer seja no tocante à seleção e à atribuição de sentido aos fatos jurídicos, dentre outros tantos desprezados naquele ato de cognição seletiva (ato de escolha não fundamentado objetivamente de definição do “estado de fato” a ser considerado), quer seja no tocante à

seleção e à interpretação da norma eleita como aplicável ao “estado de fato” (ato de escolha — não fundamentado objetivamente — da norma jurídica enquadrável no “estado de fato”). As operações de escolha a partir das quais se “constroem” o “estado de fato” e o “molde normativo” elementares de cada atividade subsuntiva são engendradas num processo de racionalização em que qualquer destes elementos pode ser definido, em primeiro, lugar para ser tomado como ponto de partida da definição do segundo elemento. Se se parte do “estado de fato”, erigido discricionariamente no processo cognitivo da autoridade pública, segue-se o “trabalho” de busca e de construção do “molde normativo”, que também não refoge às preferências do sujeito cognoscente. Num e noutro caso, estão presentes elementos de convicção não fundamentados e elaborados solipsisticamente.

O exercício do Poder Público com base no diálogo social e na concertação social, portanto, constitui-se numa estratégia democrática substantiva, que implica a redução do inelutável espectro de discricionariedade e de decisionismo oriundo da ficção que transubstancia o sujeito (razão solipsista) da ação pública em órgão estatal e de uma concepção lógico-formal-positivista do direito.

As escolhas discricionárias inerentes à ação pública não podem mais permanecer no âmbito das preferências individuais e solipsistas de um único indivíduo ou de alguns outros que eventualmente exerçam parcela do Poder Público.

A centralização e o monopólio das instâncias de produção de sentido da norma, de definição do que se considera como “realidade” e de sentido dos fatos que se lhe consideram pertinentes não condizem com o princípio democrático, tal como compreendido segundo o paradigma do Estado Democrático de Direito, porque têm suas raízes no paradigma epistemológico (racionalismo solipsista) do Estado autoritário. Por isso, qualquer reforma ou transformação democratizadora das práticas públicas contemporâneas obriga ao enfrentamento da questão epistemológica e, conseqüentemente, à democratização dos próprios processos de conhecimento que embasam a ação pública. A efetivação dessas escolhas requer a participação daqueles que sofrerão as conseqüências da ação pública e de sua legitimação pelo diálogo social.

O ato administrativo e jurisdicional repercute sempre num contexto mais amplo que a situação concreta sobre a qual ele incide. E os diagnósticos das questões coletivas, sociais e públicas que lhe servem como “pano de fundo”, com antevisão e com avaliação das suas conseqüências sociais (*feedback*), somente são possíveis de ser alcançados no âmbito neoparadigmático (reconhecimento da natureza dialógica da razão e da complexidade do real) e em procedimentos discursivos mais amplos que aqueles alcançados em procedimentos

burocráticos administrativos ou jurisdicionais. Assim, a atribuição de sentido a uma realidade singular e complexa, e a adequação da prática jurídica a tal contexto substituem, no caso da magistratura, a figura do “juiz Hércules”, concebida por Dworkin, pelo diálogo social legitimado.

Essa transformação paradigmática implica, necessariamente, a inclusão dos destinatários/afetados pela ação do Poder Público nos processos de conhecimento e de formação da opinião e da vontade dos agentes deste poder na concreção dos princípios da *dignidade humana*, da *cidadania* e dos *valores sociais do trabalho e da livre iniciativa*, **normatizados** como fundamento da República. Por isso, o diálogo social e a concertação social, como técnicas de “governança”, assumem uma posição de centralidade na gestão pública e na administração da justiça, numa tradução contemporânea do direito de isegoria, concebido na democracia grega antiga. A diferença daquela para a isegoria contemporânea é que nesta dá-se voz aos destinatários/afetados pela ação do Poder Público, sem discriminação. Essa teorização está legitimada pela experiência prototípica do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, sobretudo por seus resultados, que se sobrepõem na perspectiva da ética de responsabilidade. É nesse sentido que se explicita a democratização que se propugna por meio do sistema NINTER, cuja organização, estrutura e funcionamento, definidos no correspondente instituto jurídico (Capítulo 5), conformam-se em atenção a este escopo.

O exaurimento do modelo de racionalidade enleva o princípio do discurso e o da complexidade à condição de únicos pressupostos epistêmicos existentes no patrimônio cultural científico-filosófico contemporâneo capazes de assegurar o exercício da democracia integral em consonância com os fundamentos do Estado Democrático de Direito inscritos na Constituição.

Nessa perspectiva consequencialista, o sistema NINTER aposta na conversão paradigmática, no mínimo, como fator de alívio das consequências sociais advindas da disfuncionalidade sistêmica da ação estatal no campo da organização do trabalho e dos resíduos de injustiça – muitas vezes, dramáticos, como exsurge dos diversos estudos de caso realizados ao longo desta investigação – e, além disso, como fator de mitigação da crise de efetividade dos direitos sociais e de legitimidade da ação pública. A falta de legitimidade se revela, sobretudo, na incapacidade de conformar condutas e de garantir níveis aceitáveis de efetividade dos direitos sociais

Essa concepção desafia a perspectiva simplista que vê na ampliação da “maquinaria estatal” a única forma viável para o seu enfrentamento e mantém inalterados os

códigos de conduta e o modo de operar das instituições encarregadas da prática jurídica, estacionárias do modelo autoritário-liberal-individualista-formal positivista, que tem colonizado regressivamente os avanços já vintenários do paradigma do Estado Democrático de Direito (CF/88).

Sem embargo, a limitação da abordagem dessa crise à sua dimensão epistemológica não despreza de modo algum a concorrência de fatores exógenos (não vinculados à questão paradigmática) para a sua caracterização. Contudo, resgata a questão paradigmática como um dos aspectos decisivos na busca de sua superação, sem olvidar, todavia, o fato de que os próprios fatores exógenos – as transformações tecnológicas, a complexidade e a “universalidade” do capitalismo contemporâneo e a paradoxal sofisticação e aprofundamento da exclusão social – são, eles próprios, fruto do padrão de racionalidade (paradigma epistemológico) que inaugurou a modernidade. A fome, a questão ambiental e o terrorismo, nas suas versões mais atuais, aí estão para desacreditá-lo como um modelo racional capaz de sustentar utopias no longo prazo (histórico).

A perspectiva neoparadigmática torna insuficiente o enfoque jurídico-dogmático do sistema NINTER (Capítulo 5) para elucidar o sentido da democratização da organização do trabalho e da administração da justiça, que se concretiza por intermédio dessas instituições.

Paralelamente ao compartilhamento epistêmico do exercício do Poder Público entre seus titulares e seus destinatários/afetados, essa perspectiva neoparadigmática implica o reconhecimento da aptidão e da capacidade de autodeterminação dos indivíduos, de suas agremiações e das comunidades, no sentido de sua própria realização e de seus projetos de vida. Isso significa que, uma vez atendido o escopo do projeto constitucional estabelecido para toda a sociedade, os indivíduos, os grupos sociais e as comunidades, sob inspiração do princípio da dignidade humana e do princípio da cidadania, devem exercer o máximo possível suas potencialidades sem a substituição de sua atuação por aquela do Estado. Significa ainda que, à luz dos fundamentos da República, o princípio da *subsidiariedade ativa* está implícito no regime do Estado Democrático de Direito adotado na Constituição.

É, portanto, nessa perspectiva que se situa a relação entre a autonomia coletiva e a autonomia pública nesta investigação. Ela afasta, porém, todas as idéias que servem aos rótulos de desregulação, precarização e privatização da justiça, porque mira exatamente o alcance da efetividade dos direitos, numa perspectiva de equilíbrio entre o princípio constitucional da *valorização social do trabalho e o da livre iniciativa*. Ao contrário, potencializa a ação sindical para que ela possa ser inserida como uma força indispensável ao alcance dos objetivos da sociedade brasileira no plano das relações de trabalho, para que os

sindicatos possam exercer em sua plenitude a autonomia coletiva, numa relação harmônica e de intercomplementaridade entre esta e a autonomia pública, ambas envolvidas na persecução da mesma finalidade de concretização dos objetivos da sociedade brasileira inscritos na Constituição.

A concreção da interseção cooperativa e co-responsável entre a autonomia pública e a coletiva por meio do diálogo social verifica-se pela aceitação dos ideais e das práticas de “governança” e da autodeterminação (subsidiariedade ativa) coletiva.

Com isso, no plano da “governança”, os sindicatos são chamados à co-participação no poder exercido pelas instituições do Poder Público locais. Pela institucionalização do diálogo social e da concertação social, bem como dos procedimentos, é que se assegura a sua participação nos processos cognitivos inerentes à ação pública na sua multiversatilidade, na realização de diagnósticos de questões trabalhistas setoriais/locais reconhecidas como de interesse coletivo, público e social, e na execução de programas de ação resultantes da adequação da legislação às singularidades locais e voltados para a efetividade dos direitos, concebidos mediante critérios de eficiência e eficácia da ação pública e da ação coletiva.

No âmbito da autodeterminação coletiva, sustentam-se o pleno exercício da negociação coletiva e a ampliação de suas funções para se alcançar o conjunto das atividades que assegurem aos sindicatos participação efetiva na gestão da organização do trabalho e da administração da justiça. Neste último caso, insere-se a regulação de “ausências normativas”, da adequação da lei a situações concretas, de programas e ações convergentes de esforços interinstitucionais, de situações excepcionais em que se imponha a necessidade de restabelecer o equilíbrio entre as garantias dos direitos sociais e a sobrevivência da livre iniciativa como fator de realimentação dessas garantias. Do mesmo modo, a máxima absorção das funções preventivas e autocompositivas dos conflitos trabalhistas setoriais inclui-se também nas práticas expressivas do princípio da autodeterminação.

O exercício da autodeterminação coletiva, contudo, exige o desfazimento do fechamento conceitual da ação privada e da ação coletiva, postas numa correlação dicotômica e binária com a ação pública, vez que encontra seus limites no interesse público (ordem pública). Uma vez mais, o diálogo social e a concertação social, condicionados pela alteração neoparadigmática referida nesta investigação, estabelecem-se como condição de possibilidade do exercício da autonomia coletiva no Estado Democrático de Direito, pois o interesse coletivo se sujeita ao interesse público. Assim, a potencialização da autonomia coletiva, nos termos já postos até aqui, introduz nos procedimentos cognitivos que lhe dão sustentação o

exercício do diálogo com a autonomia pública para definir e estabelecer dialogicamente o sentido das normas delimitadoras do alcance de uma e de outra tendo em vista os princípios constitucionais e os contextos específicos de realidade em que elas atuam.

Em termos pragmáticos, a concreção dos ideais da democracia integral no sistema NINTER significa a participação dos sindicatos na gestão da organização do trabalho e da administração da justiça, bem como nos procedimentos cognitivos que dão suporte à ação pública sempre que se reconhecer, em cada caso, a presença de interesse coletivo, público e social, e o pleno exercício da autonomia coletiva e da negociação coletiva para o alcance da autogestão da organização do trabalho, da prevenção e da resolução não judicial dos conflitos.

Essa dimensão neoparadigmática obriga a um regresso aos pressupostos filosóficos da ação pública e da ação coletiva, sustentadas nas teorias da governança e da subsidiariedade ativa e nas técnicas do diálogo social e da concertação social, a fim de estabelecer a conexão profunda entre aqueles pressupostos e o sentido do princípio de democracia imanente ao sistema NINTER, como condição de sustentação dos pressupostos político-constitucionais em que ele se baseia.

- **Intersubjetividade (razão dialógica) e complexidade**

A explicitação desses pressupostos cumpre a função de fundamentar a participação dos sindicatos nos procedimentos cognitivos que dão sustentação à formação da opinião e da vontade dos agentes do Poder Público no exercício privatístico de suas competências institucionais. Ao reverso, tais pressupostos fundamentam também a abertura de espaço de participação da autonomia pública nos processos cognitivos que dão sustentação à formação da opinião e da vontade dos agentes sindicais. Desse modo, o diálogo e a concertação social podem estabelecer-se na clivagem que estabelece a necessária conexão entre as referidas “autonomias”, a partir dessa concepção neoparadigmática da democratização da organização do trabalho.

O princípio de fundamentação suficiente do conhecimento, imperativo da filosofia da consciência, toma como ponto de partida a evidência da razão ou a evidência empírica, pilares do conhecimento na modernidade até a instalação da crise desse modelo de racionalidade filosófica e do método da ciência moderna. A crise desse modelo encerra uma estreita conexão com a crise do Estado moderno, a crise da teoria do direito e a da prática jurídica, bem como dos códigos de conduta e do modo de operar das instituições.

O pensamento e a ciência contemporâneos passam por uma transformação paradigmática, que tem importância igual àquela que se procedeu na passagem da crença no *mito antigo* para a crença na *revelação divina*, da crença na revelação para a crença na *razão solipsista*, como fonte do conhecimento. O conhecimento, nesta nova fase que se descortina, decorre da passagem da crença na *razão solipsista* para a crença na *razão dialógica*. Todo conhecimento passa a ser necessariamente proveniente da intersubjetividade e é, ao mesmo tempo, relativo e contextualizado em razão da aceitação da *complexidade e da dinamicidade do real*.

A crise da filosofia e a da ciência distinguem-se na sua forma de manifestação e se convergem nos resultados, uma vez que em ambas já se desistiu do conhecimento universal, válido incondicionalmente, e da certeza. Contudo, o problema do conhecimento constitui a questão central da existência, o que explica ser ele tão antigo quanto o próprio homem. As formas de vida e de organização social são sempre um resultado, em última análise, do modo como, em cada época, compreende-se o problema do conhecimento. E o problema se apresenta em questões decisivas acerca da própria possibilidade de acesso à realidade pelo conhecimento; do modo como, por meio do conhecimento, o homem estabelece sua relação com a realidade (relação sujeito–objeto); da interferência, ou não, do sujeito nos resultados do conhecimento considerado “objetivo”; da fundamentação do conhecimento na subjetividade individual (solipsismo) ou na intersubjetividade (razão dialógica); e da possibilidade, ou não, de um fundamento último do conhecimento.

Se o conhecimento e a ação humana são indissociáveis, porque esta é coordenada por aquele, a crise do primeiro impõe na segunda uma avaria a ser também enfrentada. Para os fins desta investigação, interessam a crise do direito e a crise da prática jurídica, dos fundamentos em que se assentam os códigos de conduta e do modo de operar das instituições. Por essa razão, a compreensão da questão trabalhista é aqui abordada em seu viés político-filosófico (epistemológico). Admite-se que a importância dessa abordagem reside na constatação e na comprovação (Capítulo 8) de que uma transformação cultural e neoparadigmática na organização das relações de trabalho e no modo de produção do conhecimento em que se baseiam a ação pública e a ação sindical é capaz de produzir resultados mais eficazes que aqueles baseados no modelo clássico de racionalidade que, hoje, orienta as referidas ações.

Em termos político-constitucionais, essa transformação se traduz numa democratização (substantiva) *integral* capaz de superar as dicotomias público–privado, público–coletivo e sujeito–objeto, a fragmentação do objeto (contextos de realidades locais) e a desarticulação da ação do Poder Público, nas suas múltiplas formas de manifestar-se e de

substituir a ética intencionalista por uma ética consequencialista. Crê-se que todas essas transformações encontram respaldo numa transformação cultural neoparadigmática.

A tentativa de reforma trabalhista baseada na potencialização do sistema de relações de trabalho e da ação de suas instituições corre o sério risco de se traduzir num *reformismo conservacionista*. Significa querer tornar mais “eficiente” o sistema sem se dar conta de que as irracionalidades dos resultados da ação de todo o sistema, em seu conjunto, serão também potencializadas e de que as consequências sociais indesejadas podem também ser potencializadas (vide estudo do caso da Empresa Irmãos Okubo, no Capítulo 3). Essa consideração parte ainda do pressuposto duvidoso de que haverá sempre um volume de recursos públicos permanentemente disponível e posturas políticas acrílicas sempre disposta a promover a substituição de rubricas orçamentárias voltadas para outras políticas sociais emergenciais para assegurar os ensaios periódicos de um *reformismo* dessa natureza.

A epistemologia cartesiana deposita no sujeito o fundamento do conhecimento, uma vez que a medida da verdade são as evidências do pensamento e a solidez do conhecimento, fruto das idéias claras e distintas. Esse deslocamento do fundamento do conhecimento para o interior do sujeito produziu uma cisão no próprio homem, e o pensamento ocidental oscilou entre o realismo e o idealismo ao longo de três séculos. A luta entre os sistemas filosóficos que se sucederam na busca da hegemonia, na compreensão do mundo e na direção da ação humana terminou com o fracasso da filosofia da consciência, que teve em Hegel seu último baluarte, na busca de um relato capaz de dirigir a história e de realizar os ideais de justiça social e de realização da seres humanos, indiscriminadamente.

Enquanto o idealismo nega a existência de uma realidade objetiva, preconizando que a realidade é a própria idéia da qual a realidade é mera aparência, o realismo concebe a realidade como algo independente do sujeito. Nesse caso, o conhecimento nada mais é do que adequação da consciência à realidade.

As múltiplas concepções do direito, idealistas ou realistas, perderam seu sentido emancipatório desde quando o método científico foi definitivamente introduzido no direito e na prática jurídica. O direito passou a ser visto como um dado à parte a ser observado, conhecido e operacionalizado como um ramo do saber especializado e independente da moral. A compreensão kelseniana do direito como ciência pura foi exacerbada para eximir a prática jurídica de considerações éticas, dispensando o jurista do ofício de fundamentar, a não ser formalmente, as escolhas ideológicas e as suas preferências individuais na escolha do sentido (aberto) que pretende dar à norma. Com isso, consolidou-se a concepção da prática jurídica

como um decisionismo procedimentalizado, cuja exigência restringe-se apenas à existência de uma norma de referência.

O positivismo cientificista hegemônico no direito e na prática jurídica assimilou, a seu modo, a crença da ciência mecanicista newtoniana na idéia de ordem e de estabilidade do mundo, da simplicidade das leis que regem a ordem cósmica e que são redutoras da complexidade. A fragmentação (atomismo) e a redução (reducionismo) do objeto do conhecimento levaram ao paroxismo o princípio da especialização. A separação do mundo complexo em partes, a fim de encontrar seus elementos simples e as leis que o regem, explicita a mutilação da realidade pelo *simplismo cientificista*. Por outro lado, o *objetivismo cientificista* teve seu maior e fragoroso fracasso quanto à sua crença na “objetividade” como critério de cientificidade, com a conseqüente “eliminação” do sujeito na produção do conhecimento. Ao positivismo científico se aliou o logicismo, para introduzir no discurso da ciência moderna o racionalismo, identificado pela assimilação dos princípios lógicos da causalidade, da identidade e da não contradição.

A ciência e a prática jurídica estão profundamente mergulhadas ora no paradigma epistemológico da filosofia da consciência, ora no paradigma redutor e objetivista da ciência moderna, conforme a concepção de direito que se venha a tomar como ponto de partida para a compreensão do fazer jurídico. Ambas passaram a compreender o direito como um objeto cindido do sujeito, que o conhece e o aplica. Assimilou-se a metodologia científica em todo o seu rigor, submetendo a racionalidade moral-prática do direito à racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e tornando-se isomorfo a ela. A conseqüência mais grave dessa assimilação é a isenção do operador do direito de responsabilidades sociais decorrentes das conseqüências de seus atos no plano ético, uma vez que a ética condizente com o cientificismo jurídico é intencionalista (solipsista: livre convencimento) e o dispensa de fundamentar seus fundamentos.

A essa concepção da ciência jurídica alia-se a assimilação da racionalidade científica na prática jurídica e nas práticas das instituições, cuja conformação e rigidez na distribuição de competências – numa espécie de especialização e de divisão racional do trabalho – promove a fragmentação da realidade da ação pública. O insulamento e o encapsulamento das instituições dispensa-as, bem como a seus agentes, de coordenar suas ações, de modo a conferir-lhes eficiência, eficácia, efetividade e racionalidade.

A dissociação do direito da realidade, da sociedade e da moral, bem como a sua transformação como único *objeto* do conhecimento a ser manejado pelo cientista do direito e pela autoridade encarregada de sua aplicação retirou-lhe a sua dimensão emancipatória,

sobretudo no campo dos direitos sociais. Isso porque o positivismo jurídico agasalhou-se e bem se acomodou na teoria dos sistemas, que concebeu, em Luhmann, o direito como um sistema fechado e autopoiético, cuja única função é reduzir as complexidades da vida social, compreendida como uma luta entre sistemas independentes entre si. A função social do direito passou a ser concebida como estabilizadora de expectativas.

A crise da filosofia pode ser traduzida pela crise da pretensão a um saber absoluto, o que não dispensa, entretanto, um fundamento para o saber. Porém, toda pretensão de universalização de qualquer conhecimento produzido encontra como óbice inelutável para essa mesma universalização a possibilidade e a realidade de serem legítimas as múltiplas e contraditórias “filosofias” reivindicativas da direção da existência humana e da história, igualmente legitimadas a concorrer por sua hegemonia. O problema está principalmente em se definir as instâncias legitimadoras dessa hegemonia e impõe a necessidade de resposta à indagação sobre quem tem legitimidade para fazê-lo.

Numa ordem constitucional em que a dignidade da pessoa humana e a cidadania se enlevam à condição de fundamento da República, a democracia formal, que afasta o cidadão dos processos cognitivos e que sustenta o exercício do poder, é inconstitucional. Isso quando se reconhece que o padrão de racionalidade e os fundamentos epistemológicos da organização e da ação estatal estabelecem o monopólio do conhecimento no indivíduo que detém função pública e quando esse padrão já se encontra superado pelo avanço da consciência evolutiva e do conhecimento contemporâneo. Se a democracia formal é excludente mais que inclusiva, essa tarefa legitimadora não pode ser entregue senão aos destinatários/afetados pela ação pública no caso da política que legitima o exercício do poder e da ação pública desempenhada pela autoridade legitimada, em toda e qualquer instância de poder, antes e depois da investidura.

Não há mais o reconhecimento de uma objetividade pura nem na filosofia, nem na ciência. A razão não pode explicar a escolha entre as múltiplas possibilidades de explicação filosófica, que reivindicam hegemonia senão por critérios não racionais. A ciência não pode mais dispensar a interferência do observador na explicação e na validação do conhecimento. A objetividade e a realidade foram postas “entre parênteses”, porque se tornaram sempre dependentes do sujeito que conhece.

Depois de Thomas Kuhn, Karl Popper e Bachelard, dentre outros, e dos avanços da física quântica, da termodinâmica, da teoria da relatividade, da biologia da cognição e das teorias sistêmicas, a ciência e o método científico já não são mais os mesmos. Com Ilya Prigogine, Edgar Morin e outros, o caos, a incerteza, a desordem e a complexidade são

componentes indescartáveis da ciência, ao lado da ordem, da certeza e da simplicidade. Depois da queda do ser no tempo, em Martin Heidegger, e na linguagem, segundo Wittgenstein, e dos teoremas de Gödel e de Munchausen, e do giro pragmático na linguagem, a razão tornou-se dialógica e o discurso, a fonte da verdade, que é sempre historicamente condicionada.

A racionalidade jurídica baseada no padrão de racionalidade da filosofia da consciência e da ciência moderna, em crise, contrapõe-se aos fundamentos e aos princípios do Estado Democrático de Direito presentes na Constituição Federal. Nesta, estabeleceu-se o projeto de sociedade a ser perseguido, impondo, com isso, à ciência e à prática jurídicas um direcionamento para o futuro, e não para o passado. Além disso, elegeu princípios e valores que foram positivados e alçados à condição de norma constitucional imperativa, e não como meros programas a serem perseguidos. Nesse caso, toda e qualquer decisão jurídica ou prática levada a efeito pelas instituições encarregadas da implementação do direito, em todas as esferas em que se operacionaliza a norma jurídica, somente se legitima se estiver em consonância com tais princípios e valores, e se as conseqüências sociais traduzem-se na realização do projeto constitucional.

A particularização dessa concepção no campo das relações de trabalho implica o dever constitucional das instituições do trabalho e dos sindicatos de atentar para a necessidade de, permanentemente, averiguar se as conseqüências sociais da ação coletiva e da ação pública são condizentes com os princípios da valorização social do trabalho e da livre iniciativa. Se da aplicação da norma – ainda que escorreitamente aplicada segundo um padrão ético intencionalista e uma perspectiva formal-positivista (subsunção fato–norma) – decorrem conseqüências agravadoras da situação do trabalhador (contrária à valorização social do trabalho) e, com ela, a depauperação da atividade empresarial (valorização da livre iniciativa), a ação pública torna-se inconstitucional.

A centralização e o monopólio das instâncias de produção do sentido da norma, da definição do que se considera “realidade” e do sentido dos fatos que se lhe consideram pertinentes não condizem com o princípio democrático compreendido à luz do paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito, porque têm suas raízes no paradigma epistemológico (racionalismo) do Estado autoritário. Por isso, qualquer reforma ou transformação democratizadora das práticas públicas contemporâneas obriga ao enfrentamento da questão epistemológica e, conseqüentemente, à democratização dos próprios processos de conhecimento que embasam a ação pública.

Se todo ato de autoridade, de interpretação e de aplicação do direito é um ato de conhecimento, os pressupostos epistêmicos do racionalismo que conferem à autoridade pública exclusividade na elaboração desse conhecimento, pressupondo-lhe um acesso privilegiado à realidade e à “verdade, segue-se que toda pretensão unilateral de verdade implica uma “petição de obediência”, em lugar do diálogo e da concertação. No modelo racionalista clássico, desacordos cognitivos resolvem-se pela negação do destinatário do ato de autoridade e pela automática prevalência do ato de conhecimento da autoridade, ainda que fruto de um *solipsismo* dotado de autoridade.

Impõe-se, *ipso facto*, a superação da idéia de um Estado soberano, visto como um sujeito unitário, abstrato, cuja manifestação de vontade e realização de ações concretas se dão por intermédio de seus órgãos. A ficção do Estado como pessoa constitui-se em máscara encobridora das forças reais e dos grupos minoritários e hegemônicos de poder que dele se utilizam para buscar impor seus interesses.

Do ponto de vista jurídico, essa ficção também se estabelece, na medida em que os agentes do Poder Público, ao atuarem como órgãos do Estado, personificam a autoridade que se atribui ao próprio Estado. O poder se incorpora e passa a encarnar as vicissitudes do cidadão que o exerce.<sup>695</sup>

A prática jurídica a cargo dos juristas de ofício encarregados da aplicação da lei no exercício do Poder Público vem de um profundo distanciamento entre o direito e a realidade (autismo).

Tanto as correntes *realistas* quanto as *idealistas*, desde há séculos, disputam a hegemonia na explicação do conhecimento, fissura aberta por Descartes, na tentativa de fundar o conhecimento. Ora a realidade é vista como independente e, ao mesmo tempo, acessível à consciência, cujo papel é apenas reproduzi-la (objetivismo), incumbindo ao jurista apreender e aplicar a norma, que tem um sentido objetivo independente do sujeito que interpreta e aplica. Ora a fonte do conhecimento é a espontaneidade da consciência (razão) detentora de um conhecimento, *a priori* e por si mesmo verdadeiro enquanto lei do pensamento, embora a realidade em si mesma seja inconoscível. Assim, o jurista busca acesso à verdade exclusivamente pelo manejo abstrato das normas, dando por suficiente para a realização do direito o mero exercício de operações lógicas, de modo a atribuir conferência sistemática aos institutos jurídicos, independentemente do que venha ocorrer no mundo da vida. A nota

---

<sup>695</sup> ZAGREBELSKY, *El Derecho dúctil*, 2005, p. 11.

característica dessa forma de compreender o direito é o desprezo pela realidade e pelas conseqüências sociais da ação.

O determinismo consistente na idéia de ordem e de estabilidade e na idéia de que o passado se repete sempre da mesma maneira constituiu a ciência moderna e foi transplantado para as ciências sociais e para o direito. A crença da ciência na separação do *mundo complexo* em partes, para encontrar elementos simples e, decodificando-os, esgotar o conhecimento da realidade, foi desmentida pela física quântica. O fracasso da ciência, assim como o fracasso da ação pública, está na incompreensão do conjunto do *complexus*. A *estabilidade*, a *simplicidade* e a *objetividade*, tão populares nas ciências e na experiência cotidiana, não são mais suficientes para legitimar o conhecimento e a ação. A dialógica é a única via capaz de permitir a apreensão sistêmica do objeto do conhecimento e das conseqüências da ação.

O fracasso do objetivismo da ciência, transplantado para as ciências sociais e para o direito, residiu na tentativa de afastar do conhecimento e da ação o próprio sujeito que produz o conhecimento. O fracasso do subjetivismo solipsista está no fato de não produzir o entendimento e a harmonia necessários para conduzir a ação, porque ninguém está legitimado a ditar quais deverão ser os projetos de vida de outrem.

O projeto cientificista de construção de uma linguagem para o direito, nos termos da filosofia analítica, teve seu paroxismo nas teorias de Hans Kelsen e Norberto Bobbio, com o ingresso definitivo da metodologia da ciência moderna na prática jurídica. A norma jurídica deixou de ser um esquema de interpretação do mundo para se transformar numa linguagem-objeto, da qual a ciência jurídica se tornou metalinguagem. Um fato só é jurídico se for conteúdo de uma norma. A ciência jurídica abdicou-se da intenção prescritiva que dinamiza o direito e passou a tão-somente dedicar-se à descrição de seu “objeto”, a descrever de forma “neutra” o conteúdo das normas jurídicas, que passaram a ser consideradas em termos de validade ou invalidade, segundo critérios hierárquicos, inaugurando o modelo racionalista de operar o direito. Aí nasceu o descompromisso dos juristas teóricos e de ofício com os princípios e valores da sociedade, bem como com as conseqüências sociais da prática jurídica, ao compreenderem a linguagem jurídica na sua dimensão instrumental. Esse modelo dá ínfima atenção aos fatos e os dá como evidentes por si mesmos, cuidando tão-somente das normas. Ignora que as categorias de sentido e de valor de que dispõe o intérprete são determinantes para a construção do sentido e do valor dado aos fatos, operando-se uma verdadeira seleção subjetiva e preferencial do sentido de ambos: fato e norma. Ocorre que não há regra que imponha ao intérprete e ao aplicador da norma um determinado sentido aos fatos

e às normas que maneja, pelo que essa operação encerra ampla margem de discricionariedade. A tradição jurídica procurou disfarçar essa contingência exacerbando o *formalismo* e o *conceitualismo* jurídicos.

Assim, a sua função coercitiva do direito acabou por permanecer no campo das ações simbólicas, não logrando conformar condutas sociais dada a distância da prática jurídica da realidade, o que a sociedade passa a contornar mediante a produção de ordens jurídicas informais que desautorizam a todo o tempo o direito oficial.

A cultura e a prática jurídica conduzem-se por um subjetivismo (solipsismo) racionalista, que fundamenta uma ética individualista (intencionalista), a qual se baseia num sujeito (ou alguns) capaz de conceber verdades válidas para todos.

Os “infinitos” modos de ver a vida são, filosoficamente, irreconciliáveis, ao mesmo tempo em que a ciência, plurívoca, viu-se na contingência de recorrer à comunidade de cientistas com os quais possa eleger e repartir seus paradigmas, ainda que provisoriamente. No campo da prática jurídica, o solipsismo epistemológico da autoridade, oriundo do modelo racionalista do direito, impõe à comunidade dos cidadãos a condução de sua ação em termos *decisionistas*, e não do conhecimento e do saber. As regras operam como disfarce ao critério da simples autoridade, que dá à norma o sentido que quiser, sem qualquer compromisso normativo do ponto de vista ético. O arraigamento dessa cultura impede mesmo a evolução de uma reflexão jurídica e da concepção da ação pública a partir dos princípios e valores constitucionais, de tal modo que ela é suficiente para neutralizar as mudanças paradigmáticas introduzidas na Constituição pela sociedade soberana por intermédio do Poder Constituinte. A linguagem formal, racionalista e conservadora, coloniza o sentido da linguagem emancipatória e transformadora da Constituição.

A falácia racionalista que absolutiza a linguagem objetiva e instrumental oculta o decisionismo que se encontra por detrás de “conhecimento”. Sobretudo na prática jurídica, o argumento de autoridade é invocado a todo momento, numa espécie de monopólio e de absolutização da produção de sentido. Porém, no Estado Democrático de Direito a prática jurídica não se pode confundir com o único objetivo de dirimir conflitos. Antes de tudo, é essencial que a ordem jurídica seja compreendida como algo que traduz um projeto de sociedade a ser erigido por todos.

É na junção desse totalitarismo epistêmico com o autoritarismo político presente na formação do Estado brasileiro que a cultura autoritária se perpetua nas relações entre o Poder Público e os cidadãos, na prática das instituições e na consciência dos agentes do Poder

Público como resultado desse caldo de cultura. O Estado Democrático de Direito adotado na Constituição exige, no mínimo, uma abertura epistemológica na condução da coisa pública.

Nesse passo, as teorias da democracia tradicional, fundadas no princípio da representação, e as teorias epistemológicas, fundadas no racionalismo representacionista (filosofia da consciência), não podem mais fundar racionalmente a democracia.

Por buscar transcender a crise de racionalidade do sistema de organização do trabalho e suas conseqüências sociais é que a abordagem científica do sistema Núcleos Intersindicais pressupõe essa conexão feita até aqui entre a questão da democratização e a questão epistemológica, uma vez que a democracia e a epistemologia se constituem reciprocamente.

A exigência de superação da democracia formal e clássica se verifica no plano político, porque o poder não só emana do povo, ao qual também compete o seu exercício, do qual as instituições e seus agentes não são mais que instrumentos. No plano epistemológico, essa exigência torna-se mais enfática, porque o padrão de racionalidade da ação pública tornou-se insuficiente para prestar contas dos avanços da consciência evolutiva que revelou a debilidade do absolutismo epistemológico, inclusive no campo político.

No campo da organização do trabalho, a associação entre o autoritarismo e o absolutismo epistemológico enseja conseqüências mais dramáticas, como se elucidou nos casos exemplares estudados ao longo desta investigação.

Urge restabelecer o acoplamento estrutural entre sujeito–objeto, direito–realidade, Estado–sociedade, teoria–praxis e público–coletivo–privado a partir da superação da cultura disjuntiva da ciência clássica. A reconstrução sistêmica, mas, ao mesmo tempo, dinâmica e aberta, de tais elementos opera-se pela substituição da razão instrumental solipsista kantiana (filosofia da consciência) pela razão dialógica e situada (filosofia da linguagem) e, também, pela substituição do atomicismo cientificista fragmentário simplificador por uma metódica condizente com princípio da complexidade.

Trata-se de um novo modo de ver as mesmas coisas de antes, porém capaz de dinamizar a ação pública e de redirecioná-la para que possa cumprir sua função constitucional. Somente a democratização radical da ação pública pode abrir horizontes promissores de esperança e de transformação de cada realidade concreta e singular pelos atores locais diretamente responsáveis por seu destino.

O fechamento do ciclo evolutivo do método científico e da filosofia da consciência coincide com a descoberta da linguagem pela filosofia. Mas a linguagem enquanto constitutiva da realidade, e não a linguagem concebida na teoria platônica no sentido de que

há uma correspondência fundamental entre a linguagem e o ser, sendo ela capaz de captar as estruturas ontológicas, ainda hegemônicas, inclusivamente na ciência e na prática jurídica, porque consentânea com o padrão clássico de racionalidade. A posição platônica acerca da essência da linguagem humana tornou-se a concepção fundamental da linguagem no Ocidente, a qual somente agora vem de ser superada. A filosofia da linguagem contemporânea busca responder de modo diferente à pergunta: Por quais meios uma expressão adquire sua significação? A questão torna-se central para a busca de alternativa à crise do modelo de racionalidade clássico.

Em síntese, a perspectiva que aqui se adota é aquela abandonada por Platão em *Crátillus*, que preferiu considerar que as coisas têm qualidades objetivas, relações e diferenças em si mesmas e que, ao falar das coisas, devemos nos deixar reger pela essência delas, porque falar das coisas é também praticar uma ação sobre elas. A consideração da linguagem como uma ação do falante sobre a realidade (sobre as coisas) foi desprezada nestes dois milênios. A filosofia da linguagem comprovou que não há possibilidade de um isomorfismo entre a linguagem e o ser. A linguagem coordena a ação e, por agir sobre as coisas, constitui permanente a realidade. Falar sobre as coisas é também uma ação, e por isso a linguagem não é um mero instrumento da razão. Desde o segundo Wittgenstein, secundado, inclusive, por John Langshaw Austin, John R. Searle, Martin Heidegger, Hans Georg Gadamer, Karl-Otto Apel e Jürgen Habermas, instalou-se no pensamento ocidental a filosofia contemporânea da linguagem, que é a questão central da filosofia (*linguistic turn*) desse século e que, mais que isso, resgatou a filosofia como reflexão capaz de fundamentar a ação humana.

A consciência evolutiva, constatada a crise da ciência e da filosofia da consciência, não pergunta mais pelas condições de possibilidade do conhecimento confiável, mas pelas condições de possibilidade de proposições intersubjetivamente válidas a respeito do mundo. No caso específico desta investigação, o princípio democrático implica necessariamente perquirir sobre as condições de validade das assertivas a respeito dos contextos de realidade e do sentido mais adequado de uma norma, para que ela possa cumprir o projeto constitucional, ao qual estão vinculados todos os atores ativos e passivos da ação pública.

A filosofia da linguagem pôs em xeque a semântica tradicional do direito, bem como todas as técnicas hermenêuticas e o modo de fundamentar e justificar decisões jurídicas baseadas no racionalismo lógico-formal da filosofia da consciência. Do ponto de vista ético, não adianta oscilar entre respeitáveis teorias hermenêuticas se não se pergunta sobre as consequências sociais condizentes com o escopo da ordem jurídica constitucional.

Impõem-se à prática jurídica a exigência do reconhecimento do outro (destinatário/afetado pela ação pública) e a exigência de inclusão da realidade na elaboração do conhecimento em que ela se baseia. O conhecimento e a ação se legitimam pela ética de responsabilidade e questionam sobre suas conseqüências sociais. Não dispensam jamais essa conexão, sob pena de incorrer-se em demagogia ou em fraude à ética de inteligibilidade.

Isso justifica a centralidade conferida ao diálogo social como modo de concreção do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, porque confere validade e legitimação à ação sindical e à ação pública desenvolvidas, tendo-o como *locus* e *medium* do diálogo local.

O ponto crucial da filosofia da linguagem e que determina a democratização do discurso oficial no exercício do poder e no desenvolvimento da ação pública é que a razão humana não tem acesso direto à realidade pela representação lingüística, como fez crer a filosofia da consciência e pressupôs a ciência moderna, assim como a teoria e a prática jurídicas.

A democracia integral passa, necessariamente, pela linguagem e pelos contextos em que se realizam os discursos, especialmente o jurídico. Instaura uma racionalidade contextual, que leva em conta a realidade e reconhece a textura aberta da norma.

A viragem lingüística impõe o reconhecimento do diálogo como condição de possibilidade da democracia. A descoberta da natureza dialógica da razão humana vem dos avanços da própria ciência da natureza e da filosofia. É da biologia da cognição, desenvolvida por Humberto Maturana, que emerge a linguagem como elo que estabelece um acoplamento estrutural entre os indivíduos do qual emerge a sociedade. Esse acoplamento estrutural é constitutivo da ontogenia individual e coletiva, pelo que o ser individual e coletivo se constitui na linguagem. O mundo não é pré-dado, mas constituído na linguagem. O ser humano nasce da comunicação ontogênica, e todo fenômeno social nasce do acoplamento estrutural entre indivíduos. O cérebro humano não é, portanto, solipsista por natureza, um vez que não há consciência anterior à linguagem. Já do ponto de vista biológico, o representacionismo racionalista da filosofia da consciência está desautorizado

No campo da filosofia, a *linguistic turn*, pela obra de Karl-Otto Apel, transformou o estatuto da filosofia e resgatou-lhe a condição de fundadora do agir humano. Localiza na argumentação um fato intersubjetivo irreduzível, porque não se argumenta sozinho. Logo, o ponto de partida da pragmática transcendental é o fato lingüístico da argumentação, e o caminho possível da fundamentação última, antes abandonado, é o do apagógico. Não é possível negar a argumentação, uma vez que, para fazê-lo, já é preciso argumentar. Cabe à

filosofia assegurar as condições de validade da argumentação, e estas exigem uma ética do discurso. Ora, numa comunidade de argumentação, deve-se pressupor o mútuo reconhecimento de todos os parceiros com iguais direitos e como sujeitos da argumentação. O imperativo categórico da filosofia é a argumentação, e a força motriz do mundo passa a ser a luta pelo entendimento a partir do diálogo.

A partir de uma linguagem objetiva carregada de uma essencial vaguidade, a comunicação somente se torna democrática e legítima se se leva em conta a perspectiva do outro.

A proteção ao trabalhador concebida sem a sua participação e a valorização da livre iniciativa concebida sem a participação do empresário transformam a proteção em paternalismo e protecionismo inócuos e acabam por sacrificar o desenvolvimento, fonte dos postos de trabalho e dos recursos com os quais se poderá promover a inclusão social. O discurso protecionista, inócuo, alheio à realidade, acaba por ser colonizado para sustentar posições corporativistas de quem não produz os bens nem oferece os postos de trabalho de que necessita o trabalhador para a sua sobrevivência.

A questão central que conduz à reflexão pelo caminho da linguagem é a da ética. Se o discurso impõe a igualdade e o igual respeito pelos sujeitos dialogantes, o reconhecimento de todos os homens como pessoas (dignas) e a exigência da participação dos afetados nos processos de tomada de decisão são corolários imperativos do princípio de uma ética de responsabilidade e solidariedade. Numa comunidade como a nossa, que reconhece por princípio constitucional a igualdade de todos os seus cidadãos (art. 1º, I, CF/88), a concreção dessa igualdade consiste em assegurar dignidade, cidadania e autonomia. A nova ética obriga a todos a responsabilizarem-se pelas necessidades humanas que possam ser argumentativamente defendidas. A solidariedade decorre também do fato de a razão dialógica implicar o reconhecimento intersubjetivo das perspectivas e das necessidades de todos os participantes do discurso.

No plano das relações entre as instituições do Poder Público encarregadas da aplicação das leis, a ética de responsabilidade implica que somente são passíveis de reconhecimento e de legitimação as normas cujas conseqüências possam ser racionalmente aceitas à luz da Constituição.

No caso do NINTER, podem ser sustentadas argumentativamente por todos os participantes do dialogo social e da concertação as pretensões de validade argumentativamente sustentáveis como constitucionais e tradutoras dos contextos dos respectivos contextos de realidade em sua complexidade e singularidade irrepetíveis. Substitui-se o modelo monológico de racionalidade jurídica pelo modelo de razão dialógica.

A razão dialógica renega o absolutismo epistemológico e o decisionismo instrutivo, assumindo um critério compartilhado de discernimento, não deixando assuntos morais em mãos de dogmáticos e decisores solipsistas. É nesse sentido que ela obriga à democratização dos processos de produção do conhecimento, que dá suporte à decisão pública, o que significa a participação dos destinatários da ação pública nos processos de formação da opinião da vontade do agente público encarregado da aplicação da lei trabalhista.

O conhecimento da realidade pelo diálogo social atende ainda ao princípio da complexidade, que requer a elaboração de diagnósticos mais amplos de realidade e da questão trabalhista nos setores/locais onde atuam as instituições do trabalho. A realidade precisa ser vista em toda a sua complexidade, mediante a superação do pensamento disjuntivo da racionalidade moderna. O tecido complexo da realidade foi despedaçado, fragmentado, pela hiperespecialização, que opera cortes epistemológicos e passa a crer que a parte separada é o real, o qual precisa ser reconstituído no âmbito da própria metodologia.

*Cumplexus* é o que é tecido conjuntamente. O pensamento é complexo quando reconhece a incerteza do conhecimento e quando é capaz de reunir, contextualizar, abstrair, globalizar e, ao mesmo tempo, reconhecer o singular, o individual, o concreto. O pensamento complexo não fecha o conhecimento num sistema aberto, ao mesmo tempo em que não anula o particular, o unitário, o local. O todo não é somente a soma das partes, mas o resultado da articulação destas, que dá resultado diferente da ação isolada de cada uma das partes. É por isso que o diálogo social serve a esta outra face do conhecimento, que é o conhecimento da realidade, dos contextos em que se desenvolve a ação pública.

É também pela via do *pensamento complexo* que se introduz na prática jurídica e na prática sindical que se tem por justificada a centralidade do diálogo social e da concertação social no sistema NINTER.

- **Compreensão neoparadigmática dos fundamentos constitucionais da “governança” e da subsidiariedade ativa**

A teoria do discurso e a da complexidade exigem a efetividade dos princípios da dignidade humana e da cidadania, e conduzem aos princípios derivados da “governança” e da subsidiariedade ativa – e, portanto, ao sentido de uma democracia integral, não formal. O uso não simbólico da ordem jurídica e a superação da função “fabuladora” dos direitos sociais são corolários dessa assertiva. A função emancipatória prioritária das instituições do trabalho e da ação pública reside, primordialmente, no desafio de garantir a efetividade dos direitos sociais.

E esse mister não pode ser alcançado sem o enfrentamento da crise de racionalidade da organização do trabalho, nas suas diversas formas de manifestação. Compreende-se que a via única, sempre defasada em relação às necessidades do reformismo burocrático e da ampliação da “maquinaria” estatal, tem funcionado como amortecedor de tensões sociais e como instrumento de legitimação tardia das instituições. O risco de se seguir passando ao largo dos problemas reais e concretos é o da elevação do grau de deslegimação social das instituições a limites insustentáveis e o do atingimento de um grau irreversível de inanição.

Considera-se que o sistema NINTER, ao institucionalizar o diálogo social e a concertação social como instrumentos de gestão da organização do trabalho e da administração pública segundo os princípios de “governança” e da subsidiariedade ativa, torna possível a potencialização da ação das instituições do trabalho, na medida em que possibilita a contextualização e a adequação da ação pública à realidade concreta e singular de cada local ou setor de atividade.

Aos princípios da “governança” e da subsidiariedade ativa correspondem a participação dos destinatários da ação pública nos processos de formação da opinião e da vontade determinantes da decisão pública e a conjugação de esforços interinstitucionais na concepção e execução de planos de ação situados localmente e voltados para a efetividade dos direitos sociais.

A assunção da perspectiva epistemológica da razão dialógica, com assento nas premissas da filosofia da linguagem e da complexidade como critério de observação e detecção do real, importa uma nova dimensão da democracia em todos os sentidos, para abranger a participação do cidadão em quaisquer práticas de poder das quais seja ele destinatário, na condição de sujeito que suporta as conseqüências da ação pública, quer seja no sentido de potencilar os efeitos da ação pública, quer seja no sentido de promover a dignidade dos cidadãos, aos quais é dado o direito de realizar por si mesmos tudo que tiver ao seu alcance.

A idéia de “governança” alcança todas as esferas de poder local e a interação entre as diversas instituições encarregadas do seu exercício e, entre estas e os sindicatos de cada setor de atividade que tenham constituído o respectivo NINTER. A dimensão mais eloqüente dessa interação é a que diz respeito à elaboração de diagnósticos multiversáteis acerca da questão trabalhista local/setorial (conhecimento da realidade local) e à persecução dialógica do sentido da legislação e dos fatos mais adequados para promover a efetividade dos direitos sociais em cada contexto específico, à vista do argumento mais consistente e que puder ser sustentado constitucionalmente.

Por outro lado, o sentido epistemológico de “governança” compreende a gestão pública em termos comunicativos, na qual se assegura aos destinatários da ação pública – em qualquer de seus níveis e esferas de Poder Público – o direito de deduzir em procedimentos discursivos e diante da autoridade pública local suas pretensões de verdade.

O princípio de “governança” e o princípio da complexidade são correlatos, na medida em que os aspectos elementares e singulares de cada contexto específico de realidade repercutem necessariamente no modo como se elabora o conhecimento que dá suporte à ação pública. E somente a participação dos atores sociais inseridos em tais contextos pode garantir diagnósticos válidos e capazes de legitimar a ação pública. O pensamento complexo não age monologicamente e não mutila nem simplifica a realidade, porque reconhece a inacessibilidade do real. Nem por isso desiste de buscar conhecê-lo; ao contrário, amplia seu objeto para atender à perspectiva de todos os envolvidos.

A elucidação do real passa a incorporar também uma dimensão ética, uma vez que implica e exige o compartilhamento das “diferentes leituras” da realidade feitas sob a ótica não só da autoridade que se põe na posição de observador, mas também dos destinatários/afetados. Trata-se de uma ética de inteligibilidade do real. Assim, a “governança” supõe a idéia de que os órgãos de poder ou as instituições não são sistemas fechados, mas sistemas abertos, cuja inteligibilidade encontra-se não apenas no próprio sistema, mas na sua relação com o meio em que atuam.

Concretamente, a “governança” significa:

- o compartilhamento de responsabilidades sociais;
- a necessidade da adaptação dos serviços públicos às exigências de uma sociedade em movimento;
- a necessidade de adequação dos procedimentos destinados à inteligibilidade da realidade aos paradigmas da complexidade e da razão dialógica;
- o compartilhamento das diferentes concepções e diagnósticos provenientes dos diversos segmentos e dos atores da organização do trabalho, nos níveis locais e/ou setoriais; e
- a necessidade da superação das incoerências entre as ações das diversas instituições do trabalho decorrentes do fracionamento da realidade a partir da especialização de competências institucionais, cuja atuação incida sobre uma mesma situação-problema ou sobre um mesmo contexto de realidade.

O princípio da subsidiariedade, por sua vez, assegura às comunidades menores o direito de fazer por si mesmas tudo o que tiver a seu alcance, cabendo às instâncias mais

amplas e superiores da organização social (Estado) exclusivamente aquilo que escapa à capacidade das primeiras. No paradigma do Estado Democrático de Direito, subsidiariedade significa participação das organizações sociais – por exemplo, sindicatos – na realização dos objetivos e do projeto de sociedade definido na Constituição Federal. A sua concretização na organização do trabalho se verifica em consequência da aplicação dos princípios constitucionais, tanto os que dizem respeito à afirmação da dignidade humana quanto os que dizem respeito à autonomia coletiva. Nesse passo, reconhece-se aos sindicatos o direito-poder-dever de autogestão e de autodeterminação coletiva nos limites estabelecidos pela própria Constituição.

O princípio da subsidiariedade ativa dá concreção aos princípios da dignidade humana e da cidadania, na medida em que os cidadãos e suas organizações são reconhecidos como capazes de conduzir seu próprio destino e de realizar seus projetos de vida, ao mesmo tempo em que preserva o Poder Público para atuar eficazmente em situações em que os cidadãos e suas organizações não podem atuar.

A perspectiva do Estado subsidiário não se confunde de modo algum com as tendências neoliberais que preconizam o afastamento do Estado em prejuízo da função emancipatória do direito e da ação estatal, o que, no caso das relações de trabalho, tem sido abordado como tendência à desregulamentação ou à precarização dos direitos do trabalhador. A subsidiariedade implica o concurso da sociedade no cumprimento da ordem jurídica. Assim, torna-se irrelevante, por exemplo, se a solução de um conflito ocorre na via judicial, e não na via não judicial, se em qualquer delas se verifica o cumprimento da ordem jurídica e o alcance de seus fins sociais. Isso significa que, como efeito secundário ao da concretização dos princípios da dignidade humana e da cidadania, o princípio da subsidiariedade alivia a sobrecarga e a crise de legitimação das instituições do trabalho.

Dessarte, a gestão subsidiária da organização do trabalho importa ainda a coordenação e a coexistência das atividades dos particulares (sindicatos) com as atividades das instituições do Poder Público. Aqui reside a estreita conexão entre o princípio de “governança” e o da subsidiariedade, constatação que confere ao diálogo social, também aqui, uma posição de centralidade.

O princípio da subsidiariedade, na perspectiva de Chantal–Millon–Delsol, comporta ainda uma profunda dimensão democrática, no sentido de que as autoridades e o Estado não podem impedir as pessoas e os grupos sociais de desenvolver suas próprias ações no interesse geral e particular, porque “cada autoridade tem por missão incitar, sustentar e, finalmente, suprir, quando necessário, os atores insuficientes”

Justifica-se pelo princípio da subsidiariedade aquela parte das atribuições do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista cujas atividades são desenvolvidas num sentido de autodeterminação e de auto-organização coletivas, dentre as quais:

- edição de normas coletivas, a partir de uma concepção ampla do papel da negociação coletiva (cf. 7.5.5); e
- resolução de conflitos, pela disponibilização de técnicas de conciliação, mediação e arbitragem, bem como de ações preventivas voltadas para a melhoria das condições de trabalho decorrentes de programas intersindicais nos quais não haja participação das instituições do trabalho.

Assim é que a dignidade humana e a cidadania, enquanto fundamentos da República brasileira (art. 1º, CF/88), também se realizam na idéia de subsidiariedade ativa, autorizando-se também por essa via a sustentação da idéia de que o Estado Democrático de Direito aponta para uma democracia integral, e não meramente formal.

Em termos pragmáticos e neoparadigmáticos, as idéias de “governança” e de subsidiariedade ativa se concretizam no âmbito da organização do trabalho e da administração da justiça, por intermédio do sistema NINTER, relativamente:

- a) ao uso da negociação coletiva como instrumento normativo e vinculativo dos sindicatos a programas de gestão cooperativa da organização do trabalho local e de programas consensuais estabelecidos entre eles e as instituições do trabalho, com vistas à persecução da efetividade de direitos sociais fundamentais, objetivo de lesão massiva na região;
- b) ao incremento do uso da negociação coletiva como instrumento de adequação de normas legais a situações específicas locais;
- c) à institucionalização de procedimentos discursivos abertos destinados ao conhecimento abrangente dos problemas trabalhistas locais/setoriais,
- d) à elaboração de diagnósticos cooperativos e interinstitucionais acerca das suas causas e das suas conseqüências sociais;
- e) à troca de informação e de experiências, ao conhecimento dos princípios e dos programas de ação, códigos de conduta e políticas institucionais adotados pelas diversas instituições do trabalho relativamente à questão trabalhista local;
- f) à consolidação de espaço (institucional) de “diálogo social” e da “concertação social” entre todos os atores coletivos, públicos e sociais, responsáveis pela organização do trabalho rural local (sindicatos fundadores do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista e as instituições/autoridades do trabalho locais), orientados para a busca de soluções para questões trabalhistas de relevante interesse público, coletivo e social;

- g) à participação dos sindicatos nos procedimentos cognitivos das instituições/autoridades do trabalho como forma de participação dos destinatários/afetados nos processos decisórios do Poder Público e na sua solução e dos problemas locais;
- h) à formulação de programas consensuais/interinstitucionais de ação conjunta diante de problemas que envolvam interesses coletivo, social e público; e
- i) à institucionalização e à implantação de formas preventivas e de meios não judiciais de resolução de conflitos (a conciliação, a mediação e a arbitragem) pelos sindicatos com o apoio e cooperação das instituições/autoridades do trabalho.

A “governança” e a subsidiariedade ativa traduzem, dessa forma, a dupla dimensão da participação dos destinatários (afetados) da ação pública no exercício do Poder Público e da autodeterminação como forma de expressão da dignidade humana e da cidadania com que se concretiza o princípio de democracia no sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

Os conceitos operacionais com os quais os agentes públicos de carreira permanente comprometidos com uma ética de responsabilidade e solidariedade poderão fundamentar sua atuação são desenvolvidos no Capítulo 6.

## CAPÍTULO 7

### PRAGMÁTICA DO PRINCÍPIO DE DEMOCRACIA NO SISTEMA NINTER: CONCEITOS OPERACIONAIS

La deformación ideológica consiste en tomar por real un producto mental separado de la realidad social. Lo que, consciente o inconscientemente, se pretende es no tocar esse mundo real – esa sociedad así estructurada – sino reformar solamente poco más que a nivel de conceptos (Elias Diaz).<sup>696</sup>

#### 7.1 A concreção do princípio de democracia

Nos desenvolvimentos teóricos realizados no Capítulo 6, apresentaram-se os fundamentos pelos quais se adotam os pressupostos epistemológicos da *razão dialógica* (6.2.2 e 6.2.3) e da *complexidade* (6.2.4) como paradigmas complementares e ampliativos do âmbito de inteligibilidade dos problemas trabalhistas concretamente situados e do horizonte de atuação do conjunto das instituições do trabalho (instituições públicas e sindicatos), bem como suas consequências político-constitucionais.

Essa concreção emerge do fato de que o exercício dessa *razão realisticamente situada* torna-se possível e eficaz porque se realiza por setores de atividades coletivamente organizados cujos sindicatos tenham constituído um Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista para a implementação de políticas públicas e sindicais locais orientadas para a busca da efetividade dos direitos sociais e para a afirmação da autonomia coletiva na perspectiva do princípio da subsidiariedade ativa, utilizando-se do diálogo e da concertação social como estratégia de democratização da gestão da organização do trabalho e da administração da justiça locais.

A dimensão ética dos reflexos da introdução daqueles paradigmas na ação pública e na ação coletiva transborda os limites de uma ética de intenções para uma *ética de responsabilidade e solidariedade*, a qual exige que os atores que agem sob responsabilidade pública e/ou coletiva tenham a priorização das consequência sociais de suas ações.

Essa perspectiva dá ao princípio da dignidade humana e ao da cidadania a proeminência pragmática que lhes confere a Constituição Federal. Tais princípios implicam a

---

<sup>696</sup> DIAZ, Elias. *Legalidad – legitimidad en la sociedad democrática*. Madrid: Civitas, 1978, p. 190.

superação, pelo “diálogo social” e pela “concertação social”, da cisão Estado *versus* sociedade e a convergência de ambos a serviço do interesse público, uma vez que este transcende as perspectivas parciais de ambos.

No âmbito da organização do trabalho, focaliza-se o interesse público na busca da efetividade dos direitos sociais, a ser perseguida num contexto mais amplo de equilíbrio entre o desenvolvimento social e o econômico, compreendidos como fatores interdependentes. É nesse sentido que se atribui um significado concreto e emancipatório aos princípios da dignidade humana e da cidadania, descortinando-se as dimensões “fabulatória” e “simbólica” dos direitos sociais, e buscam-se, pela via do “diálogo social” e da “concertação social” entre a autonomia pública e a autonomia coletiva, novas formas e instrumentos de concretização daqueles direitos. Tais formas somente são possíveis de ser realizadas pela radical democratização<sup>697</sup> dos procedimentos institucionais e pela instauração de uma nova cultura, iluminada por novos paradigmas.

Com efeito, o reconhecimento da função cognitiva, do caráter constitutivo da *razão dialógica*, da função cognitiva do *princípio da complexidade*, da função democratizadora da “**governança**” e da função emancipatória do *princípio da subsidiariedade* é indutivo do *diálogo social*, da *concertação social* e da *autodeterminação coletiva* (negociação coletiva), como critérios cognitivos e de organização do trabalho. São, portanto, subconceitos (instrumentais) que se agregam para compor o sentido do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

A *razão dialógica* exige a inclusão de todos os participantes e afetados em diálogos e concertações sociais que passam a orientar a ação pública nos termos que serão estudados neste capítulo. A razão dialógica passa a substituir a razão instrumental, erigida segundo o paradigma da filosofia da consciência, que confere à autoridade pública um conhecimento estritamente subjetivo-solipsista na prática dos atos cognitivos que precedem os respectivos atos de decisão.

O **paradigma da complexidade**, como princípio informativo da realidade dinâmica e multifacetária em que é exercido o Poder Público, introduz no campo da ação pública o pensamento complexo, um modo de pensar não dogmático, nem estático, que procura apreender, tanto quanto possível, a realidade como uma totalidade dinâmica, e não como um “mosaico” estaticamente composto pela soma de partes elementares fragmentariamente desveladas por um conhecimento especializado e individualmente elaborado.

---

<sup>697</sup> Cf. CORTINA, *Razon comunicativa y responsabilidad solidaria*, 1985; MOUFFE, *O regresso do político*, 1996.

O **princípio da “governança”** implica a adoção da co-gestão da organização do trabalho e da administração da sugestão, bem como a participação dos sindicatos nos processos de formação da opinião e da vontade públicas.

O **princípio da subsidiariedade** fundamenta o engajamento dos agentes sociais (sindicatos) como co-partícipes na realização e no cumprimento das funções estatais e o fomento à autodeterminação individual e coletiva dos cidadãos (ou dos membros das categorias organizados em sindicatos), reservando às instituições do trabalho uma função supletiva e complementar naquilo em que a ação sindical for insuficiente ou inexistente.

## **7.2 O exercício dialógico do Poder Público e da autonomia coletiva na construção social da realidade**

A adoção da perspectiva teórica que confere à linguagem e, portanto, aos discursos uma função constitutiva da realidade, e não exclusivamente uma função designativa e de instrumento da comunicação humana, insere a intersubjetividade e o diálogo no centro da ação humana, dado que linguagem é também ação. Disso resulta que o diálogo assume uma função constitutiva da realidade e do sentido da norma jurídica, que se elucida sempre em consideração a uma dada realidade concreta (cf. 6.2.2).

Os agentes públicos de carreira permanente socialmente comprometidos (cf. 7.6) que fizerem opção pela “radicalização” da democracia autoriza, a partir da compreensão do sentido substantivo, e não meramente formal, dos fundamentos constitucionais do Estado brasileiro, poderão se sentir autorizados à adoção de condutas coerentes com esta concepção, mediante a democratização das suas práticas institucionais, a começar pela abertura das instituições do trabalho para o diálogo com os sindicatos e pela sujeição de seus programas de ação ou de seus códigos de conduta ao debate público. Além disso, poderão abrir espaço à participação e colaboração dos destinatários de suas ações, por intermédio dos sindicatos, na busca da concreção dos objetivos da autonomia pública, especialmente o da busca da efetividade dos direitos sociais.

Mas essa imbricação dialógica entre a autonomia pública e a autonomia coletiva, além da afirmação da identidade jurídico-institucional (cf. Capítulo 5) e dos fundamentos filosóficos e político-constitucionais (cf. Capítulo 6) do sistema NINTER, requer o desenvolvimento dos conceitos teórico-operacionais que dão concreção ao princípio de

democracia imanente ao sistema como condição de possibilidade de sua realização. A dimensão transcendental-pragmática desses desenvolvimentos teóricos dá coerência à indissociável articulação e interdependência entre o conhecimento e a ação humana. Todo conhecimento que não se possa traduzir em ação é vazio e desprovido de sentido epistemológico e ético. Reconhecida a natureza dialógica da razão humana, impõe-se o reconhecimento da linguagem na função constitutiva da realidade e como *medium* por meio do qual se realiza a coordenação da ação humana.

Conhecimento e ação se fundem na linguagem e nenhum deles se constitui sem o outro (cf. 6.2.2).

O sentido comum com que se utilizou anteriormente as expressões “diálogo social” e “concertação social” não é mais suficiente quando se passa a adotá-las como elementos indispensáveis à técnica de gestão da organização do trabalho e da administração da justiça no espaço institucional que se lhes reserva no sistema NINTER.

A densificação do conteúdo dessas *técnicas* de gestão da organização do trabalho e da administração da justiça implica, primeiramente, a ampliação do seu sentido para além de uma relação meramente comunicacional conducentes a compromissos informais não vinculativos. Seu conteúdo abrange quaisquer temas conexos ao objetivo geral da persecução da efetividade dos direitos sociais e da afirmação da autonomia coletiva. Envolve, precipuamente, a gestão racional (dialógica), em âmbito local/setorial, dos problemas e conflitos sociolaborais e a busca da adequação da aplicação da legislação trabalhista aos contextos de realidade na sua singularidade e complexidade irrepetíveis.

O diálogo social fundamenta-se a si mesmo na medida em que estabelece, preliminarmente, o conjunto dos princípios e conceitos (condições de possibilidade) que regem a interatividade entre as diversas instituições do trabalho que movimentam e viabilizam as referidas técnicas. Vale dizer, a interatividade e a intercomplementaridade entre a autonomia pública e a autonomia do coletiva somente são viáveis com a preservação das respectivas “autonomias”, sem a atrofia (omissiva) ou a hipertrofia (interventiva) de qualquer uma delas em relação a outra. No diálogo, estabelecem os respectivos limites.

O diálogo social distingue-se da concertação social, porque esta contempla as conseqüências práticas do diálogo social, as quais possuem uma dupla dimensão: a da concepção e formulação de programas de ações interinstitucionais cooperativas e a da execução propriamente dita destes programas. Esta segunda dimensão (execução), por sua vez, retroalimenta-se pelo “diálogo social”, que passa a atuar de modo recursivo e reflexivo, permanentemente. A “concertação social”, enquanto execução de ações concretas, implica

uma recursão ao “diálogo social”, promovendo uma circularidade entre as práticas dialógicas e as ações interativas concertadas entre instituições locais do trabalho em relação a situações concretas de observância e aplicação da legislação trabalhista, inclusivamente no campo da prevenção e da resolução dos conflitos individuais e/ou coletivos do trabalho. E, nesse sentido, a concertação social se dilui novamente no diálogo social. Ela é, portanto, a própria ação que se desenvolve no diálogo. A concertação social é o diálogo social tendente ao estabelecimento de compromissos interinstitucionais de ação conjunta para o enfrentamento de problemas determinados e específicos. Nas relações intersindicais, tais compromissos se estabelecem normativamente; nas relações entre os sindicatos e as instituições do poder públicos, estes se firmam eticamente.

A centralidade assumida por essas técnicas na compreensão da relação Poder Público/sociedade (sindicatos), no enfoque do sistema NINTE, torna necessária a elucidação do sentido com que se passa a empregar ambas as expressões, dado o sentido plurívoco que assumiram na teoria.

### 7.2.1 A insuficiência da concepção “*neocorporativista*”

O diálogo social e a concertação social têm sido predominantemente compreendidos no quadro conceitual do *neocorporativismo*, que confere centralidade ao consenso, porém como método de legitimação de decisões e de viabilização da governabilidade.

Aplicados às práticas governamentais corporativistas, esses conceitos constituem um processo político, em virtude do qual as grandes organizações intervêm nos processos de tomada de decisão de governo, mediante contrapartidas mútuas, de modo a favorecer maior legitimidade e efetividade à função diretiva do Poder Público.<sup>698</sup> O próprio corporativismo, à sua vez, comporta experiências governamentais multiversáteis, desde um sentido político-jurídico autoritário a um sentido político pluralista. O seu sentido autoritário está na raiz da organização do trabalho nacional (cf. 1.1.2 e 1.1.3), que coincide com a concepção jurídica correspondente ao chamado “Direito corporativo”, que inclui o “Direito Corporativo do Trabalho”.<sup>699</sup>

---

<sup>698</sup> Cf. PÉREZ, José Luis Monereo. *Concertación y diálogo social*. Valladolid: Editorial Lex Nova, 1999, p. 45.

<sup>699</sup> Uma das obras inaugurais relativas à organização do direito do trabalho brasileiro intitula-se “Problemas de Direito Corporativo” (Oliveira Vianna), que constitui uma elaboração doutrinária de institutos e de instituições de direito do trabalho, segundo o modelo corporativo, e que ainda hoje constitui o eixo matricial da organização

A compreensão neocorporativista é inadequada e insuficiente para abrigar o sentido que o “diálogo social” e a “concertação social” passam a assumir na perspectiva democratizadora (democracia integral) do sistema NINTER.

### 7.2.2 O sentido do “diálogo social” e da “concertação social” na perspectiva da democracia integral

A compreensão dos fundamentos político-epistemológicos do Estado Democrático brasileiro sob as luzes dos novos paradigmas explicitados nesta tese exige a reconstrução do aparato do sentido dos conceitos abstraídos das teorias tradicionais da democracia. As noções de “diálogo social” e de “concertação social”, em seus sentidos convencionais, não atendem à nova perspectiva paradigmática. Neste tópico, procura-se elucidar o seu sentido enquanto técnica de gestão e de democratização das relações entre o Estado e a sociedade, naturalmente no ambiente restrito da organização do trabalho, que é o campo de que se ocupa a presente investigação.

Contudo, é preciso ter em mente as observações de Claude Lefort da revolução democrática moderna, no sentido de que

[...] não há poder ligado a um corpo. O poder aparece como um lugar vazio e aqueles que o exercem como simples mortais que só o ocupam temporariamente ou que não poderiam nele se instalar a não ser pela força ou pela astúcia; *não há lei que possa se fixar cujos enunciados não sejam contestáveis, cujos fundamentos não sejam suscetíveis de serem repostos em questão [...]*<sup>700</sup>

A idéia autoritária do exercício do poder assentada na imagem organicista (cf. 1.1.3.2), obscurecida nos recônditos do paradigma cultural político-jurídico da tradição brasileira, constitui, deveras, importante obstáculo à absorção do sentido substancial destas técnicas (diálogo social e concertação social) na consolidação de uma democracia discursiva, que eleva ao paroxismo o princípio da dignidade humana e o da cidadania.

---

atual e, de certo modo, da cultura laboral impregnada na tradição, embora entremeada pelas mudanças decorrentes do processo histórico.

<sup>700</sup> LEFORT, Claude. *A invenção democrática: os limites da dominação totalitária*. 2. ed. Trad. Isabel Maria Loureiro. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 118.

A experiência prototípica e institucional do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio nasceu do exercício informal dessas técnicas. O reconhecimento de sua importância pelos atores sociais conduziu à sua institucionalização. Elas contribuíram para a formação de “capital social”.<sup>701</sup> Se este não existisse, os resultados da ação local daquela instituição seriam inalcançáveis (cf. Capítulo 8). Os procedimentos dialogais e a concertação permitiram a superação dos dilemas da ação coletiva e do oportunismo contraproducente, em regra, presentes nas ações grupais. Esses obstáculos são potencializados quando, além da gravidade e do potencial conflitivo dos problemas a serem enfrentados, a busca de soluções demanda a aproximação entre atores pertencentes a instituições que alimentam relações agonísticas (sindicatos) e atores, muitas vezes, colonizados pela burocracia e pelo ideologismo (setores públicos). Eis um dos aspectos decisivos para a institucionalização do diálogo social e da concertação social indispensáveis, quer seja no processo de constituição NINTER, quer seja para o seu funcionamento. Ela possibilita a consolidação dos laços de confiabilidade e a afirmação da autonomia dos participantes.

Na expressão singela e realística de Putnam:

“[...] um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e confiança”.<sup>702</sup>

Além do estabelecimento da confiança e da credibilidade entre cidadãos que exercem o Poder Público e os cidadãos destinatários da ação pública, o diálogo social permite a superação da descrença na capacidade das instituições de atender às necessidades das comunidades locais. A percepção recíproca dos atores do diálogo social da vontade de empenhar suas potencialidades no exercício de suas funções para o alcance de objetivos sociais relevantes e, além dos limites convencionais das funções burocrático-formais das instituições, é geradora de uma força social incomensurável e capaz de operar transformações sociais impensáveis se ela não existisse. A mera mudança de paradigma opera transformações que inúmeras reformas “legais e institucionais” jamais lograram alcançar.

O diálogo social é extremamente relevante para a construção de um novo espaço público a partir da movimentação de atores públicos e coletivos locais responsáveis pela organização do trabalho:

---

<sup>701</sup> Cf. PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia* – a experiência da Itália moderna. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, *passim*.

<sup>702</sup> PUTNAM, *Comunidade e democracia*, 1996, p. 177.

Por óbvio que a abordagem sugerida não pode se dar com velhos e desgastados conceitos de administração pública – centrada no Estado -, tampouco fundada em pressupostos filosóficos e epistemológicos metafísicos de justificação e exercício do poder – como é o caso da filosofia da consciência - mas a partir de outros paradigmas, em especial, o de uma filosofia e epistemologia centradas numa racionalidade emancipatória e comunicativa, aqui entendida como a estabelecida por sujeitos lingüísticos (Estado x Cidadão) envolvidos numa prática lingüística cujo único objetivo é o entendimento/consenso, o que implica permanentes e tensionais pactos de civilidade, que a despeito de provisórios, estão informados por alguns universais modernos, como os direitos humanos e fundamentais, a emancipação dos povos, o controle do poder político, o desenvolvimento auto-sustentável etc.<sup>703</sup>

A perspectiva de Gesta Leal precisa ser retificada para focalizar não a relação Estado *versus* cidadão, mas a relação *cidadão agente do Poder Público versus cidadão destinatário da ação pública*, porque ela, ainda que por mero uso vocabular próprio do paradigma da consciência, ainda trata o “Estado” como ente personificado e abstrato. E, ainda, para acrescer que o diálogo social não se restringe à administração pública em sentido restrito, porque, pelos mesmos motivos, a assertiva toma a divisão dos poderes em sentido radical e torna “inválidos” para o diálogo social os demais poderes, em especial o Poder Judiciário, em regra, contagiado por um pecaminoso “autismo institucional”.

Em coerência com os paradigmas que informam esta investigação, a dimensão mais profunda do diálogo social a ser ressaltada é no sentido de que a adesão das instituições ao diálogo social expõe os *cidadãos agentes do Poder Público e da representação coletiva* a ter de justificar suas decisões ações mediante argumentos que expressem o interesse público e coletivo, e não interesses meramente egoísticos ou corporativistas. De modo que as respectivas proposições assertóricas tornam-se válidas na medida em que pudessem ser aceitas no debate público realizado num espaço público em que todos pudessem ouvir e ser ouvidos, concordar ou discordar. Em outros termos:

“Uma decisão coletiva sobreviria tão somente a partir de sua justificação por meio de *razões públicas*, expostas ao tensionamento da crítica e do falseamento”.<sup>704</sup>

Um aspecto final a ser introduzido diz respeito ao fato de o sucesso do “diálogo social” e da “concertação social” ter como condição de possibilidade compromissos éticos entre participantes, salvo quanto aos sindicatos nas suas relações negociais em que tais compromissos podem se transformar em compromissos normativos. Porém, a par de motivos

<sup>703</sup> LEAL, Os pressupostos epistemológicos e filosóficos ..., in: LEAL, *Direitos Sociais & políticas públicas* ..., 2001, p. 42.

<sup>704</sup> BOHMAN, James. *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. Boston: Madison, 2002, p. 13 *apud* LEAL, *Direitos Sociais & políticas públicas* ..., 2001, t. 3, p. 834.

de natureza ideológica, psicológica ou quaisquer outros não reprováveis do ponto de vista ético-jurídico, outros motivos não declaráveis publicamente podem também concorrer para a recusa ao “diálogo social”, como a mera acomodação e o contentamento com atuações que não excedem o limite formal-burocrático e ensejam a convicção do “dever cumprido”. Sobreposição de interesses corporativismos ao interesse público, colonização do *status quo* em benefício próprio e posturas reacionárias orientadas pelo interesse de perpetuação de situação de crise motivada por proveito particular são aspectos que podem nunca se tornar transparentes à comunidade.

O poder não é mais visto como sedimentado em um lugar personificado nas mãos de alguns, mas como algo fluido que se exerce comunicativamente a partir do concurso das vontades dos agentes públicos e dos afetados em cada ponto do universo em que ele se manifesta, no qual deve ser permanentemente reconstruído pelos sujeitos envolvidos no seu exercício, quer seja como seus agentes, quer seja como sujeito que sofre suas conseqüências.

#### 7.2.2.1 O “diálogo social”

O “diálogo social” que serve ao princípio de democracia integral comporta

[...] la localización de puntos de encuentro entre los propios agentes sociales y un intercambio de informaciones, ideas y opiniones entre las partes sociales y asimismo un intento de búsqueda de posiciones convergentes sobre cuestiones de interés común, no necesariamente formalizadas mediante acuerdos sociales ou colectivos.<sup>705</sup>

O diálogo social, tal como assim compreendido, tem sentido amplo e decorre do entrelaçamento parcial da teoria de José Luis Monereo Pérez<sup>706</sup> e a da ação comunicativa, de Jürgen Habermas.<sup>707</sup> A primeira é insuficiente e a segunda é por demais abrangente.

A “bricolagem” dessas duas posições atribui ao diálogo uma função epistemológica e, ao mesmo tempo, coordenadora de ações. Abarca, no primeiro sentido, todas as formas de intercâmbio dialógico entre interlocutores sociais entre si e entre estes e o

<sup>705</sup> PÉREZ, *Concertación y diálogo social*, 1999, p. 19.

<sup>706</sup> Cf. PÉREZ, *Concertación y diálogo social*, 1999, *passim*.

<sup>707</sup> HABERMAS, Jürgen. *Teoria da ação comunicativa*. (ver passagem que explicita o diálogo como busca consensual da verdade).

próprio Poder Público organizado, em busca de uma compreensão racional de temas de interesse comum. Essa função epistemológica do “diálogo social” não implica necessariamente um acordo ou uma concertação como resultado final. Esse diálogo tem uma dimensão cognitiva da realidade em sua complexidade, numa perspectiva totalizante, alterando a compreensão dos atores sociais e dos atores do Poder Público acerca dos fatos de realidade, que passam a ser compreendidos em seus contextos mais amplos. O “diálogo social”, visto no sentido profundo do cumprimento de uma função epistemológica, condiciona o desempenho da ação pública e da ação coletiva sob a perspectiva da “nova ética da responsabilidade”, oriunda da teoria do discurso e legitimável segundo o imperativo categórico de escolha sob critérios da maior aproximação possível de suas conseqüências socioeconômicas dos princípios e valores constitucionais que fundamentam o Estado.

A construção intersubjetiva da abordagem fática da realidade na sua complexidade enseja o espaço e a oportunidade de tematização e inserção de aspectos focalizados pelos representantes de cada uma das instituições partícipes, num procedimento discursivo reconstrutivo da realidade, de tal modo que a cada qual se assegurará o direito de ver consideradas pelo conjunto dos atores institucionais do mundo do trabalho os aspectos fáticos e contextuais que entendam que devem ser levados em conta por todos os participantes. Isso, nos procedimentos de escolha da norma adequada e do modo mais adequado de sua aplicação ou na reconstrução de sentido da norma aplicável consentânea com os princípios superiores informativos da ordem constitucional e com exigências da realidade local.

O diálogo social passa a ter uma função epistemológica, porque funda o conhecimento que se tem como ponto de partida para o desempenho da ação pública (e da ação sindical), de modo geral, até mesmo para a aplicação da norma jurídica, porque

Na pragmática de todo uso da linguagem está embutida a presunção de que existe um mundo objetivo compartilhado por todos. E os papéis dialogais, dados em toda situação de fala, forçam uma simetria de perspectivas dos participantes; eles não somente abrem a possibilidade de se assumir simultaneamente as perspectivas de Ego e Alter, mas também, de passar da perspectiva do participante para a do observador[...] A partir da possibilidade do entendimento através da linguagem podemos chegar à conclusão de que existe um conceito de razão situada, que levanta sua voz através de pretensões de validade que são, ao mesmo tempo, contextuais e transcendentais: ‘esta razão comunicativa é simultaneamente imanente, não podendo ser encontrada fora de jogos de linguagem, de instruções concretas, e transcendente – uma idéia regulativa, pela qual nos orientamos quando criticamos nossas atividades e organizações’ [...] De um lado, a validade exigida para as proposições e normas transcende espaços e tempos; de outro, porém, a pretensão é levantada sempre aqui e agora, em determinados contextos, sendo

aceita ou rejeitada, e de sua aceitação ou rejeição resultam conseqüências fáticas para a ação.<sup>708</sup>

O “diálogo social”, na sua indispensável função epistemológica, fundamenta-se na distinção entre discursos de fundamentação e aplicação<sup>709</sup> de normas pressupostas na lógica da argumentação. A jurisdição atual e qualquer dos modos de aplicação de normas jurídicas realizadas pelo Poder Público (Administração Pública), no paradigma do Estado Democrático de Direito, não lida somente com regras no ato de aplicação do direito (paradigma liberal-autoritário e formal-tecnicista de aplicação do direito), mas também com princípios. E poucas são as normas que podem encontrar aplicação e que, em caso de colisão, comportam decisão em termos de “tudo ou nada”, sem dificuldades hermenêuticas. Quase todas as normas vigentes são naturalmente indeterminadas, mesmo aquelas que procuram explicitar minudentemente as condições de aplicação. Essa assertiva vale não somente em relação aos direitos fundamentais e aos princípios do Estado Democrático de Direito que justificam o sistema jurídico em sua totalidade, mas também em relação a normas comuns que seguem indeterminadas com relação à sua situação, necessitando de interligações *suplementares* no caso concreto.<sup>710</sup>

O estabelecimento da relação adequada da norma à situação precisa, para ser imparcial, levar em conta os contextos de realidade em que se inserem os fatos aos quais a autoridade pública *decide* atribuir significação jurídica ou simplesmente desprezá-los como inexistentes. Mas, para fazê-lo imparcialmente, a autoridade pública precisa contar com uma descrição completa da situação e só então do conjunto de normas aplicáveis. Essa dimensão não é possível de ser alcançada em processos burocráticos, judiciais ou administrativos, por natureza, direcionados para a redução de complexidade e para o proferimento de uma decisão, sem se cogitar de suas possíveis conseqüências, comissiva ou omissivamente. O alcance desta dimensão somente é possível pelo “diálogo social”, aberto e plural.

Doutro lado, se as instituições representativas dos destinatários da ação pública (sindicatos), na dinâmica dialogal instaurada no âmbito do Conselho Tripartite/ Interinstitucional do NINTER, concorrem para o estabelecimento dessa dialética cognitivo-reflexiva, recursiva e circular, entre fato e norma, teoria e prática, pensamento e ação, e, de

---

<sup>708</sup> HABERMAS, *Pensamento pós-metafísico*, 2002, p. 176.

<sup>709</sup> Nos discursos políticos de fundamentação da norma criada pelo legislador, prevalece o exercício da vontade nos processos de escolha do seu conteúdo; nos discursos de aplicação, atividade posterior à da criação da norma, prevalece (deve prevalecer) o exercício da função cognitiva na fixação do conteúdo da decisão, na adequação da norma à realidade e na seleção e significação dos fatos que, por ato de vontade, se quer subsumir à norma.

<sup>710</sup> HABERMAS, *Direito e democracia – entre ...*, 1997a. v.I, p. 269.

resto, nos atos de interpretação e aplicação da legislação trabalhista por parte das autoridades do trabalho, estas, por sua vez, são instadas a explicitar suas posições e os pressupostos que levam em consideração na escolha e na atribuição de sentido (interpretação) à norma, cuja aplicação consideram pertinentes aos fatos considerados, em vista do objetivo de promover a efetividade dos direitos sociais.

O acesso dos destinatários da ação pública às pautas “políticas”, ideológicas e programáticas com que agem as instituições do trabalho constitui função do diálogo social que vai além de permitir a ampliação da visão de realidade por parte dos participantes e converge com o desempenho de uma função pedagógica.

Esse diálogo social travado entre as instituições do trabalho e os sindicatos realiza o encontro entre as razões públicas e a razão coletiva, convergindo-as em torno da atribuição de um sentido concreto, contextualizado e realístico ao projeto abstratamente inserido na ordem jurídico-constitucional, em torno do qual ambas empenham seus esforços, concertadamente.

Assim, a dimensão do “diálogo social” e a da “concertação social” que se evidenciam na teoria do sistema NINTER, tematiza também os processos cognitivos conducentes à decisão da qual resulta a escolha da norma aplicável e o modo mais adequado de aplicá-la em situações concretas determinadas (contextos de realidade). Estas, por sua vez, são dependentes de serem configuradas dialogicamente (princípio da complexidade), quer seja quanto à escolha dos fatos juridicamente significativos, quer seja quanto à interpretação do sentido subsuntivo. A atribuição de tais sentidos no diálogo interinstitucional envolve a concorrência de argumentos que embasam as pretensões de validade de todos os participantes<sup>711</sup>, que interagem em condições de “igual respeito e consideração”.<sup>712</sup>

Nesse sentido, promove-se a democratização da organização do trabalho sob o enfoque epistemológico.

Essa abordagem dispensa a problemática de uma fundamentação última do conhecimento jurídico, cujos princípios e regras de dever ser são dados previamente, porque elas próprias, as normas jurídicas, já são fundadas em procedimentos político-discursivos legitimadores dos processos originários de criação do direito.

---

<sup>711</sup> Cf. HABERMAS, *Consciência moral e agir comunicativo*, 1989, *passim*.

<sup>712</sup> DWORKIN, *O império do direito*, 1999. *passim*.

### 7.2.2.2 A concertação social e a coordenação das ações das instituições do trabalho

A concertação, na perspectiva corporativista apontada por Pérez, constitui um método de adoção de decisões conjuntas ou cooperativas entre o Governo, ou Poder Público, e os agentes sociais, que se interferem e se limitam mutuamente. No campo do direito, integra novas formas de produção normativa, na medida em que significa a elaboração negociada de normas no campo do Direito Econômico e Social. Implica, portanto, o encontro e a negociação política entre o Poder Público e a autonomia coletiva.<sup>713</sup>

A concertação social, na perspectiva do sistema NINTER, limita-se à concepção e à execução conjunta de programas interinstitucionais voltados para o “telos” da efetividade dos direitos sociais. É dizer, voltados para ações públicas conformadoras de condutas sociais relacionadas à observância, interpretação e aplicação da legislação do trabalho.

A concertação social, como consequência pragmática do diálogo social, pode se configurar sob as seguintes formas:

- a) deliberação do conjunto das instituições participantes acerca de medidas a serem adotadas diante de determinadas situações concretas;
- b) concepção, formulação e execução de programas de ação conjunta, mediante o esforço cooperativo das instituições do trabalho (tripartismo de base), no âmbito das respectivas competências, voltados para a busca da efetividade dos direitos sociais através da adoção de medidas ou modos de atuação intercomplementares frente a situações concretas singulares de reconhecido interesse público, social e coletivo; e
- c) implementação e o funcionamento de meios não judiciais de resolução dos conflitos, os quais passam a integrar a administração da justiça, em sentido amplo, passando a exigir uma gestão interinstitucional, concertada e discursiva, a fim de se assegurar a harmonia e a coexistencialidade entre a justiça e os demais meios de resolução de conflitos institucionalizados no sistema NINTER.

Aqui, a concertação social deixa de se constituir em um método de tomada de decisões políticas ou de definição dos conteúdos de uma legislação a ser editada, para restringir-se a procedimentos concernentes à aplicação da legislação, nos limites da competência das instituições envolvidas, salvo no que diz respeito à negociação coletiva, a qual, no entanto, não sofre ingerência contenedora das demais instituições envolvidas no

---

<sup>713</sup> PÉREZ, *Concertación y diálogo social*, 1999, p. 17.

diálogo interinstitucional. Contudo, a concertação social pressupõe e é antecedida pelo diálogo social.

Não existe, portanto, a possibilidade de cogitação de uma ingênua confusão conceitual entre os procedimentos democráticos deliberativos de tomada de decisões políticas prática da concertação social no plano das práticas jurídicas institucionais.

Aceitando-se que em toda ação (decisão) convergem elementos cognitivos e volitivos, com precedência dos primeiros sobre os segundos, numa perspectiva não *voluntarista* ou *decisionista*, e que nos paradigmas tradicionais a cognição se dá por intermédio de um sujeito racional, solipsista, solitário e, por isso mesmo, autoritário, a introjeção dos paradigmas da razão discursiva e da complexidade, que implicam a introdução do “diálogo social” e da “concertação social” como técnicas inerentes ao exercício do Poder Público, permite aos destinatários da ação pública o discernimento dos elementos cognitivos e voluntaristas que movem os decisores públicos e a sua participação na formação de suas convicções de ordem metajurídica, as quais são determinantes para as escolhas de ordem técnica, bem como para a formulação e o estabelecimento de suas formas de execução.

### 7.2.3 Os administrados e os jurisdicionados são sujeitos, e não objeto da ação pública

A centralidade epistemológica e governativa (“governança”) do “diálogo social”, característica da transição paradigmática operada pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e que passa a orientar a relação entre as instituições/autoridades do trabalho (Estado) e os sindicatos (corpo intermediários de representação da coletividade atingida pelas decisões públicas), põe em evidência o fato de que ela é uma relação elementar entre pessoas, entre cidadãos dotados de racionalidade, de vontade e de preferências pessoais não camufladas pela abstração e pelo artificialismo das ficções e presunções que alimentam a teoria clássica da democracia. Não se trata, portanto, de uma relação entre entes abstratos concebidos a partir da idéia de uma personificação das instituições cujos agentes não agem como sujeitos, mas como sua *longa manus*.

A “transsubstanciação” de indivíduos em órgãos – categorias abstratas de pensamento – enseja a despersonificação dos primeiros e a criação de uma personalidade orgânica fictícia para os segundos, por cujo intermédio aqueles são transformados em mero

“instrumento da atuação” do ente público, retirando deles a condição de cidadão, de indivíduo histórico, dotado de sensibilidade e de responsabilidade social no exercício do Poder Público. E, por isso, fica restrito, na sua ação individual, aos parâmetros de uma ética meramente intencionalista, na medida em que, ao reproduzir a “vontade do Estado”, torna-se isento de reflexões e critérios conseqüencialistas na sua atuação. Neste caso, a intenção prevalece sobre as conseqüências e sobre os resultados.

De tal sorte, o Estado e seus órgãos, personificados e dotados de uma “razão” distinta da dos seus agentes, valem-se destes como instrumento, do mesmo modo que o cérebro age por meio do organismo e dos membros do corpo. A mera intenção de cumprir a vontade do Estado (ética de intenções) torna-se suficiente para conferir aos agentes estatais a sensação do dever cumprido tão-somente pela “realização” autômata daquela vontade, negando a possibilidade de escolhas dependentes de atos de vontade próprios e de autodeterminação e co-responsabilidade na elaboração do conhecimento que sustenta a ação pública e a construção social da realidade.

Do ponto de vista ético, esse sentimento produz uma espécie de “síndrome de Pilatos” em relação às conseqüências sociais da ação, ocultando e desconhecendo o fato de que toda ação é resultado de escolhas ou de preferências consciente ou inconscientemente eleitas.

A perspectiva dialógica considera e reconhece a condição de sujeito, eticamente responsável, dos indivíduos cidadãos que ocupam tanto a posição de agentes do Poder Público como os que se encontram na posição de afetados – administrados/jurisdicionados.

A introdução de uma democracia consensual na dinâmica interna da gestão pública (sentido amplo) apresenta-se como complemento à democracia majoritária ante a insuficiência desta para a condução das sociedades complexas e plurais contemporâneas. Essas sociedades precisam de um regime de “governança” que estimule o consenso, que promova a inclusão no lugar da exclusão, em toda ação pública.

Sir Arthur Lewisê, prêmio Nobel de Economia, expressa com profundidade o principal pressuposto da democracia que se reconstrói contemporaneamente, que é princípio de que “todos aqueles afetados por uma decisão devem ter a oportunidade de participar do processo que a originou, quer diretamente, quer através de seus representantes escolhidos”.<sup>714</sup>

A emancipação e a solidariedade, conforme os paradigmas emergentes, manifestam-se, sobretudo, na elevação dos integrantes das categorias representadas (trabalhador e empresário) à condição de sujeito, reconhecendo-os como capazes de, no exercício da autonomia

---

<sup>714</sup> LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia* – desempenho e padrões de governo em 36 países. Trad. Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 51.

coletiva, conceber e discernir acerca de seus próprios projetos de vida. A força da presença estatal, neste caso, mais vale pela garantia do exercício desta condição de sujeito.

Não se institui, contudo, no sistema NINTER uma nova ficção. Há uma dinâmica dialógica interna que se realiza no âmbito das relações entre os dirigentes sindicais e os membros das respectivas categorias. Do mesmo modo que o NINTER atende individualmente os trabalhadores no acertamento de suas pendências trabalhistas perante o empregador, o empresário também será atendido quanto apresentar uma questão particular cuja solução possa comportar interesse, público, coletivo ou social, no âmbito de suas relações com o Poder Público. Assegura-se-lhe a oportunidade concreta de, por intermédio de seu sindicato, postular a inclusão de sua situação particular nas pautas do diálogo social para a consideração do conjunto das instituições do trabalho. Neste caso, o reconhecimento da situação-problema (trabalhista) como de interesse social, coletivo ou público poderá abrir espaço para autorizar o estabelecimento de concertação social específica em torno da adoção de *regime trabalhista especial temporário* ou “permanente”, a partir do qual a empresa em questão possa recuperar as condições de sobrevivência e seguir cumprindo a função socioeconômica.

Ao instituir espaços de cidadania, o Conselho Tripartite (Interinstitucional), órgão do NINTER, afasta a ficção jurídica da personificação das instituições e põe em seu lugar sujeitos (cidadãos) detentores de funções pública e de representação coletiva capazes de realizar crítica e autocrítica. Também, eleva os destinatários da ação pública à condição de cidadãos, reconhecendo-os também capazes de crítica e autocrítica, retirando-os da condição de objeto e da passividade a que foram submetidos pelo padrão clássico de racionalidade, para torná-los co-responsáveis pela “construção social”<sup>715</sup> e solidária da própria realidade (da organização do trabalho).

### **7.3 A prática da governança e a reconstrução do princípio do tripartismo: o acoplamento estrutural das autonomias pública e coletiva**

O princípio da “governança” (cf. 6.4) evoca a co-participação dos administrados e jurisdicionados, por intermédio do sistema NINTER, nos processos cognitivos precedentes às decisões das autoridades/instituições do trabalho no exercício da ação pública. Mas evoca

---

<sup>715</sup> Cf. BERGER, L. Peter; LUCKMAN, Thomas. *A construção social da realidade*. Trad. Floriano de Souza Fernandes. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

também a co-participação do Poder Público nas ações da autonomia coletiva concernentes à autogestão da organização do trabalho no plano intercategoriais decorrente da concreção do princípio da subsidiariedade (cf. 6.3). A “governança” implica que o “diálogo social” e a “concertação social” se verifiquem numa via dupla de afirmação harmônica e recíproca das autonomias pública e coletiva, ambas sobrepondo aos interesses parciais das respectivas instituições o interesse público, já que nem sempre a ação das instituições encerram veiculam o interesse público propriamente dito. Muitas vezes, a ação do Poder Público é contrária ao interesse público e enseja conseqüências alheias a esse interesse (cf. Capítulo 3).

A “governança” transcende as idéias de participação e de descentralização ou desconcentração de poder, porque ambas decorrem do exercício unilateral do Poder Público. Nela, opera-se a convergência da atuação das autonomias pública e coletiva. Tal convergência é conseqüência dos pressupostos epistemológicos emergentes (teorias do discurso e da complexidade). Por isso, a governança, constitui-se em subconceito operacional do princípio de democracia na teoria do sistema NINTER e abrange a gestão compartilhada da organização do trabalho e a gestão da administração da justiça em âmbitos intercategoriais. Além disso, ela se situa a um nível acima dos conceitos instrumentais do “diálogo social” e da “concertação social”, agregando-os como técnica de exercício simultâneo das autonomias pública e coletiva, em mútua autodeterminação em termos de um acoplamento estrutural reciprocamente ontogênico.<sup>716</sup> À coordenação dessas ações reciprocamente generativas corresponde a idéia de “governança”.

O aspecto central da convergência de ambos os conceitos de “governança” e de tripartismo reside no campo prático-operacional, que se expressa na exigência de que os procedimentos discursivos em que se concretizam o “diálogo social” e a “concertação social” somente ganham validade e legitimidade quando são realizados na presença simultânea e indispensável das três partes interessadas: o Poder Público (instituições que o compõem), entidades de representação profissional e entidades de representação econômica. O tripartismo, restrito aos campos do diálogo social e da concertação social, repercute nas ações bipartites (intersindicais) que também se realizam no interior do Conselho Tripartite do

---

<sup>716</sup> “A ontogenia é a história de mudanças estruturais de uma unidade, sem que esta perca a sua organização”. Quando esta ontogenia é proveniente de interações entre unidades autopoieticas, mediante ‘perturbações’ recíprocas que desencadeiam modificações (embora não as determinem nem as informem) estruturais no interior de cada unidade autopoietica, verifica-se um acoplamento estrutural entre tais unidades. “O resultado será uma história de mudanças estruturais mútuas e concordantes”, acrescenta-se, e permanentes. [cf. Maturana, H.; Varela, Francisco J. *A árvore do conhecimento – as bases biológicas da compreensão humana*. Trad. Humberto Mariotti e Lia Diskin. São Paulo: Editora Palas Athena, 2004]. Tais conceitos oriundos da “biologia da cognição” explicitam a idéia de um acoplamento estrutural entre as autonomias pública e coletiva no sistema NINTER.

NINTER, embora assumam um caráter meramente gerencial, de um lado, e, de outro, um caráter negocial-normativo por intermédio das convenções e acordos coletivos (cf. 7.3.1.2).

As interações que se verificam entre as próprias instituições públicas são de mera coordenação da ação pública para lhe conferir conerência, coerencia, eficácia e eficiência na busca da efetividade da ordem jurídica.

Contudo, no tripartismo de base local, em que se procede a “governança”, a ausência de qualquer dos partidos (de qualquer dos sindicatos ou instituições públicas participantes) implica três sérios riscos que o sistema NINTER preveniu: a) a manipulação dos resultados das técnicas de governança; b) a deslegitimação das deliberações; e c) a fragmentação epistemológica do conteúdo, do ponto de vista subjetivo (a privação do estabelecimento da dialética dialógica em torno dos distintos pontos de vista).

### 7.3.1 Tripartismo e governança

O tripartismo, como princípio de organização das relações de trabalho, tem suas origens no Direito Internacional do Trabalho. Originou-se da *Declaração da Filadélfia* (1944), realizada às vésperas do término da Segunda Guerra. Distingue a Organização Internacional do Trabalho (OIT) de todos os demais organismos da ONU, uma vez que tem nele uma regra “quase absoluta” de constituição dos seus órgãos colegiados, sempre constituídos por representantes do governo, de trabalhadores e de empregadores.

O sucesso das práticas tripartites levou à aprovação da Recomendação n. 113, visando ao incentivo das práticas tripartites no plano nacional, objetivando o fomento:

da compreensão mútua e das boas relações entre as autoridades públicas e as organizações de empregadores e de trabalhadores, assim como entre as próprias organizações, a fim de desenvolver a economia em seu conjunto ou alguns de seus ramos, de melhorar as condições de trabalho e elevar o nível de vida (item 4).<sup>717</sup>

A Convenção n. 144, por sua vez, ampliou o leque de aplicação das práticas tripartites, visando à implementação de mecanismos tripartidos de consultas como subsídio à atividade normativa da OIT.<sup>718</sup>

<sup>717</sup> SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito Internacional do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1986, p. 143-147.

<sup>718</sup> SÜSSEKIND, *Direito Internacional do Trabalho*, 1986, p. 143-147.

O corporativismo, tal como concebido pelas concepções teóricas da democracia clássica que lhe dizem respeito, estabeleceu uma forma de governabilidade em que o sistema de representação de interesses se organizam em número limitado de categorias hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferentes – reconhecidas ou licenciadas pelo Estado –, dotadas de um monopólio de representação no âmbito das respectivas categorias, mas com exigências decorrentes do controle da seleção de líderes e da articulação de demandas e formas de apoio. O modelo do tripartismo clássico resultante desse regime de governo, epistemologicamente fundado na filosofia da consciência, ocorre sempre em níveis ascendentes de representação e despreza os níveis básicos, que se encontram, *face to face*, diante da realidade concreta. O diálogo se produz nas instâncias de cúpula alheias às realidades locais, e o processo deliberativo tem por pressuposto a razão instrumental, na qual os processos cognitivos e os consensos entre as cúpulas representativas das categorias e as instâncias hierárquicas de governo localizadas no topo da administração produzem decisões unilaterais imperativas, baseadas numa ética de intenção, em ações estratégicas bem elucidadas pela “teoria dos jogos”. Nele, os partidos adotam posições estratégicas num processo cupular e centralizador distante das realidades concretas. Essas relações tripartidas cupulares são dirigidas, em última instância, pelo Estado, segundo uma estratégia de cooptação de forças políticas sociais para dentro dos programas político-governamentais, para resolver problemas econômicos e mediar crescentes demandas.<sup>719</sup> Além disso, ao se restringir a processos decisórios eminentemente políticos, não se ocupa da operacionalização do direito, que envolve o conhecimento e a interpretação dos fatos jurídicos e o conhecimento, a interpretação e a aplicação de normas jurídicas.

A esta espécie de tripartismo, em distinção àquela adotada pelo sistema NINTER, designa-se “tripartismo vertical”.

#### 7.3.1.1 Tripartismo de base local

O uso das técnicas do “diálogo social” e da “concertação social”, próprias à idéia de “governança” ínsita ao Conselho Tripartite (Interinstitucional), órgão dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, evoca a recuperação e a reconstrução da idéia do

---

<sup>719</sup> HELD, *Modelos de democracia*, 1987, p. 194-196.

tripartismo e a questão prática de “onde”, “como”, “quando”, “por quê” e com que “conteúdo” serão elas exercitadas. O *tripartismo de base* realiza o contraponto ao tripartismo cupular clássico por instalar-se no âmbito de ação das instituições locais, as quais se situam como ponto de interseção entre a realidade e o direito, privilegiando o seu acesso direto a ela.

O tripartismo de base local, em consonância com os objetivos do sistema NINTER, está voltada para a idéia de coordenação das ações locais das instituições do trabalho e da formação discursiva do entendimento e da vontade. Assim, da noção clássica de tripartite aproveitam as idéias da reunião dialogal entre representantes do Poder Público e das classes produtivas (trabalhadores e empresariado). A noção clássica do tripartismo sofre, portanto, restrições e ampliações para tornar-se compatível com os pressupostos epistemológicos da razão dialógica e da complexidade, e com os demais aspectos do princípio de democracia que instrui aquelas instituições. As relações interinstitucionais tripartites restringem-se ao plano local, às bases, onde ocorrem as relações de trabalho, instituições de base que realizam a interface entre o Poder Público, a sociedade e os contextos de realidade locais na sua irrepetível singularidade, às quais os problemas se apresentam em sua imediatidade.

O conceito que especifica a expressão *tripartismo de base* (tripartismo local) condiz com a idéia de interações entre instituições do trabalho (do Poder Público) locais e os sindicatos instituidores do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, nas áreas de convergência das respectivas ações institucionais. O exercício dessa técnica de governança diz respeito, objetiva e subjetivamente, às questões e aos problemas trabalhistas locais pertinentes ao setor de atividade representados pelos sindicatos, os quais são enfrentados mediante a busca compartilhada e cooperativa de soluções adequadas em procedimentos discursivos institucionalizados, tendo como principal escopo norteador a efetividade dos direitos sociais.

Sinteticamente, o *tripartismo de base* (tripartismo local) é a forma democrática de exercício compartilhado do Poder Público (autonomia pública) e do sindicato (autonomia coletiva). Pela via institucional do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, o exercício do Poder Público se realiza no ponto de interseção entre a norma e a realidade apreendida em sua complexidade.

De outro lado, a ampliação (subjetiva) do sentido do tripartismo ocorre à medida que se qualificam como partícipes do diálogo e da concertação social promovida por intermédio do Conselho Tripartite (interinstitucional), envolvendo todas as instituições de trabalho cuja competência de ação coincida com base territorial de representação do Núcleo

Intersindical de Conciliação Trabalhista. Além dos sindicatos e das instituições do Poder Público locais, podem participar das práticas dialógicas do Conselho Tripartite outras instituições cuja atuação tenha repercussão nas relações do trabalho e nas relações jurídicas entre o trabalhador e o empregador ou que, de qualquer modo, venham a tomar parte em programas resultantes da concertação social levada a efeito por intermédio do NINTER.

Nesse sentido, o *tripartismo de base* vem complementar o “tripartismo vertical”, praticado pela OIT e pelos Estados nacionais. Faz estender até as bases da organização sindical e das instituições do trabalho a interação e a integração tripartite, de forma também institucionalizada. O verticalismo do tripartismo internacional e oficialmente adotado pelos Estados Nacionais passa a ser complementado por uma nova concepção horizontalizada das práticas tripartites, em termos da democracia integral preconizada pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

O objetivo geral do *tripartismo de base local* – a busca da efetividade dos direitos sociais segundo o princípio de adequação normativa aos contextos de realidade – desdobra-se em objetivos, dentre os quais se destacam:

- a) a integração e a interação entre as instituições do trabalho;
- b) a diagnóstica multifacetária da realidade; e
- c) a gestão intercategoriais e tripartite da organização do trabalho e da administração da justiça.

A normalização de procedimentos relativos à gestão da administração da justiça se procede mediante *atos normativos de compromisso*, editados pelo Conselho Tripartite do NINTER, por meio dos quais os sindicatos se comprometem a observar regras e princípios assecuratórios da legalidade e da eticidade dos procedimentos e dos conteúdos dos atos não judiciais de resolução de conflitos implantados por aquele órgão. Essas normatizações originárias do diálogo e da concertação social entre os sindicatos e os órgãos locais da Justiça do Trabalho atendem ao objetivo de estabelecer uma relação de intercomplementaridade e de coexistencialidade entre os procedimentos do NINTER e os da Justiça do Trabalho.

Entretanto, as práticas concertadas sob inspiração do *tripartismo de base* (tripartismo local) poderão abranger diversos níveis de ação, como o planejamento e a execução de programas, visando à melhoria das relações de trabalho em todos os níveis (normativo, administrativo e jurisdicional).

Somente no sentido acima é que o *tripartismo* pode se harmonizar com o princípio de “governança” adotado pelo sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Do contrário, manter-se-ia o “*espírito de geometria*”<sup>720</sup> – herdado da clássica divisão de poderes da Revolução Francesa –, calcado na rígida divisão do exercício do poder em “*blocos de competência*” centralizados em escalões, hierárquica e piramidalmente, organizados, afastadas dos contextos de realidade e das questões locais.

### 7.3.1.2 Conselho Tripartite do NINTER: *locus* da governança

O Conselho Tripartite (Interinstitucional) integra a estrutura orgânica do sistema NINTER, com atribuições estatutárias que lhe conferem centralidade gestora, normativa e coordenadora de todas as funções institucionais daquela instituição. A compreensão da multifuncionalidade de suas atribuições requer atenção para a sua composição e para a dinâmica e forma pela qual põe em movimento suas competências<sup>721</sup> (cf. 5.6.2).

Essa multifuncionalidade refere-se:

- a) ao exercício da “governança”;
- b) à gestão local/setorial da organização do trabalho e da administração da justiça
- c) a prática do diálogo e da concertação social;
- d) à negociação coletiva;
- e) à gestão do sistema NINTER; e
- f) ao regime trabalhista especial temporário.

O Conselho Tripartite é o *locus* do “diálogo social” institucionalizado na estrutura orgânica do NINTER, do qual depende o conjunto das demais funções do órgão. É ele o espaço de convergência entre a autonomia pública e a autonomia coletiva onde se realiza o princípio de “governança” e o tripartismo de base.

---

<sup>720</sup> A expressão é *Calame e Talmant*.

<sup>721</sup> Cf. 5.6.2 para a completa visualização das competências, composição e detalhamento das funções institucionais do Conselho Tripartite. No mesmo item, cf. organograma demonstrativos das possibilidades interativas do Conselho Tripartite.

José Francisco Siqueira Neto, em lúcida abordagem sobre a necessidade de se promover mudanças no sistema de relações do trabalho, ao considerar as mudanças ocorridas no mundo, de modo geral, critica as discussões pontuais acerca do sistema vigente e o seu caráter periférico, para então constatar que “se não soubermos para onde estamos indo ou queremos ir com as nossas relações do trabalho, o resto fica difícil”, admitindo que “é a concepção política conferida às Relações de Trabalho que vai influir nas instituições jurídicas, e não o contrário.” O caminho vislumbrado pelo autor é o de uma “política ampla de conciliação social” e o da democratização das relações de trabalho. Mas apenas por meio de conjecturas, *de lege ferenda*, pôde responder a uma indagação crucial, por ele mesmo apresentada:

Não adianta querer conversar com os empregados. Mas quando? Ou de que forma? No final de semana? No campo de futebol? Não. Deve haver locais e mecanismos apropriados para este mister. São as Comissões de Trabalhadores, organismos de representação dos empregados nos locais de trabalho. E deve haver também, um aparato que consiga absorver essa estrutura; e esse aparato pode ser tanto nas empresas quanto nas esferas administrativas do poder. Tudo isso faz com que amortença a busca incessante e desesperada da Justiça do Trabalho como única forma de resolver todo tipo de problema trabalhista.<sup>722</sup>

*De lege lata*, o espaço institucional destinado a responder a todas essas indagações passa a existir desde o momento em que os sindicatos decidam pela criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista das respectivas categorias.

Contudo, é preciso também definir: “Quem deve conversar?” (delimitação subjetiva do discurso), “O que conversar?” (delimitação objetiva do discurso) e “Conversar em torno de que situações em concreto?” (delimitação contextual do discurso).

O Conselho Tripartite (Interinstitucional), na medida em que define os atores do diálogo social, estabelece seu conteúdo e seus objetivos, regula seus procedimentos, materializa e traduz em termos práticos o princípio de democracia imanente ao sistema NINTER. A compreensão da sua multifuncionalidade requer a distinção e a abstração dos diversos papéis a serem desempenhados. Ao cumprir funções de “governança”, mediante a operacionalização dos conceitos instrumentais que lhe dão sustentação (“diálogo social”, “concertação social” e tripartismo de base), não atua como órgão interno de gestão do NINTER ou de negociação coletiva, atividades previstas em estatuto e juridicamente vinculantes. Converte-se em *locus* do diálogo social e da concertação social, no qual os sindicatos

---

<sup>722</sup> PRADO, Ney (Coord.). *Reforma trabalhista: Direito do Trabalho ou direito ao trabalho?* São Paulo: LTr, 2001, p. 165.

se convertem em anfitriões das demais instituições participantes. Nesse caso, quaisquer deliberações entre os participantes se dá pela concertação que consoma o propósito moral de firmar compromissos em torno de objetivos definidos e que atendam, a um só tempo, como condição de possibilidade, interesses públicos e coletivos. Nele se criam compromissos norteadores das práticas e das relações interinstitucionais, de modo a dar-lhes coerência e efetividade, na medida em que se identificam convergências de entendimento e de posicionamentos capazes de dar sustentação a compromissos interinstitucionais de natureza moral, ainda que orientadas para a efetividade da ordem jurídica.

Em sua dimensão tripartite, o Conselho Tripartite (Interinstitucional) é acionável por qualquer das instituições interessadas na abertura do *diálogo social*, seja para a elaboração de diagnóstico, para a busca de solução de problemas tematizados e concernentes ao setor de atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, ou para a *concertação social* em torno de ações interinstitucionais orientadas para o enfrentamento de daqueles problemas. Essa dimensão tripartite do Conselho Tripartite (Interinstitucional) consoma inserção do princípio de democracia integral na organização do trabalho.

Esse mesmo espaço institucionalizado, contudo, é utilizado pelos sindicatos para o exercício de atividades de natureza paritária (bipartite) desempenhadas no cumprimento prerrogativas e atribuições de sua competência privada. Tais atividades são imunes à *intervenção* das demais instituições/autoridades corresponsáveis pela organização do trabalho ou de terceiros estranhos ao quadro institucional do NINTER, embora os avanços alcançados pela consciência coletiva em consequência da interação tripartite repercuta, necessariamente nas práticas sindicais. Incluem-se no conjunto das atividades privatísticas da ação sindical: gestão do NINTER (diretrizes de funcionamento, acompanhamento, controle e correção das atividades do Núcleo emanadas do Conselho Tripartite), negociação coletiva, atos normativos administrativos e normas coletivas reguladora de condições de trabalho ou constitutivas de direitos trabalhistas. O critério decisivo é o da exclusão de “terceiros” da titularidade do poder decisório reservado à autonomia coletiva que, no entanto, se aproveita dos subsídios colhidos no “diálogo social” e nas “concertações” oriundos da troca de experiências, informações e consensos temáticos os quais passam a servir de referênica para o exercício da autonomia sindical.

Os aspectos pragmáticos essenciais da dinâmica do Conselho Tripartite, ao lado de outros secundariamente estipulados em estatuto, incluem as seguintes dimensões:

- a) Cada um dos sindicatos instituidores do NINTER, titulares dos poderes de gestão e organização da instituição em regime de paridade, detém a prerrogativa estatutária de provocar a realização de sessão extraordinária do Conselho Tripartite (na sua conformação paritária), além daquelas ordinariamente previstas no Estatuto.
- b) Criado o NINTER e estabelecido o consenso em torno da adesão das instituições locais ao “diálogo social” e à “concertação social” protagonizado por aquela instituição, qualquer das instituições participantes torna-se habilitada a propor a instauração de sessão do Conselho Tripartite (Interinstitucional) para o exercício do “diálogo social” e da “concertação social”, nos termos do *princípio de democracia*, tal como compreendido nos desenvolvimentos teóricos realizados no Capítulo 6.
- c) Todos os representantes das instituições participantes poderão indicar temas ou questões a serem incluídas nas pautas das sessões do Conselho Tripartite (Interinstitucional), cuja relevância social, coletiva e pública, deverá ser reconhecida pelo conjunto das instituições, como condição de possibilidade de sua inclusão no roteiro do “diálogo social” e da “concertação social”; (cf. 5.6.2).

Em coerência com o princípio de democracia integral e conforme o enfoque da abordagem, pontuam-se, exemplarmente, como funções do Conselho Tripartite:

- função catalisadora do “diálogo social” e da “concertação social”;
- função democratizadora da organização do trabalho;
- função viabilizadora da “governança” local/setorial da organização do trabalho;
- função coordenadora da ação do Poder Público;
- função cognitiva;
- função de gestão local da administração da justiça;
- função integrativa;
- função interativa;
- função pedagógica;
- função de fomento e expansão da negociação coletiva;
- função legitimadora da ação pública comunicativa; e
- função promotora da autonomia coletiva.<sup>723</sup>

---

<sup>723</sup> VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *A função dos conselhos tripartites dos núcleos intersindicais de conciliação trabalhista: a organização intercategoriais das relações de trabalho (regulamentação, administração, prevenção e resolução dos conflitos) orientada pelo princípio da subsidiariedade ativa*. 2002. 496 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2002, p. 345-424.

Os sindicatos ou qualquer uma das instituições do trabalho que atuam localmente podem propor o desencadeamento do diálogo social acerca de temas que julguem relevantes. As instituições e/ou os agentes do Poder Público local poderão encaminhar aos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista existentes nas respectivas áreas de atuação a indicação de temas (questões ou problemas relativos à gestão da organização do trabalho, à aplicação da legislação trabalhista, à administração da justiça ou a qualquer outro tema considerado socialmente relevante) e a proposição de instauração do diálogo social sobre os mesmos.

#### **7.4 Governança e acesso à justiça “coexistencial”<sup>724</sup>**

A implantação dos meios não judiciais de resolução de conflitos do trabalho, inaugurada como política pública pela lei n. 9.985/2000, seja por intermédio do modelo simples da conciliação prévia, seja pelo modelo abrangente (conciliação, mediação e arbitragem) do sistema NINTER desnudado nesta investigação, conclama os cidadãos ao exercício da cidadania ativa e a tornarem-se partícipes da construção social da realidade.

A deflagração desse movimento tardio em nosso País não pode ser compreendida a partir dos pressupostos da filosofia da consciência nem segundo os princípios e critérios do Estado autoritário-intervencionista-centralizador.

A maior parte das análises teóricas e pragmáticas relativas ao tema, mesmo por parte de seus defensores, não o compreende na perspectiva dos princípios constitucionais da dignidade humana e da cidadania. Vêem-no, na perspectiva do “mal menor”: é melhor “tolerar” as indesejáveis conseqüências do implemento desses instrumentos do que esperar a completa exaustão dos meios judiciais.

A cultura estatocêntrica firmou-se rigidamente também no campo da solução dos conflitos, especialmente no campo das relações de trabalho, no qual estes foram ideologicamente juridicizados para atender ao espírito corporativo com que se instalou a organização do trabalho (cf. Capítulo 1). Esse estímulo à juridicização e à formalização do conflito trabalhista, individual e coletivo, desestimulou a cultura do diálogo e da

---

<sup>724</sup> A despeito das divergências doutrinárias quanto ao sentido da “coexistencialidade” quanto aos meios não judiciais de resolução dos conflitos, como a que se verifica entre Vittorio Denti e Mauro Cappelletti. Contudo, o sentido com que se utiliza o termo refere-se à harmônica convivência entre os meios judiciais, em sentido amplo, e os meios judiciais de resolução de conflitos, para a inclusão de ambos no sentido amplo de administração da justiça que se submete à idéia de “governança”.

autocomposição, tornando a Justiça o único espaço de confrontação de interesses entre as partes, numa perspectiva contenciosa. A participação das partes na composição do conflito em que elas próprias estão envolvidas foi sempre pouco valorizada.

A composição do conflito tem sido vista, mormente, na perspectiva objetiva do cálculo dos direitos devidos a partir de tipificações legais, e não na perspectiva dos sujeitos envolvidos ou da natureza do conflito e na sua abrangência psíquicosociológica, que, com efeito, transcende o seu tratamento do ponto de vista meramente jurídico. Esse enquadramento formal-técnicista do conflito em termos restritos da contabilização de direitos a partir da composição de fatos “típicos” controvertidos abstraídos de seu contexto torna-se cada vez mais inadequado para um grande número de conflitos oriundos de situações que se tornam progressivamente mais complexas, vistas em sua singularidade irrepetível.

Os meios adversariais, impositivos, são uma alternativa insubstituível, cuja necessidade justifica a presença eficaz, eficiente e efetiva do poder judicial. Mas estes precisam ser aprimorados e resguardados e excepcionados como última alternativa e último reduto de garantia de direitos do cidadão (do trabalhador).

O incentivo à conciliação endoprocessual, a despeito de sua importância, é insuficiente para atender aos escopos de uma sociedade democrática como a nossa, porque ela ocorre após instaurada a demanda e, portanto, já no curso de um procedimento eminentemente adversarial, que se constitui num convite permanente à persistência na controversão.

A lide sociológica, contudo, é mais abrangente que a lide jurídica. Ela não se resolve, em regra, por via do método contencioso de solução de controvérsias, no que os meios não judiciais encerram vantagem social para situações conflitivas suscetíveis a tais procedimentos.<sup>725</sup>

A massificação dos conflitos leva a procedimentos processuais cada vez mais desumanizados, os quais, por sua vez, apesar de proporcionar uma solução formal, têm como consequência o agravamento da lide sociológica e uma crescente insatisfação com os resultados da atuação dos mecanismos oficiais. Apesar da paulatina assimilação de meios não judiciais de resolução dos conflitos pela sociedade brasileira estes ainda são insuficientes para contrabalançar a crise do Judiciário. O Poder Judiciário, percebido ainda por grande maioria da população como a única alternativa para a solução de seus conflitos, segue sob permanente pressão social pela melhoria não somente quantitativa, mas qualitativa dos seus serviços

---

<sup>725</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.) *Processo e participação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 283.

(pressão externa) e por agentes internos socialmente mais sensíveis à exigência de maior legitimação e credibilidade da função judicial (pressão interna).

Grieger<sup>726</sup> considera inacreditável “que os princípios da participação dos cidadãos na administração pública, da subsidiariedade e da auto-regulação tenham atuado tão pouco no processo. O Estado se preocupa mais em armar os cidadãos para o duelo processual do que em conduzi-los ao entendimento para recompor o elo rompido”.

A democratização do acesso à justiça só pode ser alcançada pela multiplicação de alternativas não judiciais de resolução dos conflitos. A implosão do monopólio judicial adveio de sua crônica impossibilidade de atender às demandas sociais. Todo obstáculo cultural, pragmático oposto pelo reformismo conservacionista poderá ensejar alguma delonga e dificuldades na consolidação de uma nova cultura direcionada para a valorização das partes em conflito pelo reconhecimento de sua capacidade (princípio da dignidade humana e da cidadania) para resolver seus próprios problemas na perspectiva aberta pelo princípio da subsidiariedade.

A pluralização dos meios de resolução de conflitos sociais enseja às partes a alternativa de escolher o meio que considerarem mais adequado ao caso concreto. Os meios oficiais-burocrático-formais seguem indispensáveis para os casos em que o estado do conflito configura-se pela predisposição das partes à adversariedade (à disputa, à “negação do outro”) ou à resistência à qualquer meio de solução não contenciosa do conflito.

A perspectiva com que se introduzem no sistema NINTER, com as necessárias adequações normativas e teóricas aos princípios tutelares do Direito do Trabalho, as técnicas da conciliação, da mediação e da arbitragem pressupõe, antes, a articulação entre os paradigmas epistemológicos da razão dialógica e da complexidade, e os princípios político-constitucionais da dignidade humana e da cidadania (art. 1º, I, CF/88), que convergem para o princípio pragmático-operacional da subsidiariedade ativa (cf. 6.3).

Compreende-se o concurso dos sindicatos na administração da justiça (*lato sensu*) – quer seja pela disponibilização de meios alternativos autônomos de prevenção e de resolução dos conflitos em favor de suas categorias, quer seja pela co-gestão (gestão compartilhada entre o órgão judicial local e os sindicatos constituintes do NINTER) dos sistemas locais de resolução de conflitos, por intermédio do “diálogo social” e da “concertação social”, realizados pelo Conselho Tripartite/Interinstitucional – como corolário do princípio de democracia imanente ao sistema NINTER, sob o enfoque e como expressão mais enfática do

---

<sup>726</sup> *Apud* ÁLVARES DA SILVA, *Reforma da Justiça do Trabalho ...*, 2000, p. 60.

*princípio da subsidiariedade ativa*. Contribui, ao lado da ampliação e do pleno exercício da negociação coletiva (ação coletiva comunicativa), para a elevação do papel e da importância dos sindicatos na organização do trabalho às suas máximas potencialidades na promoção da autonomia coletiva.

A crescente disponibilização de meios não judiciais para a solução de conflitos em diversas áreas das relações sociais em que o direito tutela partes desiguais, como a das relações familiares e escolares,<sup>727</sup> põe sob suspeita os argumentos de oposição à sua introdução no campo das relações do trabalho, com fundamento no princípio da proteção ao trabalhador.

A superação da clássica dicotomia Estado e sociedade, público e privado, quer seja do ponto de vista epistemológico, quer seja do ponto de vista político-constitucional, confere à autonomia pública e à autonomia coletiva iguais responsabilidades no cumprimento do projeto constitucional da sociedade brasileira no sentido da construção de uma sociedade harmônica e da solução pacífica das controvérsias.

A institucionalização de gestão concertada dos meios judiciais e não judiciais segundo um princípio de coexistencialidade e intercomplementaridade previne o perigo de exaustão dos primeiros e de manipulação indevida dos segundos.

#### **7.4.1** Os prejuízos sociais da contraposição maniqueísta entre os meios judiciais e não judiciais de resolução dos conflitos

As tendências conservacionistas revelaram-se demasiadamente condescendentes com os problemas e obstáculos que caracterizam o que se tem designado por crise da Justiça. Por outro lado, tratou-se com rigor e perfeccionismo inusitados as falhas das experiências inaugurais das Comissões de Conciliação Prévias que se seguiram à edição da lei n. 9.958/2000, elevando ao paroxismo preocupações antes inexistentes (no sistema monopolístico), como a questão da obediência ao princípio da integridade dos direitos do trabalhador nas conciliações.

---

<sup>727</sup> Cf. GRINOVER, Ada Pellegrini. A conciliação extrajudicial. In: GRINOVER, *Processo e participação*, 1988, p. 277-295.

Com isso, a reação conservadora distanciou-se do processo histórico vivenciado pela sociedade brasileira, mediante a abdicação, por parte de seus atores, da condição de co-autores das transformações sociais e a acomodação na posição de “observador neutral”. Transformou em regra os desvirtuamentos, as distorções e os oportunismos que se ancoraram nas defecções da lei que introduziu a tentativa de conciliação prévia, sem qualquer levantamento ou estudo mais sério de dados ampliativos da “amostragem” (de fraudes e desvios denunciadas em algumas práticas). Operou por simples indução a generalização qualificativa do conjunto de todas as demais experiências em curso e apressou-se em, sob o rótulo de aperfeiçoamento da lei, tomar a iniciativa da *contra-reforma* que ora apregou a revogação da lei e a extinção da conciliação prévia, ora propugnou por reformas, na prática, inviabilizadoras dos meios não judiciais de resolução de conflitos trabalistas.

Estranhamente, não se investigou acerca dos resultados positivos de outras experiências, como os que aqui se demonstram (cf. Capítulo 8).

Esta posição põe em risco os avanços da sociedade brasileira no campo da administração da justiça. Comum em nosso País é a estratégia de normatizar por conta das exceções ou, mesmo, “extinguir” por conta das exceções. Tais desvirtuamentos chegaram a ser vistos como o fracasso da lei, que deveria ser então revogada. Ora, um tal posicionamento soa tão estranho quanto a proposta de extinção de instituições públicas em razão do desvio de conduta por parte de seus agentes.

A diversidade de abordagens resultantes da edição da lei n. 9.958/2000<sup>728</sup>, ora resistindo, ora alertando para os riscos, ora aclamando a adoção dos meios não judiciais de resolução de conflitos no direito laboral brasileiro, ilustradas na obra *Comissões de conciliação prévia: quando o direito enfrenta a realidade* (Luiz Octávio Linhares Renault & Márcio Túlio Viana, coords.)<sup>729</sup>, revela a dessintonia entre interesses em jogo. A análise dos diversos “jogos de linguagem” (estratégicos ou não) emersos da multivocidade dessas abordagens revela, por vezes, o uso de argumentos semanticamente revestidos de fórmulas jus-publicistas sem que se possa delas extrair conclusões que não ultrapassem o campo dos interesses corporativos ou setorizados convertidos em interesse público.

Pontuam-se, a partir da citada obra, os seguintes posicionamentos, que, de certa forma, retratam o direcionamento do debate travado nacionalmente sobre o tema nos últimos anos, por parte de setores público, sindical e da advocacia:

---

<sup>728</sup> Denominada lei das Comissões de Conciliação Prévia .

<sup>729</sup> Cf. RENAULT; VIANA, *Comissões de conciliação prévia: ...*, 2003.

- a) O reconhecimento por parte de certos segmentos da magistratura trabalhista da necessidade do afastamento da “atuação danosa do Estado autoritário, nele incluído o Poder Judiciário (“crise do Judiciário”) e da busca de “solução mais ágil dos conflitos surgidos das relações de trabalho”.<sup>730</sup>
- b) Certa crença na existência de uma correlação entre o êxito dos meios não judiciais de resolução dos conflitos e o sucesso do movimento sindical em suas reivindicações políticas, de sorte que aqueles (meios não judiciais de solução de conflitos) só podem prosperar em um sindicalismo em ascensão. Desse modo, o enfraquecimento do sindicalismo decorrente da crise econômica, do desemprego e do descompromisso com os interesses dos trabalhadores e a *cooptação* das lideranças de setores do movimento sindical “retiram das organizações sindicais, consideradas no todo, a plena capacidade de interferir nos procedimentos de implantação das CCPs e de fiscalizar a execução das tentativas de conciliação”.<sup>731</sup>
- c) Projeção incondicional das causas dos problemas da justiça para fora do sistema e a prática de políticas associativas desestimuladoras dos meios não judiciais de resolução dos conflitos sociais por setores da cúpula associativa da magistratura trabalhista, com a consequente desautorização de pautas políticas decididas, seguidamente, pelos magistrados trabalhistas brasileiros nas suas instâncias deliberativas próprias, em favor do seu incentivo. Essas medidas foram tomadas sem que nenhum de seus conclaves subseqüentes tenha mudado o direcionamento anterior, e a despeito de se reconhecer que “as condições que determinaram a busca por alternativas [...] não desapareceram com o tempo [...] a dificuldade de acesso à Justiça, a demora na definição do direito postulado e a falta de efetividade da prestação jurisdicional *persistem como características gerais da Justiça do Trabalho brasileira*.”<sup>732</sup>
- d) Os sindicatos profissionais, que antes estavam ao lado do trabalhador para defendê-lo das “fraudes e renúncias de direitos (que) estavam sendo homologadas pela Justiça do Trabalho”<sup>733</sup>, agora, instituída a conciliação não judicial, não mais lhes cabe este papel, uma vez que “a função do sindicato não é o (*sic*) de assumir o papel de pactuador da fraude, como o fez a Justiça do Trabalho, mas, sim, lutar para que tal fraude não ocorra em qualquer outro órgão”. O mesmo sindicato que na Justiça é concebido como defensor contra as fraudes cometidas nos processos judiciais é agora apresentado como pactuador da fraude.

<sup>730</sup> ALCÂNTARA, Orlando Tadeu de; PANDELOT, José N. F. Comissões de conciliação prévia: um convite à fraude. In.: RENAULT; VIANA, *Comissões de conciliação prévia: ...*, 2003, p. 94.

<sup>731</sup> ALCÂNTARA; PANDELOT, Comissões de conciliação prévia... In.: RENAULT; VIANA, *Comissões de conciliação prévia: ...*, 2003, p. 94-95.

<sup>732</sup> ALCÂNTARA; PANDELOT, Comissões de conciliação prévia... In.: RENAULT; VIANA, *Comissões de conciliação prévia: ...*, 2003, p. 95. A proposta de anteprojeto de lei destinado à alteração da lei 9.958/00 que resultou deste posicionamento impõe aos atores sociais sanções desiguais e discriminatórias em relação aos eventuais prejuízos advindos às partes do mau funcionamento da justiça, não cria mecanismos de suporte aos sindicatos e constitui grave desestímulo aos meios não judiciais.

<sup>733</sup> HAZAN, Ellen M. Ferras; PERTENCE, Marcelo L. Comissões de conciliação prévia: verdades e mentiras. In: RENAULT; VIANA, *Comissões de conciliação prévia: ...*, 2003, p. 94.

- e) As comissões de conciliação prévia “se encaixam na mesma tendência precarizante que ataca em várias frentes [...]”.<sup>734</sup>
- f) A existência de evidente confronto entre a percepção de segmentos expressivos do sindicalismo nacional dos trabalhadores acerca dos meios não judiciais de resolução de conflitos trabalhista e a percepção externadas por segmentos oriundos do setor público e da advocacia. Esses trabalhadores deixaram explícito que a Justiça do Trabalho, tal como está, não lhes serve: “Não podemos fechar os olhos para a realidade que leva milhões de trabalhadores à Justiça do Trabalho, à mercê de uma estrutura que preserva interesses de diversos setores, menos os dos trabalhadores” ou “[...] em 60% dos casos o resultado da ação é a renúncia de mais de 50% dos direitos reclamados”. A Central Única dos Trabalhadores em “Resolução da Executiva e orientação aos filiados” considerou que na instância não judicial o trabalhador “tem certeza de buscar suas reivindicações, enquanto empregado; antes ele só fazia isso como ex-empregado”.<sup>735</sup>
- g) A demora da solução do processo estimulou (e ainda estimula), direta ou indiretamente, a sonegação dos direitos trabalhistas. No entanto, a edição da lei n. 9.958/2000 (regência da conciliação não judicial de conflitos trabalhistas) pode ter tido a contribuição de fatores exógenos, como a necessidade de adequação do modelo de resolução de conflitos trabalhistas norte-americano em função do projeto de constituição da ALCA.<sup>736</sup>

As disputas teóricas e ideológicas que envolvem a temática deixam de pontuar que a questão dos meios alternativos de resolução de conflitos está situada num contexto de uma efetiva *crise da Justiça* que grassa em todo o mundo e que se identifica na incapacidade desta para responder satisfatoriamente à demanda social. Esta, por sua vez, insere-se na crise geral da organização do trabalho (cf. Capítulos 1, 2 e 3).

Esse desprezo pelos contextos torna ingênua e ilusória a expectativa de que o Judiciário possa cumprir a tarefa de produzir soluções indefectíveis em procedimentos indefectíveis. Não há, pois, sentido no “fetiche” do monopólio da jurisdição.<sup>737</sup>

<sup>734</sup> VIANA, M. Túlio. Anotações gerais a respeito das comissões. In: RENAULT; VIANA, *Comissões de conciliação prévia: ...*, 2003, p. 88.

<sup>735</sup> VIANA, Anotações gerais .... In: RENAULT; VIANA, *Comissões de conciliação prévia: ...*, 2003, p. 80-82.

<sup>736</sup> RENAULT, Luis O. L. Das comissões de conciliação prévia: entre a penumbra e a luz. In: RENAULT; VIANA, *Comissões de conciliação prévia: ...*, 2003, p. 237, 252.

<sup>737</sup> FREIRE PIMENTA, José Roberto. A constitucionalidade da exigência de tentativa de conciliação extrajudicial para ajuizamento da ação trabalhista e da eficácia liberatória geral do respectivo termo de conciliação (Arts. 625-D e 625- parágrafo único da CLT). In: RENAULT; VIANA, *Comissões de conciliação prévia ...*, 2003, p. 119 e ss.

Se, como assinala Freire Pimenta, é impossível resolver todos os litígios por sentença<sup>738</sup>, admitindo-se o contrário a proteção absoluta dos direitos indisponíveis continuaria impossível: pela limitação da prova produzida e de seu exame por parte do julgador. Esta constatação revela em toda a sua nudez a “*falácia naturalista*” transferida para os meios estatais de resolução dos conflitos para se lhes conferir caráter absoluto na distribuição dos direitos.

Em outros termos, o só fato de se recorrer à Justiça, de processar uma demanda ou de obter uma decisão judicial ou uma sentença homologatória de acordo produz, por um mecanismo de pura *racionalização*, efetividade dos direitos sociais. O duplo malefício resultante dessa racionalização se expressa no círculo vicioso do *demandismo* que produz o *satramento* da Justiça, a sua ineficiência e a piora qualitativa dos seus serviços. Este “estado da arte”, ao mesmo tempo, impede a pluralização dos meios de solução de conflitos como fator contributivo para a reversão desta lógica perversa e a quebra do círculo vicioso.

#### 7.4.1.1 Racionalização “fabuladora” da conciliação judicial

Os tempos atuais não convivem mais com monopólios, sejam eles econômicos ou jurídicos. Faltam ao Estado fôlego, recursos e argumentos convincentes para monopolizar os meios de resolução dos conflitos. “Ninguém garante que as partes, empregado e empregador, quando celebram a conciliação (transação judicial), saem da sala de audiência mais satisfeitos do que sairiam de outro órgão que detivesse competência para solucionar a demanda entre eles”.<sup>739</sup> Linhares Renault chega a desafiar que uma enquete talvez pudesse revelar “a outra face do processo judicial que poderia assustar muitos que ainda acreditam que o Poder Judiciário, principalmente quando homologa os acordos de vontades das partes, esteja realmente fazendo mais justiça do que outros órgãos extrajudiciais”.<sup>740</sup>

A crença em que o valor da Justiça está na solução de conflitos, próprio do sistema *racionalista* do direito, que acaba por equiparar o pensamento à realidade, a norma à

<sup>738</sup> Álvares da Silva menciona que cerca de 80% dos processos trabalhistas terminam sem sentença, e destes 57% são conciliados. Considerando que as demandas, em esmagadora maioria, são simples e repetidas, conclui o autor que a reforma do sistema de resolução de conflitos deve constituir-se, basicamente, de dois itens: solução extrajudicial e simplificação do procedimento. Cf. ÁLVARES DA SILVA, *Reforma da Justiça do Trabalho ...*, 2000, p. 37.

<sup>739</sup> RENAULT, Das comissões de conciliação prévia... In: RENAULT; VIANA, *Comissões de conciliação prévia: ...*, 2003, p. 280 e ss.

<sup>740</sup> RENAULT, Das comissões de conciliação prévia... In: RENAULT; VIANA, *Comissões de conciliação prévia: ...*, 2003, p. 280.

realidade, constitui fator agravante do “desvio ideológico” da questão dos meios não judiciais de solução dos conflitos. “Os valores maiores não se obtêm solucionando conflitos, mas sim promovendo uma mudança social profunda, democrática e radical em nossa sociedade”.<sup>741</sup> Essa racionalização não faz conta do fato de que a satisfação das necessidades sociais dos membros de uma sociedade se dá pela adoção de políticas sociais emancipatórias, e não mediante a solução de conflitos. O papel “fabulador” das leis, descrito por Alf Ross, transfere-se agora para as instituições, cuja mera existência torna-se sinônimo de realização da Justiça como valor.

Antônio Álvares da Silva replica em outros termos que esperar da Justiça do Trabalho, assim como das demais instituições do trabalho, a realização dos direitos sociais e a promoção da justiça social aos trabalhadores brasileiros, resolvendo conflitos, é o mesmo que esperar que “os sem-terra vão adquirir propriedade, os sem-terra vão adquirir moradia e os sem-instrução vão conseguir hospitais, e assim por diante”, resolvendo seus conflitos. Isso significa que se a Justiça e os magistrados desejarem fazer mais pela sociedade do que fazem não será simplesmente resolvendo formalmente seus conflitos. A celeridade é fundamental; a lentidão é imoral. Mas a Justiça do Estado Democrático de Direito não se pode conformar com a fetichização da celeridade processual. E o “resto”? Há um “resto” a ser feito e que é o mais importante. A perspectiva dessa investigação inclui nesse resto a alteração dos pressupostos (paradigmas) do conhecimento e da ação pública, e do modo de operar das instituições, bem como a substituição dos parâmetros éticos intencionalistas por uma ética de responsabilidade e solidariedade, consequencialista.

A Justiça, portanto, não faz justiça; resolve como pode os conflitos sociais, nada mais. Outra dramática constatação do professor magistrado Álvares da Silva é que a maioria esmagadora das demandas trabalhista é singela, contempla pedidos repetitivos apuráveis por meio de operações matemáticas simples e correlacionadas a um único fato, a dispensa. Pesquisa realizada no TRT de Minas Gerais por economista pesquisador revela a simplicidade das verbas objeto de demandas trabalhistas, das quais 65% referem-se a horas extras, 65% a 13º Salário, 62% a aviso prévio, 60% a férias e 30% a FGTS:

Por isso é que a natureza deste conflito exige uma solução rápida e simples. Em vez de lançarmos as partes numa demanda cercada de formalidades, administrada por advogados, juizes, servidores públicos e outras aparatos, é muito mais racional dar-

---

<sup>741</sup> ÁLVARES DA SILVA, *Reforma do judiciário*, 2004, p. 78.

lhês mecanismos fáceis e funcionais para que realizem de modo rápido funcional e justo o acerto final.<sup>742</sup>

Às objeções aos meios não judiciais de resolução dos conflitos trabalhistas (a referência a “objeções” tem lugar porque a mera tolerância à conciliação prévia não pode ser compreendida como aceitação da democratização da administração da justiça que pressupõe a aceitação da validade constitucional do princípio da subsidiariedade no estado democrático de direito brasileiro) deve-se ainda replicar outro aspecto fundamental. O desprezo a uma realidade inelutável e o silêncio quanto a ela põem sob suspeita de tendenciosidade a defesa do estatocentrismo ou de restrições à ampla adoção dos meios alternativos de resolução dos conflitos. Trata-se de uma realidade explicitada com rara sinceridade por Osiris Rocha, que aponta os vícios dos acordos judiciais, detectados há mais de uma década, quando ainda não se havia agudizado a crise da justiça, os quais estão “servindo para acobertar todo tipo de irregularidade praticada durante o contrato de trabalho”. O empregador não cumpre inúmeras obrigações e, ao final, faz acordo judicial para sepultar o conjunto de todas as pendências acumuladas no curso do contrato. “E fica tudo praticamente sacramentado, inclusive do ponto de vista judicial, porque, feito o acordo, não há defesa e não há prova, sequer da fraude [...] o acordo incrustado na lei com motivação de concórdia social se transformou, na prática, em lamentável fator de deturpação. No mais das vezes, é sombra para a fraude de empregadores, ensina o empregado a mentir, ajuda os caça-níqueis e prejudica a Justiça do Trabalho”.<sup>743</sup>

Essa realidade descortinada em toda a sua “nudez” na franca expressão do autor exige posturas intelectuais e éticas correspondentes à gravidade da questão.

#### 7.4.1.2 A mensagem contraditória do “movimento nacional pela conciliação” (endoprocessual)

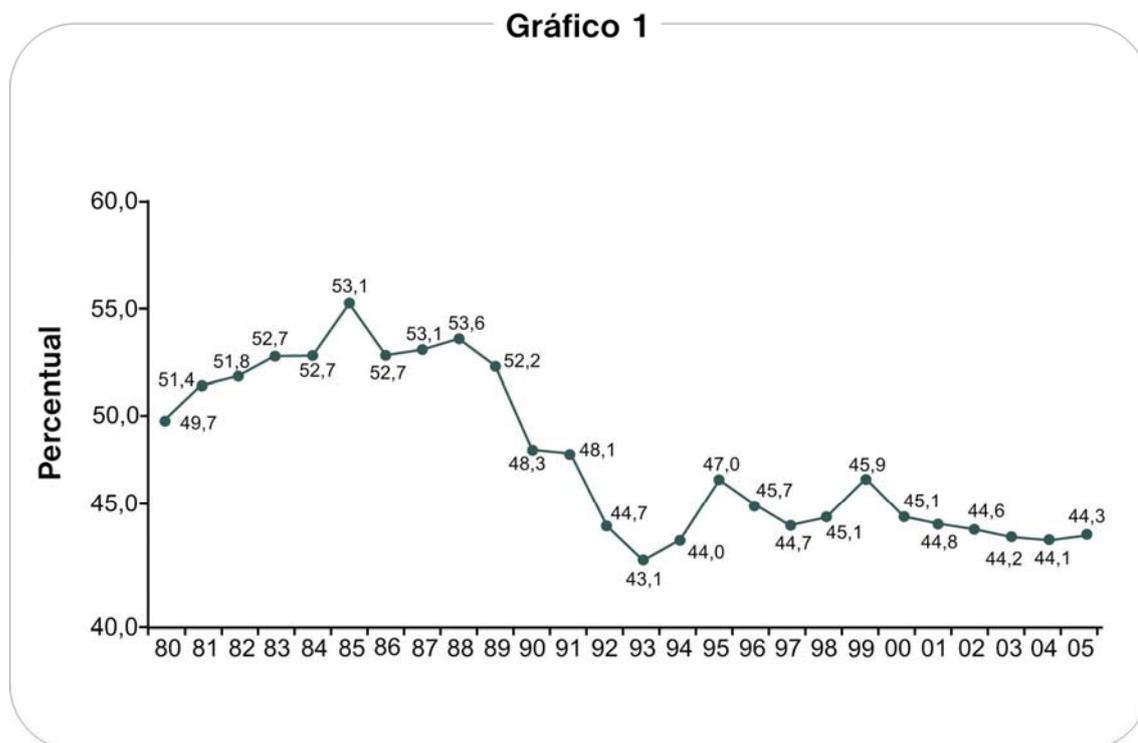
Revela-se por demais curioso o agora intitulado “Movimento Nacional pela Conciliação”. É plausível perscrutar que ele só pode ter como um de seus pressupostos o de que a magistratura trabalhista não esgota a sua capacidade de intermediar ou, mesmo, “induzir” soluções autocompositivas nos processos judiciais. Ocorre que a magistratura de

---

<sup>742</sup> ÁLVARES DA SILVA, *Efetividade do processo do trabalho e a reforma de suas leis*, 1997, p. 35.

<sup>743</sup> ROCHA, Osiris. O acordo e a fraude no Direito Brasileiro do Trabalho, *Revista LTr*, v. 34, p. 325-326 *apud* GIGLIO, Wagner D. *A conciliação nos dissídios individuais do trabalho*. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1997, p. 41.

primeira instância experiencia o auge dessa potencialidade no ano de 1985, logrando soluções conciliadas em 55,3% dos processos. Na década de 1990, esse índice sofreu regressão, em torno de 10%, experienciando no ano de 2004 o seu menor patamar no período de 1980 a 2005, quando chegou a 44,1%.



**GRÁFICO 1** – Conciliações nas Varas (1980-2005)

**FONTE:** Estatísticas do Tribunal Superior do Trabalho (disponível em: <<http://www.tst.gov.com.br>>, acesso em 08.06.2007).

Nesse contexto, o *Movimento Nacional pela Conciliação* inspira indagações e constatações que merecem reflexão detida:

- a) O alcance desses patamares conciliatórios advém de um esforço incomensurável da Magistratura que atua na primeira instância, que precisa manter tais índices nesses patamares para garantir, a par da crise sistêmica de que ele padece, um mínimo de legitimidade e credibilidade capaz de assegurar a viabilidade da Justiça do Trabalho como setor especializado do Poder Judiciário. O movimento pela conciliação espera que os juízes de primeira instância possam conseguir elevar de modo extraordinário os índices de conciliação, de modo a dar sentido a um movimento dessa natureza?
- b) A conciliação endoprocessual ao longo da existência da Justiça do Trabalho vem sofrendo críticas veementes, provenientes de vários segmentos da sociedade, a ponto de conferir-lhe a pecha de “justiça menor”, por compreenderem que nela se busca o acordo “a todo custo” e por, de outro lado, constituir amparo a um “bom negócio” para empresários

descumpridores dos direitos trabalhistas, que jogam com a morosidade do processo e com a possibilidade de um acordo em valores muito aquém dos devidos. Por seu turno, o empenho dos magistrados do trabalho pela conciliação parece já ter atingido ao *paroxismo*, uma vez que esta característica sofre uma crônica crítica de determinados setores sociais que se queixam da “imposição” de acordos não desejados pelas partes. A transferência da responsabilidade pela plausibilidade, legalidade e eticidade do acordo para o magistrado, ainda que voluntariamente desejado pelo trabalhador, impõe-lhe um maior rigor e um maior dispêndio de tempo para averiguar as condições do acordo. Essa dupla exigência da melhora, quantitativa e qualitativa, dos acordos judiciais não instala um paradoxo não intencional de legitimar pela quantidade deslegitimando pela qualidade, que exige maior rigor e dispêndio de tempo e, por isso, aponta para uma redução desses índices?

- c) O conteúdo das controvérsias vem se tornando cada vez mais complexo, por conta da complexização dos contextos dos conflitos sociais (fatores exógenos) e da caducidade do modelo de racionalidade que preside a organização do trabalho (fatores endógenos).

Se essa perspectiva aponta para a continuidade do declínio tendencial das conciliações, como demonstram as estatísticas mencionadas, a serventia de um movimento dessa natureza estaria em desacelerar tal tendência e garantir sobrevida à Justiça do Trabalho, agora com a responsabilidade agravada pelas novas competências e pela recente introdução da exigência constitucional de solução dos processos em tempo razoável? A eficiência quantitativa da conciliação judicial não implicará necessariamente o seu agravamento qualitativo e, em consequência, a legitimidade e credibilidade remanescentes?

A conclusão imediata que se impõe é que o *Movimento Nacional pela Conciliação* não poderá trazer nenhuma alteração no estado de crise de eficácia, eficiência e efetividade da Justiça do Trabalho, sendo motivo de séria preocupação a inércia das instituições e do movimento associativo no sentido de ampliar o conjunto de alternativas viáveis para a solução do problema, nelas incluindo o fomento à implantação dos meios não judiciais de resolução dos conflitos, com o envolvimento, a colaboração e a participação direta das instituições para o seu aperfeiçoamento e para a sua consolidação.

Em qualquer instância, judicial ou não judicial, parece incontornável a assertiva de que toda conciliação comporta um risco recíproco a ser suportado pelas partes: no caso do empregador, o de, eventualmente, pagar mais do que deve; no do empregado, de receber menos do que o que lhe é devido. Isso porque “muito raramente o acordo corresponderia, com exatidão, ao que determina a lei”. E, ainda mais, a premissa de que “o justo é o que consta da lei” é falsa. Justo não é o mesmo que legal, e qualquer acordo entre as parte “pode,

teoricamente, ser justo sem se amoldar aos termos da lei”. A conciliação se lastreia em critérios de equidade que “correspondem ao justo para as circunstâncias do caso concreto, do ponto de vista subjetivo dos maiores interessados – as partes –, e não nos critérios abstratos de justiça contidos na norma legal”.<sup>744</sup>

Descortina-se uma posição titubeante quanto à identidade da Justiça do Trabalho. Não está claro nas reflexões acerca da função social da instituição qual é a sua função social primordial. Análise feita a partir do paradigma em que ela própria atua revela uma contradição insuperável. A autocomposição implica necessariamente a prevalência de critérios pacificadores sobre critérios distributivos (técnicos). Importa a harmonização dos interesses, ainda que isto custe concessões e abdições recíprocas. Além disso, o magistrado se vê privado de arbitrar a plausibilidade do acordo sem a instrução da controvérsia. As partes, por sua vez, ainda que se disponham à conciliação, raramente se desarmam de posições estratégicas na celebração do acordo (porque o desejam da forma mais vantajosa possível, e não segundo a consciência do equilíbrio de interesses a partir de concepções eticamente incorretas). Nessas circunstâncias, a realização do acordo se dará, no mais das vezes, sempre em condições precárias de avaliação de sua juridicidade. E é exatamente essa precariedade que vem pondo em xeque a legitimidade das homologações judiciais.<sup>745</sup>

Se se considerar que a Justiça Obreira, para legitimar-se, deve priorizar critérios técnicos nas homologações dos acordos, grande parte deles não poderá receber a chancela judicial nos moldes que hoje se realizam. A isso se somará o fato de que deverá diminuir a disparidade entre o tempo gasto nos procedimentos conciliatórios e aquele despendido nos procedimentos instrutórios. Ao optar por priorizar a qualidade dos acordos, a Justiça Obreira caminha para um novo paradoxo: o do saturamento de suas potencialidades por causa endógena.

Se, contudo, a Justiça Obreira vier a abandonar as preocupações com a artificialidade das situações de fato apresentadas e contentar-se com a indução de acordos a partir das alegações controvertidas, sem se preocupar com o mérito de sua pertinência e veracidade, a ação estratégica das partes fará com que o controle do destino do processo permaneça em suas mãos destas últimas, dado que a artificialização das controvérsias perante

---

<sup>744</sup> ROCHA, Osiris. O acordo e a fraude ..., *Revista LTr*, v. 34 *apud* GIGLIO, *A conciliação nos dissídios individuais do trabalho*, 1997, p. 43.

<sup>745</sup> Há casos em que os sindicatos envolvidos se vêem enredados em multas pesadas, que lhes impõem por homologarem acordos com parcelamento de verbas rescisórias nas instâncias não judiciais, enquanto, diariamente, a Justiça do Trabalho homologa tais acordos.

o juiz se tornará princípio norteador de sua conduta das partes. Nesse caso, a função tutelar da Justiça excederá os limites da “ilusão” e adentrará a ante-sala da “injustiça”.

O racionalismo das “verdades absolutas”, baseado numa ética intencionalista, não pode prevalecer, porque os efeitos sociais de sua radicalidade acabam por se tornar insuportáveis para os destinatários da jurisdição, conforme já se demonstrou exemplarmente nos “fragmentos de realidade” apontados no Capítulo 2 e no estudo de caso relatado no Capítulo 3.

Uma análise neoparadigmática (razão dialógica e complexidade) abandona a perspectiva perfeccionista e chama o conjunto das instituições do trabalho – públicas e sindicais – a um esforço incomensurável nos termos de uma “construção social” da realidade. Reconhece os limites das verdades e a sua natureza intersubjetiva e dialógica; o “outro” como merecedor de iguais direitos e consideração; a validade e a existência de múltiplos projetos de vida; que os próprios cidadãos podem ser capazes de escolher entre alternativas a mais adequada à sua situação de vida; e a democracia integral como um valor social a ser perseguida em todas as esferas da vida, inclusive na esfera pública. Por isso, vê no pleno desenvolvimento dos meios não judiciais, todos eles, a única viável e indispensável para a enfrentamento da crise da Justiça.

Talvez seja mais adequado que a Justiça siga sua vocação de solucionar os conflitos do ponto de vista técnico, preferivelmente, e que, embora priorize a tentativa de solução autônoma dos conflitos, esteja ciente de que quando as partes forem até ela foi porque tentaram de todas as formas possíveis e não lograram êxito, estando, portanto, dispostas a demandar. E nesse mister é que a Justiça precisa mostrar-se mais eficiente que na intermediação da autocomposição, legitimar-se por esta via e acumular, nesse aspecto, um capital simbólico que a faça respeitada e que seja, indiretamente, um estímulo ao uso das vias não judiciais. Esse círculo virtuoso fará com que sobre ela diminua a sobrecarga do demandismo e com que os magistrados tenham mais disponibilidade para atuar de modo qualitativamente muito melhor e, naturalmente, se prepararem, técnica e intelectualmente, em reciclagens permanentes para cumprir esse novo perfil. Evidentemente, as Escolas Judiciais priorizam a formação conteudística dos magistrados e dispensarão medidas inócuas, como o “Movimento Nacional pela Conciliação Judicial”, as quais poderão, para não ficarem desperdiçadas, ser convertidas em “Movimento Nacional pelos Meios Não Judiciais de Resolução dos Conflitos Sociais”.

De resto, o exercício da magistratura não pode hipertrofiar sua função conciliadora, embora esta seja prioritária e essencial para a sociedade. Ao magistrado

incumbe compreender a sociedade de seu tempo e proferir decisões que sirvam de critério de convivência e de composição de interesses para as partes, em razão de seu conteúdo, de sua profundidade e de sua justiça. A finalidade do processo deve ser compreendida para além de mero instrumento de terminação de demandas, na concepção que orienta o princípio de democracia integral. Esta função não pode ser absorvida e diluída pelo desespero da produtividade em busca da conciliação a todo custo. Essa não pode ser a nota distintiva da magistratura. Do contrário, seria melhor o recrutamento de conciliadores e mediadores natos por critérios outros que não o da demonstração de competência e de preparo intelectual e técnico. A Justiça, nessa perspectiva, precisa estar preservada para atuar em casos cuja natureza e grau de complexidade ou de litigiosidade não se adequam aos meios não judiciais e, além disso, para corrigir as distorções destes últimos, revogando ou retificando seus atos. Para tanto, dever-se-ia resguardar tempo e espaço para preparar seus juizes para cumprir essa missão, por meio de uma formação qualificada e à altura destes desafios, a qual, com toda a certeza, está muito além de meras reciclagens técnicas ou de palestras e seminários ocasionais de conteúdo inteiramente aleatório e assistemático descontextualizados de um projeto de formação com diretrizes ideológicas, principiológicas e pedagógicas previamente definidas.

Os resultados examinados no Capítulo 8 desta investigação parecem induzir à consistência da idéia de que – para muito além de investir conservadoristicamente – na conciliação endoprocessual a ser desempenhada sob o crivo dos paradoxos acima pontuados a energia e a força laboral dos magistrados a serem empregadas para além do dever inarredável do proferimento de decisões (já que não há meios constritivos que possam obrigar o magistrado a realizar mais ou menos conciliações) pudessem ser a assunção do papel de mediador dos atores sociais na implementação e na multiplicação de meios alternativos de resolução de conflitos. É nesta direção que se desenvolve a teoria da ação pública comunicativa (jurisdição comunicativa), aqui tratada (cf. 7.5.1), além das demais possibilidades de exercício de uma jurisdição ativa e moderada que possa repercutir na prevenção coletiva de conflitos, na gestão da organização do trabalho e na efetividade dos direitos trabalhistas, em termos de um ativismo moderado (cf. 7.6 e 7.7).

#### 7.4.1.3 Crítica ao “reformismo conservacionista”

As abordagens feitas até aqui e comumente evocadas pelos defensores dos meios não judiciais de resolução de conflitos têm em mira aspectos da crise da Justiça: sua inacessibilidade, morosidade e custo.

Ao propugnar pela racionalização da distribuição da justiça segundo critérios quantitativos, mas qualitativamente discriminatórios, a “Reforma conservadora” concebe uma espécie de “litigiosidade contida”, composta de “pequenos litígios” inacessíveis à justiça formal, por inadequação da técnica processual. Crê que a mitigação de certos princípios formal-tecnicistas aplicáveis aos “grandes conflitos” poderia abrir as portas da Justiça para os “pequenos” ampliando o acesso à justiça.

Essa análise conservacionista em que se assentam as diretrizes da “Reforma conservadora” tende a menosprezar certa classe de litigiosos, qualificando-os exclusivamente por critérios quantitativos como “menores”, “pequenos”, de “pequeno valor”, de “pequenas causas”. Institui também um “subclasse de jurisdicionados”, entregue a uma “jurisdição” de qualidade inferior. Mas não são os pobres e necessitados que reivindicam “pequenos direitos”, pequenas quantias? Não são eles os mais carentes de uma justiça substantiva, capaz de atender com presteza e inteireza suas reivindicações? Acaso, não existem demandas de valores ínfimos imbrincadas em questões de alta complexidade ou demandas de elevado valor que discutem questões de singeleza ímpar?

A abordagem conservacionista soa bastante contraditória num Estado Democrático de Direito que tem na “dignidade humana” e na “cidadania” os princípios-fundamento da República. Essa rotulação reproduz paradigmas de estratificação de uma sociedade estamental. A valoração e a classificação de litígios pelo seu lado pecuniário excluem da justiça de “primeira classe” a maioria dos cidadãos. Nesse aspecto, é discriminatória.

Mesmo assim, as reformas conservadoras já procedidas experimentam um retumbante fracasso no seu intento de absorver a chamada “litigiosidade contida”. Tal como antes, os juizados especiais e os de pequenas causas seguem abarrotados e “pequenos” problemas estão novamente submetidos a um sistema burocrático-formal e moroso, que também caminha para um estado de “eternização” intolerável.

Álvares da Silva anota que apenas 6,61% de pessoas vão ao Judiciário no universo de 185 milhões de pessoas, o que demonstra a existência de um *conflituosidade latente* de

volume muitas vezes superior àquela formalizada nos processos judiciais, considerando-se as contradições sociais de um país como o nosso e que se resolve por si mesma.

O custo, a demora e a desilusão dos pobres, na maioria, impotentes diante das exigências e formalidades do pesado aparato judicial, são fatores de desestímulo ao acesso à Justiça. Esperar somente pela Justiça estatal a composição satisfatória de seus 12.234.000 demandas (ajuizadas em todo o Judiciário) em níveis comparativos, exemplificativamente, com os dos EUA implicariam gastos vultosos para o Estado, impossíveis de serem alcançados num país como o nosso. O citado jurista propõe a deformalização do conflito judicial, a redução de instâncias e de recursos, e a adoção de meios não judiciais de resolução de conflitos. Conclui que a proteção pelo Judiciário é mera retórica, sem reflexo no mundo da vida. “Há uma unanimidade nacional sobre um ponto: o Judiciário envelheceu e precisa de uma reforma profunda e radical”, tendo como pontos centrais o problema do acesso ao Judiciário, a profundidade e eficiência à primeira instância, o excesso de recursos e o número de instâncias recursais.<sup>746</sup>

A “falácia da litigiosidade contida” instala uma circularidade cuja irracionalidade é insuperável. A pretensão da Justiça estatal de absorção substitutiva da vontade das partes em quaisquer divergências instaladas entre os cidadãos, sem levar em conta a existência de maior ou menor grau de litigiosidade, leva à idéia de que o acesso à Justiça, em sua plenitude, ocorrerá no momento em que todas as divergências entre cidadãos vierem a ser, em sua totalidade, absorvidas pelos meios oficiais. Pelo critério quantitativo, haveria então um progressão dessa capacidade de absorção em escala descendente, na qual a Justiça dos ricos e dos poderosos absorveria cada vez mais os conflitos entre os pobres, de sorte que a sua universalização ocorreria quando o acesso à Justiça se estendesse aos miseráveis, os últimos da fila, num sistema de solução de conflitos em que todos seriam amparados pela Justiça estatal em todas as trivialidades da vida e em relação às mais mezinhas divergências.

Verifica-se que essa linha conservacionista de condução das reformas é antidemocrática e excludente, considerando-se que a Justiça estatal jamais logrará estar, eficazmente, eficientemente e efetivamente pronta para responder a essa demanda ficcionista. Além disso, ela não contribui de modo algum para a elevação espiritual, nem para o avanço de uma consciência social na direção pretendida pela Constituição Federal, no sentido da construção de uma sociedade harmoniosa e solidária. Ao contrário, esse posicionamento alimenta a conflituosidade.

---

<sup>746</sup> ÁLVARES DA SILVA, *Reforma do judiciário*, 2004, p. 61-65.

As bandeiras do reformismo conservacionista, centradas exclusivamente na ampliação da estrutura judicial, com todos os seus custos e permanente defasagem entre a sua evolução e o crescimento das demandas sociais, considera como “diretriz ótima” aquela que viesse a lograr um estado de otimização tal que para cada reação dos cidadãos a uma lesão de direito pudesse corresponder uma eficiente resposta estatal: para cada conflito uma demanda correspondente. Ainda que absurda, esta é a lógica que rege respostas simplistas, corporativas, que se pretendem dar à crise. Porém,

Un sistema de resolución de conflictos es eficiente cuando cuenta con numerosas instituciones y procedimientos que permiten prevenir las controversias y resolverlas, en su mayor parte, con el menor costo posible, partiendo de las necesidades e intereses de las partes, sobre la base del principio de subsidiariedad que se expresa así: ‘las cuestiones deberán ser tratadas al más bajo nivel en la mayor media posible, en forma descentralizada; al más alto nivel solo se tratarán los conflictos en que ello sea absolutamente necesario’. Obvio es que, el más alto nivel está dado por el sistema judicial. Los tribunales no deben ser el lugar donde la resolución de disputas comienza. Ellos deben recibir el conflicto después de haberse intentado otros métodos de resolución, salvo que, por la índole del tema, por las partes involucradas o por otras razones el tratamiento subsidiario no sea aconsejable.<sup>747</sup>

A saída deste círculo vicioso se revela algo delicado e dependerá de uma trajetória histórica relativamente custosa para a sociedade brasileira, pelos menos para aqueles que participam do sistema oficial de solução dos conflitos somente na condição de usuários, já que aqueles outros que deles sobrevivem alimentam pouca disposição para despendar suas energias em sentido reverso, haja vista o modo como as instituições oficiais vêm reagindo às primeiras experiências brasileiras de solução não judicial dos conflitos. Não se pode mesmo pôr em dúvida que a sanha corporativa de parcela de segmentos parasitários da crise e do atraso cultural continua em espreita, disposta a desconstruir os pequenos avanços já alcançados pela sociedade brasileira nos últimos anos.

A tendência generalizada à universalização do acesso à Justiça como ideal constitucionalmente instituído na maioria dos países democráticos, no entanto, somente pode ser alcançada com a disponibilização de múltiplos métodos de resolução de disputas e não pode concentrar-se exclusivamente em métodos de litigação patrocinados pelo sistema oficial, já que muitos problemas específicos requerem formas específicas para a sua resolução.<sup>748</sup>

---

<sup>747</sup> HIGHTON, Elena; ÁLVAREZ, S. Gladys. *Mediación para resolver conflictos*. Buenos Aires: AD-HOC S.R.L, 1998, p. 24.

<sup>748</sup> KOJIMA, Takeshi. *Perspectives on civil justice and ADR: Japan and the U.S.A.* Tokyo: Chuo University Press, 1990. v.18. Series of the Institute of Comparative Law in Japan, p. 77.

Ao lado do aprimoramento dos meios judiciais, é urgente e necessária a pluralização dos meios de resolução de conflitos a serem disponibilizados à livre escolha dos cidadãos. Essa parece ser a única perspectiva capaz de compatibilizar o sistema de resolução de conflitos com os princípios e os objetivos constitucionais da sociedade brasileira.

#### 7.4.2 O problema cultural

O conflito social vem sendo amplamente estudado pelas ciências sociais, sob os enfoques inter e transdisciplinares. Esses estudos revelam que os conflitos são enfrentados de modos variados e que os métodos de sua resolução dependem de dados culturais presentes em cada sociedade.<sup>749</sup> Isso explica a relação entre a cultura autoritária historicamente determinante das relações de poder em nossa sociedade e do estatocentrismo e a resistência às formas não judiciais no campo da resolução dos conflitos sociais.

O sistema de resolução de conflitos trabalhista brasileiro nasceu de uma concepção negativa acerca do conflito social, visto como algo a ser extirpado da sociedade e da alçada das partes envolvidas, os quais foram institucionalmente absorvidos pelo Estado segundo um modelo monopolístico e autoritário.

Um primeiro resultado foi a ausência de qualquer incentivo aos cidadãos à oportunidade de desenvolver a própria capacidade de solução de suas controvérsias pelo diálogo e pelo entendimento.

A ausência de instâncias em que o diálogo informal possa exaurir todas as facetas e os motivos dos conflitos alimenta a patologia do sistema. Os modelos centralizadores e autoritários encerram, paternalisticamente, os conflitos e tendem a decisões prematuras e, por isso, à retroalimentação do conflito e ao adoecimento das relações sociais na maioria das demandas, que, em regra, são suscetíveis a soluções não impositivas. Contraditoriamente, um tal sistema que mantém a população em estágios primários de consciência e de convivência conduz ao demandismo, cujo paroxismo é o “vício da litigiosidade”, donde por qualquer “me dê cá aquela palha” se vai ou se deixa ir à Justiça. Ao expor as partes em conflito a um *clima* adversarial, ainda que se logre a conciliação judicial, esta, em regra, será sempre estratégica e focaliza o objeto do litígio, e não os sujeitos do litígio.

---

<sup>749</sup> HIGHTON; ÁLVAREZ, *Mediación para resolver conflictos*, 1998, p. 41.

Detecta-se assim o que Highton e Alvarez denominam “cultura do litígio”, que preside o sistema estatal de resolução de conflitos estruturado para lidar com o “contencioso” por via de métodos adversariais de adjudicação. Como visto no estudo dos contextos de surgimento do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, ele acaba por retroalimentar situações de conflito (cf. Capítulo 2).

Por outro lado, e pela mesma razão cultural, admite-se uma inequívoca correlação entre a pluralização dos meios de solução dos conflitos sociais e a democracia, no seu paradigma mais recente, que é o Estado Democrático de Direito.

A disponibilização de múltiplos meios (não judiciais) de resolução dos conflitos sociais fortalece a cidadania e o sentimento de solidariedade humana, uma vez que o reconhecimento das garantias fundamentais e dos direitos sociais dos trabalhadores em procedimentos dialógicos e autocompositivos estimula o exercício e a concreção desses valores no seio da sociedade.

Os meios não judiciais, à medida que são utilizados pelas partes, ensejam um clima favorável a posturas menos estratégicas e com menor desgaste emocional e menor custo material e social para as partes e terceiros assistentes ou intervenientes, porque tornam-se livres do invólucro formal-burocrático-adversarial e não contagiados pelo espírito confrontativo próprios às técnicas e procedimentos que lhe são pertinentes e que tornam as partes mais hostis ao entendimento.

O conflito passa a ser visto como um fator de crescimento e desenvolvimento pessoal e social, na medida em que evita a “osificación del sistema social”<sup>750</sup>, induz à criatividade, amplia pontos de vista e conduz ao autoconhecimento, porque obriga a sustentar, fundamentadamente, as posições divergentes.

A transformação cultural que hoje se exige promove, ainda, efeitos derivados, como a redução dos custos materiais e emocionais do processo judicial, o oferecimento à sociedade de formas mais efetivas de resolução dos conflitos e a participação da comunidade na administração da Justiça, que, na perspectiva do sistema NINTER revelam-se tão relevantes quanto a mitigação da crise da justiça, aspecto em que situam os argumentos predominantes no campo jurídico.

À democracia integral, cujo foco é o da efetividade dos direitos não interessa a introdução de formas alternativas por si só, mas de formas adequadas a compor positivamente os conflitos.

---

<sup>750</sup> HIGHTON; ÁLVAREZ, *Mediación para resolver conflictos*, 1998, p. 47.

Com efeito, o sistema judicial continuará a ocupar o nível superior do sistema geral de composição dos conflitos sociais, como última instância corretiva.

#### 7.4.2.1 As técnicas não judiciais de resolução dos conflitos e o princípio da proteção ao trabalhador

A democratização propugnada pelo sistema NINTER, no enfoque do princípio da subsidiariedade, que implica o exercício da autonomia sindical para a implantação de meios não judiciais de resolução de conflitos, condiciona-se à adequação desses meios às regras de proteção aos direitos do trabalhador.

Em sentido geral, as técnicas não judiciais de resolução dos conflitos são inúmeras e variam com a ampla gama de criatividade, em conformidade com o seu grau de amadurecimento nas diversas sociedades. Exemplificativamente, a negociação efetiva, o *mini trial*, o juízo sumário por jurados, o *rent a judge*, o aconselhamento e a consulta a *expert* (esclarecedores de questões de fato). Tal variedade constitui-se a partir de políticas de justiça elaboradas com base em critérios de bem-estar social e, do ponto de vista interno, como base na disponibilização de formas interpessoalmente adequadas ao tratamento do conflito em sua singularidade, conforme as exigências de cada caso.<sup>751</sup>

As formas não judiciais institucionalizadas no sistema NINTER restringem-se às que comumente são associadas a esta idéia, a *conciliação*, a *mediação* e a *arbitragem*, ainda assim dependendo da vontade política dos sindicatos de implementá-las apenas parcialmente ou paulatinamente conforme a evolução da consciência coletiva e da aptidão dos sindicatos para oferecê-las.

Incumbe, entretanto, estabelecer diferenças conceituais entre as diversas técnicas em consideração aos princípios da dignidade humana e da cidadania. Especialmente no caso da conciliação e da mediação, esta abordagem se faz necessária, uma vez constatada a generalizada imprecisão com que se vem utilizando estas designações.

---

<sup>751</sup> HIGHTON; ÁLVAREZ, *Mediación para resolver conflictos*, 1998, p. 27.

- *Conciliação*

Reserva-se à conciliação o pressuposto de um entendimento das partes envolvidas em relação a interesses contrapostos; é a harmonia que se estabelece entre duas ou mais posições antes dissidentes. Conciliar (*conciliare*) significa reunir, compor e ajustar ânimos opostos entre si, conformar duas ou mais proposições contrárias; convergir vontades acerca do bem jurídico em disputa; de resto, pacificar os contendentes. A conciliação, portanto, pode ser em juízo (intraprocessual) ou fora dele (extraprocessual ou extrajudicial). A conciliação prévia, ou preventiva, é anterior e visa evitar a formação do processo judicial e pode ser alcançada até mesmo por meio de órgãos não judiciais, com a intermediação de conciliadores, funcionários públicos ou não.<sup>752</sup>

As partes conflitantes, ao aceitarem o diálogo, logram chegar a uma autocomposição, podendo resultar em uma das seguintes hipóteses:

- a) o reclamante renuncia unilateralmente a sua pretensão, parcial ou integralmente;
- b) o reclamado renuncia unilateralmente sua resistência à pretensão do reclamante, parcial ou integralmente; e
- c) ambos os litigantes renunciam simultânea e reciprocamente parte de suas aspirações.

A conciliação é gênero; a transação é espécie. Aquela abrange a desistência; esta, o reconhecimento (sujeição do demandado).<sup>753</sup>

Mario de la Cueva e Tolstes Malta atribuem ao conceito sentido ambivalente, ora para significar o procedimento destinado à obtenção do ajuste da questão litigiosa pelas partes, ora para designar o próprio acerto efetuado pelas partes.<sup>754</sup> Naturalmente, o sentido acima adotado opta por este último sentido.

---

<sup>752</sup> HIGHTON; ÁLVAREZ, *Mediación para resolver conflictos*, 1998, p. 102-103.

<sup>753</sup> HIGHTON; ÁLVAREZ, *Mediación para resolver conflictos*, 1998, p. 102.

<sup>754</sup> GIGLIO, *A conciliação nos dissídios individuais do trabalho*, 1997, p. 31.

- *A mediação*

A mediação é técnica não adversarial de resolução de conflitos em que um terceiro que não tem poder sobre as partes ajuda-os a encontrar, de forma cooperativa, o ponto de harmonia no conflito. O mediador ajuda as partes a localizar e a acomodar seus pontos de interesses aos da outra parte, auxiliando-as na sua comunicação e a realizar eleições voluntárias e informadas, num esforço para resolver seu conflito. O mediador atua de modo a instar e a facilitar a discussão da controvérsia em todas as suas dimensões, e não exclusivamente na sua dimensão objetiva. Por isso, utiliza técnicas especiais e, sobretudo, ouve habilmente ambas as partes, interroga-as, ajuda a descortinar os diversos aspectos do problema, conduz as partes a descobrir a diferença entre aquilo que querem e aquilo que realmente necessitam, modifica as relações entre os contendores, enaltecendo e controlando a comunicação entre eles, altera suas percepções, equilibrando suas diferentes forças, e, o que é mais importante, encaminha-as no sentido de colocarem-se momentaneamente no lugar do outro.<sup>755</sup>

A mediação dá ênfase ao futuro, não se tratando de julgar sobre o passado, a fim de apurar quem está errado, e busca uma solução para o problema, de modo a preservar as relações. Essa técnica focaliza preponderantemente os aspectos subjetivos do conflito, visa resgatar a relação social perdida e busca preservar a continuidade de relações interpessoais históricas.

Ciente de que uma sociedade conflitiva tende à estagnação ou à involução de suas possibilidades de desenvolvimento em todos os níveis, o uso das técnicas da mediação assume uma dimensão política mais abrangente. Isso porque a perspectiva teórica que lhe dá sustentação vê a generalização do conflito social como um estímulo ao individualismo e ao esvaecimento do sentimento de solidariedade. O demandismo degenera o sentimento de agregação necessário à criatividade e ao desenvolvimento de qualquer empreendimento coletivo, cuja sustentação reside na soma de esforços, no vínculo societário e na fluidez das relações interpessoais.

A paroxização dos níveis de conflituosidade nas relações sociais é poderoso e invisível empecilho à prosperidade social e à democracia, de modo geral.

---

<sup>755</sup> Para visualização de uma abordagem detalhada sobre técnicas de mediação, papel do mediador, aspectos éticos, procedimentos e suas fases, atitude, postura e linguagem do mediador, responsabilidade do mediador, dinâmica e sessões em que se pode dividir a mediação, estruturação da discussão, intercâmbio de informações, identificação dos núcleos de conflitos entre as partes e questões éticas e ontológicas que envolvem a mediação, confira-se HIGHTON; ÁLVAREZ, *Mediación para resolver conflictos*, 1998, p. 193-393.

O mediador, consciente de seu papel social, torna-se um garante do ser, e não só do ter, das partes. Ele penetra diretamente no relacionamento das partes, fazendo com que possam restabelecer o respeito recíproco, a escuta, enfim, a harmonia entre elas. Dessarte

Se o fato de que o diálogo (a negociação) direta entre as partes não é possível, porque não podem expressar cada uma sua identidade [...] será então necessário poder contar com alguém que, longe de querer tirar vantagem desse conflito, ou querer basear-se exclusivamente no conflito objetivo, se proponha a intervir entre os dois para respeitá-los, reconhece-los e favorecer o mútuo respeito e reconhecimento [...]

Restabelecer o equilíbrio de cada uma das partes e recompor o relacionamento entre elas significa escutar as mudanças e aceita-las como parte da identidade de cada uma e as modificações que isso trará ao novo contrato, ao novo relacionamento [...]

Isso só pode ser alcançado se o mediador respeita dando espaço à expressão de cada uma das partes e conduz cada uma delas a escutar e respeitar a outra [...].<sup>756</sup>

Esse é o papel social do mediador. A mediação assim compreendida é técnica de resolução de conflitos de grande valor social e a que mais benefícios pode trazer a ambas partes. Confere-lhes dignidade e reconhecimento recíproco; portanto, integra o sentido do princípio de democracia aqui explorado.

Jean-François Six distingue a mediação institucional da mediação cidadã. A primeira, vinculada a uma instituição, dá lugar aos mediadores institucionais; a segunda, é natural e espontânea. Os mediadores cidadãos encontram as *pessoas* envolvidas em uma situação de conflito e permitem que elas “possam encontrar por seus próprios meios uma saída para seus conflitos”. Contam com o tempo e preocupa-se em afastar toda sorte de simplismo, de atalhos e de precipitações, aguçando o senso da duração e do recuo, da paciência e da distância.<sup>757</sup>

Fala-se hoje em mediação judicial. Contudo, o uso da denominação não se faz acompanhar da essência desta técnica. Nas atuais circunstâncias, é quase impensável que esta pode ter seu uso ampliado nos meios judiciais, pois sequer logra-se alcançar, de modo correito, a prática da técnica mais simples, que é a da conciliação.

---

<sup>756</sup> VEZZULA, Juan Carlos. O papel do mediador na sociedade moderna. *I Congresso Brasileiro de Mediação e Arbitragem*. Porto Alegre: [s.n.], 1995.

<sup>757</sup> SIX, Jean François. *Dinâmica da mediação*. Trad. Águida Arruda Barabosa *et al.* Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 34-35.

- *A arbitragem*

A arbitragem constitui-se em técnica de resolução heterônoma dos conflitos que confere às partes o poder de indicar os árbitros de sua preferência para decidir o litígio. É, pois,

[...] uma técnica para solução de controvérsias através da intervenção de uma ou mais pessoas que recebem seus poderes de uma convenção privada, decidindo com base nesta convenção, sem intervenção do Estado, sendo a decisão destinada a assumir eficácia de sentença judicial.<sup>758</sup>

Observa-se que o emprego da mediação no sistema NINTER – técnica excepcional e que exige habilidades diferenciadas por parte do mediador – é, por isso, de uso restrito.

No âmbito trabalhista, a informalidade e o espírito dialogal e negocial que preside os procedimentos não judiciais caminham ao lado da necessidade da garantia da integridade dos direitos sociais, segundo as regras de proteção laboral. Essa circunstância traduz a peculiaridade da implementação desses meios alternativos neste campo, e é por isso que a sua institucionalização no NINTER cerca-se de princípios, regras e procedimentos complementares, além de reservar a titularidade de sua criação aos sindicatos.

A adoção de meios não judiciais de resolução de conflitos no sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista não atende, exclusiva e prioritariamente, a reclamos de funcionalidade e eficiência do aparelho jurisdicional.

O fundamento mais relevante da institucionalização dos meios não judiciais de resolução de conflitos é o da pacificação social, em atenção aos princípios fundamentais da República (dignidade da pessoa humana e cidadania). Em contraste com os métodos adversariais que contemplam o passado, as técnicas não adversariais voltam-se para o futuro e afastam-se da cultura estatocêntrica de resolução dos conflitos.

A par da conciliação, o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (art. 625-H) tem em sua estrutura a possibilidade de incorporar técnicas da mediação e da arbitragem, quer seja dos dissídios individuais, quer seja dos dissídios coletivos, conforme ordenação estatutária, cujo fundamento normativo encontra-se na autonomia coletiva sindical, que, por via da negociação coletiva (convenções coletivas), estabelece as regras procedimentais e a adequação dos atos jurídicos resolutivos dos conflitos aos princípios de Direito do Trabalho.

---

<sup>758</sup> CARMONA, Carlos Alberto. *A arbitragem no Processo Civil brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, *passim*.

A possibilidade de resolução de controvérsias também por meios não judiciais atende à necessidade do homem de encontrar sistemas mais humanizadores, que minimizem os desgastes pessoais daqueles que se inserem numa relação conflitiva.<sup>759</sup>

Os meios não judiciais de resolução de conflitos conferem maior *dignidade* às partes envolvidas no processo, na medida em que elas próprias, ainda que auxiliadas por outrem e, mesmo, por assistente técnico voluntariamente chamado a prestar-se assistência, tornam-se os atores centrais do procedimento, do diálogo e da decisão acerca do destino que pretendam dar ao litígio. Ao contrário, a complexidade do processo judicial o coloca, no mais vezes, à margem do procedimento, porquanto deambular nos labirintos do procedimento requer conhecimentos outros que colocam a parte litigante entre a opção de dar passos no escuro ou na contingência de, pela fé ou empatia, seguir passos cuja direção é ditada por outros atores do processo (juiz ou advogado). Ainda que se tenha em conta de consideração o sistema do *jus postulandi* presente no processo trabalhista, esta “maginalização” dos sujeitos do litígio ocorre necessariamente, com raríssimas exceções. Esta perspectiva é fundamental no enfoque democrático dos meios não judiciais de resolução dos conflitos.

Críticas mais ou menos comprometidas com a perspectiva da garantia de efetividade e integridade dos direitos sociais são apontadas em desfavor da implementação dos meios não judiciais de solução de conflitos na seara trabalhista, com maior veemência em relação à arbitragem de dissídios individuais. Tais críticas não podem prosperar quando baseadas numa postura maniqueísta: o estatal é vantajoso; o não estatal é desastroso. Importa, essencialmente, que os procedimentos adotados sejam capazes de espargir uma cultura de boa-fé entre as partes contendoras e assegurem que os atos de manifestação de vontade sejam realizados livres de quaisquer vício de consentimento. Observados esses princípios, a instância onde realiza a conciliação torna-se irrelevante.

Inexiste razão científica para distinguir a transação judicial da extrajudicial, quanto à validade. Em si mesma, a transação, numa e noutra hipótese, será tão benéfica ou tão prejudicial ao trabalhador quanto for a sua liberdade de escolha ou o seu constrangimento diante do fator econômico.<sup>760</sup>

Essa assertiva permite argumentar com Giglio e contra Giglio, que se manifestou desfavorável aos meios não judiciais de resolução de conflitos trabalhistas. De fato, ser

---

<sup>759</sup> ALMEIDA, Mario de; ALMEIDA, Marial Alba Aiello. *La experiencia de la mediación*. Buenos Aires: Produccionies Gráficas, Servicio Editorial, República Argentina, 1996, p. 14.

<sup>760</sup> GIGLIO, *A conciliação dos dissídios individuais do trabalho*, 1997, p. 110.

judicial ou extrajudicial, por si só, não invalida a solução alcançada para o litígio. Por outro lado, ambos estão suscetíveis a riscos contra os quais se alerta.

A superação do espírito corporativo e da “deformação ideológica” com que se vem tratando tema de tamanha relevância social, mediante a concertação de ações integradas entre os sindicatos e as instituições do trabalho na implantação e no acompanhamento do desenvolvimento de tais experiências, é decisiva para o seu êxito no seio da sociedade brasileira. A experiência absolutamente exitosa do NINTER-Patrocínio, demonstrada no levantamento de resultados (Capítulo 8), revela a importância do envolvimento e apoio dos setores públicos nesta fase de profundas mudanças no tratamento dos conflitos sociais no Brasil. Isso implica uma interação cooperativa entre os sindicatos e as instituições do trabalho, especialmente os órgãos judiciais de primeira instância, na fixação de princípios e critérios de institucionalização e funcionamento, de modo a atender suficientemente às exigências da autonomia pública e aos interesses da autonomia coletiva que não são incompatíveis.

Em tais sistemas a implementação da conciliação, da mediação e da arbitragem pelo sistema NINTER se faz de modo a atender aos princípios da indisponibilidade e da integridade dos direitos do trabalhador, conforme se reconheceu nas instâncias legitimadoras – compostas de todos os segmentos representativos da autonomia coletiva e da autonomia pública na organização do trabalho – do Fórum Nacional do Trabalho, que integrou os preparativos da reforma trabalhista pretendida pelo Governo Federal.

Inconvenientes como o desequilíbrio nas relações dialogais entre as partes nas instâncias não judiciais, eventual falta de representação e assistência suficientes e a vulnerabilidade dos direitos indisponíveis dos trabalhadores são neutralizados pela interatividade de sua atuação com os órgãos de primeira instância da Justiça do Trabalho, orientada pela idéia de “governança”.

#### 7.4.2.2 A intercomplementaridade e a coexistencialidade das autonomias pública e coletiva

A conjugação dos esforços comuns do Poder Público local e dos sindicatos de classe permite a supervisão, segundo o princípio de “governança”, de todos os aspectos considerados indispensáveis à validade dos processos de resolução não judicial dos conflitos.

Ao contrário da versão conservacionista, a institucionalização de técnicas alternativas de resolução de conflitos trabalhistas é focalizada na perspectiva da democratização da organização do trabalho em todos os seus aspectos.

Reserva-se assim aos meios oficiais uma função supletiva e eficiente para atuar a partir do momento em que a ação autônoma se torna insuficiente ou impotente para resolvê-los. Trata-se, portanto, de esforço que soma potencialidades e resultados com o fortalecimento e legitimação das autonomias pública e coletiva, e não um esforço de “soma zero”.

A análise do conflito social sob essa perspectiva aponta para um cenário de necessária coexistencialidade e intercomplementaridade (convivialidade), e não para uma relação de excludência recíproca entre meios oficiais e não oficiais de resolução destes conflitos, numa sociedade que elegeu como princípio de organização o pluralismo, a fraternidade, a harmonia social e a resolução pacífica das controvérsias.

Ao Poder Público incumbe não somente o estímulo, mas também a expressão de confiança na capacidade dos cidadãos de instituir e aprimorar tais procedimentos e, ainda mais, de envidar esforços no sentido de apoiar e auxiliar efetivamente tais iniciativas como parte do dever institucional e constitucional de contribuir para o alcance dos objetivos constitucionais da sociedade brasileira.

Nessa perspectiva, o princípio da subsidiariedade ativa realiza-se em torno do conceito de *ação coletiva comunicativa*, a qual, na sua interatividade com a ação pública comunicativa (intercomplementaridade), estabelece a conexão entre aquele princípio e o princípio de “governança” (cf. 6.4) pelos quais se realiza a administração da justiça local, estimulando implementação e o aprimoramento dos meios não judiciais de resolução dos conflitos e assegurando o estabelecimento de uma relação de coexistencialidade e intercomplementaridade entre eles.

O “ativismo judicial moderado” opera de modo especial e privilegiado no âmbito da administração da justiça local (cf. 7.7.2.1). Por sua importância social e por envolver os conflitos individuais e coletivos da categoria, a questão se situa umbilicalmente vinculada ao exercício da função jurisdicional, e dela precisa receber o estímulo, a participação e a cooperação necessárias ao vicejamento dessas novas práticas.

Nesse aspecto, o exercício da jurisdição comunicativa (cf. 7.7.2.2) significa qualquer ação judicial relacionada à prevenção e à solução dos conflitos sociais considerados em qualquer de seus níveis, individual e/ou coletivo, por qualquer meio disponível.

#### 7.4.2.3 As comissões de conciliação prévia são um estágio preparatório da criação do NINTER

Mais do que nunca, torna-se necessário levar a sério o alerta de Álvares da Silva no sentido de que as Comissões de Conciliação Prévia “devem receber do legislador (para seu aperfeiçoamento) e dos sindicatos, empregados e empregadores (para sua manutenção) todo apoio que se fizer necessário. Elas são a mais potente ferramenta para a solução dos conflitos no Brasil”.<sup>761</sup>

Com efeito, elas prepararão o caminho para a sua evolução em direção à implantação do NITNER, dado que

[...] o ideal mesmo é que se transformassem (as CCPs) em núcleos intersindicais, que são mais completos e operacionais do que as próprias comissões, e já têm montadas as comissões de mediação e arbitragem, com representantes de ambos os lados, para decidir em caso de não haver acordo.<sup>762</sup>

As soluções dos conflitos são necessidades públicas que o Estado deve satisfazer do modo mais eficiente e adequado. A opção pelo público ou pelo privado não decorre mais da “natureza” da função em si mesma, pois qualquer atividade pode ser realizada pelo Estado ou pela iniciativa privada – no caso, pelos sindicatos. O Estado perdeu o monopólio no campo da solução dos conflitos pelas mesmas razões que o perdeu em outras: ineficiência, demora, custos e incapacidade na prestação.<sup>763</sup>

“A arbitragem e outros meios de solução extrajudicial – conciliação, mediação e qualquer meio informal de entendimento entre os litigantes – são uma tendência irreversível dos dias atuais”.<sup>764</sup>

---

<sup>761</sup> ÁLVARES DA SILVA, *Reforma do judiciário*, 2004, p. 191.

<sup>762</sup> ÁLVARES DA SILVA, *Reforma do judiciário*, 2004, p. 191.

<sup>763</sup> ÁLVARES DA SILVA, *Reforma do judiciário*, 2004, p. 207.

<sup>764</sup> ÁLVARES DA SILVA, *Reforma do judiciário*, 2004, p. 207.

## 7.5 Conceitos operacionais do princípio de democracia imanente ao sistema NINTER

A realização do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, erigido a partir da inovação paradigmática preconizada nesta investigação, implica a interação entre as instituições do trabalho e os sindicatos nos procedimentos de gestão da organização do trabalho e da administração da justiça por setor de atividade econômica coletivamente organizado, segundo o conceito de “governança” local, tendo por objetivo último a busca da efetividade da legislação trabalhista.

No plano epistemológico, a introjeção dos paradigmas da razão intersubjetiva e da complexidade que se pode traduzir na idéia da simultânea interação, num só ato, entre sujeitos que conhecem (intersubjetividade) e entre estes e a realidade complexa, a democratização das relações entre as instituições do trabalho e os sindicatos implica o exercício compartilhado dos atos de conhecimento (dimensão cognitiva da ação pública) que precedem e dão suporte à decisão pública (dimensão volitiva da ação pública).

A democratização, substancialmente compreendida, implica, necessariamente, uma dimensão epistemológica. Toda ação implica um ato de cognição, cujo conteúdo é impossível de ser definido normativamente, porque cada norma editada implica o recomeço do mesmo processo, em sua interminável circularidade. Até mesmo a fixação do limite em que se bifurcam o interesse coletivo e o interesse público em relação a interesses individuais comporta elevado grau de relativização. Qualquer definição unilateral pela razão individual e solipsista da autoridade pública implica “petição de obediência”, não uma prática democrática.

Essa dimensão alcança, inclusive, a gestão da administração da justiça, como dimensão epistemológico-discursiva concernente à harmonização e à intercomplementaridade (cf. 4.4.2) entre os meios oficiais e não oficiais de solução dos conflitos (coexistencialidade). De maior relevância é o acesso da justiça, para além do processo, a procedimentos discursivo-cognitivos dos contextos de realidade em que se inserem as lides individuais que lhe são submetidas e sobre os quais a decisão judicial produzirá seus efeitos.

A dimensão epistemológica da ação pública amplia-se, portanto, para considerar os atos cognitivos concernentes à escolha da norma aplicável e dos fatos nela subsumíveis, e, mais adiante, os atos de cognição (ou de escolha) relativos à atribuição de sentido às normas e aos fatos escolhidos e à definição do modo mais adequado da aplicação normativa, diante dos contextos de realidade considerados na sua complexidade e singularidade irrepetíveis. Tal

operação cognitiva, em todos os seus estágios, em regra, defronta-se com o dilema da eleição da alternativa mais adequada num contexto de inúmeras possibilidades de escolha. Além disso, os processos cognitivos relacionados aos fatos não se restringem à multiversatilidade de sentido que se lhes pode atribuir, mas também ao levantamento de todos os fatos passíveis de serem selecionados pela autoridade pública e qualificados como fatos jurígenos. Num nível mais profundo, ditado pelo princípio da complexidade, a ação cognitiva diz respeito ainda ao conhecimento dos contextos de realidade nos quais se inserem tais fatos, também multiformes e polissêmicos.

Corolário do reconhecimento da natureza dialógica da razão e da complexidade da realidade, a democratização da ação pública requer, portanto, a participação dos afetados na construção do conhecimento em que se baseia a decisão pública.

No Estado Democrático de Direito, há um projeto de sociedade a ser realizado, e o Direito é posto a serviço deste projeto. Então, ele passa a ser um instrumento de transformação social, e não meramente um redutor de complexidades. A prática jurídica acoplada a toda decisão pública precisa levar em conta o concurso dos seus destinatários na elaboração do conhecimento que sobre ela se funda e na avaliação de sua correspondência com o projeto constitucional de sociedade, tendo em conta a visão dos cidadãos afetados pela decisão. Em coerência com os princípios de democracia integral, essa congnição que antecede a decisão não pode mais basear-se exclusivamente nos ditames da razão monológica, instrumental e solipsista. Além da supressão do estágio do diálogo e da concertação, a desconsideração das pretensões de verdade e de validade dos afetados pela decisão pública pode ensejar conseqüências sociais dramáticas, em razão do distanciamento da realidade por parte do Poder Público, o que acaba por conduzi-lo a laborar com uma visão fictícia do mundo e da realidade concreta.

No plano operacional, concernente à gestão da organização do trabalho, também não é possível, à luz dos novos paradigmas, dispensar a participação dos afetados na concepção e na execução de quaisquer planos de ação do Poder Público cujas conseqüências extrapolem o limite dos interesses dos indivíduos ou das empresas envolvidas.

A democratização, que se realiza por intermédio da afirmação da autonomia coletiva, amparada no princípio da subsidiariedade, envolve o fomento e a cooperação do Poder Público, que, nesse sentido, carece da assimilação de procedimentos conducentes à máxima absorção possível pelos sindicatos de práticas de autogestão coletiva e de autocomposição ou heterocomposição não judicial dos conflitos.

No contexto de tais desenvolvimentos teóricos, a trajetória evolutiva da elucidação do sentido do princípio de democracia implica a construção dos conceitos operacionais necessários à sua concretização nas suas múltiplas formas de manifestação explicitadas na teoria do sistema NINTER.

Uma vez estabelecidos os conceitos instrumentais do sistema (“governança”, “subsidiariedade ativa”, “diálogo social”, “concertação social”, “tripartismo de base” e “Conselho Tripartite”/Interinstitucional), tornam-se relevantes a elaboração e a reconstrução de conceitos operacionais por meio dos quais se concretizam as práticas democráticas referidas: os conceitos de ação pública comunicativa, de ação coletiva comunicativa, de programas interinstitucionais de excepcional interesse público, de negociação coletiva e de regime trabalhista especial.

### 7.5.1 A ação pública comunicativa

O ponto de partida da ação pública comunicativa é a decisão das instituições/autoridades nela envolvidas de agirem, comunicativa e coordenadamente, mediante a constatação de que as respectivas ações repercutem no campo de ação de todas as demais e de que o conjunto de todas elas age sobre uma mesma realidade objetiva. A detecção da insuficiência da razão individual solipsita para o alcance de uma visão sistêmica da organização do trabalho e para o acesso à realidade, bem como às conseqüências sociais da atuação destas instituições, enseja o abandono da razão fechada<sup>765</sup> e a aceitação mútua da *razão aberta, complexa*. Ao se disporem à busca consensual e cooperativa da verdade e da correção, instaura-se um novo modo de relacionamento entre Estado/sociedade e sindicatos/instituições do trabalho, baseado na ação comunicativa voltada para a busca consensual da verdade e a correção em procedimentos discursivos de formação da opinião e da vontade, sem prejuízo da autonomia das instituições.

---

<sup>765</sup> Cf. MORIN, *Ciência com consciência*, 2003, p. 167: A razão fechada perde e deixa de ter acesso a múltiplos aspectos da realidade, não admite a relação sujeito-objeto no conhecimento, ignora a desordem e o acaso, o singular, o individual, esmagando-os pela generalidade abstrata. A razão aberta e complexa se reconhece evolutiva, não estacionária, relativa e, por isto, dialoga com o diferente, singular, específico, reconhece a relação intrínseca sujeito-objeto, entre ordem-desordem, no ato do conhecimento, compreende-se a si mesma como não racionalizável, admite a complementaridade entre inteligência e afetividade (conhecimento e vontade), entre razão e desrazão. Por isso, é dialógica. Nem por isso desprestigia a racionalidade, que fica resguarda para a atitude crítica e autocrítica permanente.

O conceito de *ação pública comunicativa* abrange o conjunto dos elementos interdisciplinares articulados nesta investigação com o objetivo de explicitar a idéia de democracia integral. Sendo um conceito operacional, ele direciona toda a prática interativa do sistema, razão pela qual nele se convergem todos os demais subconceitos que compõem aquela idéia.

A conjugação das teorias epistêmicas (razão dialógica e complexidade) e político-constitucionais (dignidade, cidadania e subsidiariedade), associadas às técnicas do “diálogo social” e da “concertação social”, responde, aprioristicamente, às perguntas: “O que justifica a inserção do conceito de *ação pública comunicativa* no sistema NINTER?” e “Qual é o seu significado para a construção do sentido do *princípio de democracia integral* (Adela Cortina) que se erige com base nas teorias do discurso de Karl-Otto Apel e da ação comunicativa de Jürgen Habermas?”

Mais que um conceito de ação pública comunicativa, os desenvolvimentos que se seguem procuram especificar, do ponto de vista pragmático, seus modos de expressão, dado o destaque à sua função pragmática (operacional). É um conceito operacional, porque no lugar de se referir ao conteúdo da ação refere-se ao seu modo de exercício.

O conceito e a práxis da ação pública comunicativa aplicam-se às relações entre as instituições/autoridades do trabalho entre si e entre estas e os sindicatos responsáveis pela criação do NINTER, tendo em vista o exercício da autonomia pública. A ela corresponde o conceito correlato de ação coletiva comunicativa que se insere nas relações entre os sindicatos entre si e entre estes e as instituições do trabalho, tendo em vista o exercício da autonomia coletiva (cf. 7.5.2). Contudo, ambas são “comunicativas”, porque são exercidas em um espaço comunicativo institucionalizado e segundo os princípios do tripartismo de base (cf. 7.3.1.1). Envolve, portanto, as relações interinstitucionais travadas no âmbito do Conselho Tripartite (Interinstitucional), que integra a estrutura orgânica do NINTER. A técnica por meio das quais ela se viabiliza é a do “diálogo social” e a da “concertação social”. Esta ação não se caracteriza fora desta estrutura, porque ela se torna desprovida de sentido e desamparada dos princípios institucionais que regem os seus procedimentos e conteúdo, e que viabiliza e torna compatível o exercício compartilhado das ações pública e coletivas. Os sujeitos concretos do diálogo são os representantes sindicais e as autoridades do trabalho cuja competência de ação coincide na mesma área de atuação e, conseqüentemente, repercute no âmbito de representação e na base territorial dos sindicatos signatários.

O pluralismo e a complexização das sociedades modernas tornaram impossível a sobrevivência de figuras do pensamento, como a de uma *sociedade* composta de *indivíduos*

centrada no *Estado*. A filosofia da consciência tornou-se incapaz de fornecer uma pretensa fundamentação racional para o direito. A teoria dos sistemas (Luhmann) e a filosofia da história reduziram, respectivamente, a razão prática à relatividade da auto-poiese de sistemas dirigidos auto-referencialmente e à racionalidade de processos históricos escolhidos arbitrariamente a partir de conceitos teleológicos.<sup>766</sup>

A filosofia da linguagem, enfim, determinou a “implosão” de qualquer pretensão a um conhecimento absoluto e verdadeiro, universalmente válido. A filosofia do direito reconhece afinal a impossibilidade de fundamentar racionalmente (inviabilidade de um “direito racional”) os conteúdos do normativo. Por isso, toda pretensão instrutiva de verdade ou de correção absolutas vindas de um sujeito individual solipsista é, portanto, autoritária e decisionista.

Assim, a desautorização dos pressupostos do *objetivismo jurídico* e do *empirismo* (origem empírica do conhecimento), pelo descrédito da razão instrumento como fonte de verdade e de certeza de correção, põe sob suspeita toda afirmação unilateral originária de um sujeito único que despreza a alteridade e a possibilidade de diferentes perspectivas tão habilitadas quanto a sua própria a submeter-se em igualdade de condições a critérios de reconhecimento e validação de pretensões de correção e verdade.

Ocorre que a realidade é mais ampla e mais complexa que o seccionamento dos fatos realizado na prática subsuntiva correspondente ao “encaixe fato-norma” segundo o paradigma lógico-formal-normativista de aplicação do direito.

Por outro lado, a realidade concebida na interação autoridade pública e os destinatários de sua ação num contexto de relações individuais (controvertidas no caso do processo judicial) e em situações cujos fatos sejam considerados na perspectiva do(s) indivíduo(s) envolvido(s), admitido o princípio epistemológico da complexidade, não é suficiente, por si só, para o fornecimento de um diagnóstico amplo e multifacetário capaz de dirigir a ação pública em direção ao atendimento do interesses social, coletivo e público envolvidos, em consideração a uma necessária antevisão das conseqüências socioeconômicas do ato de autoridade em questão, na perspectiva da ética de responsabilidade.

Os processos judiciais e os procedimentos administrativos muito menos podem assegurar um conhecimento imparcial apto a embasar a ação pública. A limitação subjetiva (partes individuais em posição agonística) e objetiva (matéria controvertida) desses

---

<sup>766</sup> HABERMAS, *Direito e democracia* – entre ..., 1997a. v.I, p. 18.

procedimentos não permite uma visualização abrangente e “complexa” da realidade e do interesse público.

A compreensão dos contextos de realidade em sua “máxima totalidade” que incumbe a toda autoridade pública somente é possível pelo diálogo social (princípio da razão dialógica), mediante procedimentos discursivos abertos à participação dos destinatários-interessados dos quais tomem parte os representantes, coletivamente legitimados, dos sindicatos de classe de cada categoria considerada.

A *viragem lingüística* revela que todas as tentativas fracassadas de destrancentalização da razão somente são superadas pelo *paradigma do entendimento*. Realiza-se a conexão entre o pensamento e a ação, a teoria e a prática, as quais passaram a depender do entendimento.

Sujeitos capazes de fala e de ação, que ante o pano de fundo de um mundo comum da vida, entendem-se mutuamente sobre algo no mundo [...] De um lado, os sujeitos, encontram-se sempre num mundo aberto e estruturado lingüisticamente e se nutrem de sentido gramaticalmente pré-moldados [...] De outro lado, o mundo da vida, aberto e estruturado lingüisticamente, encontra o seu ponto de apoio somente na prática de entendimento de uma comunidade de linguagem.<sup>767</sup>

A convergência de pontos de vista e a conseqüente coordenação das ações de uma comunidade lingüística orientam-se pelo entendimento recíproco como única alternativa viável, está-se diante de uma *teoria consensual da verdade* que permite o estabelecimento de compromissos interinstitucionais. A busca da verdade consensual precisa assentar-se em pressupostos aceitos por todos os falantes, e tais pressupostos são as condições de validade do discurso gerador de uma *racionalidade* diretiva da convicção que, por sua vez, é oriunda do argumento mais convincente extraído dos proferimentos dos diversos participantes de uma situação de fala:

Os atores participantes tentam definir cooperativamente seus planos de ação, levando em conta uns aos outros, no horizonte de um mundo da vida compartilhado e na base de interpretações comuns da situação. Além disto, eles estão dispostos a atingir esses objetivos mediatos da *definição da situação e da escolha dos fins* assumindo o papel de falantes e ouvintes, que falam e ouvem através de possessos de entendimento (grifo posterior).<sup>768</sup>

<sup>767</sup> HABERMAS, *Pensamento pós-metafísico*, 2002, p. 521.

<sup>768</sup> HABERMAS, *Pensamento pós-metafísico*, 2002, p. 72.

A ação pública comunicativa produz-se na linguagem, ou seja, nos processos de entendimento em que as autoridades públicas passam a levar em conta, sinceramente, a perspectiva dos destinatários/afetados, assegurando-se o “direito” de serem ouvidos nas suas pretensões de validade a serem consideradas nos processos decisórios.

O acesso à realidade somente é possível pela interação discursiva entre os observadores envolvidos na ação pública – a autoridade pública e os destinatários/afetados – nela inseridos. Administradores e administrados, decisores e jurisdicionados buscam o consenso em torno de proposições assertóricas consensuais legitimadas pelo reconhecimento de sua validade por parte de todos os participantes capazes de traduzir lingüisticamente a realidade considerada.

A tarefa da busca do consenso interinstitucional acerca de questões relevantes relacionadas à aplicação de normas nos termos postos acima afeta a autocompreensão e a compreensão do mundo dos participantes. Nos procedimentos discursivos, entrecruzam-se as diferentes percepções de cada participante do discurso envolvido numa situação de aplicação de normas, acerca de estados de coisas postos em discussão. Por isso, a coerência das interpretações construtivas do direito é alheia a argumentações interpretativas de caráter meramente semântico e aponta para “pressupostos pragmáticos de argumentação”.<sup>769</sup> É dizer, pressupostos situacionais que, na perspectiva de uma razão comunicativamente situada nos contextos de realidade, devem ser discursivamente consensuados. A aproximação dialógica entre o Estado e a sociedade (instituições do trabalho e sindicatos) desencadeia um processo recíproco e contínuo de transformação e de evolução de ambos ante à dinâmica das transformações dos contextos de realidade.

A legitimidade dos atos de interpretação e de aplicação da norma jurídica na dimensão volitiva (que faz parêntese à dimensão cognitiva amplamente explorada até aqui) do ato de autoridade não se mede *apenas* pela atividade construtiva do intérprete segundo princípios (constitucionais) norteadores da “jurisdição” administrativa ou judicial, mas também pela relevância, pertinência e escolha das informações; enfim, pela adequação das interpretações da situação em questão e pelas colocações dos problemas.

A busca consensual da verdade e da correção de pretensões de validade expostas à argumentação das autoridades públicas e dos agentes sociais representantes dos destinatários da ação pública requer a definição de regras do discurso presentes no estatuto do NINTER. Elas têm o objetivo de assegurar aos participantes o direito de fazer a indicação de temática, de propor a instauração de procedimento discursivo, apresentando motivos relevantes, de

---

<sup>769</sup> HABERMAS, *Direito e democracia* – entre ..., 1997a. v.I, p. 284.

formular propostas e de tomar conhecimento dos motivos e dos fundamentos pelos quais se considera válido um posicionamento que invoca a si o reconhecimento do interesse público e/ou coletivo pelo conjunto das instituições participantes do diálogo social.

A pragmática de argumentação pressupõe:

- a) o direito de participação nos discursos de todo “sujeito capaz de fala e de agir”;
- b) o direito à problematização de qualquer asserção;
- c) o direito de introduzir no discurso qualquer asserção;
- d) o direito de manifestação de atitudes, desejos e necessidades; e
- e) o reconhecimento da ilicitude de qualquer coerção interna ou externa impeditiva do exercício de tais direitos.<sup>770</sup>

Em outros termos, a racionalidade do discurso é garantida por condições comunicativas a serem observadas para impedir a “quebra imotivada da argumentação”, a “liberdade de escolha de temas e a inclusão das melhores informações e argumentos”, uma vez assegurado o acesso de todos participantes, em igualdade de condições, à argumentação em condições simétricas, admitindo-se como uma única coerção possível a “busca cooperativa da verdade”.<sup>771</sup>

Tais considerações abrem espaço para um conceito operacional da ação pública comunicativa correspondente à dimensão pragmática do princípio de democracia integral imanente ao sistema NINTER no sentido de que:

- compreende o tratamento dialógico de questões do trabalho específicas emergentes da dinâmica e da complexidade da realidade em permanente mutação, buscando modos específicos, inovadores de aplicação da legislação trabalhista, em conformidade com as exigências de cada situação e mediante o consenso dos atores institucionais envolvidos;
- está fundada na ética da responsabilidade e de solidariedade e prioriza a ação suasória compartilhada sobre a ação sancionatória unilateral e exclusiva como estratégia de alcance da efetividade da ordem jurídica trabalhista;
- é sempre local e envolve as instituições e autoridades cuja ação interfere diretamente na realidade local, situando-se, portanto, no espaço de encontro entre a norma trabalhista e a realidade, entre as instituições do trabalho e esta mesma realidade, entre a autoridade pública e o destinatário de sua atuação;
- confere aos atores locais autonomia e o poder de autodeterminação da organização das instituições do trabalho locais (sindicatos e instituições

<sup>770</sup> Cf. HABERMAS, *Consciência moral e agir comunicativo*, 1989, p. 112.

<sup>771</sup> Cf. HABERMAS, *Direito e democracia – entre ...*, 1997a. v.I, p. 286.

públicas), apoiados na razão prática, dialógica e situada, para encontrar, segundo os princípios do tripartismo de base e mediante consensos interinstitucionais, o sentido e o modo mais adequado para a aplicação local da ordem trabalhista;

- inclui nos seus objetivos o de promover a gestão pública compartilhada da organização do trabalho local/setorial, mediante a formulação e execução conjunta ou cooperativa de programas destinados a promover a efetividade da legislação trabalhista em situação de relevante interesse público ou coletivo, reconhecidas consensualmente como tais e que exigem um esforço extraordinário do conjunto das instituições locais;
- pode destinar-se à instauração de procedimentos cognitivos em busca de consenso a respeito do modo mais adequado de aplicação da legislação trabalhista em atenção às exigências específicas dos contextos de realidade local. A validade de quaisquer medidas de adequação condiciona-se a argumentos consensuais fundamentos nos fins sociais da lei e, prioritariamente, nos fundamentos e objetivos da organização social e econômica, e nos demais princípios que regem a aplicação dos direitos sociais, estabelecidos na Constituição;
- pressupõe o levantamento de diagnósticos cooperativos, consensuais e multifacetários das questões trabalhistas de interesse público, coletivo e social, bem como e o conhecimento dos contextos da realidade local em que emergem os fatos a serem considerados juridicamente relevantes em procedimentos discursivos dos quais tomam parte os agentes do Poder Público representantes das instituições do trabalho locais e os dirigentes dos sindicatos responsáveis pela criação do NINTER, representantes dos destinatários (afetados) pela ação do Poder Público, mediante o uso das técnicas do “diálogo social” e da “concertação social”;
- abrange a formulação de *programas de atuação conjunta entre as instituições do trabalho locais e os sindicatos signatários do Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista*, para a busca de soluções de questões trabalhistas locais cujas conseqüências socioeconômicas lhes confirmam interesse público e/ou coletivo especiais;
- realiza a coordenação da execução de programas setoriais/locais de ação cooperativa entre as instituições envolvidas, orientados para a efetividade dos direitos sociais em âmbito coletivo ou setorial;
- requer a manifestação dos destinatários da ação do Poder Público na valoração, atribuição e escolha do sentido dos fatos e das normas de direito aplicáveis a situações problemas de interesse público ou coletivo (procedimentos cognitivos da decisão pública), mediante a ampliação das variáveis a serem consideradas pelos agentes públicos na atividade de interpretação e aplicação da norma jurídica;
- permite aos sindicatos a compreensão dos fundamentos metajurídicos (determinantes de escolhas entre diversas alternativas possíveis de atribuição de sentido aos fatos e às normas) e dos discursos de aplicação da legislação trabalhista adotados pelas instituições públicas;

- permite aos agentes do Poder Público a compreensão dos diagnósticos preparatórios da negociação coletiva e dos discursos de justificação, *de lege ferenda*, das normas coletivas editadas pelos sindicatos signatários do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista;
- estabelece as condições de possibilidade da “concertação social”, cuja função é promover a formalização da integração, do intercâmbio, da harmonização e da união de esforços das diversas instituições públicas e dos sindicatos signatários do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista para a realização de programas de ação relacionados a questões trabalhistas locais, percebida consensualmente como uma situação-problema a ser enfrentada pela atuação do conjunto das instituições locais;
- promove a coordenação das ações das diversas instituições do trabalho na área de representação no setor de atividades representado pelos sindicatos fundadores do Núcleo Intersindical;
- estimula negociações coletivas de compromisso entre os sindicatos de mútua cooperação na execução de programas direcionados à gestão da organização do trabalho e da administração da justiça desencadeados pelas instituições do trabalho e concertados no Conselho Tripartite (Interinstitucional);
- pode ser evocada e instaurada mediante a proposição das instituições do Poder Público, seguindo procedimentos discursivos suasórios, como instrumento de interação com os sindicatos de classe para a obtenção do apoio e cooperação destas instituições na execução e repercussão de programas locais orientados para a busca da efetividade dos direitos sociais; e
- não se perde no universo indefinido das relações de trabalho locais, tendo abrangência espacial, setorial e subjetiva, determinada e corresponde ao alcance da ação dos sindicatos constituintes do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista.

#### 7.5.1.1 Ação pública comunicativa cognitiva e suasória e ação pública coercitiva

As ações públicas comunicativas levadas a efeito no NINTER classificam-se em *cognitivas* e *suasórias*. As ações comunicativas cognitivas, desenvolvidas no item anterior, restringem-se ao cumprimento da função epistemológica.

A ação comunicativa suasória corresponde à situação em que as instituições do Poder Público procuram gerir argumentativamente a organização do trabalho local, buscando a persuasão dos sindicatos no sentido da aceitação e cooperação na formulação e execução de programas de ação destinados a dar efetividade aos direitos sociais em situações de ofensa massiva ou de risco à integridade física e moral do trabalhador ou ofensa de direitos coletivos,

homogêneos ou difusos, no âmbito das categoriais representadas pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista.

A ação pública comunicativa tem um caráter prioritariamente *suasório*, mesmo em relação a deliberações consumadas em procedimentos dialógicos tripartites em que uma das categorias (em geral, a empresarial) apresente-se recalcitrante ou em relação à execução de programas resultantes da concertação social, sempre que esteja em jogo o interesse público.

A ação comunicativa suasória, nestes termos, deve sempre preceder à ação executiva, unilateral e impositiva, do Poder Público. Segue-se, portanto, que às decisões anulatórias de normas coletivas editadas com fundamento na autonomia coletiva e à anulação de atos jurídicos autônomos intersindicais realizados pelo NINTER devem preferir a ação pública comunicativa suasória por via dos Conselhos Tripartites/Interinstitucionais dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

A autonomia pública, ao aderir às práticas concernentes ao princípio de governança, não sofre restrições ao seu pleno exercício. O exercício unilateral de ações executivas e impositivas tem lugar sempre que os agentes sociais abandonarem compromissos entabulados discursivamente ou não lograrem o proferimento de argumentos racionalmente aceitáveis (melhor argumento) diante dos quais aqueles apresentados pelas autoridades do trabalho possam ceder em nome do interesse público e persistirem recalcitrantes aos pronunciamentos suasórios do Poder Público.

Tal forma de radicalização, como recurso último, implica, portanto, o encolhimento das instituições do trabalho para o âmbito restrito da ação pública unilateral.

### **7.5.2 Ação coletiva comunicativa**

Os princípios da autonomia coletiva e da subsidiariedade ativa reforçam-se e complementam-se reciprocamente para convergir, do ponto de vista pragmático, numa mesma direção, que é a da assunção, pelos sindicatos, do máximo de atribuições possíveis direcionadas para a resolução dos problemas trabalhistas situados no respectivo âmbito de representação.

Nesse sentido, os princípios da autonomia coletiva e o princípio da subsidiariedade são intercomplementares. Autonomia e auto-afirmação se realizam à medida que os próprios sujeitos coletivos tornam-se autores e atores dos seus “projetos de vida”, sob a condição de se harmonizá-los com o “projeto de vida” de toda a sociedade.

Logo, é no campo da autonomia coletiva que mais se exige o emprego do diálogo social entre os sindicatos e as instituições do Poder Público (razão discursiva) para o conhecimento recíproco das possibilidades inerentes à autonomia coletiva e de sua harmonização com os princípios da autonomia pública. É dizer, para a definição consensual do ponto de interseção entre uma e outra, em que se fixam relações de intercomplementaridade entre as respectivas atuações, bem como as recíprocas limitações.

A ação coletiva comunicativa, pelos mesmos fundamentos da ação pública comunicativa, direciona-se para o alcance de consensos interinstitucionais no que diz respeito à regulação autônoma de situações, além de quaisquer outras formas de manifestação e de autodeterminação da autonomia coletiva.

A ação coletiva comunicativa envolve as seguintes possibilidades práticas:

- a) Delimitação e distribuição de competências entre a autonomia coletiva e a autonomia pública locais, segundo o princípio da subsidiariedade ativa, como forma de delimitação harmônica e coerente com o sistema jurídico do campo de ação dos sindicatos no exercício de seu poder de autodeterminação nos campos da organização do trabalho e da instituição de técnicas não judiciais de resolução de conflitos.
- b) Solicitação de instauração de procedimentos discursivos tripartites para a implementação de *regime trabalhista especial* em situações excepcionais de interesse público e coletivo.
- c) A formalização de consensos interinstitucionais acerca de critérios e requisitos de aferição da licitude e eticidade dos procedimentos e técnicas não judiciais de resolução dos conflitos individuais e coletivos instituídos pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, de modo a promover o seu aprimoramento constante e conferir-lhes a necessária credibilidade perante os seus usuários e as instituições públicas.
- d) A realização periódica de procedimentos discursivos interinstitucionais destinados *ao monitoramento e avaliação dos procedimentos, do modus operandi e dos atos jurídicos relativos às técnicas não judiciais de resolução de conflitos praticados no Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista*. Tais procedimentos visam a promover a coexistencialidade entre os meios judiciais e não judiciais de resolução dos conflitos sociais, mediante a adoção *de medidas preventivas e corretivas de eventuais distorções e ilegalidades identificadas e apontadas* pelos representantes sindicais ou por qualquer autoridade pública, segundo critérios de legitimidade, de legalidade, de moralidade e de credibilidade dos usuários.

- e) *Adequação da legislação trabalhista instrumental mediante negociação coletiva precedida de procedimentos discursivos interinstitucionais, em contextos específicos de fato e de direito pertinentes ao âmbito de atuação do NINTER, para instituir normas coletivas capazes de questões ou problemas locais de interesse público ou coletivo específicos, assim reconhecidos nos procedimentos discursivos interinstitucionais entabulados no Conselho Tripartite.*

### 7.5.3 Programas interinstitucionais de especial interesse público

É de grande importância social a articulação concertada e espontânea do conjunto das instituições do trabalho locais (públicas e sindicais) integradas em torno de programas específicos destinados ao enfrentamento de problemas e questões trabalhistas locais crônicos detectados em diagnósticos interativos, cujos reflexos, sociais ou coletivos (âmbito das categorias representadas pelos Sindicatos fundadores do NINTER), conferirem-lhe a relevância de questão de interesse público, social e coletivo. Inclui-se nesta classe de problemas a ausência generalizada de efetividade das normas de proteção à saúde e à segurança do trabalhador num determinado segmento de atividade, de empresas ou, mesmo, de uma única empresa; de normas relativas à formalização do contrato de trabalho (falta de anotação da CTPS); e, mesmo, de efetividade generalizada de normas instrumentais, considerada como fonte multiplicadora de conflitos do trabalho (cf. 2.1.3.2 e Capítulo 8).

A compreensão da dimensão das possibilidades práticas dessas atuações institucionais desenvolvidas em conformidade com o princípio de “governança” (cf. 6.4) torna-se mais efetiva a partir da análise de programas locais entabulados pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio e de seus resultados concretos. Nesse sentido destacam-se: o Projeto Piloto, o Procedimento Voluntário Comprobatório e o Programa de Combate aos Efeitos da Aplicação de Agrotóxicos, concebidos e realizados nos termos da ação pública comunicativa aqui teorizada (cf. Capítulo 8).

#### 7.5.4 Regime trabalhista especial temporário ou “permanente”

A superação do paradigma da consciência (cf. Capítulo 6) importa a renúncia à racionalização (abstração) por via de abstrações desconectadas da realidade e ao logicismo neopositivista, que desconsidera o singular, o particular. Isso porque a racionalização das práticas jurídico/institucionais conduz à concepção de que a aplicação da mesma norma a uma série “infinita” de fatos produz o mesmo efeito. Ela elege seletivamente alguns aspectos dos fatos ou da realidade e um determinado sentido da norma (entre os muitos possíveis) e crê numa isoformia fato-norma, criando para tanto um outro mundo, o “mundo das racionalizações”, absolutamente alheio ao “mundo da vida”, ao mundo dos problemas reais, ao mundo dos fatos contextualizados.

Esse “estado da arte”, com muita frequência, gera efeitos contrários ao “telos” da norma aplicada, aos princípios fundamentais e ao escopo dos direitos sociais, o que contraria os princípios de uma ética de responsabilidade que atenta para os efeitos sociais da aplicação do direito (cf. Capítulo 3).

O paradigma monológico, racional-subjetivista (cf. Capítulo 1), que informa a cultura das relações Estado/sociedade em nosso País e, *ipso facto*, das relações entre as instituições do trabalho e os destinatários de sua atuação – trabalhador e empregador<sup>772</sup> –, torna-se um empecilho insuperável a que os entes estatais possam ter acesso aos contextos de realidades em que atuam. Pelo anverso, constitui um empecilho a que os atores sociais tenham acesso aos entes estatais, para que possam, por via do diálogo social, exercer o direito democrático de participação e de cooperar na construção das representações de realidade com que operam os agentes públicos.

A ação meramente formal-burocrática da maquinaria estatal, seguindo o modelo epistemológico racionalista-positivista, pode produzir efeitos sociais devastadores, como aqueles amplamente estudados nos capítulos introdutórios desta investigação (cf., especialmente, Capítulo 3).

A assimilação dos novos paradigmas epistemológicos e a institucionalização de procedimentos discursivos no Conselho Tripartite (Interinstitucional) visa a um processo

---

<sup>772</sup> Refere-se às relações entre o Estado e os corpos intermediários de representação dos trabalhadores e dos empresários (sindicatos), dotados dos poderes constitucionais de representação coletiva.

democrático que possa proporcionar o encontro entre as instituições/autoridades do trabalho, *face to face*, e os contextos de realidade singulares, complexos e irrepetíveis.

No caso do *regime trabalhista especial*, o uso das técnicas do diálogo e da concertação social como instrumentos de gestão democrática da organização do trabalho permite a compreensão, a antevisão e a concertação interinstitucional de medidas-salvaguarda capazes de evitar que a ação rotineira, inercial e burocrático-formal dos sindicatos e das instituições do trabalho possa ter resultados contundentemente opostos aos desejados pela ordem constitucional e pelos princípios de proteção aos direitos sociais compreendidos à luz dos princípios constitucionais superiores.

O conceito que traduz, do ponto de vista pragmático-operacional, o sentido profundo da atuação do princípio de democracia nesta defecção abstracionista do modelo racionalista de gestão e de aplicação do direito é o que corresponde ao *regime trabalhista especial temporário ou permanente*. Ele quer significar a possibilidade da tematização de situações singulares vivenciadas por empresas, ou segmentos de empresas que requeiram tratamento específico das instituições do trabalho (sindicatos e instituições do Poder Público), no sentido da adequação da organização do trabalho e de procedimentos institucionais, bem como a adequação da legislação instrumental por intermédio da negociação coletiva concertada. Busca-se atender às exigências de racionalidade e coerência do sistema em relação a características singulares das atividades desenvolvidas ou de determinada situação não abarcável pela generalidade e abstração da norma, a fim de assegurar a efetividade dos direitos sociais e viabilizar a continuidade das atividades empresariais e a oferta de postos de trabalho, atendendo-se, assim a princípios constitucionais superiores de justiça social e de desenvolvimento econômico local.

Trata-se de *regime* que se estabelece em favor de empresas de boa-fé em situação de crise provenientes de fatores conjunturais cuja atividade seja reconhecida pelo conjunto das instituições do trabalho partícipes do diálogo social como de interesse público, social e coletivo relevantes, nos casos em que a comunhão de esforços institucionais puder prevenir o encerramento de suas atividades e o desemprego massivo de trabalhadores. Eis uma das possibilidades mais enfáticas de concreção dos referidos paradigmas e do cumprimento dos fins sociais da legislação trabalhista, bem como de expressão de respeito aos princípios constitucionais superiores da dignidade humana, da cidadania, da valorização do trabalho e da livre iniciativa e da busca do (pleno) emprego.

O exercício da ação pública comunicativa no caso do regime especial trabalhista instaura-se mediante a iniciativa dos sindicatos NINTER, e nela se levantam, analisam e

submetem-se à “deliberação” (concertação) das instituições participantes tanto os critérios de classificação do caso singular como de interesse público ou coletivo quanto o enquadramento do caso específico aos referidos critérios. Além disso, superada a primeira etapa da admissibilidade do caso como um caso de relevante interesse público, submetem-se à apreciação dos participantes as providências gerais a serem adotadas pelas instituições do trabalho na situação particular sob exame, as quais devem preservar a integridade e a incolumidade dos direitos sociais.

A conformação desse conceito operacional na teoria dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista faz desdobrar para dentro das categorias sindicais os efeitos do princípio de democracia integral. Com efeito, ele exige a democratização das relações internas entre a direção dos sindicatos e os membros da categoria representada, fazendo-os abrir as portas para conhecer seus problemas específicos e encaminhar soluções viáveis para cada caso concreto perante as demais instituições do trabalho. O ponto de partida é o reconhecimento dos sindicatos dos trabalhadores e dos empregadores do enquadramento da situação em questão nos critérios necessários à instauração do *regime especial trabalhista*. Cabe aos sindicatos, conjuntamente, a iniciativa de provocar a instauração do diálogo social com as instituições do trabalho locais acerca da adoção do regime excepcional que se justifica com maior força quando se tratar do resgate de um conjunto de empresas ou de um setor de atividade.

Reconhecida, por todos os participantes, dada situação concreta como de interesse público, sucede-se a sua inclusão na pauta do Conselho para que se instaurem, a seu propósito, os procedimentos de “diálogo social” e de “concertação social”. Nesta fase, poder-se-ão então, vislumbrar, a oportunidade, o cabimento e a necessidade de tratamento específico para que se possa atender aos princípios constitucionais e aos fins sociais da lei mediante regime trabalhista especial, assegurando-se a continuação da atividade empresarial e a continuidade dos contratos de trabalho.

Nesses termos, as autoridades do trabalho locais e os sindicatos, num exercício de autodeterminação, de emancipação e de cidadania, sentem-se capazes de discernir modos adequados, eficazes e efetivos de aplicação das normas trabalhistas, a fim de preservar a harmonia entre os princípios superiores de valorização do trabalho e de garantia dos direitos sociais e o princípio de ordem econômica. Somente o equilíbrio e a concreção simultânea é capaz de promover, na prática, o binômio desenvolvimento social/desenvolvimento econômico. Trata-se da persecução criativa, nos limites da ordem jurídica, de novas formas de assegurar ao trabalhador condições dignas e garantias sociais melhores ou, no mínimo,

equivalentes àqueles que logram proporcionar no âmbito do modelo tradicional formal. Para tanto, é necessária a ousadia dos agentes locais no sentido da autoderminação e do exercício das competências públicas em sua plenitude. Ao lograrem formas mais adequadas e socialmente mais favoráveis de organização das relações de trabalho locais, obedecem ao tríplice critério de legitimação, que as tornam inarredáveis:

- a) o atendimento do espírito de proteção trabalhista que informa a ordem jurídica;
- b) a satisfação dos setores envolvidos e os ganhos sociais das medidas; e
- c) ausência prejuízo às partes, à autonomia coletiva e à autonomia pública.

O regime trabalhista especial, nos termos aqui postos, significa a busca de caminhos distintos e viáveis para o alcance do mesmo objetivo: os fins sociais da lei. Esta concepção é sustentável à luz dos paradigmas emergentes, não tendo lugar se o modelo de racionalidade sustentar-se no paradigma lógico-formal-tecnicista-positivista, que trata igualmente situações absolutamente díspares desprezando as diferenças, condição de possibilidade de sua perpetuação.

O *regime trabalhista especial temporário ou permanente* submete-se aos seguintes fatores de legitimação:

- a) o fato de o regime especial resultar do consenso e de uma concertação social do conjunto das instituições do trabalho, com a participação ativa dos destinatários da medida;
- b) harmonia e intercomplementaridade entre o princípio da autonomia pública e o princípio da autonomia coletiva;
- c) garantia da incolumidade e integridade dos direitos sociais;
- e) o reconhecimento por parte do conjunto das instituições do trabalho locais da existência de interesse público, coletivo e social na busca de solução excepcional para o caso concreto considerado;
- f) o amplo conhecimento público e a transparência dos motivos, do conteúdo e dos fundamentos do regime trabalhista especial; e
- g) a exigência da participação de representantes das instituições guardiãs da ordem jurídica trabalhista por intermédio de magistrado, de auditor fiscal e de procurador do trabalho competentes para atuar no setor de atividade em que se atua o NINTER, no diálogo social instaurado para este fim.

O *regime especial trabalhista em sentido estrito* tem alcance reduzido e diz respeito à adoção de critérios específicos de interpretação e de aplicação da legislação trabalhista na persecução da efetividade dos direitos sociais em uma dada situação específica, compreendida à luz do contexto de realidade em que se insere uma ou um conjunto de empresas do setor de atividade representado pelos sindicatos proponentes. O *regime trabalhista especial em sentido amplo* diz respeito à definição do regime jurídico de relações de trabalho de complexa qualificação jurídica – “zonas grises” –, de modo a minimizar o grau de discricionariedade da autoridade pública e proporcionar às partes segurança quanto à sua qualificação jurídica.

O esforço da Justiça do Trabalho de Minas Gerais nesta direção pode ser percebido no tratamento especial em processos de execução massiva contra entidades que cumprem relevante função social, como é o caso das numerosas demandas em curso contra o hospital Santa Casa de Misericórdia. Do mesmo modo, mencione-se a tratamento especial conferido à empresa Clube Atlético Mineiro relativamente às execuções trabalhistas correntes contra o clube capazes de reduzi-la à insolvência e tornar inviáveis suas atividades. Ambos os exemplos constituem fatos notórios que prescindem de pesquisa específica.

O caso da empresa Irmãos Okubo (cf. Capítulo 3) se constituiria em caso típico suscetível ao regime trabalhista especial aqui explicitado. Situações de realidade como essa, classificáveis como “casos difíceis” (Ronald Dworkin) e portadoras de excepcional interesse público ou coletivo, poderão ser objeto de ação coletiva comunicativa. Tais regimes norteiam-se pela idéia da promoção do equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o social de determinada empresa ou setor de atividade, de modo a permitir a continuidade do empreendimento e a observância dos direitos sociais dos trabalhadores.

A absoluta pertinência e exemplaridade do caso reside no fato de que antes do caso da atividade empresarial a questão social pudera ter sido submetida ao diálogo social e à concertação social perante o NINTER local, que hoje já existe. A questão é daquelas que comportariam o estudo e a definição de um regime trabalhista especial em sentido amplo, dado que a controvérsia que nele se instala reside em “zona grise” e complexa, “folgadoamente” qualificável como relação empregatícia ou como relação de parceria rural (cf. 3.3.1.2.1). O regime especial emergente desta situação se encaminharia no sentido de adequar, por meio de um consenso interinstitucional, qualquer uma das vias eleitas a um contexto de garantia dos direitos fundamentais dos trabalhadores (dignidade, cidadania e valorização do trabalho) e do desenvolvimento econômico e da livre iniciativa, preservando-se os direitos sociais (vínculo de emprego) ou as vantagens socioeconômicas equivalentes a tais direitos

(parceria rural). Nesse caso, o exercício criativo da autonomia coletiva enraizada no diálogo social poderia implantar normas compensatórias e asseguratórias de direitos fundamentais inalienáveis do trabalhador parceria rural.

Essa perspectiva implica o abandono da lógica do “tudo ou nada”, que prevaleceu no caso Mitsuro Okubo e que redundou nas desastrosas conseqüências socioeconômicas para a comunidade local.

Embora a iniciativa da proposição do “diálogo social” destinado à concertação do *regime trabalhista especial* seja natural à ação coletiva comunicativa, as autoridades do trabalho poderão também tomar a iniciativa de propor ao Conselho Tripartite/Interinstitucional a instauração do “diálogo social” acerca de questões de relevância social, coletiva ou pública apreendidas a partir do exercício de suas funções institucionais, dentre as quais a detecção de lesão massiva de direitos fundamentais em determinados (setores, empresa ou grupo de empresas) para a busca de soluções adequadas, coerentes e preventivas de conflitos.

Nessa perspectiva, a democratização da organização do trabalho propugnada pelo sistema NINTER se realiza pela atenção a cada situação, a cada contexto, a cada cidadão, cuja problemática possa ser assumida como portadora de interesse social, coletivo e público. Uma vez mais, o princípio dialógico e paradigmático da complexidade introduz novo modo de se visualizar a relação indivíduo *versus* sociedade e a relação sociedade *versus* Estado. Nesse caso, o princípio democrático reconhece que o indivíduo e a sociedade, a sociedade e o Estado, constituem-se reciprocamente e de modo interdependente. É por isso que uma situação específica e singular passa a ter relevância desde em que ela encerre um interesse público ou coletivo. A existência de uma empresa cumpre uma função social por que produz bens e serviços, proporciona ocupação a trabalhadores e contribui para o desenvolvimento socioeconômico da comunidade local. Por isso, quando em crise e age de boa-fé, é objeto de atenção dos sindicatos e do Poder Público, segundo os princípios da ética de responsabilidade.

Essa dimensão eleva ao paroxismo o princípio democrático quando reconhece que a dignidade de um único cidadão cuja ação reverte em benefício da sociedade não é menos valiosa do que a dignidade abstratamente reconhecida a todos os cidadãos, seja ele empregado ou empregador.

### 7.5.5 A negociação coletiva

A interação entre as instituições do trabalho e os sindicatos movida pela idéia de organização local do trabalho segundo o princípio de democracia integral concebido a partir dos princípios de “governança” e da subsidiariedade ativa implica uma conexão pragmática entre as ações comunicativas (pública e coletiva) e a negociação coletiva.

O ato de criação do Ninter constitui um compromisso estatutário dos sindicatos signatários que inaugura um estado permanente de negociação coletiva – desburocratizada e “informal”. O pleno exercício da autonomia coletiva, mediante a ampliação dos horizontes de negociação pelo diálogo social celebrado entre o conjunto das instituições de trabalho que atuam e vivenciam os problemas do trabalho do respectivo setor de atividade, permite aos respectivos sindicatos a edificação de um “estatuto coletivo autônomo” adequado às especificidades do setor de atividade a que pertencem.

Esse “estatuto coletivo autônomo” configura-se: a) pela criação de normas coletivas inéditas, pela correção de antinomias e pelo suprimento de anomias oriundas de ausências normativas deixadas pelo legislador; e b) pela edição de normas coletivas interpretativas de normas legais, visando à adequação<sup>773</sup> destas aos contextos de realidade concretamente considerados em sua complexidade e singularidade irrepetíveis. A concreção do princípio da adequação constitui relevante instrumento de efetivação do princípio de democracia que orienta o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, na medida em que reconhece, promove e exercita a descentralização dos centros de atribuição de sentido às normas legais, promovendo-lhes a coerência, a aplicabilidade e a efetividade em contextos de realidade complexos, singulares e irrepetíveis.

Se a situação de aplicação de qualquer norma jurídica reclama da autoridade público responsável um juízo de adequação, esse juízo, em conformidade com os princípios de uma democracia integral, passa a ser elaborado em procedimentos discursivos garantes do diálogo social, tal como compreendido na teoria do NINTER, em situações de elevado interesse público, social e coletivo. Com efeito:

A aplicação imparcial de uma norma fecha a lacuna que ficara berta quando da sua fundamentação imparcial, devido à imprevisibilidade das situações futuras. Em discursos de aplicação, não se trata da validade, e sim da relação adequada da norma

---

<sup>773</sup> GÜNTHER, *The sense of appropriateness*, 1993.

à situação. Uma vez que toda norma abrange apenas determinados aspectos de um caso singular, situado no mundo da vida, é preciso examinar quais descrições de estados de coisas são significativos para a interpretação da situação de um caso controverso e qual das normas válidas *prima facie* é adequada à situação, apreendida em todas as possíveis características significantes [...]. O processo hermenêutico da aplicação de normas pode ser entendido como cruzamento entre descrição da situação e concretização da norma geral; em última instância, a equivalência de significado decide entre a descrição do estado de coisas, que é um elemento da interpretação da situação, e a descrição do estado de coisas, que fixa os componentes descritivos, portanto as condições de aplicação da norma. K. Günther traduz esse conjunto complexo para a fórmula simples segundo a qual a justificação de um juízo singular tem que apoiar-se na quantidade dos respectivos argumentos normativos, relevantes no âmbito de uma interpretação completa da situação.<sup>774</sup>

A dinâmica e a emergência dos contextos socioeconômicos exige, por vezes, adequações normativas de urgência. Por essa razão, o Conselho Tripartite (Interinstitucional) é autorizado, na sua conformação bipartite/paritária, mediante disposição estatutária aprovadas pelas assembléias das categorias representadas pelos sindicatos fundadores da instituição, a permanecer em *estado de negociação coletiva permanente* e a editar *atos normativos internos* (ANI) com *status* de convenção ou acordo coletivo. Essa dinamicidade e a flexibilidade que se atribui aos procedimentos da negociação coletiva são coerentes com os paradigmas que instruem o princípio de democracia imanente ao sistema. Os sindicatos são autorizados a reagir perante situações de “emergência” e a desencadear reações positivas e imediatas sem os entraves da burocracia e da demora dos procedimentos tradicionais. Por intermédio de tais atos normativos, os sindicatos antecipam-se às datas-bases e produzem normatizações coletivas destinadas ao suprimento de “lacunas normativas”, à adequação da legislação trabalhista ou à correção de antinomias, segundo consensos interinstitucionais obtidos em procedimentos dialogais perante o Conselho Tripartite. A peculiaridade é que tais normas, de modo similar às medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo da República, estão sujeitas ao *referendum* da assembléia da categoria a cada data-base. Em outros termos, as normas coletivas editadas por ANIs sujeitam-se à re-ratificação da categoria na data-base imediatamente subsequente à sua edição.

Nesse caso, a instauração do “diálogo social” tem a função de prevenir eventuais conflitos entre a autonomia coletiva e a autonomia pública. A intensificação do uso multifuncional das convenções e acordos coletivos torna mais complexos os processos negociais coletivos, o que aumenta a importância de possíveis consensos interinstitucionais

---

<sup>774</sup> GUNTHER, K. Universalistische Normbegründung und Normanwendung, In: HEBERGER, M. *et al.* (eds.). *Generalisierung und Individualisierung im Rechtsdenken*, Cad. Supl. de ARSP, Num. 45, 1991, *apud* HABERMAS, Jürgen. *Direito de democracia – entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. v.II, p. 270-271.

prévios quanto à juridicidade/constitucionalidade de normas coletivas cujo conteúdo seja controvertido.

A abertura desses procedimentos dialógicos prévios constitui estímulo da negociação coletiva como meio de enfrentamento de questões trabalhistas locais, bem como de prevenção e resolução de conflitos coletivos e individuais do trabalho relativos ao setor de atividade a que se refere o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista. E, ainda mais, permitem o aproveitamento da experiência dos setores públicos pelos sindicatos na preparação da negociação coletiva e na pontuação dos problemas (e suas causas) a serem enfrentados. Assim, contribuem decisivamente para o aprofundamento da compreensão da questão trabalhista, do mesmo modo e ao mesmo tempo em que a experiência destes é disponibilizada em favor das instituições/autoridades do trabalho, que, ao assimilá-la, tomam-na como referência nos processos cognitivos que servem de suporte à decisão pública.

O poder normativo inerente à autonomia coletiva sindical é, portanto, poderoso instrumento de democratização da organização do trabalho na perspectiva da *ação pública comunicativa* e da *governança*, as quais pressupõem o compartilhamento não somente do exercício do Poder Público, mas, sobretudo, de responsabilidades.

Compreendeu-se a importância da centralidade da negociação coletiva e do seu desprendimento de aspectos burocráticos inadequados à atual dinâmica das relações de trabalho. E considerou-se que as sessões concernentes ao diálogo social e à concertação social são fontes indispensáveis de subsídios a serem considerados pelos sindicatos nas pautas das respectivas negociações coletivas. Assim, a implementação de um estado e de um espaço permanente de negociação coletiva foi concebida como importante instrumento de prevenção dos conflitos coletivos, de gestão intercategoriais da organização do trabalho, de adequação da legislação e do suprimento de lacunas normativas.

#### 7.5.5.1 Negociações coletivas “concertadas”?

A extraordinária ampliação da função da negociação coletiva remete à idéia de “negociações coletivas concertadas”.

Além das funções já mencionadas, a negociação coletiva passa a ser compreendida e praticada como instrumento de gestão da organização do trabalho e da administração da justiça em todos os casos em que os sindicatos entendam pertinente a normalização de

compromissos firmados entre si resultantes de sua adesão a concertações e programas interinstitucionais entabulados perante o Conselho Tripartite. Como é claro, tais normas coletivas são vinculantes apenas dos sindicatos signatários.

Os procedimentos cognitivos e as deliberações oriundas do “diálogo social” e da “concertação social” desenvolvidos nas ações comunicativas (pública ou coletiva) convertem-se em procedimentos preparatórios da negociação coletiva realizada a propósito da normalização de questões conseqüentes daquelas deliberações. Os diagnósticos das questões de reconhecida relevância pública tematizadas nas sessões tripartites, a pontuação e contextualização dos aspectos da realidade tomados como ponto de referência e a antecipação crítica dos resultados sociais supostos e desejados consensualmente transformam-se em subsídios indispensáveis a esta espécie de negociação coletiva.

A negociação coletiva pode, por vezes, assumir o *status* de instrumento de “governança” incorporando a dupla dimensão de materializar e juridicizar os programas de ação “decorrentes dos “diálogos sociais” e de “concertações sociais” concernentes às ações comunicativas (pública e coletiva), além de suas funções convencionais.

Essa constatação tem sido determinante para a configuração da tendência de se conferir às negociações coletivas um lugar estratégico para o enfrentamento de conjunturas econômicas mutantes e complexas.<sup>775</sup> Vale dizer, “como instrumento de gestão e direção da sociedade”, assim como o direito como um todo.<sup>776</sup>

Incumbe, com efeito, à negociação coletiva as seguintes funções: produzir normas mais “abertas, mais dinâmicas, mais adaptáveis”; promover a pacificação das relações coletivas de trabalho; e assumir, no campo de atividade econômica em que atua o NINTER, a condição de instrumento de equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, comportando:

- a) uma função gestional, administrativa, executiva, integrativa e complementar, além de regulamentar;
- b) a condição de instrumento de viabilidade do funcionamento concreto da empresa, levando em consideração a situação “global da economia” e a situação da empresa;
- c) instrumento de elevação do nível de competitividade das empresas; e

---

<sup>775</sup> ROBORTELLA, Luiz C. Amorim. Prevalência da negociação coletiva sobre a lei. In: *Revista LTr*. São Paulo, n.10, v.64, p. 1237-1243, out. 2000.

<sup>776</sup> ROBORTELLA, Luiz C. Amorim. *O moderno Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1994, p. 37.

- d) instrumento de “ajuste e adaptação do salário” conforme a conveniência e necessidades singularmente consideradas.<sup>777</sup>

O catedrático espanhol do Instituto de Estudios Sociales Sargadoy Bengoechea assinala que:

De cualquier modo, hoy es cada vez más frecuente la intervención del Estado en las negociaciones, a través de técnicas diversas y que luego examinaremos. Por ello el llamado tripartismo fusiona la técnica legislativa y la técnica negociadora, lo cual es un fenómeno importante. De ahí que al hablar de negociación colectiva tengamos que referirnos a un proceso más amplio y complejo de lo que, en los usos jurídicos, denominamos convenios. Es cierto que el Derecho del Trabajo moderno nace en el momento en que la Ley favorece la negociación colectiva, en que toma en consideración el peso de los dos poderes que se enfrentan. [...]

Se está operando un tránsito, como afirma R. Aron, de la monocracia o imperio de la ley en la tradición democrática, a la telocracia o imperio de los fines y objetivos.<sup>778</sup>

A assertiva confere ao Poder Público um papel instrutivo na negociação coletiva, o qual, neste aspecto, não converge com a idéia de democracia integral. Essa recíproca influência entre sindicatos e o Poder Público se verifica a partir de uma relação discursiva simétrica e do ponto de vista preponderantemente *epistêmico*. A ação pública comunicativa *suasória* (cf. 7.5.1), que não tem função coercitiva, restringe-se a discursos relativos à observância dos direitos sociais e limita-se ao raio de ação do “diálogo social” e da “concertação social”. Ela se apresenta como uma estratégia anterior à execução de ações públicas coercitivas unilaterais, não discursivas, reservadas às competências institucionais e prerrogativas das instituições do trabalho.

A negociação coletiva que se coloca a serviço da “governança” passa a ser também um instrumento de enfrentamento de crises econômicas ou, mesmo, de restauração da governabilidade em situações excepcionais (entenda-se aqui como a recuperação da credibilidade e legitimidade das instituições do trabalho), conforme os desenvolvimentos teóricos em estudos realizados por Miguel Rodríguez-Piñero e Sargadoy Bengoechea, e, no Brasil, por Luiz Carlos Amorim Robortella,<sup>779</sup> revelam-se pertinentes as observações de Amauri Mascaro do Nascimento:

<sup>777</sup> VASCONCELOS, *A função dos conselhos*, 2002, p. 612.

<sup>778</sup> BENGOCHEA, 1980, p. 6.

<sup>779</sup> ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. Sindicato, desenvolvimento econômico e direitos sociais. Curitiba: *Revista de Direito do trabalho*, n. 57, 1997.

Precisamos construir um terceiro caminho para o Direito do Trabalho sem as polarizações que hoje existem, distinguindo as esferas da negociação e da legislação, porque tanto é indispensável a legislação como a negociação.[...]

O tripartismo me parece ser uma das portas para um terceiro caminho do Direito do Trabalho. Mais que o tripartismo, a idéia central deve ser a realização não dos interesses de classes, mas do bem comum. Em outras palavras, não é coordenador dos interesses entre o capital e o trabalho um Direito do Trabalho voltado invariavelmente para o atendimento exclusivo das necessidades do trabalhador, como também inviável seria se fosse voltado para a realização das possibilidades econômicas do empregador.<sup>780</sup>

#### 7.5.5.2 Um breve esforço hermenêutico em prol da autonomia coletiva

O ingresso da autonomia coletiva em campos inusitados e em zonas de interseção entre as autonomias públicas e privadas é corolário do princípio constitucional da autonomia coletiva. O princípio tem caráter normativo e não meramente programática.<sup>781</sup>

A definição da abrangência da negociação coletiva no Brasil apresenta:

- a) a questão ideológica dos decisores que reduzem a importância da autonomia coletiva no Direito brasileiro em rota de colisão com o princípio da autonomia coletiva e os princípios gerais do Estado Democrático de Direito inscritos na Constituição;
- b) a questão de ordem econômico-social, que induziu um movimento de ampliação de formas de autonomia coletiva, equiparando a modernização das relações de trabalho aos avanços obtidos nas negociações coletivas.

A teoria que embasa o sistema NINTER, quanto à extensão da negociação coletiva, estabelece uma posição de equilíbrio ante o paradoxo instalado pelas tendências antagônicas. Todavia, as novas orientações da Constituição de 1988 impõem a superação das interpretações de cunho *dogmático-lógico-formal-intervencionista-positivista*, por absoluta

<sup>780</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro do. A reforma vista pelos juristas do trabalho: no âmbito da Justiça do Trabalho, *in*: PRADO, *Reforma trabalhista: ...*, 2001, p. 265.

<sup>781</sup> A compreensão do direito “por princípios”, compartilhada pelas mais importantes teorias do direito contemporâneas, perfilhadas por Konrad Hesse, Robert Alexy, Friedrich Miller, Klaus Gunther, Laurence Tribe, Ronald Dworkin, Canotilho, Paulo Bonavides e José Alfredo de Oliveira Baracho, atribui aos princípios função normativa distintamente dos valores, que são meros “mandados de otimização”: “os princípios são também normas jurídicas, muito embora não apresentem essa estrutura. Operam ativamente no ordenamento ao condicionarem a leitura das regras, suas contextualizações e interrelações, e ao possibilitarem a integração construtiva da decisão adequada de um ‘hard case’”. CARVALHO NETTO, Menelick. Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do estado democrático de Direito. *Revista de Direito Comparado (UFMG)*, Belo Horizonte, v.3, p.473-486, [19--].

incoerência com os paradigmas político-constitucionais-epistemológicos, para os quais a autonomia coletiva tem por limite:

- a) as normas constitucionais instituidoras dos direitos fundamentais do trabalhador;
- b) as leis constitucionais regulamentadoras de direitos estabelecidos na constituição; e
- c) a legislação ordinária destinada a preservar os direitos concernentes à proteção da dignidade, da integridade física e moral do trabalhador, da saúde e segurança do trabalhador e do trabalho do menor.

As demais normas presentes na legislação infraconstitucional têm, portanto, função meramente dispositiva e são suscetíveis à derrogação por norma coletiva autônoma. As normas de caráter meramente burocrático ou instrumental sujeitam-se à ampla interferência da negociação coletiva para modificar seu conteúdo e melhor adequá-las à realidade local ou setorial.

#### **7.6 Agentes do Poder Público de carreira permanente (ética de responsabilidade)**

A condição e a responsabilidade dos *agentes do Poder Público de carreira permanente* constitui um “capítulo” especial na teorização do processo de democratização das relações de trabalho segundo o ideal da democracia integral que informa o sistema NINTER. Mais precisamente, a condição de, no exercício do Poder Público, esses agentes defrontarem-se diuturnamente com o dilema da escolha, individual e não regida por normas, entre múltiplas alternativas, sob “responsabilidade” e compromisso com suas próprias preferências ou antipatias pessoais diante de contextos normativos e contextos de realidade multiversáteis. Esta condição de escolha mediante preferências individuais, ainda que clandestinizadas, postas sob critérios técnico-formais aparentemente “neutros”, apresenta-se já na origem das atividades cognitivo-volitivas determinantes do conteúdo e do *modus operandi* da ação pública: a escolha consciente ou inconsciente entre paradigmas de conhecimento e de ação, segundo a disposição e preferências pessoais de cada agente do Poder Público.

Ainda que o paradigma político do Estado Democrático de Direito inscrito na Constituição brasileira “imponha” a todo agente público deonticamente o dever constitucional

de eleger paradigmas e pressupostos jus-filosóficos coerentes com os seus princípios, não há nenhuma possibilidade senão no campo da ética de se impor e aferir padrões de interpretação da realidade e do direito. No caso brasileiro, admitida a assimilação pela Constituição Federal dos princípios e fundamentos oriundos do neoconstitucionalismo, impõe-se uma ética de responsabilidade no lugar de uma ética de intenções.

### 7.6.1 Aspectos metajurídicos da *transformação paradigmática na ação pública*

A mudança do paradigma de organização do Estado brasileiro (1988) e esta nova perspectiva ética implicam uma profunda alteração dos programas de atuação das instituições, dos códigos de conduta e do *modus operandi* das autoridades públicas, que somente ocorrerá paulatinamente, à medida que novos padrões de cultura jurídica forem introjetados, a partir do ingresso de novos quadros formados em uma cultura acadêmica que ainda depende do porvir, ou à medida que ocorrerem a conversão e a reciclagem dos quadros atuais, ventura ainda mais desafiadora.

Despontam, embrionariamente, nesse sentido, as escolas da magistratura. As escolas de formação inicial e continuada da magistratura trabalhista, hoje em voga, poderão promover reflexões em níveis paradigmáticos a partir de conteúdos programáticos voltados para esse desiderato. Apesar de essa formação apresentar ensaios de interdisciplinaridade, é necessário o afastamento dos padrões de “amestramento institucional”<sup>782</sup> e o encaminhamento da formação para níveis críticos e para uma prática jurídica não estacionária do paradigma da filosofia da consciência. Sem embargo, qualquer avanço passa a depender da existência de

---

<sup>782</sup> A ampla pesquisa realizada com a juízes de direito fluminenses traz elementos e conclusões comunicáveis ao restante da Magistratura. Os pesquisadores detectaram no universo pesquisado uma forte presença do *legalismo* aprendido nas faculdades de direito a partir de uma abordagem notadamente kelseniana, que se resume à leitura dos códigos vigentes e a uma leitura acrítica de seus artigos. Grande parte dos magistrados considera que a sua função não vai além de aplicar a lei e resolver conflitos individualizados. Não se percebem responsáveis pela resolução problemas coletivos. Nem quanto ao fato de empurrar a função de resolver conflitos coletivos para outra arena afirmam o “esgotamento” do sistema judicial, vez que suas decisões passam a ser desafiadas pela situação de fato, que torna ineficaz uma sentença fundamentada em uma apreciação individualizada de um conflito coletivo [cf. FARIA, José Eduardo. “El poder judicial frente a los conflictos colectivos”. *El Otro derecho*. Bogotá, v. 5, p. 5-34, mar. 1990]. Detectou-se que a tendência à rotinização ao longo da carreira pelo exercício diuturno das mesmas questões jurídicas leva o juiz a deixar de perceber cada caso como único. O amestramento dos novos juízes à cultura organizacional do Poder Judiciário e o sentido de hierarquia estreitamente ligado à política de promoção por mérito funcionam como poderoso obstáculo à renovação da jurisprudência [JUNQUEIRA, Eliane B.; VIEIRA, José R.; FONSECA, Maria G. P. *Juízes: retrato em branco e preto*. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 1997, *passim*.

“vontade boa”, para que então haja disposição para uma reflexão no campo dos paradigmas da operacionalização do direito em busca do redirecionamento de pressupostos epistemológicos e éticos socialmente responsáveis (ética de responsabilidade). Trata-se, portanto, de uma transformação cultural que comporta uma dimensão **reflexiva, emancipatória, decisionista e ética**.

Na *dimensão reflexiva*, o exercício da autonomia pública envolve, inequivocamente, uma disposição de seus titulares para uma autoformação (inclusive intelectual) capaz de submeter à crítica e à autocrítica permanente e paradigmática a própria idéia do exercício da autonomia pública e as práticas conseqüentes da sua compreensão, de modo que o regresso reflexivo ao paradigma em que esta compreensão se sustenta não é, de modo algum, desprezível.

Entretantes, o cientificismo moderno, que se resvalou para o campo jurídico, somente agora começa a ser abalado, principalmente pela filosofia do direito e pela sociologia do direito, com ressonâncias ainda embrionárias no campo da prática jurídica.

A idéia (atraente por sua profundidade e pelo sucesso auferido em todas as áreas da ação) de que o “sistema” jurídico deve ser compreendido nos moldes da teoria dos sistemas atribui ao direito e às suas instituições o papel de mera *redução de complexidades* e de “estabilização contrafática de expectativas de comportamento” diante dos demais sistemas da sociedade. O sistema jurídico (e sua organização, especialmente a do trabalho, visto de modo estacionário) torna-se instrumento de manutenção do *statu quo*, abandonando definitivamente sua função emancipatória.

No campo da organização do trabalho, cabe uma indagação desafiadora: Seguirão as instituições do trabalho e seus agentes cumprindo a agenda hoje ilusória do Estado social que não traz nenhuma contribuição para modificar a distribuição de renda entre o capital e o trabalho e que, apesar dos inegáveis progressos nas condições do trabalho, não elimina as causas das necessidades dos trabalhadores, mas apenas as compensa parcialmente?

A forma burocrática e profissional com que o Estado presta seus serviços de “proteção” as trabalhadores é cada vez mais criticada como fonte de sua própria ineficiência. A burocracia absorve cada mais recursos e presta cada vez menos serviços do que outras estruturas democráticas e descentralizadas poderiam fazer<sup>783</sup>, conforme comprovam os resultados da atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio (cf. Capítulo 8). No Estado Democrático de Direito, os agentes do Poder Público de carreira

---

<sup>783</sup> Cf. OFFE, *Trabalho & sociedade ...*, 1991, p. 122 e ss., v. II.

permanente não podem contentar-se com o fato de o sistema de organização do trabalho cumprir apenas uma função político-ideológica de controle social. O patamar mínimo que se pode esperar das instituições é que sejam capazes de conformar condutas sociais e assegurar a efetividade dos direitos formalmente garantidos aos trabalhadores. A alteração cultural dos elementos endógenos à crise da organização do trabalho já representa um grande passo no sentido da emancipação, que, no caso do trabalhador brasileiro, significa o cumprimento da promessa formal dos direitos sociais.

A *dimensão emancipatória* emerge a partir desse processo voluntário de reconscientização, cuja expressão empírica se traduz na recusa à auto-alienação nos processos de construção e de transformação social da realidade. Assim também, na recusa a um estado de alienação do sentimento de cidadania e à subserviência a petições de obediência científica, hierárquica e moral a pessoas ou instituições alçadas à condição de instância última de verdade. Ou seja, de sucumbência da cidadania à burocracia institucional, às “premiações” ao “alinhamento” promovidas *interna coporis*, ao *imprinting* cultural das instituições e às regras impostas por uma ética individual-intencionalista que prioriza os projetos de carreira funcional sobre a função social das instituições.

A emancipação envolve o sentimento de pertença à comunidade inteira, à sociedade inteira, de tal modo que cada ação passe a ser vista como promotora do desenvolvimento social, não se restringido a respostas em termos de lícito/ilícito/sanção. É responder à pergunta: A quem cabe a construção do melhor dos mundos?

Uma legião de agentes do Poder Público de carreira permanente socialmente comprometida com a busca da efetividade dos direitos sociais, a partir do “diálogo” e da “concertação social”, a começar pela interatividade entre as instituições públicas, pode promover uma emancipação a começar do próprio “sistema”.

A *dimensão decisionista* decorre da afirmação de que o exercício do poder por parte da autoridade pública implica sempre escolha (*poder discricionário*) entre alternativas possíveis. Insere-se nesta margem de discricionariedade a adoção de paradigmas a partir dos quais se norteiam a compreensão e ação. Tal escolha passa a ser arbitrária (e não somente discricionária), na medida em que se torna suscetível ou se baseia em preferências individuais do agente público. Quando o auditor fiscal, diante de um fato de realidade, decide por não classificá-lo como infração trabalhista sujeita a sanção por qualquer elemento que lhe influencie o espírito – ciente de que ao fazer isso está abandonando a valoração de outros elementos que, se eleitos como referência de atuação, ensejariam conclusão oposta – ou, quando, inversamente, despreza elementos desonerativos da responsabilidade da empresa,

elegendo outros elementos com conseqüências também opostas, ingressa, então, na zona de ação sujeita a uma reserva discricionária de decisão (*decisionismo*). O mesmo ocorre em relação às demais instituições, até mesmo no âmbito da jurisdição em que a presença desses elementos se verifica de modo extremamente sofisticado.

Uma opção pela orientação da ação pública pelos princípios da democracia integral conduz ao exercício da função pública segundo os ideais de “governança” e mediante as técnicas do diálogo social e da concertação social. Portanto, mediante a prática da argumentação, que exige de todo participante a assunção da perspectiva do outro, como uma decorrência da aceitação do princípio da complexidade e o reconhecimento da linguagem como único modo possível de acesso ao outro e a um mundo intersubjetivamente compartilhado, bem como de coordenação de ações, sem exceção da ação pública.

O *aspecto decisionista* da assunção da perspectiva da democracia integral está em que esta é uma opção possível e elegível por todo aquele que detém o poder de autoridade, sem qualquer ruptura com a ordem constituída ou com a tradição.

A *dimensão ética* se apresenta como corolário das anteriores. O conteúdo decisionista das escolhas entre alternativas a que se expõem cotidianamente as autoridades públicas induz a um conteúdo ético de elevada significação em toda ação pública. Uma ética de intenção baseada na vontade e nas preferências individuais do agente público não se ocupa das circunstâncias em que a norma jurídica exige cumprimento, além de não se ocupar das conseqüências de sua aplicação. O jargão *dura lex, sed lex* é a expressão máxima desta postura ética. Ela leva a crer que a lei é “semovente”, independentemente da vontade do aplicador, que não passaria de instrumento de sua atuação.

### **7.6.2** O agentes do Poder Público e o problema do diálogo transparadigmático

Toda ação, individual ou coletiva, implica, nesse estado de consciência, uma ética de responsabilidade solidária, que passa a dar conta de suas conseqüências para a vida social, em comparação com o projeto de vida da sociedade.

A inacessibilidade à complexidade do real e a imposição do abandono de pretensões sectárias de universalização de projetos parciais de vida produzem o imperativo da busca compartilhada de verdade e da correção das ações.

Somente a partir da interação lingüística sujeito-sujeito o sujeitos-realidade é possível coordenar consensualmente ações cujas conseqüências possam ser assumidas por todos os envolvidos. Esse ponto de vista conduz à constatação de que “lei” e “autoridade” – com todo o peso dessas expressões – não se excluem da contingência de somente poderem ser compreendidos e eivados de sentido a partir de um paradigma qualquer dentre uma infinidade deles que prevaleceram e sucumbiram ao longo da história do direito e do Estado, bem como a partir de vivências, valores e demais pré-compreensões do intérprete da norma e dos fatos, sendo impossível pretensões de validade únicas e absolutas.

O ação pública comunicativa, no âmbito do sistema NINTER, busca inserir a ação das instituições/autoridades do trabalho que nela venham a encontrar inspiração para a adoção de novas perspectivas de ação, no contexto de uma releitura paradigmática de seus códigos de conduta e *modus operandi* diante da ordem estabelecida, sempre em consonância com as “regras do jogo” fixadas na “moldura normativa” em que devem operar, num processo de evolução que, se convalidado, verifica-se a partir da tradição (instituições, lei, processos).

### 7.6.3 Agentes públicos de carreira permanente e responsabilidade social

O homem, o mundo e a linguagem são indissociáveis.<sup>784</sup> Nesse mundo sujeito e objeto, constroem-se recíproca e perenemente, e a realidade é socialmente construída. Nesse contexto paradigmático, o agir humano não se pode conduzir por um mero intencionalismo que despreza outras cosmovisões que não seja a própria (autoritarismo) ou por um ceticismo regido por um “vale tudo”, em que cada qual age do seu modo (decisionismo) e em que a ética não tem mais lugar. Portanto, admitir que este mundo em que estamos não é o “melhor dos mundos possíveis” e que ele não é dado, mas é construído, implica, inexoravelmente, uma escolha epistemológica e uma escolha ética condizente com a sua transformação. A primeira implica o reconhecimento da natureza dialógica da razão; a segunda, o comprometimento da ação com uma ética de responsabilidade e solidariedade sociais.

No entanto, aos agentes do Poder Público não se admitem escolhas pessoais e se impõe a aceitação da escolha materializada no projeto de sociedade inscrito na Constituição

---

<sup>784</sup> Não há nenhum relato mítico, religioso, científico ou filosófico em que na origem da humanidade tenha existido um único ser humano. A versão cristã da gênese do mundo não dá notícia de qualquer ação individual de Adão antes que lhe fosse apresentada a companheira Eva.

Federal, que se fundamenta na dignidade humana, na cidadania, nos valores do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo na persecução de uma sociedade livre, justa e solidária, do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades. Os agentes de poder operam numa comunidade que se afirma como uma comunidade de princípios fundada na idéia de “igual respeito e consideração” por seus membros (Ronald Dworkin).

Ora, desmistificada a razão instrumental como fonte de verdade e correção últimas, os agentes do poder são sujeitos, e não mais *longa manus* dos órgãos públicos, cuja responsabilidade se dilui no ente abstrato (órgão público) a que serve. Não são mais instrumentos, mas sujeitos da ação pública.

Se o projeto de sociedade (Constituição) a ser executado por intermédio da ação pública já está dado, ele se submete, no entanto, a uma recriação permanente na práxis social e na práxis pública, uma vez que as cosmovisões são sempre relativas a pessoas e a contextos de realidade.

As novas dimensões *paradigmática*, *epistemológica* e *ética*, na recriação praxiológica do projeto constitucional realizada diuturnamente por autoridades e juristas de ofício, somente serão corretas e legítimas se a ação pública se realizar a partir do “diálogo social” e da “concertação social”, numa perspectiva reconstruída a partir das cosmovisões dos atores públicos e dos atores sociais dos destinatários/afetados, e toda pretensão instrutiva exige “obediência”, não reconhecendo, portanto, dignidade ao “outro”.

Uma parcela maior de responsabilidade não pode, portanto, deixar de ser atribuída ao conjunto dos agentes públicos de carreira permanente na consecução deste projeto de sociedade brasileira.

Num mundo instável e de poucas oportunidades, marcado por uma colossal desigualdade e exclusão social, pelo desemprego e pela falta de realização profissional de uma legião de cidadãos, o Estado Democrático de Direito garante aos agentes do Poder Público vitaliciedade, remuneração digna e um tanto de garantias e prerrogativas – vistas pela sociedade, muitas vezes, como privilégio – necessárias ao exercício de um Poder Público que precisa legitimar-se pelos resultados de sua ação, e não somente por sua mera existência ou pela intenção de seus agentes.

Os agentes públicos de carreira permanente portadores de parcela do Poder Público, estão, nestas circunstâncias, chamados a corresponder à esperança da sociedade brasileira de uma transformação do atual “estado da arte” para dar efetividade à ordem jurídica. Cada gesto e cada ato comunicativo tem efeito perlocucionário, e não é possível, ética e juridicamente, “deixar de agir”.

Porém, a decisão não se legitima mais independentemente de seu conteúdo, nem a ação ocorre independentemente de suas conseqüências para a sociedade. A concepção neutral e passiva do exercício da autoridade, inclusivamente no administrativo e no judicial, condiz com paradigma do modelo liberal e desmantela os fins e os objetivos do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, são aplicáveis as considerações de Georg Wilhelm Friedrich Hegel, absolutamente apropriadas, ao Estado Democrático de Direito, embora não tenha sido externadas a propósito deste. Um servidor não pode estar ligado ao seu serviço por uma carência a que não correspondesse um dever e um direito. “O serviço do Estado exige o sacrifício das satisfações individuais, e arbitrárias, das finalidades subjetivas, mas reconhece o direito de, no cumprimento do dever, e só nele, obter tais satisfações”.<sup>785</sup> Sendo a Constituição a expressão da existência do Estado e de um princípio político comum dotado de autoridade própria e não sendo ele uma entidade abstrata ficticiamente dotada de personalidade, como fez crer a teoria racionalista do Estado, cumpre ao corpo dos agentes do poder “manter firme o interesse geral do Estado”.<sup>786</sup>

Neste paradigma, a autoridade, para ser coerente com o projeto de sociedade inscrito na Constituição, não pode desonerar-se de agir e tomar decisões voltadas para o futuro, e não para o passado, enredado na ficção de uma *mens legis* ou *mens legislatoris*.

Essa convergência com a importância aqui concedida ao desenvolvimento da filosofia da linguagem e de sua expressão máxima, com Karl-Otto Apel e Jürgen Habermas para a compreensão do sistema NINTER como forma de se colocar a realidade diante das autoridades públicas do trabalho, “*face to face*”, significa dar espaço à ação na linguagem (discursivamente) e ao reconhecimento de que na “construção social da realidade” (Peter L. Berger e Thomas Luckmann) todos os cidadãos (autoridades públicas/destinatários da ação pública) são sujeitos ativos. Abandona-se a ilusão “de ‘operar’ diretamente sobre a realidade”<sup>787</sup> apenas falando dela por meio de “racionalizações”.<sup>788</sup>

---

<sup>785</sup> HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios de Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 269-271.

<sup>786</sup> FIORAVANTI, Maurizio. *La Constitución de la antigüedad a nuestros días*. Madrid: Editorial Trotta, 2001, p. 137.

<sup>787</sup> Vicente de Paula Maciel Júnior, ao discorrer sobre a “irrealidade” do conceito de ação, destaca a necessidade de se “empregar novos procedimentos e instrumentos, livre de antigas servidões”, ao ressaltar, com apoio em *Orestano*, o obsoletismo do ontologismo tradicional, da lógica substancialista e classificatória, inócuas sob o ponto de vista prático. Suas observações alcançam todo o universo jurídico, a dogmática e a prática jurídica baseada numa lógica subsuntiva dos fatos ao direito, e não no acoplamento ontogênico de ambos. O fenômeno produzido pelo paradigma da razão individual solipsista, no campo do direito, vem muito bem traduzido nas palavras do magistrado: “No lugar da realidade encontramos certo número de palavras que se tornam instrumento e objeto do discurso. Portanto, a racionalização da ciência não incide diretamente sobre a realidade,

Esta dimensão – substituição da razão solipsista instrumental pela razão dialógica e coletiva (democracia cognitiva<sup>789</sup>) – amplia os horizontes de atuação da autoridade pública.

A democratização da organização do trabalho, na perspectiva de uma democracia integral, está parcialmente nas mãos das autoridades do trabalho que por opção política venham a assumir posturas ativas no processo de mudanças de que tanto se necessita, sendo a principal delas a mudança cultural<sup>790</sup>, e, sobretudo, a aliviar os efeitos deletérios nos campos social e econômico resultantes de práticas públicas realizadas conforme pressupostos paradigmáticos que não dão conta da construção intersubjetiva do conhecimento e da ação, nem da realidade complexa e de suas singularidades irrepetíveis.

Ao optarem por uma ética de responsabilidade e pelo “diálogo social”, terão no sistema NINTER um fértil campo de atuação para

- a) acolher, institucionalmente, a disposição de *agentes do Poder Público de carreira permanente* (em especial, juizes do trabalho, auditores fiscais do trabalho e procuradores do trabalho);
- b) promover o diálogo entre as respectivas instituições e entre estas e os sindicatos; e
- c) construir uma rede de interações institucionais socialmente comprometida e, à luz dos paradigmas emergentes, orientada para o enfrentamento dos problemas trabalhistas de interesse público ou coletivo que estiverem ao seu alcance e para a reflexão, diálogo, diagnósticos e programas de ação a serem

---

mas sobre essas representações simbólicas das suas concepções, seus conceitos [...] Desse discurso fazem parte os materiais por ela próprios criados, ou seja, o conjunto de palavras que constituem o seu vocabulário e seu objeto [...] O fascínio por essa lógica nos parece correspondentes a formas universais e eternas que também transformaram em normas, com seus enunciados, a estrutura da nossa linguagem. Por isso, a grande dificuldade de sair desses esquemas, que condicionam a nossa expressão, nosso pensamento, e ao qual devemos recorrer, mesmo no momento em que queremos sair dele” (cf. MACIEL JR., Vicente de Paula. *Teoria das ações coletivas* – as ações coletivas como ações temáticas. São Paulo: LTr, 2006, p. 106-107.

<sup>788</sup> “*Ratio*”, originalmente, significa cálculo; *razão*. Portanto, é um método de conhecimento baseado no cálculo e na lógica. Como derivados de *razão*, *racionalidade*, é o estabelecimento de adequação entre uma coerência lógica, descritiva ou explicativa, e uma realidade empírica; *racionalismo* refere-se a uma visão de mundo que afirma a concordância perfeita entre o racional (coerência) e a realidade do universo; *racionalização* é a “construção de uma visão coerente, totalizante do universo, a partir dos dados parciais, de uma visão parcial, ou de um princípio único” (Cf. MORIN, *Ciência com consciência*, 2003, p. 157). A redução do homem à *razão* produziu, então, o “déspota esclarecido” e toda sorte de autoritarismo intelectual: o “déspota” é razão dos súditos insuficientemente racionalizados. Mas a figura do homem racional também permitiu a democracia e a liberdade, expressão da *razão coletiva*. Mas uma nova crítica interna surge no interior da racionalidade: “A crise moderna da racionalidade é a detecção e a revelação da desrazão dentro da razão” MORIN, *Ciência com consciência*, 2003, p. 179-180.

<sup>789</sup> MORIN, Edgar. *Cabeça bem feita* – repensar a reforma, reformar o pensamento. Trad. Eloá Jacobina. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 19.

<sup>790</sup> Cada autoridade pública tem o seu próprio *universo cognitivo* compondo sua estrutura cultural a partir de um *sistema de referências* (que aqui designamos por “paradigma”), a partir do qual compõe o seu conjunto ordenado de conhecimentos, que condiciona o seu conhecimento da realidade. Cf. TELLES JR., Godofredo. *Direito quântico* – ensaio sobre o fundamento da ordem jurídica. 7. ed. rev. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003, p. 217.

concebidos e realizados conjuntamente, numa perspectiva emancipatória e solidária, já a partir das possibilidades existentes.

O legislador produz a norma. Ele não pode produzir o modo de compreendê-la e de operaconalizá-la. Quando pretende fazê-lo, incorre em círculo vicioso incontornável. É exatamente neste ponto de interseção não normatizado entre a norma e a realidade que há um poder oculto a ser descortinado e explicitado do ponto de vista epistemológico e ético. Dado que o legislador não impõe paradigmas, a escolha pessoal, individual e voluntarista daquele que norteará a ação pública por parte do agente público de carreira permanente faz a grande diferença.

Sobrecarregada e agravada pela enorme perda qualitativa e de legitimidade dos atos e das decisões públicas, em conseqüência de práticas baseadas numa ética intencionalista, e pela incapacidade de conformar condutas sociais massivas e de tornar satisfatoriamente efetivos os direitos sociais, a ação pública poderá encontrar na autocrítica e no enfrentamento da questão paradigmática uma fonte de legitimação e de alívio da sobrecarga: a ação pública comunicativa.

Na prática, o exercício cooperativo e comunicativo do Poder Público poderá partir de programas espontâneos de autoridades provenientes das diversas instituições do trabalho capazes de formular políticas de ação conjunta e dispostas a alterar os respectivos paradigmas de ação e, sobretudo, traçar estratégias coerentes e constitucionalmente amparadas de atuação e de aproximação dos agentes sociais e fazer emergir daí a institucionalização de espaços de diálogo e concertação social.

São, portanto, os agentes públicos de carreira permanente os atores sociais detentores de maior potencial transformador e de liderança de amplo processo de transformação das relações de trabalho e aprimoramento do sistema de organização do trabalho, sem qualquer modificação estrutural dessa organização

Tudo dependerá de iniciativas corajosas oriundas do exercício público da cidadania, porque toda alteração paradigmática desmitifica enormes “evidências”, atinge enormes interesses e suscita enormes resistências.

Como toda revolução, uma revolução paradigmática ataca enormes evidências, lesa enormes interesses, suscita enormes resistências. As doutrinas suscitadas por um paradigma são os cães de guarda que atacam com fúria tudo o que ameaça o seu dono. Uma doutrina mortalmente ferida pode ser substituída por outra doutrina capaz de salvar o paradigma ameaçado. A resistência ao paradigma é a mais teimosa de todas, pois se confunde, para os que lhe estão submetidos, com a evidência lógica e empírica. ‘Negar a luta de classes é negar o sol em pleno meio-dia’, exclamava

uma exaltada cuja metáfora revelava o caráter de evidência empírica emanada do paradigma. Todas as teorias, idéias ou opiniões incompatíveis com o paradigma aparecem, evidentemente, como contrárias à lógica, imbecis, delirantes, absurdas.

A revolução paradigmática ameaça não apenas conceitos, idéias e teorias, mas também o estatuto, o prestígio, a carreira de todos os que vivem material e psicologicamente da crença estabelecida. Os pioneiros têm de enfrentar, não somente censuras e interdições, mas o ódio. Primeiro desviante e rejeitada, a idéia nova precisa construir-se um primeiro, antes de poder fortalecer-se, tornar-se uma tendência reconhecida, e, finalmente, triunfar como ortodoxia intocável”. De Copérnico a (1473-1543) a Kepler (1571-1630) e Galileu (1564-1642), a revolução levou quase um século para efetivar-se.<sup>791</sup>

O sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, ao institucionalizar a “ação pública comunicativa”, faz coro com o processo crescente de construção de mecanismos institucionais de participação social perante o Estado.

Coerentemente com o princípio da razão dialógica, esse instituto jurídico disponível coloca a sociedade (e os sindicatos) em posição de espera do convite das autoridades públicas do trabalho para instaurar o “diálogo social”, nos respectivos campos de atuação. Isso, às vezes, pode desanimar. No entanto, tudo haverá de começar do começo: do próprio ato de criação de cada NINTER em cada setor de atividade coletivamente organizado. Além de permanecer incólume à imparcialidade e à integridade moral de cada agente público, ela precisa ser percebida, para que então possa também discernir e se aliar a atores sociais com igual disposição. Os resultados, porém, são legitimadores e gratificantes.

## **7.7 O ativismo judicial moderado e prudente: entre o contencioso e o ativismo radical**

A jurisdição, em razão da função social simbólica e referencial que exerce perante o conjunto da sociedade, é a atividade em que a exatidão paradigmática e seus efeitos sociais mais se fazem sentir. Ação pública específica e norteadora do conjunto de todas as demais, com o seu exercício a partir dos paradigmas emergentes da razão dialógica e da complexidade, tem consequências profundas nos códigos de conduta e nos *modus operandi* do Poder Judicial. Esses paradigmas implicam uma mitigação da idéia clássica da rígida partição dos poderes públicos. A concepção da organização do trabalho nos moldes de um sistema aberto e a necessidade de um visão de conjunto e, ao mesmo tempo, singular, capaz de abranger o abstrato e

---

<sup>791</sup> MORIN, *O método 4 – ...*, 2001, p. 285-286.

o concreto, o geral e o específico, o todo e as partes, as partes e o todo, os contextos e as situações de fato específicas e irrepetíveis, implicam que o conhecimento e a ação (jurisdição) tenham em referência todas essas dimensões em sua complexidade. O inexorável acoplamento entre o sujeito e a realidade põe em xeque os procedimentos cognitivos reducionistas da jurisdição clássica.

As idéias de “governança”, subsidiariedade ativa, “diálogo social”, “concertação social” e ação pública comunicativa, conceitos operacionais do princípio de democracia, implicam considerações relevantes acerca da jurisdição trabalhista.

Os pressupostos epistemológicos em que se assenta a ação pública comunicativa pressupõem a formação discursiva (*razão dialógica*) da opinião e da vontade da autoridade pública. Consideram que, ainda que o observador e a realidade observada se interpenetrem na construção de teorias explicativas da realidade (indissociabilidade entre da teoria e da *praxis*), essa construção intersubjetiva da realidade não se dá num círculo fechado de uma comunidade de cientistas ou de *experts*. Dá-se, em verdade, na perspectiva democratizadora de uma comunidade indefinida (“ilimitada”) de participantes-afetados, representados por seus corpos intermediários de representação legítima (sindicatos) de seus interesses e de suas pretensões de validade em procedimentos discursivos (“diálogo social”). Operam em instituições/autoridades públicas e destinatários (afetados) da decisão ou ação públicas que sejam co-partícipes dos processos cognitivos em que se baseiam tais atos de poder, quer seja com relação à realidade em sua complexidade, quer seja na antecipação reflexiva dos efeitos sociais das alternativas de decisão ou ação possíveis de serem adotadas no quadro do sistema jurídico (valores, princípios e normas constitucionais, legislação infraconstitucional).

Esta perspectiva convida o magistrado ao exercício da própria cidadania funcional antes de buscar promover a cidadania dos jurisdicionados. E ela necessita da relativização da influência da força dos “argumentos de autoridade científica” e de sua complementação com “argumentos pessoais (do magistrado) de autoridade” com elementos extraídos do “diálogo social” celebrado localmente, de modo a promover a articulação indissociável entre teoria e realidade, nos respectivos procedimentos cognitivos.

Uma vez mais, a interdependência entre a autonomia pública (jurisdição) e a autonomia coletiva converge para a idéia de “governança”, no que diz respeito:

- a) aos procedimentos cognitivos (de fato e de direito) ampliativos das pré-compreensões do magistrado;
- b) aos regimes trabalhistas especiais;

- c) à ação pública comunicativa (jurisdição comunicativa);
- d) à ação coletiva comunicativa;
- e) à jurisdição em sentido amplo (ativismo moderado);
- f) à gestão da organização do trabalho;
- g) à administração da justiça – acesso à justiça (a conjugação dos esforços de ambas as autonomias na implementação, na coexistencialidade e na intercomplementaridade dos meios judiciais e não judiciais de resolução dos conflitos sociais); e
- h) ao “diálogo social” e à “concertação social” entre a Justiça local e a sociedade.

Todos os desenvolvimentos teóricos realizados até aqui dizem respeito à ação pública em geral. Essa abordagem específica dedicada à jurisdição comunicativa visa ao esclarecimento dos principais aspectos referentes aos princípios e práticas que regem o intercâmbio entre a Justiça e o NINTER, e entre a Justiça e a sociedade (Conselhos de Administração de Justiça), levando em conta a especificidade da atividade jurisdicional.

A adesão da magistratura ao “diálogo social” e à “concertação social”, nos termos da teoria da *ação comunicativa* (cf. 7.4.1), parece indispensável à consolidação da *práxis* dos meios não judiciais de resolução dos conflitos do trabalho de forma esmerada e obediente, sobretudo aos princípios da legalidade e do amplo acesso à Justiça, além de contribuir, em cada jurisdição, para uma maior aproximação entre a Justiça e a sociedade. O apoio e a ‘presença’ do juiz do trabalho legitima e dá credibilidade ao processo.

Mas outras dimensões de igual ou maior importância parecem justificar a indispensável co-participação da Justiça no “diálogo social” e na “concertação social”, tal como concebido na teoria do sistema NINTER, e, na falta destes, nos Conselhos de Administração de Justiça, cuja criação junto ao órgão judicial constitui ato de vontade do magistrado. Estes espaços de interação entre o juiz e a sociedade, coloca o magistrado numa posição irrelevável de agente ativo de transformação da realidade no sentido da concreção do projeto social inscrito na Constituição Federal, sem a perda da imparcialidade, sem a descaracterização da função jurisdicional (*strictu sensu*) e sem a intervenção indevida na autonomia coletiva e na administração (funções do Poder Executivo na gestão da organização do trabalho).

O magistrado pode valer-se do espaço interinstitucional de “diálogo e concertação social” criado no Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, para, mediante o uso de expedientes discursivos e persuasivos, propugnar por maior efetividade da legislação

trabalhista em sua área de jurisdição (o que, na perspectiva do *princípio de democracia integral* não deixa de ser ‘jurisdição’ em sentido amplo). Ao mesmo tempo, excepcionalmente, a comunidade poderá se valer de sua vivência e experiência, acolhendo-o como mediador social em questões complexas de elevado grau de interesses social, coletivo e público para a comunidade onde exerce sua jurisdição.

De outro lado, o juiz poderá extrair desse intercâmbio interinstitucional e social levado a efeito por intermédio dos Conselhos Tripartites dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, uma compreensão mais ampla dos substratos sociais e dos contextos mais complexos de realidade performativos da idéia de justiça norteadora dos constructos hermenêuticos e jurisprudenciais de que se valerá no exercício da jurisdição (*strictu sensu*). Poderá ainda interagir com as demais instituições ou agentes públicos militantes em sua área de jurisdição, a propósito de contribuir para a busca de solução dos problemas concretos da comunidade local. O referido espaço institucional poderá se converter no local onde o juiz possa efetivamente exercitar sua cidadania e converter-se no ‘juiz cidadão’, figura simbólica construída no V CONAMAT<sup>792</sup> e que, desde então, passou a compor o ‘pano de fundo’ das utopias presentes na cultura coletiva da magistratura trabalhista.

Parece não haver um obstáculo intransponível ao se cogitar da inserção social da magistratura por via dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista em grandes centros urbanos. Basta que se faça a opção por fazê-lo para se encontrar ‘saídas’ criativas para a operacionalização das relações institucionais pela via da representação.<sup>793</sup>

Por fim, crê-se que esta é uma das vertentes do fortalecimento social e político da magistratura trabalhista, que poderá advir como conseqüência do encampamento efetivo do projeto do Sistema NINTER-CENEAR, por parte do associativismo, sobretudo porque se trata de um projeto gestado no seio da própria magistratura.

---

<sup>792</sup> Congresso Nacional da Magistratura Trabalhista.

<sup>793</sup> Um grupo, uma equipe. Alguns juizes, dotados de legitimidade interna, poderão atuar externamente em nome do foro trabalhista local. Essa legitimidade interna poder-lhes-á ser conferida a partir de iniciativas do associativismo ou institucionais, a modo da experiência altamente proficuas promovidas por tribunais, como o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais ou o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, no campo do fomento às soluções extrajudiciais de conflitos sociais. Este último, por sua abrangência e ousadia no incentivo à disseminação da conciliação, da mediação e da arbitragem, mereceria estudo à parte.

**7.7.1** O diálogo de que necessita a sociedade ainda não é o diálogo que a Justiça se dispõe a oferecer

O “diálogo social”, que dá suporte ao exercício da jurisdição comunicativa, não se confunde com o diálogo cientificista-congressualista, não disposto a submeter à crítica os paradigmas tradicionais do direito, realizado *inter pares*, em que juristas teóricos e juristas de ofício procuram convencer a si mesmos, e uns aos outros.

Contenta-se com uma função reprodutora de um conceito abstrato de “justiça” de uma *intelligentsia* jurídica nacional construída segundo o modelo de racionalidade da filosofia da consciência (nos seus diversos matizes), sem, no entanto, nem de longe, traduzir em ação o que há de “essencial” em enfáticos discursos “antiliberais” e, portanto, uma noção não realística do sentido da efetividade daqueles pautados por uma ética intencionalista que não faz referência às conseqüências sociais da ação pública. Os paradigmas são tomados como *dados* imutáveis, e o *unidisciplinarismo* segue imperante, sem que se questionem as raízes das contradições sistêmicas do modelo de organização do trabalho, os códigos de conduta e o *modus operandi* das instituições. A ciência jurídica racionalista, hegemônica, que se desenvolve com base em “argumentos de autoridade”, afasta-se, “por princípio”, da realidade concreta. Essa ciência jurídica não tem como fazer evoluir uma mentalidade formal-tecnicista-burocrática condutora do ofício profissional do direito, absorvida pela cultura e pelo *habitus* das instituições, as quais se encarregam, mediante procedimentos diversos e “hierarquicamente poderosos”, de estagná-la em definitivo. E é por isso que a falta de efetividade, qualitativa e quantitativa, de grande parte dos direitos sociais é, sem dúvida, o maior problema e o maior desafio a ser enfrentado pelas instituições do trabalho, hoje.

Esse tipo de cultura produz, como corolário, uma concepção artificializada do diálogo entre a Justiça e a sociedade, e da figura do juiz cidadão. A atuação do juiz restringe-se aos limites ‘intramuros’ das salas de audiências, de seu gabinete e do processo? Aproximar, dialogar, participar e colaborar com a sociedade fazem parte de um conjunto de ações destinadas a fortalecer a credibilidade e a legitimidade da justiça. Que conteúdos, que problemas devem constituir o *mote* dessa aproximação? O elemento de aproximação será a busca da compreensão dos problemas do Judiciário pela sociedade ou a busca da compreensão dos problemas da sociedade pelo Judiciário? Ou ambos? Se o afastamento da sociedade deslegitima a justiça e a distancia da realidade, como, quando e onde se daria uma

aproximação legitimadora e capaz de preservar a imparcialidade e o dever de abstenção de pré-julgamentos acerca de controvérsias suscetíveis de serem processadas na Justiça? Não são os sindicatos os atores legitimados a participar deste diálogo pelo lado das categorias profissionais e econômicas? Que transformações ou resultados poderão ser esperados das práticas jurisdicionais e das práticas sindicais como consequência do diálogo, do intercâmbio e/ou da interação entre a Justiça e os sindicatos de classe? Como preservar as prerrogativas e a autonomia institucionais na relação dialógica e participativa entre a Justiça e os sindicatos de classe? Como os juízes poderão participar e interferir, extraprocessualmente, na realidade, a partir de uma relação de igualdade, não hierárquica, com os demais atores do mundo do trabalho? Como conciliar as posições de divergentes das diversas instituições do trabalho atuantes numa mesma área de jurisdição?

O conjunto das questões postas e tantas outras revelam o quão complexa é na prática a aproximação entre a Justiça e a sociedade, entre os juízes e a sociedade. Não é por outra razão que essa aproximação e participação social dos juízes é confundida com aspectos não profissionais da vida social dos juízes: ações filantrópicas, inserções e ocupação de espaço na mídia, quer seja pelo juiz individualmente considerado, quer seja por intermédio de suas associações de classe, pela divulgação de estatísticas, pela formulação de propostas de alteração legislativa e por via de atividades acadêmico-congressuais.

Nenhum desses aspectos, fundados nos paradigmas clássicos do conhecimento, pode atingir o núcleo do problema do afastamento do juiz da sociedade e da realidade, porque não o coloca de frente com os efeitos de suas escolhas ideológicas e hermenêuticas na realidade sobre a qual recai sua atuação. Não o faz refletir sobre sua co-responsabilidade na aplicação de leis que eventualmente considere injustas, como consequência de suas escolhas ideológicas, teórico-doutrinárias e hermenêuticas. Além disso, tais modalidades oblíquas de “participação” na sociedade não dão possibilidade ao juiz de posicionar-se enquanto cidadão, nem de sugerir e propor soluções para problemas sociais reais e concretos, para o exame dos atores sociais que o circundam e com os quais poderia interagir. Tais formas de participação, embora louváveis e recomendáveis, não lhe permitem, porém, externalizar e compartilhar com os demais atores sociais responsáveis pela organização do trabalho a vasta experiência acumulada na lida processual com os problemas da comunidade em que exerce jurisdição.

O “diálogo social” entre a Justiça e a sociedade, orientado pela ética do discurso, não pode restringir-se a discursos auto-referenciais e unilaterais em que a magistratura se compreende como possuidora do conhecimento e de verdades últimas a serem aplicados instrutivamente em todos os espaços de comunicação possíveis, midiáticos congressuais,

buscando comprovar, a todo custo, sua indispensabilidade social, sobretudo em situações de crises mais agudas de legitimidade.

A comunicação sob a forma de “diálogo social” e de “concertação social”, por outra via, resulta em ações concretas – *ação pública comunicativa* –, eivadas de legitimidade e de credibilidade sociais. Ela produz, efetivamente, uma transformação da imagem social do Poder Judiciário, que não fica à mercê de esforços midiáticos performativos que se esvaecem à medida que a sociedade percebe sua inocuidade e sua artificialidade.

### 7.7.2 Jurisdição e “governança”

A jurisdição e o princípio de democracia aqui desenvolvido inserem o “diálogo social” no âmago da prática jurisdicional. Ela deixa de ocupar exclusivamente do conflito ilhado no processo, formalizado e racionalizado por uma razão jurídica cujo paradigma fracassa na “representação” da realidade e nos resultados esperados (conformação de condutas sociais e efetividade dos direitos).

A participação do juiz no “diálogo social” e na “concertação social” requer a criação de espaços institucionais (não burocratizado) destinados e esse fim, por todas as razões deduzidas ao longo desta investigação.

O órgão de jurisdição local deixa de ser para a sociedade o que Niklas Luhmann caracterizou como *black box* (caixa preta), cuja “lógica” de ação e decisão seria inacessível à sociedade (ou aos demais sistemas sociais).

O cidadão, que no Estado Democrático de Direito tem direito de “participação” (no sentido de “governança” cf. 6.4) política, também tem o direito de “participação” na administração da justiça. O órgão judicial passa a atuar comunicativamente (cf. ação pública comunicativa, 7.4.1) naquilo que lhe for pertinente. Sendo a administração da justiça, conforme ensina José Alfredo de Oliveira Baracho, apoiado no pensamento de Ernesto Pedraz Penalva, uma das mais significativas atividades, não pode ela estar imune à participação dos cidadãos:

[...] el juez aunque desde presupuestos jurídico-formales, consituye la realidad jurídico-material de similar manera que el legislador, si bien con diverso nivel

general y particular pese que la jurisprudência puede tener, y de hecho tiene, importância constituyente social como la legislativa.<sup>794</sup>

A construção social que se refere ao magistrado e à jurisdição, segundo o paradigma da razão dialógica e da complexidade, somente é possível de se realizar a partir do “diálogo social” e da “concertação social”. Ela, também, não se restringe, definitivamente, aos limites estreitos da jurisdição realizada, *estricto sensu* e para o passado, no processo individual. A jurisdição passa a ser vista sob um ângulo de visada mais abrangente e definitivamente mais comprometido com o projeto constitucional da sociedade brasileira, com a ética de responsabilidade e de solidariedade e com o princípio de democracia compreendido que emerge dos pressupostos da razão dialógica e da complexidade (cf. Capítulo 6, especialmente 6.2.3 e 6.2.4).

A adoção das práticas de “governança” na administração da justiça local, concretizadas mediante o conceito operacional da ação pública comunicativa (“jurisdição comunicativa), pode, à primeira vista, apresentar-se um tanto quanto paradoxal. Habituada a pensar exclusivamente no “conflito” abstraído do mundo da vida e numa divisão racional do trabalho assentada do *imprinting* cultural do Estado Moderno, desde Montesquieu, a jurisdição compreendida no padrão da filosofia da consciência não consegue, regra geral, ver-se como um elo decisivo dotado de forte “capital simbólico” no seio da sociedade para desencasular-se do microcosmos do processo judicial, para elaborar uma visão contextualizada destes conflitos e para assumir atitudes proativas diante de situações cuja gravidade ou interesse público leva à assunção de posturas propositivas, participativas e interativas com os demais atores do Poder Público e da sociedade (por seus corpos intermediários de representação dos jurisdicionados).

#### 7.7.2.1 Um ativismo judicial moderado e prudente

Há muito, a neutralidade foi considerada pela própria magistratura trabalhista um mito, tanto que passou-se a considerar imperativa a necessidade da aproximação entre a Justiça e a sociedade; do exercício da cidadania pelo magistrado, por intermédio de sua

---

<sup>794</sup> PENALVA, Ernesto Pedraz. *Constitución, jurisdición y proceso*. Madrid: Akal, 1990, p. 170, *apud* BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania – a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 12-13.

participação ativa na sociedade e do enraizamento social, contribuindo para a busca de solução para seus problemas; e da abertura para a participação da sociedade na administração da justiça, do “diálogo social”.<sup>795</sup>

No Estado Democrático de Direito, exige-se grande esforço do juiz para atuar em coerência com a função emancipatória do direito e os princípios e valores fundamentais estabelecidos na Constituição. A jurisdição se legitima quando as decisões e a atividade judicial se amparam em tais princípios e valores, e correspondem às aspirações da comunidade, plasmadas no ordenamento constitucional e legal.<sup>796</sup> O novo juiz, afirma Scarpelli, deve ser fiel à Constituição e aos seus valores políticos, de modo que no silêncio ou na insuficiência da lei deve realizar a aplicação direta de um princípio jurisprudencial constitucional.<sup>797</sup>

Sob duplo aspecto, a necessidade dessa inserção social da magistratura impõe-se – na perspectiva epistemológica – pela assimilação dos paradigmas emergentes e, na perspectiva da “governança”, pelo pleno exercício da cidadania, no sentido da participação na resolução dos problemas sociais afetos à jurisdição.

O exercício comunicativo da jurisdição (“jurisdição em sentido amplo”) e da cidadania configurará um novo papel e um novo lugar para o juiz no cenário das relações sociais de trabalho. Trata-se de uma atuação segura que identifica os limites do exercício da jurisdição orientado por um ativismo moderado e prudente, segundo os ideais da *democracia integral* e dos subconceitos que lhe dão sustentação (“governança”, subsidiariedade ativa, ação pública comunicativa, “diálogo social” e “concertação social”). Essa perspectiva *ativista e moderada* situa-se entre o *contencionismo judicial* e o *ativismo radical*, que carrega o risco da ação não orientada por princípios, mas pela concepção individual-subjetivista do magistrado, assumindo, portanto, os mesmos vícios do modelo clássico de racionalidade para portar uma feição *decisionista* altamente comprometedora da democracia integral. O contencionismo assume uma posição estática e passiva diante da realidade, favorecendo e dando sustentação ao *status quo*, rigidamente atrelado ao modelo de racionalidade da ciência moderna (superado pelos avanços da própria ciência), fragmentário, divisionista, formalista e cientifista, que cultua o saber dos *experts*. Ainda que desconectado da realidade, baseia-se numa ética de intenções e distancia-se de uma *ética de responsabilidade e solidariedade social*. Tendo

---

<sup>795</sup> Cf. Anais do V Congresso Nacional da Magistratura Trabalhista (1995).

<sup>796</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Novas lições de jurisdição constitucional e processo constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, no prelo, p. 27-28.

<sup>797</sup> BARACHO, *Novas lições de jurisdição constitucional e processo constitucional*, 2007, no prelo, p. 28.

cumprido bem o seu papel ideológico por cerca de quase três séculos, o contencioso, em sua forma extremada, encontra-se hoje extenuado por um déficit de legitimidade que não pode ser ignorado e pela exigência de uma jurisdição socialmente conseqüente e coerente com um projeto constitucional na sociedade brasileira.

O *ativismo moderado* aqui propugnado é autolimitador e não avança em direção ao uso alternativo do direito<sup>798</sup>, porque não renega normas em vigor e não cria normas para o caso concreto com base na razão individual sosipsista do magistrado. Orienta-se pelos princípios constitucionais e assume uma concepção construtivista da jurisprudência legitimada pelo diálogo social. Aceita, porém, as exigências do uso criativo e alternativo da jurisprudência, assume a responsabilidade subjetiva e indeclinável do magistrado na busca do sentido que ele atribui aos fatos e às normas com qual opera e, além disso, preocupa-se com as conseqüências sociais de suas decisões e da prática jurisdicional em geral, substituindo a ética das intenções por uma *ética de responsabilidade e de solidariedade*. Isso porque dá conta de que o modelo cientificista (formal-positivista-liberal-conservacionista) de jurisdição acaba por negar os fundamentos da República brasileira – *dignidade da pessoa humana, cidadania, valor social do trabalho e da livre iniciativa, pluralismo*. Esta é uma dimensão de cidadania reivindicada e esperada pela sociedade, o que não diminui a importância daquela em que o juiz é participativo no tocante a eventos sociais festivos, lúdicos e comemorativos, e a campanhas de toda ordem, além da participação, promoção e realização de seminários, congressos, fóruns, inserções midiáticas, criação de organizações de classe e redes internacionais em defesa de prerrogativas e garantias. Esse tipo de participação, no entanto, reduzido a tais dimensões, não mata a sede da sociedade de ter o juiz ao seu lado no enfrentamento de seus problemas. Anseia-se pelo uso das prerrogativas e garantias da magistratura para contribuir, segundo um princípio de “governança” local, para o enfrentamento construtivo e ativo de *problemas locais* de alta relevância coletiva, social e pública, tal como se apresentam sob os olhos de cada autoridade local para que se possa desvelar modos de interpretação e aplicação da lei em consonância com o projeto da sociedade brasileira. Este deixa de cumprir um papel simbólico e “fabulador” para transformar-se numa *utopia* erigida na Constituição e dirigente da atuação das instituições.

O magistrado, aliado aos demais agentes públicos de carreira permanente de cada localidade, concretamente considerada, e à sociedade como um todo, é chamado a contribuir

---

<sup>798</sup> A versão desta tendência tem sido designada como “Direito Alternativo”.

para a busca de sentido para aquele projeto no plano das realidades locais, de modo a traduzi-lo em num modo de ação compartilhada e transformadora na solução dos problemas locais.

No exercício da jurisdição, o magistrado, ao detectar questões sociais de relevante interesse público, enquanto cidadão participante da comunidade e interessado em colaborar na solução de seus problemas, poderá propor a instauração de procedimento discursivo perante o Conselho Tripartite/Interinstitucional do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista e/ou perante o Conselho de Administração de Justiça do respectivo órgão judicial (cf. 7.6.3) para a tematização da questão ou problema social que considere relevante. Nesse caso, sua participação no diálogo social oferecendo sugestões e colaborando na construção de programas de ações conjuntas para o enfrentamento do problema é indispensável.

Dentre questões desse jaez, percebidas como “pano de fundo” dos conflitos judiciais e que transcendem aos interesses individuais das partes envolvidas na demanda, enquadram-se, exemplarmente, a lesão coletiva à dignidade ou quaisquer outros direitos fundamentais dos trabalhadores e a ameaça coletiva à saúde ou à segurança dos trabalhadores, o desequilíbrio socioeconômico local proveniente de crise econômica em setor de atividade socialmente relevante (iminência de desemprego massivo). Ao antever lesões massivas de direito ou crises econômica de efeitos sociais relevantes e o agravamento do conflito social, poderá o magistrado contribuir nos diagnósticos e na busca de solução de questões (crises) trabalhistas de relevante interesse público e coletivo, e aliviar a sociedade da agudização de seus impactos sociais.

Essa presença social efetiva do magistrado é profundamente significativa e mobilizadora, considerando-se o “simbolismo” da função judicial. Agrega credibilidade e respeito sociais, que, em regra, os magistrados angariariam pessoalmente perante as comunidades onde atuam, além de atribuir extraordinária legitimidade (aceitação social) aos atos jurisdicionais, transformando o magistrado em agente de transformação social.<sup>799</sup>

O efeito catalisador desse “ativismo moderado”, equilibrado, democrático e auscultador potencializa os efeitos sociais da atividade jurisdicional, que, então, passa a assumir uma dimensão mais abrangente, uma vez que permite ao magistrado vislumbrar novas formas de persecução da efetividade dos direitos sociais e de exercício de uma jurisdição preventiva dos conflitos sociais.

Essa perspectiva precisa ser compreendida muito além do que uma atuação destinada a simplesmente desonerar o órgão judicial de uma eventual sobrecarga litigiosa.

---

<sup>799</sup> Autoreferência construída no V Congresso Nacional da Magistratura Trabalhista (1995).

Trata-se de um enfoque mais abrangente, que prioriza o problema social sob cuja orientação compreende o problema da justiça.

Dessarte, o exercício da jurisdição ampla exige do magistrado um esforço além do burocrático-formal necessário ao proferimento de decisões processuais.

#### 7.7.2.2 Jurisdição comunicativa

É no âmbito da jurisdição que a indissociável vinculação entre a democracia e a epistemologia se revela em toda a sua complexidade. Os aspectos epistemológicos dessa correlação já foram amplamente investigados, restando considerações do ponto de vista político-constitucional que podem ser arregimentadas na fundamentação da democratização da administração da justiça, sob o ângulo da própria jurisdição.

##### 7.7.2.2.1 Limites da livre convicção: *jurisdição inconstitucional*

No Estado Democrático de Direito, a *livre convicção* não é ilimitada. A obrigação de fundamentar não se cumpre pela exarcação de qualquer fundamento, mas tão somente quanto a fundamentos dirigidos para o cumprimento dos princípios e valores eleitos constitucionalmente pela comunidade de parceiros de direito (sociedade juridicamente organizada). É nesse sentido que se poderá falar numa *jurisdição inconstitucional*, quer seja quanto à interpretação da norma, quer seja quanto à dos fatos, na medida em que as conseqüências das decisões ensejam resíduos de injustiça não toleráveis pela Constituição, por incompatibilidade com os objetivos nela traçados. A passagem de um teoria da escolha racional para a teoria do discurso, para o incremento da idéia de democracia integral, desanuvia o vácuo de legitimidade existente nas decisões de autoridade apoiadas em preferências não justificáveis discursivamente cujas conseqüências não podem ser aceitas à luz dos princípios e valores constitucionais. Não se nega o resquício de vontade inerente a todo ato humano e, por óbvio, a todo ato de autoridade. No entanto, segundo os postulados de uma ética da responsabilidade, a vontade do agente público deve ter como “telos” permanente o projeto constituinte, somente sendo válido se puder ser compreendida nesta dimensão.

Jürgen Habermas, apoiado nas idéias de Klaus Gunther, dá maior clarividência a esta dimensão, afirmando que

[...] numa **aplicação** de normas, sensível ao contexto, a imparcialidade do juízo não está garantida pelo simples fato de perguntarmos acerca daquilo que todos poderiam querer, e sim pelo fato de levarmos adequadamente em conta todos os aspectos relevantes de uma situação dada. Por isso, a fim de decidir quais normas podem ser aplicadas a determinado caso, é preciso esclarecer se a descrição da situação é completa e adequada, englobando todos os interesses afetados. Klaus Gunther demonstrou que a razão prática se faz valer, em contextos de fundamentação de normas, através de um exame da possibilidade de universalização de interesses, e em contextos de aplicação de normas, através da apreensão **adequada e completa** de contextos relevantes à luz de regras concorrentes. Por conseguinte, os processos jurídicos destinados a institucionalizar a imparcialidade da jurisdição têm que fazer jus a essa idéia reguladora.<sup>800</sup>

O magistrado, ao adotar políticas jurisdicionais inclusivas do “diálogo social” e da “concertação social” entre a Justiça local e as entidades de representação da sociedade civil na prática judiciária (cf. 7.4.1), passa a praticar o que aqui se designa por “jurisdição comunicativa”.

Esse redirecionamento paradigmático da jurisdição reconhece a insuficiência da cognição dialético-formal do processo judicial. O processo (dialético) de conhecimento judicial jamais pode suprir insuficiência epistemológica do modelo individual solipsista de racionalidade. Mesmas as ações de alcance coletivo, as *coletivas* e as *civis públicas*, mantêm-se na perspectiva individualista do processo judicial, porque apenas ampliam o alcance subjetivo da lide, mantendo o tratamento da matéria objeto do litígio de modo fragmentário e abstraído de contextos mais amplos e de considerações mais abrangentes acerca das implicações sociais das decisões. Dois são os fatores incontornáveis: a restrição objetiva; e a unilateralidade das visões agonísticas das partes. A percepção fragmentária e individual-solipsista da racionalidade cientificista não se desfaz tão somente pelo fato de se tratar de uma lide que envolve interesses coletivos ou difusos.

A realidade fragmentada e apreendida a partir de critérios epistemológicos unilaterais e seletivos com que atuam as partes em qualquer espécie de ação e a postura adversarial da relação interpartes procedem a uma distorção estratégica dos fatos da realidade em prol de suas causas sem qualquer concessão a outras perspectivas mais amplas de atendimento ao interesse público. Isso porque, na perspectiva da democracia integral, a compreensão do que seja o interesse público, mesmo nos discursos de aplicação, não pode ser

<sup>800</sup> HABERMAS, *Direito e democracia* – entre ..., 1997a. v.I, p. 246.

mais objeto de apropriação solipsista e monológica por parte da autoridade pública. O momento da decisão, nesse caso, não passa do exercício monológico da razão jurídica solipsista; a dialética processual de modo algum é garantia de atendimento ao princípio da complexidade.

A insuficiência dos atos cognitivos processuais em relação aos contextos de realidade e à perspectiva dos interesses coletivos decorre do fato de que as “ordens processuais” regulam estreitamente a tomada de provas no desenrolar da ação judicial, possibilitando às parte uma conduta preponderantemente estratégica no trato com o direito e com os fatos. Por outro lado, o discurso jurídico dos tribunais se desenvolve num “vácuo do direito processual”, de modo que a produção do juízo fica entregue *unicamente* à “competência profissional do juiz”. E, “sobre o resultado da tomada de provas, o Tribunal decide segundo seu convencimento livre, formulado a partir da síntese do litígio”<sup>801</sup>, sem obrigação de justificar a própria escolha dos fundamentos com os quais profere suas decisões.

#### 7.7.2.2.2 A jurisdição comunicativa como expressão do princípio de democracia integral na administração da justiça

Instâncias dialógicas abertas e não adversariais livres das amarras e restrições do processo judicial nas quais se promova o encontro entre a autonomia pública e a autonomia coletiva (ou privada) é que poderão oferecer ao magistrado uma “cosmovisão” ampliada, capaz de permitir a ampliação do sentido dos fins sociais da lei e da concreta tradução do projeto de sociedade constitucionalmente estabelecido a partir de diagnósticos que levam em conta a perspectiva coletiva e, até mesmo, a das demais instituições do trabalho que atuam localmente.

Tais pré-compreensões são determinantes para a seleção, dentre múltiplas alternativas possíveis, dos fatos e das normas jurídicas e do sentido que se lhes atribuirá no “subsuntivo”, bem como da escolha dos referenciais de atribuição de sentido a ambos.

Nesse sentido é que Jürgen Habermas ressalta o fato da insuperável indeterminação do direito e põe em xeque duas ficções incrustadas na cultura jurídica, a da *certeza* e a da *segurança jurídica*. Uma vez que os discursos de aplicação não são passíveis de

---

<sup>801</sup> LARENZ, *apud* HABERMAS, *Direito e democracia – entre ...*, 1997a. v.I, p. 295.

regulamentação, não é possível normatizar o conteúdo da fundamentação das decisões, nem regulamentar acerca da validade dos argumentos de decisão.

A redução dessa discricionariedade intrínseca a todo ato de decisão e a toda ação pública e que se encontra a meio caminho do arbítrio, insere-se no escopo do *princípio de democracia* instrutivo do sistema NINTER.

No caso específico da jurisdição (sentido amplo), por intermédio da ação pública comunicativa, o magistrado passa a ter acesso às reivindicações de justiça dos sujeitos sociais destinatários da jurisdição, elaboradas com fundamento nos contextos de realidade considerados em sua complexidade e singularidade irrepetíveis.

Nesse sentido, instado a uma maior inserção social por via de instâncias institucionalizadas, desburocratizadas, de “diálogo social”, o magistrado amplia os processos cognitivos dos contextos de realidade em que exerce a jurisdição e passa a incluir no substrato das pré-compreensões que ele constrói casuisticamente a idéia de justiça com que profere suas decisões ou executa atos jurisdicionais, por ter acesso a argumentos de justiça e de realidade plausivelmente expostos pelos destinatários/afetados pela ação pública nos procedimentos discursivos.

Contudo, a abertura político-epistemológica do órgão judicial carece de espaços institucionalizados que estabeleçam, normativamente, as condições de possibilidade e as regras de acesso e de procedimentos, além da explicitação das condições de possibilidade e da garantia de transparência e publicidade necessárias à sua eficácia, legitimação e credibilidade.

Além do Conselho Tripartite (Interinstitucional) dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, a inexistência desta instituição pode ser parcialmente suprida pela instituição do Conselho de Administração de Justiça. Se no sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista os sindicatos são os anfitriões do “diálogo social”, nos Conselhos de Administração de Justiça o anfitrião é o órgão judicial, o magistrado que responde por ele.

O uso desses espaços institucionais, que concretizam a idéia de “governança” (princípio de democracia integral) em relação à administração da justiça, é de importância fundamental. Embora, a existência dessas instituições não seja condição *sine qua non* para o exercício do “diálogo social” entre a Justiça e a sociedade, a institucionalização desse diálogo, com o estabelecimento das “regras do jogo”, estatutariamente, alivia o magistrado de uma exposição ao diálogo público sem explicitação dos princípios e dos procedimentos necessariamente seletivos quanto ao conteúdo, às condições de possibilidade do diálogo, aos sujeitos participantes (legitimados), à função e aos limites da ação pública comunicativa.

Além disso, esses mecanismos institucionalizados (Conselho Tripartite ou Conselho de Administração de Justiça) preservam a necessária imagem de imparcialidade do magistrado, além de prevenir a instrumentação de seus discursos e de sua presença em *locus* não institucionalizados de diálogo social e de concertação social.

Dessa perspectiva resulta que a participação dos juizes do trabalho nos procedimentos discursivos interinstitucionais realizados nos Conselhos Interinstitucionais dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista ou nos Conselhos de Administração de Justiça é indispensável à democratização da jurisdição (mesmo seu sentido estrito). Para ter acesso aos contextos de realidade e às pretensões de validade dos destinatários de suas decisões quanto a questões de elevado interesse público, coletivo e social, representados legitimamente pelos dirigentes sindicais, e na perspectiva de uma ética de responsabilidade, bem como às condições não processuais de gênese democrática da interpretação e aplicação da lei, o juiz precisa substituir ou acrescer às suas pré-compreensões da realidade, (culturais, ideológicas e de sentido da norma a aplicar) a perspectiva dos jurisdicionados.

Nesse sentido, a perspectiva clássica da separação dos poderes perde consistência, dado que autonomia privada e/ou coletiva passa também a ser ameaçada pelas preferências solipsistas, isoladas e subjetivamente concebidas sem observância dos direitos de participação e comunicação dos cidadãos, porque

A justificativa da existência do Estado não reside primariamente na **proteção de direitos subjetivos iguais**, e sim na garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade, dentro do qual civis livres e iguais se entendem sobre quais normas e fins estão no interesse comum de todos.<sup>802</sup>

Do mesmo modo, num âmbito mais restrito de atuação, a razão comunicativa precisa se estender, se se pretende ser democrática, aos procedimentos de interpretação e aplicação da lei.

Os Conselhos de Administração de Justiça, contudo, não são dotados da capacidade operacional do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, cujos Conselhos Tripartites (interinstitucionais) devem ser preferidos sempre que estas instituições existirem, porque nestes se realiza, a um só tempo, a harmonia entre a autonomia coletiva e a pública, e abre-se a alternativa da ação sindical comunicativa. Esses Conselhos são, portanto, instâncias suplementares da jurisdição comunicativa.

---

<sup>802</sup> MICHELMAN, *apud* HABERMAS, *Direito e democracia – entre ...*, 1997a. v.I, p. 335.

O acesso dos cidadãos ao órgão judicial, por suas entidades de representação local, pela via do “diálogo social” perante os Conselhos Tripartites/interinstitucionais do Núcleo Intersindicais de Conciliação Trabalhista ou os Conselhos de Administração de Justiça, poderá também permitir àquelas entidades a tematização de situações e contextos de realidade complexos, singulares e irrepetíveis, de alta relevância social e de elevado interesse público que exijam soluções a partir do exercício criativo da hermenêutica jurídica, configurando contextos de realidade, em relação aos quais o tratamento pelas vias institucionais-burocráticas ordinárias não responde às exigências de razoabilidade, equidade e justiça.<sup>803</sup>

Ao dispor desses espaços institucionalizados de “diálogo social” e de “concertação social”, o magistrado que se encontre diante de questões sociais desse jaez tem a possibilidade de, no exercício da jurisdição comunicativa, promover a mobilização das autoridades locais e das entidades de representação social para a instauração do diálogo e da negociação, que, na prática, podem se consumir até mesmo na adoção excepcional de *regime trabalhista especial* (cf. 7.4.4).

---

<sup>803</sup> A *Indústria de Móveis Fama Ltda.*, na jurisdição de Patrocínio/MG, responsável pela oferta de cerca de 200 empregos em um município de pequeno porte, atingiu estado pré-falimentar, com o encerramento provisório de suas atividades, por conta do desequilíbrio na gestão da questão trabalhista. Respondendo por inúmeras demandas já em fase de execução teve, afinal, penhorada a sede da empresa, depois de esgotados quase todos os demais bens suscetíveis de garantir a quitação passivo trabalhista, em torno de R\$600.000,00. A execução individualizada das demandas remanescentes, além de ensejar múltiplas habilitações à penhora do único imóvel, levou à constatação de que, além da alienação em hasta pública por preço muito inferior (R\$350.000,00) ao valor de mercado do imóvel (estimado em aproximadamente R\$750.000,00), a execução fragmentada e a hasta pública convencional gerariam a quebra da empresa, o não pagamento de cerca de 50% do passivo trabalhista e impediria a venda da empresa a outros investidores dispostos a reequilibrar suas finanças, dar seqüência à atividade fabril e manter empregados os cerca de 200 homens e mulheres que tinham no emprego a fonte de sustentação familiar. Em procedimento discursivo anterior à existência do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista do Comércio e da Indústria local, que chegou a existir, mas renunciativo das funções do Conselho Interinstitucional do NINTER, mediante provocação do magistrado do trabalho local, envolveram-se os agentes sociais interessados numa solução jurídica e socialmente razoável. Os atores sociais, representados por entidades de classe e da sociedade civil, além do Poder Público municipal, que não se furtou à sua responsabilidade. Ao interagirem com as partes interessadas, afiançaram o empenho e o apoio na busca de solução da questão trabalhista, mantendo com isto o interesse de empresários na aquisição do empreendimento, enquanto o órgão local de Justiça do Trabalho atuou de forma a dar solução unitária, ágil e coerente a todas as demandas em curso. A hasta pública, dirigida pelo próprio magistrado, foi amplamente divulgada e, acionados todos os profissionais da área do comércio imobiliário local, logrou-se a participação de muitos interessados na arrematação do imóvel, que, afinal, foi judicialmente alienado pelo preço de mercado (R\$700.000,00). Conseqüências sociais: a dívida trabalhista foi integralmente quitada sem consumir todo o passivo da empresa; a empresa, adquirida por outros empresários, manteve empregados os trabalhadores que haviam perdido seus empregos; o caos processual decorrente da multiplicidade de demandas sujeito a uma avalanche de recursos e a uma incalculável demora na solução final das demandas, foi, enfim, prevenido em benefício de todos os setores envolvidos.

### 7.7.3 O Conselho de Administração de Justiça

Para atuar comunicativamente (jurisdição comunicativa) com os setores não organizados coletivamente ou que não tenham constituído os respectivos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, o magistrado do trabalho titular de órgão judicial de primeira instância, precisa estar disposto a atuar em sintonia com os paradigmas epistemológicos da razão dialógica e da complexidade. Essa disposição implica assumir seus reflexos pragmático-operacionais ao se dar concreção aos princípios erigidos na Constituição como fundamento da República (destacadamente, o princípio da dignidade humana e o da cidadania) e aos demais princípios informativos do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido é que no exercício do poder jurisdicional (em sentido amplo), parece haver espaço para a instituição do Conselho de Administração de Justiça<sup>804</sup>, ente organizado a *lattere*, que, embora obviamente não se vincule à estrutura do órgão judicial, constitui-se num poderoso instrumento de inserção social do magistrado.

O Conselho de Administração de Justiça é destinado a: implementar na área de jurisdição do órgão judicante de primeira instância as políticas jurisdicionais adotadas pelo magistrado; formalizar sua disposição para o “diálogo social” e para a “concertação social”; promover a participação da comunidade dos jurisdicionados por meio de entidades de representação de interesses profissionais e econômicos e de outros segmentos sociais convergente com as questões trabalhistas locais; estabelecer interações entre as demais instituições do Poder Público encarregadas da organização do trabalho que atuam localmente; e constituir um espaço de participação e inserção social do magistrado.

Por intermédio do Conselho de Administração de Justiça, o magistrado trabalhista dá ensejo ao exercício, por parte do conjunto das instituições do Poder Público locais encarregadas da organização do trabalho, de implementar práticas concernentes ao princípio de “governança”, na dimensão em que ele se refere à *ação pública comunicativa*, viabilizando práticas públicas locais comprometidas com o princípio de democracia integral. Os Conselhos de Administração de Justiça cumprem em parte os objetivos do Conselho

---

<sup>804</sup> A referência concerne à experiência inovadora de Conselho de Administração de Justiça da Vara do Trabalho de Araguari, instituído em 26 de julho de 2003 integrado por trinta e duas entidades da sociedade civil daquela área de jurisdição. Entre elas, todos os sindicatos de classe, instituições do trabalho, órgãos do Poder constituído municipal, como poderoso canal de acesso do magistrado à realidade local. A este seguiu-se a instituição do Conselho de Administração da 5ª Justiça da Vara do Trabalho de Belo Horizonte. Cf. Ato Constitutivo dos Conselhos de Administração de Justiça da Vara de Araguari e da 5ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte – ANEXO D.

Tripartite/Interinstitucional do NINTER. A ação dos Conselhos de Administração de Justiça tem, contudo, um campo mais estrito de manifestação, já que não pode contar complementemente com a força normativa da ação coletiva comunicativa para a afirmação de compromissos intersindicais de coerência e de ação diante das soluções projetadas.<sup>805</sup>

## 7.8 O sistema NINTER e a reforma trabalhista

Atendendo a uma das prioridades de sua pauta política, o Governo Federal criou o Fórum Nacional do Trabalho, cuja realização vem se desencadeando sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego. Sua finalidade é coordenar a “negociação entre os representantes dos trabalhadores, empregadores e Governo Federal sobre a reforma sindical e trabalhista no Brasil” (RIFNT, art. 1º). O Fórum tem composição tripartite e agrega representantes dos trabalhadores, do governo e dos empregadores. Constituem-se como seus objetivos:

- a) Promover a democratização da relações de trabalho, mediante a adoção “adoção de *novas regras de organização sindical, negociação coletiva e solução de conflitos*” e de um modelo de organização sindical baseado em liberdade e autonomia;

---

<sup>805</sup> A ata de reunião do Conselho de Administração de Justiça da Vara do Trabalho de Araguari realizada em 31 de agosto de 2004, com a presença dos sindicatos profissional e econômico do setor da indústria alimentícia, de um representante do Ministério Público do Trabalho, de representante da Subdelegacia Regional do Trabalho, do procurador de créditos trabalhistas do INSS e do chefe da Agência do INSS naquele município, das partes e seus advogados, além do juiz titular daquela Vara, também registra importante atuação daquele Conselho. O sindicato da empresa Frigorífico Santa Lúcia acionou o Conselho de Administração de Justiça para trazer ao conhecimento das autoridades do trabalho e previdenciárias locais: a recente reestruturação administrativa, os levados investimentos com a pela construção de estação de tratamento e preservação do meio ambiente, exigida pelo Poder Público, e a execução de créditos previdenciários de valor elevado, o que vinha sendo discutido judicialmente há cerca de dez anos. A coincidência das três vertentes de gastos, pôs em risco a atividade empresarial e o emprego de centenas de trabalhadores, ante a comprovação da impossibilidade econômico-financeira da empresa de suportar a exigência simultânea da totalidade das dívidas referenciadas. Reivindicava o estudo da possibilidade de suspensão da execução ou o parcelamento dos débitos previdenciários, mediante os fundamentos expostos em documento por escrito. O caso foi considerado de manifesto interesse público e coletivo, em razão da questão social subjacente, mediante consenso interinstitucional (os sindicatos do setor, todos os representantes das instituições públicas presentes e o próprio representante do INSS), justificando atuação concertada das instituições do trabalho local, a fim de contribuir para a solução da questão, evitando assim: o fechamento de suas atividades, o estímulo ao abate clandestino de animais e o desemprego em massa. O encaminhamento inicial do problema consistiu nas seguintes deliberações, fruto do consenso de todos os participantes: a) instauração de uma diligência fiscal do INSS na empresa; e b) encaminhamento, por intermédio do representante do INSS integrante do Conselho, de pedido de autorização superior para solicitar a aceitação da proposta da empresa de parcelamento imediato do débito, de forma adequada às suas atuais condições. Os dados disponíveis à análise de conteúdo não contemplam o desfecho do procedimento discursivo instaurado, e por isso não se menciona acerca do resultado final da ação pública comunicativa levada a efeito.

- b) Formular propostas de atualização da legislação do trabalho de modo a “torná-la mais compatível com as novas exigências do desenvolvimento nacional e da realidade do mundo do trabalho, de maneira a criar um ambiente propício à geração de emprego e renda”;
- c) “Modernizar as instituições de regulação do trabalho, especialmente a Justiça do Trabalho e o Ministério do Trabalho”;
- d) Estimular o diálogo e o tripartismo como base para a consolidação de um novo padrão de relacionamento trabalhista; e
- e) *Assegurar a justiça social no âmbito das leis trabalhistas, da solução de conflitos trabalhistas e das garantias sindicais*” (grifo posterior).<sup>806</sup>

O padrão de racionalidade com que o Fórum Nacional do Trabalho foi constituído e operou é tributário do modelo de racionalidade da filosofia da consciência (cf. Capítulo 6). A ausência de uma reflexão anterior acerca dos paradigmas político e epistêmicos que presidem a organização tradicional e daqueles que passam a presidir a Reforma parece autorizar a conclusão de que se admitiu como axiomático o modelo de racionalidade instrumental que crê na construção de um sistema de inteligibilidade ainda baseado num racionalismo que alimenta a clássica dicotomia sujeito-objeto, razão-realidade, público-privado, autonomia pública-autonomia privada (cf. 1.1 e 6.4). Ao mesmo tempo que avança propostas democratizadoras no sentido da ampliação do diálogo social, este mantém-se em níveis cupulares. Do mesmo modo, o modelo de racionalidade permanece o mesmo, e a cognição segue estacionária do paradigma reducionista e fragmentador da realidade.

A concepção sistêmica, conforme se extrai dos primeiros passos da Reforma, limita-se, portanto, ao campo normativo e prende-se aos pressupostos da teoria sistêmica clássica. Isso porque o sentido que se confere ao uso da expressão *sistema* também não foi elucidado juntamente com as premissas da reforma.<sup>807</sup>

---

<sup>806</sup> Cf. [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br), cons. 12/06/2007. A reforma de *lege ferenda* (primeira etapa) está consubstanciada no anteprojeto de lei que cria o Conselho Nacional de Relações do Trabalho (CNRT), na Proposta de Emenda à Constituição – PEC 369/05 e no Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais. Visa fazer frente à constatação da existência de uma crise da organização do trabalho, do esgotamento do modelo de organização sindical “herdeiro de uma tradição autoritária e corporativa”, do anacronismo da legislação trabalhista e da insuficiência do sistema judicial para a resolução dos conflitos sociais, por parte do conjunto dos setores representativos do governo, do conjunto das instituições do trabalho e da sociedade no Fórum. A incontestável abertura ao diálogo e à participação das representações econômicas e profissionais nos processos de diagnósticação e de discussão orientada para a busca de consensos explicita a abertura para uma concepção democratizadora na condução dos processos preparatórios da Reforma. Destacam-se os avanços na adoção do diálogo e do tripartismo, e a preocupação da coordenação dos trabalhos com uma compreensão sistêmica dos problemas e das soluções propostas.

<sup>807</sup> A proposta traduz uma compreensão fechada de “sistema” (cf. 5.4.1), integrada pelos diversos subsistemas da organização do trabalho, que continuarão atuando de forma isolada, com códigos próprios de conduta e de operacionalidade, mediante subsistemas estaticamente conformados por justaposição, segundo critérios de uma divisão racional do trabalho entre aqueles que compõem o mosaico institucional da organização do trabalho: os

### 7.8.1 As premissas da democratização adotadas na Reforma

A abordagem neoparadigmática que conduz a presente investigação distingue entre processos cognitivos destinados à formação da opinião e da vontade política nos processos político-deliberativos e aqueles destinados à formação da opinião política e da “vontade jurídica” no plano da aplicação do direito.

Os processos deliberativos de formação da vontade política, que se materializa no ato da criação do direito que regerá o sistema da organização do trabalho, precisa, para ser democrático, imiscuir-se também na dinâmica da organização do sistema, nos processos de formação da opinião e da vontade na aplicação do direito criado (cf. Capítulo 6). Significa reiterar que os atos de aplicação da lei próprios a quaisquer atos de autoridade constituem-se no processo de formação da opinião e da vontade num segundo estágio posterior ao da criação do direito (da legislação), que é o estágio de aplicação, sujeito aos mesmos percalços da formação da opinião e da vontade nas deliberações políticas concernentes à criação do direito, embora seu alcance seja limitado aos problemas da escolha e da interpretação da norma, bem como dos fatos de realidade a serem levados em conta pelos atos de autoridade.

A Reforma não cogita dessa perspectiva, mas aponta para ela, na medida em que abre horizontes incomensuráveis no sentido de sua concreção com os princípios do Estado Democrático de Direito e para além de uma concepção meramente formal do processo democrático, considerando que preconiza a necessidade da adequação do sistema às situações singulares para tornar possíveis a justiça social (ainda que aqui se compreenda a efetividade dos direitos sociais) e o desenvolvimento econômico, na medida em que preconiza diversos níveis de negociação, desde o nível da empresa individual ao nível do contrato social.

Com efeito, o enfrentamento da complexidade, a dinâmica das relações socioeconômicas e as contínuas e cada vez mais amiúdes transformações da sociedade nacional contemporânea devem ser realizados pelo diálogo e pelo entendimento. Porém, se as deficiências do paradigma tradicional assim o determinam, não há como deixar de admitir a sua existência nas práticas institucionais de gestão da organização do trabalho e de aplicação do direito, impondo-se democraticamente uma revisão paradigmática dos códigos de conduta e do *modus operandi* das instituições.

O modelo tradicional do *tripartismo* reproduzido na dinâmica do Fórum Nacional do Trabalho não é capaz de promover uma democracia substancial baseada na composição de forças do conjunto dos cidadãos na construção da sociedade. Ele tem uma função preponderantemente de *cooptação* da opinião e da vontade para, em torno de um consenso fictício, neutralizar das oposições (cf. 7.3.1). É sobretudo interessante denotar que em inúmeras ocasiões a representação dos trabalhadores omitiu-se de manifestar-se em temas de grande responsabilidade e repercussão, por inexistência de posicionamento ou por ausência de consenso entre os membros integrantes de sua bancada.

### 7.8.2 NINTER: com a Reforma e além da Reforma

A democratização (diálogo e tripartismo) dos processos de formação da opinião e da vontade, com base nas premissas da Reforma, limita-se ao momento político da criação do direito. A concepção democrática que está na base do sistema NINTER refere-se à democratização das práticas institucionais pela via do diálogo social e da concertação social, no plano das realidades locais, no momento da aplicação do direito.

O sistema NINTER é uma experiência concreta e já em andamento que se encontra em inequívoca consonância e coerência com o novo sistema de organização do trabalho que se delinea. Avança com e para além da Reforma, contudo, ao orientar-se por novos pressupostos epistemológicos, a partir dos quais densifica o sentido dos princípios político-constitucionais que fundamentam a República (dignidade humana e cidadania), conferindo um sentido consistente, material e substantivo ao princípio de democracia, bem como ao criar formas institucionalizadas de concretizá-los. No sistema NINTER, o desenvolvimento da autonomia coletiva e da autonomia pública se verifica em termos dos princípios e conceitos de “governança”, subsidiariedade ativa, ação pública comunicativa, ação coletiva comunicativa, regime trabalhista especial, jurisdição comunicativa, gestão compartilhada da administração da justiça, tripartismo de base e diálogo social e de concertação social, os quais se estendem a todas as esferas de poder e a todos os agentes sociais que atuam na gestão da organização do trabalho e na administração da justiça no plano local.<sup>808</sup>

---

<sup>808</sup> Com isso, confere-se aos atos cognitivos (do direito e da realidade) e às práticas locais um concepção sistêmica aberta (cf. Capítulo 6).

Ao não lograr transcender o modelo clássico de racionalidade (razão instrumental individual solipsista), a Reforma deposita no instituto da representação da democracia clássica, em níveis hierarquicamente superiores, a fonte de legitimação das decisões, hoje questionada pelo conjunto das doutrinas democráticas assentadas numa ética de responsabilidade e no reconhecimento do sujeito como sujeito da história e como co-responsável pela construção social da realidade. Os discursos cupulares não podem apreender os contextos complexos, singulares e irrepetíveis de realidade, bem como não podem levar em conta a perspectiva dos afetados, mediante interação direta com estes ou em um primeiro nível representação.

#### 7.8.2.1 Justiça social

Qual é o sentido de justiça social como uma das diretrizes centrais da Reforma Trabalhista?

Na Reforma, não há diretrizes sobre o que deva ser considerado “justiça social” no plano material e concreto. Não se toma por pressuposto de justiça social sequer os direitos sociais vigentes. Refere-se a conceito, hoje, vazio e desprovido de conteúdo, que, apesar de não ter sido tomado como significante de nenhum significado, enleva-o em fundamento da Reforma. Tudo está em aberto e deixa entrever que o sentido da justiça social (conceito central do movimento reformista) será construído a partir do diálogo social e do tripartismo, já que o Governo Federal compreende que estimular o “diálogo e o tripartismo” é a metódica que define o conteúdo da Reforma a partir de consensos mínimos.<sup>809</sup>

Seja qual for a resposta da Reforma, o problema fundamental do direito do trabalho e das instituições continua sendo a falta de efetividade desses direitos.

Na perspectiva dos desenvolvimentos teóricos realizados nesta investigação, apesar de sua importância e indispensabilidade, o mero aparelhamento das instituições

---

<sup>809</sup> Se admitir que a manutenção dos direitos sociais vigentes desatende a critérios de justiça, o Fórum precisará reduzi-los, se entender que geram resíduo de injustiça segundo o critério complexo (composto de elementos que congregam interesses díspares) de consideração da justiça social – equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o social. Ao contrário, precisará aumentá-los ou, no mínimo, mantê-los como estão se compreender que a insuficiência das garantias e dos direitos sociais é que responde pela injustiça das relações de trabalho. A redução dos patamares mínimos estabelecidos pela Constituição parece inviável, considerando a reação de amplos segmentos da sociedade e a disposição do governo para mantê-los. A ampliação parece agora também inviável ante o discurso dos segmentos econômicos no sentido da insuportabilidade do agravamento dos custos sociais e tributários dos empreendimentos econômicos. Ambas as hipóteses poderão desdobrar-se em dissensos comprometedores da governabilidade.

burocrático-instrumental das instituições do trabalho não logrará conformação de condutas sociais, de modo geral, no sentido de promover a efetividade dos direitos trabalhistas em níveis socialmente toleráveis.

A inadequação da legislação trabalhista causa a sua deslegitimação social (aceitação), e esta o seu descumprimento generalizado, diante do qual as instituições seguem impotentes, dado que não é possível imaginar uma atuação panóptica do Estado sobre todas as situações de irregularidade no cumprimento da legislação trabalhista.

A adequação promovida pelo alto não leva em conta, até mesmo pelo desconhecimento, os contextos de realidade em complexidade e singularidade irrepetível. Ainda que assim fosse, a Reforma seria feita a partir da compreensão de um determinado *status quo* e de uma visão estática construída a partir dele, sem dar conta da extrema dinamicidade dos fatores socioeconômicos. Com uma brevidade muito maior que o desgaste do sistema atual, o resultado da Reforma se tornaria novamente obsoleto e inadequado aos novos contextos que se sucedem.

Por outro lado, a Reforma compreende a negociação coletiva como o mais importante instrumento de solução dos conflitos, e o sistema NINTER a compreende como um instrumento multifuncional de regulação e de suporte à “governança” e à gestão da organização do trabalho e da administração da justiça, no que diz respeito ao envolvimento dos sindicatos nesta tarefa, sob os auspícios do princípio da subsidiariedade. A negociação coletiva permite a consideração das situações específicas em sua singularidade e devolve aos sindicatos a responsabilidade pela sua organização.

A falta de efetividade dos direitos sociais vigentes, como o principal problema de “justiça social” a ser enfrentado no plano jurídico-institucional, constitui o ponto de partida para, de *lege lata*, a eleição do sentido de justiça social com que trabalha o sistema NINTER.

A Reforma procura ainda corrigir o número distorsivo de sindicatos fictícios e desprovidos de representação com a centralização da estrutura sindical em torno de entidades de cúpula. Mas essa forma de solução do problema implica o afastamento das instâncias decisórias das realidades locais e um retrocesso das práticas democráticas por ela preconizadas. Por seu turno, o sistema NINTER desloca para o plano local a instância preponderante na solução dos problemas que se situam no ponto de interseção entre o direito e a realidade, onde as instituições realizam a interface com a realidade e seus atores.

### 7.8.2.2 Tripartismo e diálogo social

Com efeito, uma diretrizes da Reforma é o estímulo ao diálogo social e ao tripartismo. Coerentemente com essa diretrizes, o Governo adiantou a instituição do Conselho Nacional de Relações de Trabalho, por intermédio da MP 294/2006, que, no entanto, foi rejeitada pela Câmara Federal, em 4/9/2006. A proposta persiste sob a forma de Anteprojeto de Lei. De enorme importância social e de grande significado democrático, a proposta sofre as deficiências do paradigma da razão instrumental, contenta-se com um concepção formal da democracia, baseia-se exclusivamente no princípio da representação e restringe-se ao campo das deliberações políticas.

Por outro lado, o anteprojeto de Reforma Sindical restringe o diálogo social e o tripartismo às cúpulas sindicais, uma vez que “o diálogo social e as negociações tripartites serão conduzidos pelas centrais sindicais e pelas entidades sindicais de empregadores, conforme a natureza dos interesses envolvidos” (art. 93, parágrafo único, Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais). Obviamente, caberá às cúpulas sindicais a participação no diálogo social e nas negociações tripartes nos assuntos de interesse geral. Desse modo, a Reforma não cogitou do diálogo social nas bases, nos locais onde se dá o encontro das instituições com a realidade. Não cogitou também do diálogo social e do entendimento entre os atores locais do trabalho (públicos e coletivos) no que diz respeito à aplicação da lei e de todas as ações destinadas à busca da efetividade da legislação trabalhista no plano das ações coletivas. Segue acreditando que, uma vez reconstituídas as instituições e suas regras, e produzido o direito a ser aplicado, ele deve ser entregue novamente à razão solipsista, discricionária e determinada pelas preferências ou condicionantes inconscientes da consciência de um único sujeito investido de autoridade pública.

O tripartismo e o diálogo social da Reforma ainda se realizam nos limites restritos quanto à matéria e quanto aos sujeitos, não se podendo de modo algum vislumbrar que nele se possa compreender que os destinatários/afetados pela ação pública tenham voz ativa nos processos de formação da opinião e da vontade concernentes a decisões que lhe digam respeito. Nessa perspectiva, o diálogo social e as práticas tripartites de que participam os atores sindicais ainda limitam-se à participação nos processos políticos de formação de opinião e da vontade relativos a decisões governamentais. Essa perspectiva dialógica da Reforma sequer se aproxima do conceito de “governança” (cf. 6.4).

Ocorre que os processos cognitivos concernentes à formação da opinião e da vontade públicas no âmbito gestão da organização do trabalho e da administração da justiça, bem como no âmbito da aplicação da legislação, estão sujeitos aos mesmos fatores relativizantes da razão instrumental solipsista da autoridade pública. Desse modo, o tripartismo, o diálogo social e a concertação social somente aprofundam o processo democrático se reproduzidos em processos de “governança”, e não processos sedentários residentes na cúpula, de modo a atender às exigências de contextos de realidade complexos, singulares, irrepetíveis e suscetíveis de serem decifrados somente nos processos discursivos locais, mediante a interação entre das instituições e das autoridades também locais.

Se são coerentes com os paradigmas da razão dialógica e da complexidade, as premissas com as quais o Fórum Nacional do Trabalho prosseguirá na formulação de propostas de reforma da legislação trabalhista consideram a necessidade “[...] de uma ampla adequação de seus dispositivos às condições de trabalho, de produção e de relacionamento entre trabalhadores e empregadores e seus respectivos representantes coletivos, sem prejuízo dos princípios e valores universais e fundamentais do Direito do Trabalho e da cidadania”.<sup>810</sup>

A Reforma se vê diante de uma dificuldade insuperável: Como estabelecer princípios e valores universais numa legislação geral e abstrata cuja natureza não pode atender às condições de trabalho, de produção e de relacionamento entre trabalhadores, na sua complexidade e singularidade irrepetíveis?

Se se admitir que o problema não é reduzir complexidades, como se procede-se à luz dos paradigmas que se nutrem do racionalismo cientificista com que se aborda o problema epistemológico – quer seja na produção do conhecimento que orienta a ação, quer seja na concepção da própria ação pública –, mas de apreender ao máximo possível a dimensão complexa dos problemas sociais e da realidade sobre a qual incide a legislação e de levar em conta os pontos de vistas de todos os envolvidos (decisores e afetados), o problema se desloca para a gestão da organização do trabalho e da administração da justiça em níveis locais e na órbita de ação dos atores locais. Do contrário, a Reforma não poderá realizar a democratização efetiva da organização do trabalho, perdendo-se numa “circularidade tautológica” ao ditar soluções genéricas e abstratas para atender a premissas em que ocorre a singularização (adequação das peculiaridades regionais/locais) da gestão da organização do trabalho.

É, portanto, nesse sentido que o sistema NINTER contribui com a reforma democrática. Vai além dela ao institucionalizar o diálogo e a concertação social em âmbitos

---

<sup>810</sup> RELATÓRIO 4ª REUNIÃO DO GT SOBRE LEGISLAÇÃO DO TRABALHO DE 16 DE DEZEMBRO DE 2004. (www.mte.gov.br, cons. 12/06/2007)

locais e nos planos da escolha, da interpretação e da aplicação das normas existentes, bem como no plano da escolha e da interpretação dos fatos locais, num processo de integração realístico e cognitivo que serve de base para a formação da opinião e da vontade dos órgãos decisores. Dessarte, no plano paradigmático o sistema NINTER opera, articula e conjuga múltiplos conceitos e as práticas que lhe são correlatas para que a ação pública e a ação sindical possam conjugar os princípios e as regras abstratas com a realidade concreta em sua singularidade complexa e irrepetível, una e múltipla, universal e singular.

Por outro lado, ao delimitar, objetiva, subjetiva e geograficamente, o diálogo social e a concertação social, o sistema NINTER, cujas premissas emancipatórias estão a um passo adiante dela, atende, operacionalmente, ao sentido da Reforma. Quem pode o mais, pode o menos.

#### 7.8.2.3 Concepção sistêmica

A Reforma almeja conferir tratamento sistêmico, coerente e harmônico entre todas as vertentes normativas da organização do trabalho: relações sindicais, legislação do trabalho (direitos individuais e tutelares do trabalho, saúde e segurança do trabalho e legislações especiais do trabalho), administração do trabalho e legislação do processual do trabalho. Sinteticamente, a Reforma pretende ser uma concepção sistêmica da gestão da organização do trabalho (sentido amplo) e da administração da justiça. Trata-se de um esforço resultante de uma visão sistêmica que se atém, contudo, ao “mundo normativo”. Uma vez mais, despreza-se a realidade, abandonando-se, nesse aspecto, a perspectiva sistêmica, como se o modo como se apreende a realidade não fosse decisivo na prática jurídica.

A premissa é de grande importância, mas, ao mesmo tempo, insuficiente, uma vez que a sistematicidade desejada permanece tão-somente no plano jurídico e parece contentar-se com uma reforma limitada ao plano normativo, segundo uma crença já desautorizada pelas conseqüências resultantes da operacionalização do sistema jurídico tradicional: a de que as normas produzem justiça social e a alteração do sistema jurídico por si só produz a alteração da realidade. Esta é a razão pela qual, sendo a legislação social brasileira uma das mais avançadas do mundo, convive com o paroxismo da desigualdade social e da ausência de efetividade dos direitos sociais. Portanto, uma legislação que vem cumprindo uma função “fabuladora”.

A Reforma ainda não cogita de uma concepção sistêmica da atuação das instituições do trabalho, de modo a articular a atuação das diversas instituições que atuam no cenário da organização do trabalho (públicas ou coletivas) e a superar o seu isolamento operacional e a ausência de diálogo interinstitucional entre instituições que atuam num mesmo contexto de realidade a propósito de um mesmo problema.

O sistema NINTER, ao promover a interação das diversas instituições no plano local, pela via do tripartismo de base, do diálogo social e da concertação social, convergindo-os em torno da técnica de “governança”, adota as mesmas premissas que Reforma adota quanto à normatização trabalhista e as amplia para dar sistematicidade à ação pública no momento da concretização da aplicação da legislação trabalhista. Cria com isso um segundo nível de democratização, em que a posição dos afetados é levada em conta na construção do conhecimento dos fatos e das normas considerados no momento da decisão e da ação pública, bem como na formulação de programas de ação capazes de, mediante consenso inerinstitucional, convergir os esforços do conjunto das instituições do trabalho na sua execução. Essas instituições, ao se situarem na base, estabelecem o elo entre o vértice da organização do trabalho e a realidade concreta, pelo que são instituições complementares indispensáveis ao prosseguimento do processo de democratização da organização do trabalho.

#### 7.8.2.4 A negociação coletiva

Ao detectar o abstracionismo e o detalhismo da legislação como um dos fatores da crise da organização do trabalho, a Reforma empenhou todo o esforço possível na valorização da negociação coletiva, ao lado do diálogo social. Com efeito, o diálogo e a negociação coletiva evidenciam a importância da autonomia coletiva e uma profunda mudança de direção em relação ao centralismo e ao legicentrismo, característicos da organização do trabalho, desde a sua constituição até o presente.

A Reforma, no entanto, incorre em considerável contradição quando, sob a alegação da existência de uma “dipersão da negociação coletiva”, propugna por um processo de centralização da representação sindical e, de certo modo, pela centralização da normatização autônoma. Essa tendência apenas procede a um deslocamento dos centros de decisão e de normatização do poder estatal para as cúpulas do poder sindical. Cabe então uma indagação contundente: “Se a centralização da gestão da organização do trabalho é um ‘valor’

a ser preservado, que razões justificam a transferências dos poderes político, decisório e normativo do poder estatal para as cúpulas sindicais com todas as suas defecções?

O equívoco está no estabelecimento de uma associação indevida da “dispersão da negociação coletiva” com as defecções do sindicalismo (especialmente a falta de representatividade e os sindicatos de fachada). Ocorre que este problema não é do sistema de negociação coletiva, intrínseco ao modelo de organização sindical adotado historicamente, do qual o artificialismo da negociação coletiva é uma das conseqüências, e não sua causa. Ao contrário, conforme demonstram os estudos de caso realizados nesta investigação (cf. Capítulos 3 e 4), a adequação da legislação trabalhista às realidades setoriais/locais e o suprimento das “ausências normativas” em relação às contextos singulares, complexos e irrepetíveis de realidade são uma função específica da negociação coletiva a ser desempenhada pelos sujeitos coletivos locais (sindicatos). Nesse caso, a centralização implica um pernicioso distanciamento das realidades locais.

O deslocamento e a concentração da negociação coletiva para instâncias superiores, no todo ou em parte, significam uma nova forma de tutela castradora da autonomia coletiva, em que ela precisa ser plenamente desenvolvida. Se o fortalecimento dos sindicatos é condição de possibilidade da negociação coletiva autêntica, ela precisa ser fomentada nas bases do sindicalismo, nos planos locais – jamais transferida para a cúpula sindical, num processo de amortecimento das lideranças locais ou do surgimento de outras. Este foi um dos efeitos devastadores do autoritarismo-corporativista-intervencionista que informou a estrutura do sindicalismo nacional. Exatamente esta que agora se quer reformar. Contudo, qualquer que seja o modelo de organização sindical, a importância da negociação coletiva é indeclinável.

O sistema NINTER, também no que tange à negociação coletiva, compatibiliza-se com as diretrizes gerais da Reforma para avançar nos pontos em que a negociação coletiva passa a ter função ampliada para alcançar a normatização das relações locais/setoriais (adequando ou suprimindo “ausências normativas”), a gestão intercategorial setorial/local da organização do trabalho e a administração da justiça (cf. 7.5.5). Mas vai além dela, por não se desprender dos contextos de realidade em sua singularidade e complexidade irrepetíveis.

### 7.8.2.5 Resolução dos conflitos

A Reforma anuncia a modernização da legislação processual trabalhista e das instituições. Embora este seja um dos pontos decisivos da mudança, é insuficiente, porque pressupõe que a atualização, a deformalização da legislação processual e a modernização das instituições sejam suficientes para atender à demanda e para melhorar, quantitativa e qualitativamente, os serviços da justiça. Por mais que se proceda ao aumento da estrutura material e humana, e à aplicação de recursos tecnológicos, como a informatização, os processos judiciais têm uma dimensão procedimental-temporal irreduzível, porque, para além da burocracia, o princípio da oralidade é cada vez mais caro e prestigiado na técnica processual. São momentos do processo não mecanizáveis, não redutíveis a “bites”, assim como o é a decisão judicial, casos em que a tecnologia é mero elemento coadjuvante, e não substitutivo da ação humana.

Ao lado de institutos processuais de grande significado direcionados para a defesa coletiva dos direitos trabalhistas, coletivos, individuais homogêneos e individuais, como o da ação coletiva, a Reforma revoga os dispositivos relativos às Comissões de Conciliação Prévia (a revogação é inócua em relação ao sistema NINTER – cf. 5.5.1), transferindo suas atribuições à representação dos trabalhadores na empresa. A representação sindical seria, portanto, um ente sindical regulado pelo Regimento aprovado pela Assembléia dos trabalhadores.<sup>811</sup>

Ocorre, no entanto, que a maior parte dos empregos ofertados é proveniente das micro e pequenas empresas. A dependência da representação dos empregados da anuência empresarial, na prática, significaria a quase inviabilidade da institucionalização da representação neste segmento, do qual emerge a maior parte da clientela da Justiça do Trabalho. Como a maior parte das demandas é ajuizada por ex-empregados, a representação dos trabalhadores em atividade não poderá contar com muitos recursos suasórios para lograr uma conciliação em termos mais favoráveis ao trabalhador do que aqueles alcançados na Justiça.

---

<sup>811</sup> A representação dos trabalhadores, definida em assembleia e integrada ao sistema sindical, a ser instituída nos locais de trabalho, visa ao entendimento dos trabalhadores diretamente com a empresa para prevenir, mediar e conciliar os conflitos individuais do trabalho e, de resto, “buscar soluções para os conflitos decorrentes da relação de trabalho de forma rápida e eficaz, visando à efetiva aplicação das normas legais e contratuais”, dentre outras atribuições. A representação será instalada pelo sindicato ou por solicitação de 20% dos trabalhadores da empresa com mais de seis meses no emprego. Fato curioso é que esse procedimento seria válido para empresas a partir de trinta empregados. Para aquelas que empregam número inferior, a representação poderá ser criada por intermédio de contrato coletivo, que se constituiria como “negócio jurídico por meio do qual se estabelecem condições de trabalho e as relações obrigacionais entre os atores coletivos” (art. 96, III, Anteprojeto de Lei da Reforma Sindical). Existindo a representação dos trabalhadores, caberia a ela promover a tentativa de conciliação de dissídios individuais entre o trabalhador e a empresa, acompanhada pelo sindicato da categoria.

Culturalmente, não é de se esperar que no curso de uma única geração empresarial os empresários, de modo geral, consintam maciçamente na constituição de representações dos trabalhadores em seus estabelecimentos.

Os trabalhadores dessas empresas, aqueles desprovidos de representação coletiva e aqueles cujos sindicatos ou os 20% dos trabalhadores locais não se interessem pela constituição da representação sindical estarão desamparados de instâncias não judiciais de resolução de conflito.

É preciso ainda atentar para a situação dos trabalhadores do meio rural, especialmente as atividades que empregam milhares de trabalhadores sazonais provenientes de outras regiões (cf. Capítulo 2).

A Reforma, ao propor avançado instrumento de democratização das relações de trabalho (representação dos trabalhadores), mas sem maior impacto nos setores que mais sofrem as conseqüências do problema da Justiça como único possível fecho, por outra via, as portas para a democratização da administração da justiça em sentido amplo (cf. 7.4.2). Do mesmo modo, assim o faz ao restringir a via autônoma a mera tentativa conciliatória, quando a democratização do acesso à Justiça implica a disponibilização de todos os meios possíveis de resolução de conflitos e a desconcentração destes meios na Justiça estatal.

O sistema NINTER, em sintonia com a introdução de meios autônomos de composição dos conflitos, transcende as diretrizes da Reforma para ampliar as possibilidades do sindicato de disponibilizar outros meios de resolução de conflitos sob seus auspícios e responsabilidade, como resultado da concreção do princípio da subsidiariedade.

Considera-se que o mais salutar e adequado à sociedade brasileira é a coexistência entre os múltiplos sistemas de resolução dos conflitos sociais: aqueles disponibilizados pelos sindicatos e a tentativa conciliatória a ser realizada pela representação dos trabalhadores na empresa quando e onde houver.

Há razões pelas quais se considera profundamente necessário o descortinamento do silêncio obsequioso do Fórum nacional sobre a implementação de técnicas não judiciais de resolução dos conflitos do trabalho, inclusivamente outras (mediação e arbitragem) além da mera tentativa conciliatória. Elas não são um “mal” em si mesmas; dependem da forma como se institucionalizam. Alimentar na sociedade brasileira uma vez mais a ilusão de uma justiça rápida e qualitativamente preparada para enfrentar a complexidade das demandas do mundo contemporâneo com o monopólio da jurisdição constitui uma grave ambiguidade.

Do ponto de vista da Justiça, parece não lhe ser conveniente absorver e concentrar corporativamente tamanha responsabilidade quando importantes segmentos dos trabalhadores

põem em xeque sua capacidade de atender às suas necessidades. Desde que assim o faça, fica a dever à sociedade brasileira decisões mais céleres, mais coerentes e mais capacitadas a dar as respostas às necessidades e às expectativas da sociedade, especialmente dos trabalhadores.

A conclusão que se impõe é a de que o sistema NINTER se encaminha na mesma direção da principiologia da Reforma, embora com pressupostos distintos. Este compreende a assunção pelos sindicatos da responsabilidade por disponibilizar mecanismos diversos de resolução não judicial dos conflitos, um modo de afirmação da autonomia coletiva e de concreção do princípio da subsidiariedade.

Os resultados alcançados por práticas empíricas e historicamente demonstradas pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio (cf. Capítulo 8) revelam a sua importância social.

A experiência mostra que tais sistemas não padecem dos percalços das Comissões de Conciliação Prévia. Se estas correm o risco de revogação por descrédito, os sistemas dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista seguirão incólumes, já que a sua criação não se fundamenta na lei 9.958/2000, mas nos princípios da autonomia coletiva e da livre associação, inscritos na Constituição Federal, bem como nas regras pertinentes à constituição das pessoas jurídicas.

## **7.9 Resumo do capítulo**

A base empírico-pragmática dos pressupostos epistemológicos que sustentam o sistema NINTER é incompatível com os conceitos formais da democracia clássica. A razão dialógica e o pensamento complexo são sempre situados em contextos específicos e concretos de realidade. Toda abstração cognitiva somente se legitima em função dos objetivos a serem perseguidos e das consequências sociais decorrentes da ação que nela se baseia. O objetivo a ser perseguido é a realização dos direitos sociais, que se constitui como critério de avaliação das consequências sociais da ação. O princípio da “governança” e o princípio da subsidiariedade são a tradução político-constitucional destes paradigmas, do mesmo modo que o diálogo social e a concertação social são as técnicas pelas quais estes princípios se materializam.

- **Diálogo social e concertação social**

As considerações acerca da refundação da filosofia a partir da linguagem conduzem ao reconhecimento de sua função constitutiva da realidade e do sentido da norma. Ocorre que a linguagem é, ela própria, contextualizada. E, ao mesmo tempo em que constitui, é também constituída. Nessa perspectiva, o diálogo social passa a ter centralidade na gestão da organização do trabalho e da administração da justiça. A sua utilização se legitima pela busca da efetividade dos direitos sociais na perspectiva quer seja da ação pública, quer seja da ação coletiva. A temática relacionada à interatividade e à intercomplementaridade entre a autonomia pública e a autonomia coletiva, a coerência e a coordenação de suas ações, a adequação da legislação aos contextos de realidade local/setorial, singulares e complexos, a busca de consensos interinstitucionais e a conjugação de ações convergentes do interesse público e do interesse coletivo constituem o objeto do diálogo social. A concertação social e o desdobramento do diálogo social em ação dizem respeito à concepção, definição e execução de ações cooperativas interinstitucionais concretas.

O sentido com que se empregam as técnicas do diálogo e da concertação sociais não se coaduna com aquele das concepções corporativista ou neocorporativista, constituídas a partir de uma orientação organicista da sociedade (oriundas do paradigma científico e da filosofia da consciência), em que o diálogo social constitui a técnica de “cooptação” das grandes organizações sociais nos processos de tomada de decisões governamentais em que o Estado assume um viés autoritário.

O diálogo social se compreende aqui nas perspectivas teóricas de José Luis Monereo Pérez, Karl-Otto Appel e Jürgen Habermas. Tem uma função epistemológica, outra de coordenação das ações interinstitucionais e outra ética. A função epistemológica cumpre uma dimensão cognitiva da realidade em sua complexidade e do modo mais adequado de se alcançar a efetividade da legislação no plano local/setorial. A função coordenadora da ação emerge da dimensão cognitiva do diálogo social. Por outro lado, o desempenho da atuação pública e da ação coletiva dá-se segundo parâmetros de uma ética de responsabilidade, cuja assimilação situa o diálogo social como o instrumento mais importante na aferição das conseqüências sociais daquelas ações.

A função cognitiva do diálogo social dá suporte à eleição e à ampliação do sentido dos fatos e das normas jurídicas aplicáveis a cada contexto de realidade. Essa apreensão abrangente dos contextos de realidade se completa no diálogo social, uma vez que os processos burocráticos, judiciais ou administrativos são restritivos, porque operam com o

paradigma redutor de complexidades do modelo clássico de racionalidade. Essa mesma perspectiva, pelos mesmos motivos, verifica-se no processo de produção de normas coletivas e na sua aplicação.

A concertação social, como consequência pragmática do diálogo social, pode se configurar sob as seguintes formas:

- a) deliberação do conjunto das instituições participantes acerca de medidas a serem adotadas diante de determinadas situações concretas;
- b) concepção, formulação e execução de programas de ação conjunta, mediante o esforço cooperativo das instituições do trabalho (tripartismo de base), no âmbito das respectivas competências, voltados para a busca da efetividade dos direitos sociais, por meio de medidas ou modos de atuação intercomplementares, diante de situações concretas singulares de reconhecido interesse público, social e coletivo;
- c) implementação e funcionamento de meios não judiciais de resolução dos conflitos, os quais passam a integrar a administração da justiça, em sentido amplo, passando a exigir uma gestão interinstitucional, concertada e discursiva, a fim de se assegurar a harmonia e a coexistencialidade entre a Justiça e os demais meios de resolução de conflitos institucionalizados no sistema NINTER.

Os cidadãos, na condição de administrados e de jurisdicionados, passam a ser reconhecidos na sua condição de sujeito, e não de objeto, da ação pública, uma vez que o diálogo se trava em condições simétricas e entre cidadãos que não se deixam reconhecer como tais, quer na condição de destinatários/afetados, quer na condição de agentes do Poder Público.

Em coerência com o princípio do diálogo e da complexidade, que leva em consideração situações singulares e concretas, sempre em vista do interesse público ou coletivo que as recobre, o diálogo social pode alcançar situações individuais das quais os respectivos sindicatos tornam-se legítimos interlocutores e responsáveis por sua inclusão como tema do diálogo social e, conseqüentemente, por sua apresentação aos agentes do Poder Público partícipes de procedimentos discursivos destinados a esse fim. Essa possibilidade de consideração de casos singulares visa à correção de eventuais resíduos de injustiça originários da ação estatal, bem como de eventuais desvios dos fins sociais da lei interpretados em conformidade com os princípios constitucionais, ou, mesmo, à adequação das ações pública e coletiva a casos singulares, em função de interesses públicos ou coletivos que os transcendam.

- **“Governança” e tripartismo de base local**

A idéia de “governança”, concebida à luz dos princípios da razão dialógica e da complexidade e como conceito operacional do princípio de democracia imanente ao sistema NINTER, tem seus fundamentos jurídicos nos princípios constitucionais da dignidade humana e da cidadania que fundamentam a República e se sustentam no diálogo social. Ela aproxima-se e distingue-se do *tripartismo*. A aproximação se localiza na co-participação das partes interessadas na gestão da organização do trabalho e da administração da justiça em âmbito local e por setor de atividade coletivamente representado como condição de sua realização. Distingue-se dele no sentido de que não se reduz a uma mera participação dos destinatários da ação pública com fins legitimadores do exercício unilateral do Poder Público, não se confundindo também com descentralização ou desconcentração do poder. Na “governança” praticada no NINTER, a convergência entre a autonomia pública (instituições do trabalho) e a coletiva (sindicatos) realiza-se na construção do conhecimento que serve de base ao exercício da ação pública. É, portanto, uma consequência dos pressupostos epistemológicos adotados, o que implica o exercício compartilhado do Poder Público nas suas diversas esferas. Aproveita-se o sentido do tripartismo, mediante sua restrição conceitual para *tripartismo de base local*, para designar que os setores do Poder Público e os sindicatos, que agem localmente, tomam parte dos procedimentos discursivos cognitivos tomados como base para o exercício da ação pública e da ação coletiva. Na idéia de “governança”, compreende-se autodeterminação ontogênica da autonomia pública e coletiva, além da coordenação de suas ações. A ontogenia recíproca significa que tanto as instituições do trabalho como os sindicatos extraem do diálogo os fundamentos cognitivos para o desenvolvimento de suas ações e para o alcance dos respectivos objetivos. A idéia que melhor traduz essa clivagem entre o público e o coletivo é a de *acoplamento estrutural*, em que cada partido do diálogo social conserva a sua autonomia e sua independência funcional, embora possam estabelecer e coordenar suas ações em torno de consensos possíveis.

O *local* (base onde a ação pública e a ação coletiva produzem seus efeitos) constitui elemento indispensável à idéia de democracia integral, uma vez que o diálogo social se produz entre atores públicos e coletivos que se encontram *face to face* diante da realidade concreta e imediata que se lhes apresenta.

O *tripartismo de base local* almeja a persecução da efetividade dos direitos sociais e o equilíbrio das relações de trabalho entre o princípio da valorização do trabalho humano e o da livre iniciativa, por meio da:

- a) integração e a interação entre as instituições do trabalho;
- b) diagnósticação multifacetária da realidade; e
- c) gestão intercategoriaal e tripartite da organização do trabalho e da administração da justiça.

O *tripartismo de base local* que aqui se refere, para cujo exercício o sistema NINTER destina o espaço institucional e multifuncional do Conselho Tripartite, diz respeito aos processos de formação da opinião e das vontades pública e coletiva, no âmbito da escolha e da interpretação dos fatos em seus respectivos contextos, e da escolha, interpretação e aplicação da norma, entre múltiplas alternativas possíveis. O acionamento do diálogo social pode ser realizado por qualquer das instituições interessadas, o que reafirma a idéia de sistema aberto que qualifica o NINTER, ao mesmo tempo em que a garantia de igual respeito e participação é normatizada estatutariamente. As matérias restritas à autonomia coletiva devolvem ao Conselho Tripartite sua composição bipartite originária, com o que se preserva a autonomia e a autodeterminação coletiva.

Nos casos em que tais escolhas se processam mediante o consenso do conjunto das instituições participantes, está-se diante do exercício da “governança”.

- **“Governança” e administração da justiça (justiça coexistencial)**

As ações desempenhadas no NINTER como expressão da autonomia coletiva e com fundamento no princípio da subsidiariedade ativa – uma das vertentes do princípio de democracia integral –, dentre as quais se destacam a edição de normas coletivas e os meios não judiciais de resolução de conflitos disponibilizados pelos sindicatos, também se submetem ao diálogo social e aos consensos daí resultantes. Uma vez mais, dá lugar ao exercício da “governança”. Nesse caso, a busca da consonância entre as autonomias pública e coletiva pela via do diálogo social resulta em consensos que também se incluem no referido conceito, uma vez que a autonomia pública logra cumprir seus objetivos à medida que argumentos de seu interesse são assimilados pelos sindicatos, ainda no âmbito do campo restrito de sua atuação.

Nesse sentido é que se pode construir a harmonia entre os meios judiciais e não judiciais de resolução de conflitos segundo a idéia de “justiça coexistencial”. Essa relação de coexistencialidade é alcançada a partir da inserção da prática da “governança” no âmbito da administração da justiça por meio da técnica do diálogo social entre os sindicatos e o órgão

judicial local. Dessarte, a implementação dos meios não judiciais de resolução dos conflitos no âmbito das relações de trabalho parece ser possível sob o enfoque neoparadigmático da relação entre a Justiça e a sociedade.

Do contrário, a cisão Estado–sociedade conduz à ação isolada de um e de outra, numa relação de perturbação recíproca e de antagonismo, em prejuízo de ambos. Nesse sentido, a reação dos meios estatais aos fracassos das Comissões de Conciliação Prévia não poderá ser jamais conservadora, mas de abertura ao diálogo social e de reconstrução compartilhada do caminho a ser perseguido para o seu fortalecimento.

Como já demonstrado no capítulo anterior, a reversão paradigmática e a aglutinação das instituições do trabalho em torno de políticas institucionais concertadas é que poderá permitir essa evolução. Exatamente por isso o desprestígio dessas Comissões não se verificou nas pouquíssimas experiências autênticas do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. A comprovação da assertiva consta do capítulo 8, que complementa o rol dos casos estudos nesta investigação ao versar sobre os resultados da atuação do NINTER-Patrocínio, já na perspectiva da ética de responsabilidade.

O enfoque neoparadigmático permite a superação de outras dicotomias determinantes de concepções maniqueístas, que, a partir de uma cultura estatocêntrica, vêm a viabilidade da resolução dos conflitos do trabalho exclusivamente por meio da justiça estatal, sem levar em conta que o déficit de eficiência e de legitimidade resultantes da sobrecarga acaba por comprometer, no longo prazo, a sua própria existência, o que também resulta em prejuízo social irreparável, em virtude de a Justiça Obreira deixar de fazer o que poderia e de legitimar sua existência pelo exercício da jurisdição segundo os parâmetros de uma ética de responsabilidade. Isso porque essa perspectiva prioriza a qualidade da jurisdição sobre a quantidade, o que somente é possível mediante a implementação de meios não judiciais de conflito, o que gera como conseqüências secundárias a efetivação do princípio da subsidiariedade ativa e o alívio da sobrecarga de demandas.

A democratização da administração da justiça pela técnica da “governança” prevenirá a dispersão e o desvirtuamento desses meios alternativos e converterá todos os setores envolvidos como co-responsáveis pelo seu sucesso, para se invocar, uma vez mais, também nesse campo, os princípios da ética de responsabilidade.

Na perspectiva dos cidadãos usuários do sistema de resolução dos conflitos, a democratização se opera à medida que se disponibilizam diversos meios e técnicas pelas quais os cidadãos podem buscar resolver seus conflitos, procedendo à escolha daquela, dentre as disponíveis, que for mais adequada à natureza dos conflitos e às circunstâncias em que ele se

verifica. Ela promove uma redução do custo social e material do sistema oficial de resolução dos conflitos, na medida em que os recursos remanescentes poderão ser aportados para outras áreas de elevação da dignidade da pessoa humana, como da Saúde e da Educação.

A conversão cultural é um dos fatores de maior relevância, na medida em que a cultura democrática emergente evolui para uma cultura de massa em que o sujeito e o outro são reconhecidos como tais, e não como “objeto” (partes) da jurisdição, pela substituição da cultura da adversariedade pela cultura do diálogo.

A crítica aos meios não judiciais de resolução dos conflitos, amplamente enfrentada neste capítulo, é feita a partir dos pressupostos da filosofia da consciência e da compreensão formal-positivista do direito. Ela não resiste, contudo, a uma abordagem neoparadigmática. Por ser uma crítica racionalista, não considera os contextos da crise da organização do trabalho e não se refere a contextos de realidade nem às conseqüências sociais da concepção estatocêntrica que a orienta. Trata-se de uma racionalização baseada em parâmetros éticos puramente intencionalistas, que “idealiza” a jurisdição conciliatória e não reconhecem as suas deficiências e os efeitos negativos da massificação das demandas cuja solução conciliada, no mais das vezes, não comporta qualquer possibilidade de controle efetivo por parte do juiz sobrecarregado. A elucidação dessa contradição proveniente da cultura estatocêntrica apóia-se nas investigações de Antônio Álvares da Silva e nas contundentes críticas de Osiris Rocha.

Nesse sentido, detecta-se uma insuperável contradição na mensagem social do “Movimento Nacional pela Conciliação” no âmbito da Justiça do Trabalho. Ele pressupõe que a Magistratura trabalhista ainda não esgotou seu potencial de conciliar conflitos nas demandas que lhe são submetidas. Despreza o fato de que os resultados da conciliação em um contexto de massificação das demandas apontam para a necessidade de uma melhora qualitativa. Contudo, para que esta melhora possa ocorrer, torna-se indispensável o alívio da sobrecarga. A minimização da crítica à qualidade das conciliações judiciais requer um movimento oposto se se tem em mira que a Justiça precisa ser compreendida como um *locus* exemplar de garantia da efetividade dos direitos sociais em sua integralidade. Dessa sorte, os meios judiciais estão, até certo ponto, expostos aos mesmos riscos a que se sujeitam os meios alternativos.

Nessa dimensão, apresenta-se um dilema decisivo quanto à função da Justiça do Trabalho: garantir os direitos sociais ou pacificar as partes? A resposta deverá ser, necessariamente: “Ambas”. Mas a atrofia da primeira é evidente e conduz à conclusão de que

o que se aponta como fator desestimulante dos meios não judiciais de resolução dos conflitos encontra-se enfaticamente presente no âmbito judicial.

Ocorre, assim, que é melhor para a Justiça do Trabalho e para a sociedade que os meios não judiciais existam e sejam encorajados e aperfeiçoados, de sorte que o Poder Judicial assumira o papel relevante a) de absorver, subsidiariamente, a demanda residual em relação a conflitos sociais cujo grau de complexidade e conflituosidade não se adequa àqueles meios; e b) de corrigir eficazmente os erros e desvios cometidos nos procedimentos não judiciais, em lugar de trazê-los para o interior do sistema judicial.

Além disso, a energia despendida pelos magistrados, sem resultados mais efetivos do ponto de vista da celeridade e da integridade dos direitos sociais, no caso da tentativa de absorção de toda a demanda social, mediante o esforço de melhorar os percentuais de conciliação endoprocessual nas circunstâncias analisadas, poderá ser canalizada, em parte, para a realização do diálogo social e para o exercício do papel de mediador dos atores sociais (sindicatos) na implementação, multiplicação e aperfeiçoamento dos meios não judiciais de conflitos. No caso da existência do NINTER, esta política jurisdicional poderá ser desenvolvida, pelas vias do diálogo e da concertação social, pelo Conselho Tripartite.

A disposição do magistrado para esse tipo de mediação integra o sentido da “governança” no âmbito da administração da justiça, que passa a compreender o conjunto dos meios de resolução dos conflitos e a harmoniosa convivência entre eles. Essa dimensão inovadora da atuação da Magistratura corresponde ao exercício de um *ativismo moderado e prudente*, que se equilibra entre o passivismo lógico-formal-positivista e o ativismo exacerbado do direito livre. Permite, ainda, o exercício da cidadania por parte do magistrado que abandona a posição pretensamente neutral diante dos problemas sociais com os quais se defronta no dia-a-dia de suas funções. Operacionalmente, esse ativismo moderado se traduz no conceito de jurisdição comunicativa, que será adiante referenciado.

Uma espécie de “reformismo conservacionista”, orientado pela cultura estatocêntrica, tem procurado agilizar a justiça e absorver a litigiosidade contida e os pequenos litígios mediante restrições procedimentais não estendidas aos “grandes conflitos”. A correção do burocratismo procedimental é necessária e precisa alcançar, igualmente, toda espécie de conflitos. Mas a classificação desses conflitos segundo uma escala de valores pecuniários despreza o fato de que a complexidade das demandas independe de seu valor e de que valores ínfimos podem ter para o cidadão carente de posses valor patrimonial igual ao daquele mais abastado. Além disso, a manutenção da “sofisticação” do procedimento judicial em função do valor da demanda discriminatória, privilegiando o poder econômico, ofende

direitos fundamentais, como o da igualdade, e encerra, no fundo, uma inconstitucionalidade insuperável.

Chega o momento de se pontuar que existe, portanto, uma inequívoca correlação entre a pluralização dos meios de solução dos conflitos sociais e a democracia, no seu paradigma mais recente, que é o do Estado Democrático de Direito. O oferecimento à sociedade de formas mais efetivas de resolução dos conflitos e a participação da comunidade na administração da justiça, na perspectiva do sistema NINTER, revelam-se tão relevantes quanto a mitigação da crise da justiça. Lamentavelmente, o enfoque hegemônico a partir do qual se concentram os argumentos sobre a crise do Judiciário e sua superação é o que procura resolver “o problema da Justiça”, e não o problema da sociedade.

Essa perspectiva democratizadora que aqui se desvela reserva ao Poder Judicial a ocupação do nível superior do sistema geral de composição dos conflitos sociais, buscando a superação da crise pela via da legitimação social da função jurisdicional.

Não sendo este o espaço para o tratamento minudente das formas de compatibilização das técnicas mais comuns de resolução não judicial de conflitos, é preciso apontar os caminhos adotados para a inserção desses meios no âmbito trabalhista, mantendo-se a coerência do sistema de proteção dos direitos sociais e a coexistencialidade dos mesmos com os meios oficiais.

Tais técnicas se resumem à conciliação, à mediação e à arbitragem. Em primeiro lugar, é preciso estabelecer uma gradação na sua implementação, a se iniciar do mais simples ao mais complexo. A institucionalização propugnada pelo sistema NINTER inaugura-se pela conciliação, sendo que a mediação e a arbitragem se reservam para o momento histórico em que a primeira já se tenha consolidado e angariado legitimação (aceitação) social. A conciliação e a mediação não são conceitos equiparáveis, uma vez que a primeira concentra-se nos aspectos objetivos do litígio, enquanto a segunda dá atenção, além destes, aos seus aspectos subjetivos.

Daí que a função do mediador enfatiza o restabelecimento das relações pessoais e das relações sociais perdidas, e por isso requer habilitação mais adequada daquele que se dedica a este mister. A mediação, dessa forma, encerra uma dimensão política mais próxima dos princípios da dignidade humana e da cidadania. Compreende que a manutenção de níveis exacerbados dos conflitos sociais mediante o uso de técnicas não reparatórias das conseqüências sociais dos conflitos constitui um poderoso e invisível empecilho à prosperidade social e à democracia, de modo geral, dado que uma sociedade conflitiva degenera seus níveis de coesão e a capacidade de progresso coletivo. Os meios não judiciais,

ao lado dos meios oficiais, consolidam a democracia numa sociedade sob diversos aspectos, *v. g.*, o exercício da cidadania e do diálogo e a autodeterminação e escolha do procedimento mais adequado à expectativa das partes.

A arbitragem de dissídios coletivos e de dissídios intersindicais não implica restrições acautelatórias dos direitos sociais, dado que a natureza de tais conflitos admite a prática da arbitragem na plenitude de seus princípios, inclusivamente com expressa previsão constitucional, no caso dos primeiros. Já quanto à arbitragem de dissídios individuais, só se pode admitir a espécie arbitragem de direito (e não a arbitragem por equidade), que guarda compatibilidade com os princípios de direito laboral, com as devidas adequações a serem promovidas pela regulação coletiva. São essenciais e indispensáveis os seguintes parâmetros para a sua adoção da arbitragem nos dissídios individuais: a) ser instituída pelos sindicatos mediante negociação coletiva; b) ser adotada sob a modalidade “arbitragem de direito” (obediente ao princípio da legalidade dos direitos reivindicados); c) ser limitada aos direitos patrimoniais; d) vedar a inserção de cláusulas compromissórias nos contratos de trabalho; e) assumir o compromisso arbitral firmado com assistência sindical; e f) disponibilizar um Conselho de Arbitragem contemplando árbitros nomeados pelos próprios sindicatos e sob sua responsabilidade disponibilizados à escolha das partes.

O reconhecimento da exclusividade, da legitimidade e da titularidade exclusiva dos sindicatos para regular e implementar os meios não judiciais de resolução dos conflitos no âmbito das relações de trabalho decorre do princípio constitucional que estabelece a responsabilidade dos sindicatos na defesa dos direitos e dos interesses individuais e coletivos das respectivas categorias. Essa compreensão dá concreção ao princípio de democracia na vertente em que ela se define pelo princípio da subsidiariedade ativa, e por isso mesmo a implementação dos meios não judiciais pelos sindicatos insere-se no âmbito de abrangência do diálogo social e da concertação, por incurrir-se no sentido abrangente de “governança” também aplicável no campo da administração da justiça.

- **Conceitos operacionais dos princípios de “governança” e da subsidiariedade ativa**

A intercomplementaridade entre os conceitos de “governança” e de subsidiariedade ativa carece de instrumentos conceituais capazes de delimitar o sentido de cada ação e de assegurar-lhe a juridicidade e os elementos necessários à condução da ação, dado que o conhecimento e a ação são indissociáveis. A explicitação dos paradigmas a partir dos quais se passa a compreender o princípio de democracia que orienta o sistema NINTER e dos

conceitos político-constitucionais que lhe dão concreção requer ainda a criação e a elucidação de conceitos operacionais clarificadores da interatividade entre as ações pública e coletiva. Tais conceitos estão a serviço da idéia de que a realização do princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, erigido a partir da inovação paradigmática preconizada nesta investigação, implica a interação entre as instituições do trabalho e os sindicatos nos procedimentos de gestão da organização do trabalho e da administração da justiça, por setor de atividade econômica coletivamente organizado, segundo o conceito de “governança” local, tendo por objetivo último a busca da efetividade da legislação trabalhista.

Uma vez estabelecidos os conceitos instrumentais do sistema (“governança”, “subsidiariedade ativa”, “diálogo social”, “concertação social”, “tripartismo de base” e “Conselho Tripartite”/Interinstitucional), tornam-se relevantes a elaboração e a reconstrução de conceitos operacionais por meio dos quais se concretizam as práticas democráticas baseadas na idéia da democratização dos processos cognitivos das ações pública e coletiva. Assim, os conceitos de ação pública comunicativa, ação coletiva comunicativa, programas interinstitucionais de excepcional interesse público, negociação coletiva e regime trabalhista especial se explicitam no nível mais baixo de abstração e, por isso mesmo, imediatamente conectados com a ação.

- **Ação pública comunicativa**

A ação das instituições públicas do trabalho, comprometida com a adoção do paradigma da razão dialógica e do pensamento complexo (complexidade) e decorrente da disposição para a busca consensual e cooperativa da verdade e da correção, em procedimentos discursivos de formação da opinião e da vontade, inclui-se no conceito de ação pública comunicativa (APC). Em termos pragmáticos, ela decorre do reconhecimento e da constatação neoparadigmática de que as ações isoladas de cada uma das instituições que integram o conjunto das instituições do trabalho que atuam localmente e sobre uma mesma situação-problema inserida no mesmo contexto exige ações coordenadas por uma racionalidade capaz de conferir-lhes coerência, eficiência, eficácia e efetividade. A ação pública comunicativa envolve as relações institucionais entre as entidades do trabalho e os sindicatos constituintes do NINTER, no âmbito do Conselho Tripartite. Ela distingue-se do diálogo social, porque esse constitui-se em técnica por meio da qual aquela se realiza. A APC visa à implementação de políticas institucionais orientadas para o maior alcance possível da

efetividade da legislação trabalhista e é desencadeada por iniciativa do Poder Público e das instituições do trabalho que atuam localmente. Incluem-se nos objetivos da APC: a) submeter os programas de ação das diversas instituições do trabalho ao diálogo social; b) providenciar a elaboração dialógica do conhecimento acerca da situação-problema a ser enfrentada e dos contextos de realidade em que tais programas se inserem; c) levar em conta os pontos de vista e o ângulo de visada dos destinatários (afetados) da ação pública; e d) perquirir acerca do modo mais adequado de aplicação das normas às quais se pretende dar maior efetividade.

A ação pública comunicativa se constitui na linguagem. Administradores e administrados, e decisores e jurisdicionados buscam o consenso em torno de proposições assertóricas consensuais legitimadas pelo reconhecimento de sua validade por parte de todos os participantes capazes de traduzir lingüisticamente a realidade considerada e de levar adiante programas de ação em relação aos quais o Poder Público poderá contar com a adesão cooperativa dos seus destinatários (representados pelos sindicatos). A instauração do procedimento discursivo no Conselho Tripartite do NINTER pressupõe uma prática da argumentação que implica o reconhecimento, a cada um dos participantes:

- a) do direito de participação nos discursos de todo “sujeito capaz de falar e de agir”;
- b) do direito à problematização de qualquer asserção;
- c) do direito de introduzir no discurso qualquer asserção;
- d) do direito de manifestação de atitudes, desejos e necessidades; e
- e) da ilicitude de qualquer coerção interna ou externa impeditiva do exercício dos direitos acima reconhecidos.

A busca do modo mais adequado de aplicação da lei tem em consideração: os contextos de realidade, considerados em sua complexidade e singularidade irrepetíveis; o compromisso do Poder Público com o princípio da ética de responsabilidade; a potencialização da ação pública, visando a ações de efeitos massivos e coletivos em substituição a uma concepção individualista da ação pública; o exercício compartilhado e cooperativo do Poder Público; a instauração de procedimentos cognitivos de suporte à ação pública; a formulação de programas de atuação conjunta entre as instituições do trabalho e os sindicatos; a coordenação das ações do conjunto das instituições do trabalho acerca de um mesmo problema; e o direcionamento da ação pública para o enfrentamento dos problemas específicos de cada setor de atividade.

A ação pública comunicativa, nesses termos, enfatiza a democratização dos procedimentos cognitivos que a antecedem. Ela poderá assumir, por outro lado, um caráter suasório quando o diálogo social que a veicula, além da função cognitiva, destinar-se também ao chamamento do apoio dos sindicatos para a cooperação na formulação e na execução de programas de ação criados para dar efetividade aos direitos sociais em situações de ofensa massiva direitos fundamentais da pessoa do trabalho, como as que põem em risco a integridade física e moral do trabalhador ou atingem direitos coletivos, homogêneos ou difusos no âmbito das categorias representadas pelos sindicatos constituintes do NINTER. A ação comunicativa suasória poderá, em caso de políticas institucionais que assim estabeleçam, preceder sempre à ação pública punitiva e sancionatória.

- **Ação coletiva comunicativa**

A ação coletiva comunicativa (ACC) é o conceito operacional que dá concreção à idéia da autodeterminação coletiva (autonomia coletiva) compreendida à luz do princípio da subsidiariedade.

Dessarte, a ação sindical, assim como a ação pública, também passa a valer-se do diálogo social como forma de estabelecer consensos locais mínimos acerca da compreensão do sentido e da extensão do princípio da autonomia coletiva e, sobretudo, da negociação coletiva e do poder normativo sindical. Do mesmo modo que a ação pública comunicativa, ela direciona-se para o alcance de consensos interinstitucionais relativamente ao exercício da autodeterminação sindical nos aspectos em que ela é exercida na zona limítrofe de interseção entre as competências da autonomia pública e as da autonomia coletiva. É no campo da autonomia coletiva que mais se exige o emprego do diálogo social entre os sindicatos e as instituições do Poder Público (razão discursiva) para o conhecimento recíproco das possibilidades a ela inerentes e de sua harmonização com os princípios da autonomia pública. Ela se justifica sobretudo no campo em que se atribui à negociação coletiva as funções instrumentais de suprir “ausências normativas” e de promover a adequação da legislação trabalhista aos contextos de realidade singulares e complexas, e de regular compromissos intersindicais concernentes à participação dos sindicatos na gestão da organização do trabalho e da administração da justiça nos respectivos âmbitos de representação. Enfim, a ação coletiva comunicativa tem lugar mais enfático na definição de procedimentos, no monitoramento e na garantia das condições de coexistencialidade entre os meios não judiciais e judiciais de resolução dos conflitos.

- **Programas interinstitucionais de especial interesse público, social e coletivo**

Independentemente de provir da ação pública comunicativa ou da ação coletiva comunicativa, os *programas interinstitucionais de especial interesse público, social e coletivo* (PRINESP) correspondem a mais um conceito operacional do sistema NINTER. Aqui se focaliza o resultado do diálogo social a propósito da ação pública comunicativa ou da ação coletiva comunicativa, quando dele emergem programas de ação que reúnem o compromisso de cooperação na sua execução por parte das diversas instituições locais, movidas pelo consenso estabelecido no sentido de que a questão a ser enfrentada encerra, simultaneamente, um interesse coletivo, público e social.

Ilustrativamente, pode-se vislumbrar a situação em que ocorre a provocação de instauração do diálogo social perante o Conselho Tripartite por iniciativa de qualquer das instituições locais (sindicatos ou instituições do Poder Público locais). Nesse caso, a abertura do procedimento discursivo destina-se à tematização de uma questão trabalhista local reconhecida como relevante. O consenso interinstitucional em torno de um determinado diagnóstico local pode conduzir, por intermédio da técnica da concertação social, o conjunto das instituições que atuam localmente a conceber programas de ação interinstitucionais abrangentes, visando à efetividade das normas relativas à matéria tematizada e à reversão do quadro diagnosticado. De resto, o objetivo de tais programas de ação comuns pode ser, dentre outros, o de alcançar o máximo de efetividade das normas de proteção à saúde e à segurança do trabalhador em um determinado segmento, em um conjunto de empresas ou em uma única empresa.

- **Regime trabalhista especial**

O *regime trabalhista especial* (RTE), *temporário ou definitivo*, compreende a possibilidade da construção de formas não ortodoxas de aplicação da legislação mediante a construção criativa, em procedimentos discursivos interinstitucionais instaurados no Conselho Tripartite, de formas de se conceder tratamento excepcional, por parte dos sindicatos e do Poder Público, de situações-problema que se possam consumir em conseqüências sociais cujos resíduos de injustiça atinjam parte ou o conjunto de toda uma comunidade.

Trata-se de *regime* que se estabelece em favor de empresas de boa-fé em situação de crise proveniente de fatores conjunturais cuja atividade seja reconhecida pelo conjunto das instituições do trabalho locais partícipes do diálogo social como atividade de interesse público, social e coletivo relevante. A comunhão de esforços institucionais justifica-se, *v. g.*,

como modo de evitar o encerramento de atividades empresariais e o aumento do desemprego. Eis uma das possibilidades mais enfáticas de concreção dos referidos paradigmas e do cumprimento dos fins sociais da legislação trabalhista, bem como de expressão de respeito aos princípios constitucionais superiores da dignidade humana, da cidadania, da valorização do trabalho e da livre iniciativa e da busca do (pleno) emprego. Além disso, o RTE tem lugar quando a burocracia rotineira e ortodoxa das instituições, em vez de promover os valores constitucionais de justiça, deixa rastros de injustiça social não almejados pela ordem jurídica e não compreendidos no projeto de sociedade inscrito na Constituição Federal.

Ilustrativamente, pode-se imaginar o caso de uma empresa, ou de um conjunto delas, cujos titulares não tenham praticado dolo ou culpa, abuso de poder e atos contra a lei ou contra os estatutos. A essas circunstâncias, acrescenta-se-lhes uma relevante função socioeconômica na comunidade. Mas, por contingências de mercado, incorrem em situação prefalimentar iminente. Se o desaparecimento da empresa fizer antever a iminência de prejuízos coletivos para os trabalhadores envolvidos e de desequilíbrio socioeconômico local ou regional, qualquer um dos sindicatos ou das instituições locais poderá propor ao Conselho Tripartite a concertação social de formas alternativas de assegurar o cumprimento dos direitos dos trabalhadores e de aplicação da lei mediante a adoção de RTE quando a adequação da questão trabalhista à situação de crise puder contribuir para a sua superação, para a manutenção de postos de trabalho e para a preservação do empreendimento, de modo que a empresa possa retornar à normalidade e seguir cumprindo a sua função social.

O estudo de caso da “Empresa Irmãos Okubo” (Capítulo 3) tipifica exemplarmente um desses casos difíceis (*hard case*). Mereceria, pois, um esforço dessa natureza antes do exaurimento da atividade econômica e do fim de milhares de postos de trabalho. Trata-se, enfim, da situação dramática de uma empresa de pequeno empreendimento que se transformou em uma vigorosa atividade econômica, capaz de contribuir para a prosperidade regional e para a prosperidade de milhares de famílias de trabalhadores ou longo de quarenta anos (cf. Capítulo 3). A criação do NINTER na região não veio a tempo de reverter o ocaso da referida atividade econômica.

O exercício da ação pública comunicativa no caso do regime especial trabalhista instaura-se mediante a iniciativa dos sindicatos NINTER, e nela se levantam, analisam e submetem-se à “deliberação” (concertação) das instituições participantes tanto os critérios de classificação do caso em singular e como caso de interesse público ou coletivo. Além disso, superada a primeira etapa da admissibilidade do caso como um exemplo de relevante interesse público, submetem-se à apreciação dos participantes as providências gerais a serem adotadas

pelas instituições do trabalho na situação particular sob exame, as quais devem preservar a integridade e a incolumidade dos direitos sociais.

A conformação desse conceito operacional na teoria dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista faz desdobrar para dentro das categorias sindicais os efeitos do princípio de democracia integral. Com efeito, ele exige a democratização das relações internas entre a direção dos sindicatos e os membros da categoria representada, fazendo-os abrir as portas para conhecer seus problemas específicos e encaminhar soluções viáveis para casos concretos enquadráveis no RTE, incluindo-o como temática do diálogo social e da concertação social levada a efeito no Conselho Tripartite do NINTER.

Nesses termos, as autoridades do Trabalho locais e os sindicatos, num exercício de autodeterminação, de emancipação e de cidadania, sentem-se capazes de discernir modos adequados, eficazes e efetivos de aplicação das normas trabalhistas, a fim de preservar a harmonia entre os princípios superiores de valorização do trabalho e de garantia dos direitos sociais e o princípio de ordem econômica. Trata-se da persecução criativa, nos limites da ordem jurídica, de novas formas de assegurar ao trabalhador condições dignas e garantias sociais melhores ou, no mínimo, equivalentes às daqueles que logram proporcionar, no âmbito do modelo tradicional formal. Para tanto, é necessária a ousadia dos agentes locais no sentido da autodeterminação e do exercício das competências públicas em sua plenitude, mediante a conjugação dos princípios de “governança” e da subsidiariedade ativa.

O RTE deve obedecer aos seguintes critérios de legitimação:

- a) atendimento do espírito de proteção trabalhista que informa a ordem jurídica;
- b) satisfação dos setores envolvidos e os ganhos sociais das medidas;
- c) ausência de prejuízo às partes, à autonomia coletiva e à autonomia pública;
- d) atendimento dos “fins sociais da lei”;
- e) fruto do consenso e da concertação social alcançados no diálogo social em que tenham tomado assento o conjunto das instituições públicas do trabalho que atuam localmente, os sindicatos das categorias envolvidas e os destinatários da medida;
- f) garantia da incolumidade e integridade dos direitos sociais;
- g) reconhecimento por parte do conjunto das instituições do trabalho locais da existência de interesse público, coletivo e social na busca de solução excepcional para o caso concreto considerado;
- h) existência de transparência e de publicidade dos motivos, do conteúdo e dos fundamentos do regime trabalhista especial; e

- i) participação no diálogo social e na concertação social destinada à adoção do RTE de representantes das instituições do Trabalho locais, sendo indispensáveis a do magistrado, do auditor fiscal e do procurador do trabalho, competentes para atuar no setor de atividade em que se atua o NINTER.

O RTE atende ao princípio da complexidade, que atenta para o singular, sem perder de vista a concepção sistêmica do direito a ser aplicado e da realidade, considerada em sua concretude. Promove-se constante recurso entre o abstrato e o concreto, e resgatam-se os casos em que estejam presentes interesses sociais, coletivos e públicos. Igualmente, realizam-se os princípios da ordem constitucional nos casos em que da aplicação formal da lei resultem resíduos de injustiça agravadores das condições do trabalhador e do empreendedor, e contrariem os princípios constitucionais dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Nessa perspectiva, a democratização da organização do trabalho propugnada pelo sistema NINTER se realiza também pela atenção a cada situação, a cada contexto, a cada cidadão cuja problemática possa ser assumida como portadora de interesse social, coletivo e público. Uma vez mais, o princípio dialógico e paradigmático da complexidade introduz novo modo de se visualizar a relação indivíduo *versus* sociedade, e a relação sociedade *versus* Estado. Nesse caso, o princípio democrático reconhece que o indivíduo e a sociedade, a sociedade e o Estado se constituem reciprocamente e de modo interdependente. É por isso que uma situação específica e singular passa a ter relevância, na medida em que ela encerra um interesse público ou coletivo. A existência de uma empresa cumpre uma função social, porque produz bens e serviços, proporciona ocupação a trabalhadores e contribui para o desenvolvimento socioeconômico da comunidade local. Por isso, quando em crise, mas age de boa-fé, é objeto de atenção dos sindicatos e do Poder Público, segundo os princípios da ética de responsabilidade.

Essa dimensão eleva ao paroxismo o princípio democrático quando reconhece que a dignidade de um único cidadão cuja ação reverte em benefício da sociedade não é menos valiosa do que a dignidade abstratamente reconhecida a todos os cidadãos, seja ele empregado ou empregador. A abstração indispensável a todo conhecimento compartilhável não opera aqui, à luz do pensamento complexo, para ignorar a realidade, para anular o concreto, o real, o uno, o particular. Muito ao contrário, o pensamento complexo insere a realidade na dinâmica da produção do conhecimento que orienta a ação, como parte indispensável da sua construção e da sua aplicação.

- **Negociação coletiva concertada e permanente**

A *negociação coletiva* não mais pode mais ser compreendida como mero resultado de uma negociação sindical tendente a regular direitos coletivos e condições de trabalho, na concepção estreita da exegese lógico-formal-positivista das regras que a regem. Como expressão plena da autonomia coletiva, ela se põe a serviço de todas as vertentes de autodeterminação coletiva e de exercício compartilhado do Poder Público segundo os princípios de “governança” e de subsidiariedade. À criação do sistema NINTER pelos sindicatos corresponde imediatamente a instauração de um *estado permanente de negociação* entre os sindicatos signatários orientado para a elaboração do “estatuto coletivo autônomo” das categorias envolvidas, o qual se vai configurando paulatinamente: pela criação de normas coletivas inéditas, pela correção de antinomias e suprimento de anomias oriundas de ausências normativas deixadas pelo legislador e pela edição de normas coletivas interpretativas de normas legais, visando à adequação destas aos contextos de realidade concretamente considerados.

A concreção do princípio da adequação (GÜNTHER, Klaus. *The Sense of Appropriateness*. New York: State University of New York, 1993, *passim*) constitui relevante instrumento de efetivação do princípio de democracia que orienta o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, na medida em que reconhece, promove e exercita a descentralização dos centros de atribuição de sentido às normas legais, promovendo-lhes a coerência, a aplicabilidade e a efetividade em contextos de realidade complexos, singulares e irrepetíveis.

Essa dinamicidade e a flexibilidade que se atribui aos procedimentos da negociação coletiva são também coerentes com a concepção neoparadigmática aqui desenvolvida. Por eles os sindicatos são autorizados a “reagir” diante de situações de “emergência” e a desencadear reações positivas e imediatas para o seu contorno sem os entraves da burocracia e da demora dos procedimentos tradicionais.

A negociação desencadeada para promover a adequação da legislação à realidade, o suprimento de lacunas normativas e a correção de antinomias normativas, considerando-se os contextos singulares e complexos do setor de atividade envolvido, justifica a instauração de procedimentos discursivos (ação coletiva comunicativa) para prevenir conflitos entre a autonomia pública e a autonomia coletiva.

A abertura desses procedimentos dialógicos prévios constitui estímulo da negociação coletiva como meio de enfrentamento de questões trabalhistas locais, bem como

de prevenção dos conflitos coletivos e individuais do trabalho relativos ao setor de atividade a que se refere o sistema NINTER. O aproveitamento da experiência dos setores públicos pelos sindicatos na preparação da negociação coletiva e na pontuação dos problemas (e suas causas) a serem enfrentados contribui decisivamente para o aprofundamento da compreensão da questão trabalhista e para a busca de formas criativas de solução para os mesmos. Assim é que na ação coletiva comunicativa a experiência dos setores públicos é disponibilizada em proveito dos sindicatos, ao mesmo tempo em que na ação pública comunicativa inverte-se a equação para que a experiência do mundo da vida cumulada pelos sindicatos seja disponibilizada em favor das instituições/autoridades do trabalho, que, ao assimilá-la, tomam-na como referência nos processos cognitivos que servem de suporte à decisão pública.

O poder normativo inerente à autonomia coletiva constitui-se num poderoso instrumento de democratização da organização do trabalho se potencializada pela implementação da *ação pública comunicativa* e da *governança*, as quais pressupõem o compartilhamento não somente do exercício do Poder Público, mas, sobretudo, de responsabilidades sociais (ética de responsabilidade).

Nesse estágio, é possível alcançar a dimensão do conceito de *negociação coletiva concertada e permanente (NCCP)*, por cujo intermédio a negociação coletiva passa a ser compreendida e praticada como instrumento de gestão da organização do trabalho e da administração da justiça em todos os casos em que os sindicatos entendam pertinente a normalização de compromissos firmados entre si resultantes de sua adesão a concertações e programas interinstitucionais entabulados perante o Conselho Tripartite. Como é claro, tais normas coletivas são vinculantes apenas dos sindicatos signatários.

Segundo esse conceito operacional do princípio de democracia ínsito ao sistema NINTER, a negociação coletiva pode, por vezes, assumir o *status* de instrumento de “governança”, adquirindo a dupla dimensão de materializar e juridicizar os programas de ação “decorrentes dos “diálogos sociais” e de “concertações sociais” concernentes às ações comunicativas (pública e coletiva). Essa noção é determinante para atribuir um lugar estratégico à negociação coletiva no enfrentamento de conjunturas econômicas mutantes e complexas (ROBORTELLA, Luiz C. Amorim. Prevalência da negociação coletiva sobre a lei. In: *Revista LTr*. São Paulo, n. 10, v. 64, p. 1237-1243, out. 2000, *passim*). Vale dizer, “como instrumento (subsidiário e setorial) de gestão e direção da sociedade”, sempre subordinado ao direito estatal (ROBORTELLA, Luiz C. Amorim. *O moderno Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1994, p. 37). Dessarte, como instrumento de promoção do equilíbrio entre o

desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social local/setorial, à negociação coletiva se pode atribuir:

- a) uma função gestional, administrativa, executiva, integrativa e complementar, além de regulamentar;
- b) a condição de instrumento de viabilidade do funcionamento concreto da empresa, levando em consideração a situação “global da economia” e a situação da empresa, por meio da adoção de RTEs;
- c) instrumento de elevação do nível de competitividade das empresas; e
- d) instrumento de “ajuste e adaptação do salário” conforme a conveniência e necessidades singularmente consideradas (VASCONCELOS, *A função dos conselhos*, 2002, p. 612).

Contudo, não se pode deixar de registrar que a recíproca influência entre sindicatos e o Poder Público se verifica a partir de uma relação discursiva simétrica e do ponto de vista preponderantemente *epistêmico*. Nesses termos, a ação pública comunicativa *suasória* (cf. 7.5.1), que não tem função coercitiva, restringe-se a discursos relativos à observância dos direitos sociais e limita-se ao raio de ação do “diálogo social” e da “concertação social”. Ela se apresenta como uma estratégia anterior à execução de ações públicas coercitivas unilaterais, não discursivas, reservadas às competências institucionais e prerrogativas das instituições do trabalho sempre que as portas do diálogo social se fecharem.

A negociação coletiva que se coloca a serviço da “governança” passa a ser também um instrumento de enfrentamento de crises econômicas ou, mesmo, de restauração da governabilidade em situações excepcionais (entenda-se aqui como a recuperação da credibilidade e da legitimidade das instituições do trabalho), conforme os desenvolvimentos teóricos presentes nos estudos realizados por Miguel Rodriguez-Piñero e Sargadoy Bengoechea, e, no Brasil, por Luiz Carlos Amorim Robortella (ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. Sindicato, desenvolvimento econômico e direitos sociais. Curitiba: *Revista de Direito do trabalho*, n. 57, 1997) e por Amauri Mascaro do Nascimento (NASCIMENTO, Amauri Mascaro do. A reforma vista pelos juristas do trabalho: no âmbito da Justiça do Trabalho, *in*: PRADO, *Reforma trabalhista: ...*, 2001, p. 265), preconizando este último uma terceira via de equilíbrio para o Direito do Trabalho, de sorte que se concebe um Direito do Trabalho voltado para a coordenação dos interesses entre o capital e o trabalho, voltado para o atendimento das necessidades do trabalhador (efetividade dos direitos sociais) e para a realização das possibilidades econômicas do empregador.

A intensificação do uso multifuncional das convenções e acordos coletivos, na perspectiva neoparadigmática da democratização, torna mais complexos os processos negociais coletivos, o que aumenta a importância de possíveis consensos interinstitucionais prévios quanto à juridicidade/constitucionalidade de normas coletivas cujo conteúdo seja controvertido.

A teoria acerca dos limites e da extensão da negociação coletiva em que se sustenta a configuração multifuncional que o sistema NINTER lhe atribui equilibra-se entre o *reacionarismo-autoritário-estatocêntrico* e a *hegemonia da autonomia coletiva* sobre a autonomia pública. Concretamente, podem-se tomar como parâmetro delimitativo da ampliação multifuncional da negociação coletivo no sistema NINTER os seguintes parâmetros limitativos da autonomia coletiva que não excede:

- a) as normas constitucionais instituidoras dos direitos fundamentais do trabalhador;
- b) as leis constitucionais regulamentadoras de direitos estabelecidos na constituição;
- c) a legislação ordinária destinada a preservar os direitos concernentes à proteção da dignidade, da integridade física e moral do trabalhador, da saúde e segurança do trabalhador e do trabalho do menor.

- **Jurisdição comunicativa: ativismo moderado e prudente**

O conceito de jurisdição comunicativa (JC) presta-se à elucidação da complexa questão da participação do Poder Judicial, do magistrado do trabalho, nas atividades locais concernentes à prática da “governança”, do diálogo social, da concertação social, da ação pública comunicativa e da ação coletiva comunicativa. A questão da interseção entre a democracia e a epistemologia se revela em toda a sua complexidade quando se tem em conta de consideração a *ação pública* jurisdicional.

O modelo político autoritário bem se aliou ao modelo de racionalidade monológico clássico e eliminou de sua consideração a perspectiva dos destinatários (afetados) e a realidade concreta. A crise do modelo de racionalidade da filosofia da consciência e da ciência moderna (assimilada pela ciência jurídica) atinge em cheio a prática jurisdicional, na qual se pontuam como problemas cruciais o da especialização e o da predominância do modelo racional-individualista-lógico-formal no exercício da jurisdição.

A idéia da apropriação do fundamento último do direito por parte do Poder Judicial impõe uma epistemologia autoritária, abstrata e divorciada da realidade, o que constitui o principal fator explicativo do afastamento desse Poder da sociedade e da realidade em que ele se insere. A isso correspondente a idéia de certeza jurídica estacionária do paradigma da consciência, em nome da qual se impõe o sacrifício dos contextos, da singularidade e da especificidade de cada realidade considerada em favor das padronizações jurisprudenciais, cujo ápice de sua exacerbação encontra-se na idéia da *súmula vinculante*, a qual se utilizada como instrumento de políticas autoritárias e centralizadores constitui-se em grande perigo para a legitimação do Poder Judicial contemporâneo.

O atomicismo e a fragmentação do objeto do conhecimento, aliados ao normativismo oriundo da crença da ciência na estabilidade do mundo e na sua regência por leis eternas e simples, e à crença de que a soma das partes é igual ao todo, condicionam a assimilação do paradigma individualista que domina o direito. Por seu intermédio, acredita-se na atuação jurisdicional em cada caso individual, em cada processo em que se conhece do dissídio entre os indivíduos e em que se alcança o escopo da ordem jurídica e do direito, e promove-se a justiça.

O objetivismo da ciência moderna contagia o objetivismo juridicizado, por cujo intermédio se crê no afastamento do intérprete e do aplicador da lei da dimensão ética do ato de conhecimento em que se fundamenta a prática jurídica. Tal crença induz a uma ética intencionalista, que não responde pelas conseqüências sociais do ato jurisdicional, nem pelos resíduos de injustiça que dele emergem. Por isso é que os fatos revestem-se de pouca importância na prática jurisdicional, não recebendo maior atenção senão na busca de fatos típicos que se possam enquadrar (amoldar) no quadro fático hipoteticamente previsto na norma, de tal sorte que a atenção que se dá aos dados da realidade “objetiva” não vai além dos dados fragmentários e descontextualizados tomados como mero substrato da operação subsuntiva, e não para atender aos fins constitucionais e sociais da ordem jurídica infraconstitucional. A visão finalística e construtivista da ordem jurídica para o corresponde à perspectiva neoconstitucionalista do estado democrático de direito contemporâneo.

A absorção dos paradigmas da razão dialógica e da complexidade na prática jurisdicional implica uma reversão profunda na concepção do direito e da prática jurisdicional. Na perspectiva neoconstitucionalista, a jurisdição não pode mais volver somente para o passado. Não se trata mais do acertamento do passado segundo uma vontade fantasmagórica do legislador, da lei ou de qualquer fonte ficção personificadora de representação racionalizadora empiricamente inexistente na qual se busque o sentido da

norma. A jurisdição neoconstitucionalista está necessariamente comprometida com o futuro, na medida em que está obrigada a ajudar a construir o projeto de sociedade inscrito na Constituição.

Toda solução de conflitos precisa, desde 1988, atender a este escopo. Daí porque a dimensão ética da jurisdição deixa de ser a da ética intencionalista, mas a da ética de responsabilidade. A relativização do saber devolve ao juiz a responsabilidade pelo sentido que atribui à norma e aos fatos com que opera. E, mais do que isso, a responsabilidade pela escolha dos fatos e das normas entre múltiplas alternativas é também intransferível. Logo, na perspectiva de uma crítica neoparadigmática da jurisdição, a persistência da racionalidade da filosofia da consciência e da ciência moderna na prática jurisdicional tende a transformá-la num autoritarismo epistemológico irremediável, dada a definitividade das conseqüências da ação judicial.

A razão dialógica e a complexidade impõem à jurisdição uma ética de inteligibilidade compatível com a ética de responsabilidade. Isso significa que a comunidade dos destinatários (afetados) pela jurisdição precisa contar com canais de participação em procedimentos discursivos nos quais ela possa concorrer para a construção do conhecimento em que se baseia o ato jurisdicional.

O princípio da complexidade revela contundentemente a insuficiência do modelo procedimental-formal do processo clássico. Ele serve a uma concepção não emancipatória, e não construtiva, do direito, que, nesse caso, permanece comprometido como uma visão estática de uma prática jurídica voltada para o passado, com a função exclusiva de estabilizar expectativas e de eliminar conflitos sociais independentemente das conseqüências sociais resultantes do modo como tais conflitos são resolvidos.

Ocorre que no Estado Democrático de Direito, o direito tem uma função emancipatória, como se denota dos fundamentos da República brasileira e de todo o capítulo dos direitos fundamentais. A razão não sendo mais monológica, a realidade não sendo mais fragmentada e retalhada em partes desconectadas entre si, os processos cognitivos de que dispõe o magistrado para decidir para o futuro e em direção ao projeto de sociedade erigido na Constituição são de todo insuficientes.

A dialética estabelecida no contraditório é de todo insuficiente para contextualizar o conflito, porque se realiza na perspectiva individual das partes e nela não se pode tematizar o “restante” de realidade deixado de fora do processo e que é decisivo para a antevisão e para a avaliação das conseqüências sociais do ato jurisdicional, bem como para a avaliação de seus resultados e de sua correspondência com os objetivos traçados na Constituição. Com efeito, a

crise fatídica do racionalismo (filosofia da consciência) e do cientificismo jurídico que preside o exercício da jurisdição resulta em deslegitimação da justiça e da jurisdição.

Do ponto de vista epistêmico, a inserção da Poder Judicial no diálogo social é indispensável à democratização da jurisdição. Pelo diálogo social é que o magistrado poderá compensar as limitações epistêmicas da estreita via do processo. No Estado Democrático de Direito, a jurisdição não é ilimitada e a escolha de um fundamento contrário aos princípios que informam o projeto de sociedade inscrito na Constituição em detrimento de outro que atenda a este escopo é inconstitucional. Também não é possível qualquer juízo de valor normativo ou realístico que não leve em conta a situação concreta do jurisdicionado e os respectivos contextos de realidade. Por isso, cada ato jurisdicional obriga à realização de juízos de adequação nos termos de teorias como a de Klaus Gunther.

Por outro lado, as idéias de coexistencialidade entre os meios judiciais e não judiciais de conflito remete o magistrado ao âmbito da “governança”.

Essas duas dimensões de vinculação da jurisdição com os contextos de realidade em que ela é praticada invoca a idéia da inserção da jurisdição no diálogo social e na concertação social que se institucionaliza por intermédio do sistema NINTER.

O magistrado, ao adotar políticas jurisdicionais inclusivas do “diálogo social” e da “concertação social” entre a Justiça local e as entidades de representação da sociedade civil na prática judiciária (cf. 7.4.1), passa a praticar o que aqui se designa por “jurisdição comunicativa”, numa dimensão neoparadigmática, podendo se admitir assim a assimilação desse conceito como expressão do princípio de democracia integral na jurisdição. Nesse sentido, todos os parâmetros que norteiam as ações pública e coletiva comunicativas se estendem à jurisdição particularizando-se na idéia de uma jurisdição comunicativa que abrange o aspecto epistemológico da jurisdição, e o aspecto da gestão da administração da justiça local, refletindo a dimensão da “governança” e da subsidiariedade ativa no âmbito da jurisdição.

A dimensão epistêmica se verifica na medida em que o diálogo social oferece ao magistrado uma “cosmovisão” contextual e setorial/local ampliada, capaz de permitir a ampliação do sentido “dos fins sociais da lei” e da concreta tradução do projeto de sociedade constitucionalmente estabelecido a partir de diagnósticos que levam em conta a perspectiva coletiva e, até mesmo, a das demais instituições do trabalho que atuam localmente. As pré-compreensões que se acrescerão àquelas que já integram o patrimônio passado do magistrado são determinantes para a fixação de critérios de seleção, dentre múltiplas alternativas

possíveis, dos fatos e das normas jurídicas e do sentido que se lhes atribuirá no ato “subsuntivo”, bem como da escolha dos *referenciais de atribuição de sentido* a ambos.

A adesão do magistrado ao diálogo social amplia os processos cognitivos dos contextos de realidade em que exerce a jurisdição e passa a incluir no substrato das pré-compreensões que ele constrói casuisticamente a idéia de justiça com que profere suas decisões ou executa atos jurisdicionais, por ter acesso a argumentos de justiça e de realidade plausivelmente expostos pelos destinatários/afetados pela ação pública nos procedimentos discursivos relativos à prática da “governança”, pública e coletiva comunicativas. A jurisdição comunicativa constitui-se num passo indispensável para o exercício de uma jurisdição situada e socialmente contextualizada.

A abertura político-epistemológica do órgão judicial desde a criação do NINTER passa a contar com espaços institucionalizados (Conselhos Tripartites) antes inexistentes, os quais estabelecem, normativamente, as condições de possibilidade de uso desse espaço e de preservação da imparcialidade do magistrado e as regras de acesso e de procedimentos, além da explicitação das condições de possibilidade e da garantia de transparência e publicidade necessárias à sua eficácia, legitimação e credibilidade.

À falta do NINTER, o próprio magistrado poderá instituir Conselhos de Administração de Justiça (CAJ) anexos ao órgão judicial destinados à prática do diálogo social e da concertação social. Tais Conselhos, embora não vinculados, obviamente, à estrutura do órgão judicial, constituem poderoso instrumento de inserção social do magistrado. E a participação dos juizes do trabalho nos procedimentos discursivos interinstitucionais realizados nos Conselhos Tripartites do NINTER ou nos Conselhos de Administração de Justiça configura a democratização da jurisdição (mesmo seu sentido estrito) nos termos do princípio de democracia integral.

O acesso aos contextos de realidade e às pretensões de validade dos destinatários de suas decisões legitimamente representados pelos respectivos sindicatos, relativamente a questões de elevado interesse público, coletivo e social, bem como o acesso a condições não processuais de gênese democrática do sentido (interpretação) e do modo mais adequado de aplicação da lei, permite ao magistrado acrescer às suas pré-compreensões da realidade (culturais, ideológicas e de sentido da norma a aplicar) a perspectiva dos jurisdicionados e, conseqüentemente, substituir a perspectiva da ética intencionalista por uma ética de responsabilidade e solidariedade.

A jurisdição assim vista não se resume à função segmentada e reducionista de dirimir conflitos de modo a afastar o juiz de toda realidade em que não haja conflito. No

Estado Democrático de Direito, o Poder Judicial é também conclamado a contribuir ativamente para o alcance dos objetivos constitucionais da sociedade. A concepção cientificista da organização dos poderes, reducionista e fragmentadora, não realiza os princípios do Estado Democrático de direito, porque conduz ao insulamento das instituições e à multiplicação de poderes “absolutos” incomunicáveis, quando o poder é uno e sua titularidade é da sociedade como um todo. A repartição dos poderes corresponde a uma divisão racional das funções públicas, cujo paradigma não mais se adequa às exigências contemporâneas e gera disfuncionalidades, cujas conseqüências sociais são cada vez mais ressentidas. A rigidez divisionista do poder vem sendo cada vez mais mitigada e não se pode mais dizer que a administração constitui competência exclusiva do Executivo nem que a jurisdição é do Poder Judicial e a regulação é do Poder Legislativo.

O pensamento complexo transcende a compartimentalização das competências e da realidade para reconhecer que todos os poderes são igualmente co-responsáveis pela consecução do projeto constitucional da sociedade. A ética de responsabilidade impõe limites à transferência de responsabilidade quando a ação pública que se fizer necessária se encontrar no raio de ação e de influência do agente do Poder Público.

O exercício da jurisdição no Estado Democrático de Direito, comprometido com a idéia de “governança”, subsidiariedade ativa, “diálogo social”, “concertação social” e ação pública comunicativa, conclama por *ativismo judicial moderado e prudente*. No exercício de sua própria cidadania, o magistrado torna-se então habilitado a promover a cidadania dos jurisdicionados.

Trata-se de um ativismo em que o magistrado venha a se tornar participante da “governança” da cidade no que diz respeito às práticas sustentadas nos conceitos operacionais aqui desenvolvidos e que dizem respeito:

- a) ao “diálogo social” e à “concertação social” entre a Justiça local e a sociedade;
- b) aos procedimentos cognitivos (de fato e de direito) ampliativos das pré-compreensões do magistrado;
- c) aos regimes trabalhistas especiais;
- d) à ação pública comunicativa (jurisdição comunicativa);
- e) à ação coletiva comunicativa;
- f) à jurisdição em sentido amplo (ativismo moderado);
- g) à gestão da organização do trabalho;
- h) à administração da justiça – acesso à Justiça (a conjugação dos esforços de ambas as autonomias na implementação, na coexistencialidade e na

intercomplementaridade dos meios judiciais e não judiciais de resolução dos conflitos sociais).

Assim, a partir do poder simbólico de sua cátedra, o magistrado poderá valer-se de sua participação na “governança” da cidade para propugnar pela efetividade dos direitos sociais num plano coletivo e mais abrangente e para muito além dos limites restritos dos litígios individuais, cujo universo é infinitamente menor que o universo da não efetividade dos direitos no seio da comunidade em relação aos quais ele não tem acesso por meio do processo. Supera-se assim a visão restritiva da jurisdição, porque vinculada ao paradigma do Estado autoritário, à epistemologia racionalista e à ética intencionalista, insuficientes para o exercício da jurisdição no Estado Democrático de Direito que se assenta na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo enlevados ao status de fundamento da República.

Ao oferecer à sociedade uma abertura para um “diálogo” auto-referencial e voltada prioritariamente para as próprias necessidades, a Justiça ainda não oferece o diálogo de que a sociedade necessita, porque ela pretende vê-lo envolvido com as grandes questões sociais do País. A questão crucial é: O elemento de aproximação será a busca da compreensão dos problemas do Judiciário pela sociedade ou a busca da compreensão dos problemas da sociedade pelo Judiciário? Ou ambos?

Contudo, o déficit de legitimidade das instituições impõe uma questão incômoda, aquela que indaga sobre se o modelo de justiça e os paradigmas político-epistemológicos em que se assenta a ação pública pode atender às expectativas do Estado Democrático de Direito e da sociedade brasileira. A resposta não poderá, de jeito nenhum, ser monológica; ela precisa ser dialógica, sob pena de faltar-lhe legitimidade. O diálogo social, porém, não pode ser exclusivamente cupular, porque este não pode produzir uma legítima compreensão da realidade em sua singularidade e complexidade irrepetíveis e acessível aos atores que nela atuam diretamente; ele precisa ser também local e contextualizado. Além disso, é necessário haver um fluxo contínuo entre o diálogo realizado entre os poderes locais e a sociedade e o diálogo cupular, a fim de se superar o divórcio entre a sociedade e o Estado, cuja razão de ser é servir à primeira, e não o contrário.

A adoção das práticas de “governança” na administração da Justiça local, nos moldes de um *ativismo moderado e prudente*, concretizadas mediante o conceito operacional da ação pública comunicativa (“jurisdição comunicativa), pode, à primeira vista, apresentar-se um tanto quanto paradoxal. Assim não será se for superado o obstáculo paradigmático.

Habituada a pensar exclusivamente no “conflito” abstraído do mundo da vida e numa divisão racional do trabalho assentada do *imprinting* cultural do Estado Moderno, desde Montesquieu, a jurisdição compreendida no padrão da filosofia da consciência não consegue, regra geral, ver-se como um elo decisivo dotado de forte “capital simbólico” no seio da sociedade para desencasular-se do microcosmos do processo judicial e para elaborar uma visão contextualizada destes conflitos e assumir atitudes proativas diante de situações cuja gravidade ou interesse público levam à assunção de posturas propositivas, participativas e interativas com os demais atores do Poder Público e da sociedade (com esta, por seus corpos intermediários de representação dos jurisdicionados).

O *ativismo moderado* aqui propugnado é autolimitador e não avança em direção ao uso alternativo do direito<sup>812</sup>, porque não renega normas em vigor e não cria normas para o caso concreto com base na razão individual solipista do magistrado. Orienta-se pelos princípios constitucionais e assume uma concepção construtivista da jurisprudência legitimada pelo diálogo social. Aceita, porém, as exigências do uso criativo e alternativo da jurisprudência, assume a responsabilidade subjetiva e indeclinável do magistrado na busca do sentido que ele atribui aos fatos e às normas com qual opera e, além disso, preocupa-se com as conseqüências sociais de suas decisões e da prática jurisdicional em geral, substituindo a ética das intenções por uma *ética de responsabilidade e de solidariedade*. Isso porque dá conta de que o modelo cientificista (formal-positivista-liberal-conservacionista) de jurisdição acaba por negar os fundamentos da República brasileira – *dignidade da pessoa humana, cidadania, valor social do trabalho e da livre iniciativa, pluralismo*.

Essa é uma dimensão de cidadania reivindicada e esperada pela sociedade, o que não diminui a importância daquela outra em que o juiz é participativo no tocante a eventos sociais festivos, lúdicos e comemorativos, e a campanhas de toda ordem, além da participação, promoção e realização de seminários, congressos, fóruns, inserções midiáticas, criação de organizações de classe e redes internacionais em defesa de prerrogativas e garantias. Esse tipo de participação, no entanto, reduzido a tais dimensões, não mata a sede da sociedade de ter o juiz ao seu lado no enfrentamento de seus problemas. Anseia-se pelo uso das prerrogativas e garantias da Magistratura para contribuir, segundo um princípio de “governança” local, para o enfrentamento construtivo e ativo de *problemas locais* de alta relevância coletiva, social e pública, tal como se apresentam sob os olhos de cada autoridade local para que se possa desvelar modos de interpretação e aplicação da lei em consonância

---

<sup>812</sup> A versão desta tendência tem sido designada como “Direito Alternativo”.

com o projeto da sociedade brasileira. Dessarte, o projeto social erigido na Constituição deixa de cumprir um papel meramente simbólico e “fabulador” para transformar-se numa *utopia* constitucional dirigente da atuação das instituições.

No exercício da jurisdição, o magistrado, ao detectar questões sociais de relevante interesse público, enquanto cidadão participante da comunidade e interessado em colaborar na solução de seus problemas, poderá propor a instauração de procedimento discursivo perante o Conselho Tripartite/Interinstitucional do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista e ou perante o Conselho de Administração de Justiça do respectivo órgão judicial (cf. 7.6.3) para a tematização da questão ou problema social que considere relevante. Nesse caso, sua participação no diálogo social oferecendo sugestões e colaborando na construção de programas de ações conjuntas para o enfrentamento do problema é indispensável.

Dentre questões desse jaez, percebidas como “pano de fundo” dos conflitos judiciais e que transcendem os interesses individuais das partes envolvidas na demanda, enquadram-se, exemplarmente, a lesão coletiva à dignidade ou a quaisquer outros direitos fundamentais dos trabalhadores, a ameaça coletiva à saúde ou à segurança dos trabalhadores e o desequilíbrio socioeconômico local proveniente de crise econômica em setor de atividade socialmente relevante (iminência de desemprego massivo). Ao antever lesões massivas de direito, crises econômicas de efeitos sociais relevantes e o agravamento do conflito social, poderá o magistrado contribuir nos diagnósticos e na busca de solução de questões (crises) trabalhistas de relevante interesse público e coletivo, e aliviar a sociedade da agudização de seus impactos sociais

- **Os agentes públicos de carreira permanente e a ética de responsabilidade e solidariedade**

A ênfase dada à Magistratura não ofusca a igual importância dos demais agentes do Poder Público, especialmente os procuradores do trabalho e os auditores fiscais do Ministério do Trabalho, ambos detentores da condição de agentes públicos de carreira permanente, cuja ação social, pela natureza das respectivas funções, não comporta questões complexas como é o caso da Magistratura. A estes agentes, contudo, pode-se estender o conjunto das asserções até aqui externadas a respeito da Magistratura.

Todavia, é necessário fazer uma referência geral ao conjunto dos agentes públicos de carreira permanente na perspectiva neoparadigmática e neoconstitucionalista.

A presente investigação, ao problematizar a democratização da organização do trabalho pela via do sistema NINTER, põe-se em evidência a questão central da eleição dos paradigmas e dos pressupostos jus-filosóficos com que, consciente ou inconscientemente,

defronta-se todo agente que se encontra no exercício individual de parcela do Poder Público, especialmente quando se denota o exaurimento do modelo de racionalidade em que se baseia a organização estatal. A questão epistemológica passa a ser também um problema eminentemente ético. O agente público se defronta, portanto, com o dilema de harmonizar os pressupostos epistêmicos com os quais coordena a ação pública com os pressupostos político-constitucionais vigentes. A racionalidade fundada na filosofia da consciência e no cientificismo moderno está na raiz do paradigma do Estado autoritário e da democracia formal, os quais se revelaram insuficientes para a concretização de seus ideais emancipatórios. Na perspectiva neoparadigmática aqui adotada, a imbricação entre a democracia e epistemologia se estabelece pela correlação entre os paradigmas da razão dialógica e da complexidade e os princípios do constitucionalismo contemporâneo.

Nesse diapasão, a transformação cultural decorrente do exercício da função pública passa a comportar uma *dimensão reflexiva*, que diz respeito à disposição dos agentes públicos, para assumir posição entre as práticas tradicionais e as exigências da sociedade contemporânea a partir de uma reflexão paradigmática. Essa é uma dimensão não normatizada e que permanece no nível das escolhas e das preferências individuais e da perspectiva ética adotada (trata-se de opção entre o intencionalismo e o consequencialismo, corolário da ética de intenções e da ética de responsabilidade, respectivamente). Na *dimensão emancipatória*, a escolha reside no sentimento de pertença à comunidade inteira, à sociedade inteira, de tal modo que cada ação pública pode ser vista como promotora do desenvolvimento social, não se restringido a respostas em termos de lícito/ilícito/sanção. A *dimensão decisionista* esclarece o exercício do poder por parte da autoridade pública e implica sempre uma escolha (*poder discricionário*) entre alternativas possíveis. Insere-se nesta margem de discricionariedade a adoção de paradigmas a partir dos quais se norteiam a compreensão e a ação. Tal escolha passa a ser arbitrária (e não somente discricionária), na medida em que se torna suscetível ou se baseia em preferências individuais do agente público.

A opção pela orientação da ação pública pelos princípios da democracia integral conduz ao exercício da função pública segundo os ideais de “governança” e as técnicas do diálogo social e da concertação social, portanto, mediante a prática da argumentação, que exige de todo participante a assunção da perspectiva do outro, como uma decorrência da aceitação do princípio da complexidade e o reconhecimento da linguagem como o único modo possível de acesso ao outro e a um mundo intersubjetivamente compartilhado, bem como de coordenação de ações, sem exceção da ação pública.

Essa escolha paradigmática situa-se no plano puramente subjetivo do agente público e passa a depender de uma nova escolha, que, dessa feita, comporta uma *dimensão ética*. E essa dimensão implica a assunção da responsabilidade pelas conseqüências sociais da ação pública, e não somente com a sua correspondência à literalidade da lei segundo um princípio de coerência meramente lógico-formal-positivista da prática jurídica.

Numa escolha neopradigmática, o agente público torna-se sujeito, e não instrumento da ação pública, assim como seus destinatários.

A maior responsabilidade social dos agentes públicos de carreira permanente na busca de concretização do projeto da sociedade brasileira parece corresponder às garantias e prerrogativas de que são depositários.

Num mundo instável e de poucas oportunidades, marcado por uma colossal desigualdade e exclusão social, pelo desemprego e pela falta de realização profissional de uma legião de cidadãos, o Estado Democrático de Direito garante aos agentes do Poder Público vitaliciedade, remuneração digna e um tanto de garantias e prerrogativas – vistas pela sociedade, muitas vezes, como privilégio – necessárias ao exercício do Poder Público. Tais vantagens, na perspectiva do Estado Democrático de Direito somente se legitimam pelos resultados da ação atuação da autoridade pública, e não somente pelo fato de existirem ou pela intenção do agente público.

Os agentes públicos de carreira permanente (APCP) portadores de parcela do Poder Público estão, nestas circunstâncias, chamados a corresponder à esperança da sociedade brasileira de uma transformação do atual “estado da arte” para dar efetividade à ordem jurídica. Cada gesto e cada ato comunicativo têm efeito perlocucionário, e não é possível, ética e juridicamente, “deixar de agir”.

A democratização da organização do trabalho, na perspectiva de uma democracia integral, está parcialmente nas mãos das autoridades do trabalho que por opção política venham a assumir posturas ativas no processo de mudanças de que tanto se necessita, sendo a principal delas a mudança cultural<sup>813</sup>, e, sobretudo, a aliviar os efeitos deletérios nos campos social e econômico das práticas públicas fundadas no modelo clássico de racionalidade.

A opção dos *agentes do Poder Público de carreira permanente* por um ética de responsabilidade e pelo “diálogo social” encontra no sistema NINTER um fértil campo de atuação na medida em que este institucionaliza o diálogo e a concertação social entre as

---

<sup>813</sup> Cada autoridade pública tem o seu próprio *universo cognitivo* compondo sua estrutura cultural a partir de um *sistema de referências* (que aqui designamos por paradigma) com o qual compõe o seu conjunto ordenado de conhecimentos, que condiciona o seu conhecimento da realidade. Cf. TELLES JR., *Direito quântico ...*, 2003, p. 217.

instituições do trabalho entre si, e entre estas e os sindicatos, e, em consequência, constrói uma rede de interações institucionais socialmente comprometidas com uma perspectiva emancipatória e solidária, já a partir das possibilidades existentes.

- **O sistema NINTER e a Reforma Trabalhista**

O que se desenvolveu até aqui permite estabelecer a convergência de objetivos entre a democratização proposta pelo sistema NINTER e as premissas da Reforma desencadeada pelo Governo Federal por intermédio do *Fórum Nacional do Trabalho*:

- a) Promover a democratização da relações de trabalho, mediante a “adoção de *novas regras de organização sindical, negociação coletiva e solução de conflitos*” e de um modelo de organização sindical baseado em liberdade e autonomia;
- b) Formular propostas de atualização da legislação do trabalho, de modo a “torná-la mais compatível com as novas exigências do desenvolvimento nacional e da realidade do mundo do trabalho, de maneira a criar um ambiente propício à geração de emprego e renda”;
- c) “Modernizar as instituições de regulação do trabalho, especialmente a Justiça do Trabalho e o Ministério do Trabalho”;
- d) Estimular o diálogo e o tripartismo como base para a consolidação de um novo padrão de relacionamento trabalhista; e
- e) *Assegurar a justiça social no âmbito das leis trabalhistas, da solução de conflitos trabalhistas e das garantias sindicais*” (grifo posterior).

A despeito de suas premissas, o conteúdo da Reforma permaneceu estacionário, repetindo o modelo de racionalidade com que se erigiu o sistema autoritário-corporativo-intervencionista de organização do trabalho e que ainda remanesce, mesmo que mitigado nos códigos de conduta e no *modus operandi* das instituições. Isso porque deixou de preconizar mecanismos de inserção da realidade nas práticas públicas, limitou os avanços no sentido do diálogo social aos níveis cupulares e deixou de instituir mecanismos de “governança” e de autodeterminação coletiva nos planos locais/setoriais. Com isso, deixou de inserir nos processos epistêmicos da ação pública a realidade concreta e os contextos em que se inserem a ação pública em sua singularidade e complexidade irrepetíveis.

A transcendência paradigmática do princípio de democracia imanente ao sistema NINTER revela-se na restrição da democratização (diálogo e tripartismo) dos processos de formação da opinião e da vontade, com base nas premissas da Reforma ao momento político

da criação do direito. A concepção democrática que está na base do sistema NINTER, por sua vez, refere-se à democratização das práticas institucionais, no campo da aplicação do direito, pela via do diálogo social e da concertação social e no plano das realidades locais.

Com efeito, o sistema NINTER, que conta com o aval de uma experiência concreta e em andamento, encontra-se em inequívoca consonância e coerência com os objetivos do sistema de organização do trabalho que se delinea na Reforma. Avança com e para além da Reforma. Contudo, ao orientar-se por novos pressupostos epistemológicos, a partir dos quais densifica o sentido dos princípios político-constitucionais que fundamentam a República (dignidade humana e cidadania), confere um sentido consistente, material e substantivo ao princípio de democracia, bem como cria formas institucionalizadas de concretizá-los.

A Reforma deposita no instituto da representação da democracia clássica, em níveis hierarquicamente superiores, a fonte de legitimação das decisões, hoje questionada pelo conjunto das doutrinas democráticas assentadas numa ética de responsabilidade e no reconhecimento do sujeito como sujeito da história e como co-responsável pela construção social da realidade. Nesse passo ela não logrou transcender o modelo clássico de racionalidade (razão instrumental individual solipsista). Os discursos cupulares não podem apreender os contextos complexos, singulares e irrepetíveis de realidade, bem como não podem levar em conta a perspectiva dos afetados, mediante interação direta com estes ou em um primeiro nível de representação.

O sistema NINTER estende as premissas democratizadoras da Reforma relativas à formação da opinião e da vontade que regulamenta a política e o direito também para o momento da aplicação do direito criado. Aqui a ação pública se exerce pela prática da “governança”, que tem no diálogo social e na concertação seus principais instrumentos. Do mesmo modo, o sistema confere responsabilidade decisiva aos atores locais (instituições do trabalho e sindicatos). Nesse sentido, compreende o processo de centralização e concentração sindical como antagônico à democracia, porque, de resto, concentra o diálogo social nas instâncias superiores do sindicalismo, recrudescendo o afastamento das realidades locais também no âmbito da organização sindical.

O sistema NINTER, ao instituir nas bases locais do Poder Público e da organização sindical o diálogo social e a concertação social, dá um passo adiante da Reforma. Transcende, ainda, a “visão sistêmica” pretendida pela Reforma, para instalá-los no âmbito das práticas públicas e sindicais locais, para dar sistematicidade à ação sindical e à ação pública no momento da efetivação do direito. Mantém e fortalece nas bases locais a

centralidade da negociação coletiva, a qual, por não se desprender das realidades locais, pode cumprir a ambição da Reforma de transformá-la em instrumento de adequação da legislação à realidade.

A Reforma compreende a negociação coletiva como o mais importante instrumento de solução dos conflitos, e o sistema NINTER a compreende como um instrumento multifuncional de regulação e de suporte à “governança” e à gestão da organização do trabalho e da administração da justiça sob os auspícios do princípio da subsidiariedade.

Além disso, o sistema NINTER vê na ampliação da participação dos sindicatos na administração da justiça, pela implementação dos diversos meios possíveis de resolução dos conflitos das respectivas categorias, um modo de afirmação da autonomia coletiva e de concreção do princípio da subsidiariedade. Essa perspectiva é mais abrangente que a da Reforma, que apenas remete as funções das atuais CCPs para a representação dos trabalhadores por empresa, o que desampara, nesse aspecto, o maior contingente de trabalhadores das pequenas e médias empresas, cujas chances da criação destas representações reduzem-se consideravelmente no atual estágio cultural das relações laborais.

A democratização preconizada pelo sistema NINTER distingue-se também pelo modo de operar das instituições em relação ao qual a Reforma é silente.

Por fim, os resultados estudados exemplarmente no Capítulo 8 parecem atender, no plano empírico, às premissas da Reforma, o que habilita concluir que o sistema NINTER contribui para a democratização da organização do trabalho.

Tais resultados inserem o sistema NINTER no plano de uma ética de responsabilidade e solidariedade.

## CAPITULO 8

### RESULTADOS CONCRETOS DA EXPERIÊNCIA TRANSFORMADORA DO NÚCLEO INTERSINDICAL DE CONCILIAÇÃO TRABALHISTA DE PATROCÍNIO (1994-2007)

“Todos os órgãos relacionados ao meio rural estão tendo um grande avanço na área de informação, devido ao trabalhador já conhecer todos os seus direitos e também seus deveres. A gente aqui não trabalha só os direitos, mas os deveres do trabalhador rural. Então, não há mais como o patrão enrolar. Hoje, um trabalhador rural não assina mais uma rescisão em branco como assinava no passado, não assina mais recibo de pagamento, não assina mais recibo de férias, como há oito, dez anos atrás era normal acontecer em todas as propriedades. Hoje, não vou falar que não existe, mas se acaso existir tá muito secreto. A gente não tem conhecimento.” (Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio)<sup>814</sup>

A teoria e a dogmática anteriormente desenvolvidas erigiram os fundamentos jus-filosóficos e político-constitucionais do princípio de democracia integral que inspira o sistema NINTER, reafirmando-o como uma instituição social e como um instituto jurídico autônomo. Em termos de uma pragmática transcendental, procedeu-se à desvinculação e à abstração dos elementos característicos e essenciais da experiência concreta e prototípica do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, a fim de se definir as características gerais e abstratas configurativas das categorias jurídico-institucionais do instituto.

A dimensão mais significativa desta fundamentação reside, ao fim e ao cabo, na persecução da efetividade dos direitos sociais por critérios de eficiência e de eficácia da ação das instituições do trabalho, elaborados com base em uma nova conformação paradigmática da ação pública e da ação coletiva. Nela, a teoria somente se afirma na sua “concretidade”, no sentido de que a sua sustentação, sob os auspícios de uma ética de responsabilidade, não prescinde da dimensão empírica. Isto porque tem como corolário da alteração paradigmática pronunciada o abandono da cisão sujeito-objeto nos processos de conhecimento e da cisão conhecimento-ação operadas no modelo clássico. Conhecimento e ação, sujeito e objeto constituem-se numa relação de mútua interdependência.

---

<sup>814</sup> Manifestação do presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio/MG, em entrevista concedida ao pesquisador Nélio Borges Peres, em 16.11.03 [Cf. PERES, Nélio Borges. *Modernização das relações de trabalho*: a propósito da criação do núcleo intersindical de conciliação trabalhista de Patrocínio/MG. (1988/2000). 136 f. Dissertação (mestrado) – Departamento de História, Universidade Estadual Paulista – UNESP, 2003].

A teoria carece da prática para ser “real”. A prática, para ser inovadora, carece da teoria. Contudo, nenhuma prática esgota a teoria e nenhuma teoria dá conta de todas as práticas.<sup>815</sup> Uma, no entanto, não sobrevive sem a outra. Em coerência com os paradigmas eleitos, teoria e prática renovam-se recíproca e recursivamente.

Essa circularidade foi aqui utilizada para detectar a reflexão da crise da teoria nas práticas institucionais da organização do trabalho. Tais práticas, no entanto, cederam lugar a novas práticas, que foram institucionalizadas no Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. A teoria que se expôs precedentemente (Capítulos 6 e 7) – teorização, em parte, *pós-factum* – é a que serve de fundamento às novas práticas.

Mais do que a mera sistematização teórica realizada precedentemente, a experiência concreta realizada pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio inspirou a construção de conceitos operacionais de extrema relevância para a concreção do princípio de democracia integral, concebido a partir da conversão paradigmática propugnada nesta investigação.

A abordagem do problema da democratização da organização do trabalho referiu-se, na sua quase totalidade, a questões metódicas, organizacionais e operacionais dessa experiência prototípica.

Constatou-se, por outro lado, a insuficiência do paradigma epistemológico, em que se sustentam a organização do trabalho e a crise de racionalidade do sistema, a partir de minucioso levantamento e exame de situações (especialmente o estudo do caso “Mitsuro Okubo”) concretas em que ela se manifesta.

Reafirmou-se a autonomia do sistema NINTER como instituto jurídico e como instituição orientada para a busca da efetividade de legislação trabalhista.

Ao redor do *princípio de democracia* construído ao longo desta investigação, elaboraram-se os conceitos de ação pública comunicativa, de governança e de regime trabalhista especial, como dimensão concreta da absorção desses novos quadros de referência.

Conferiu-se um sentido ampliado à negociação coletiva e ao princípio da autonomia sindical. Situar-se institucionalmente as práticas do “diálogo social” e da “concertação social” por intermédio do Conselho Tripartite/Interinstitucional.

O conjunto das ações das instituições envolvidas foi concebido sob o enfoque de uma ética de responsabilidade em lugar da ética de intenções condizente com o paradigma tradicional de ação.

---

<sup>815</sup> DEMO, *Pesquisa e construção de conhecimento ...*, 1994, p. 28.

Na seqüência evolutiva da investigação, a inclusão do levantamento dos resultados concretos das ações sociais de alta significação realizadas pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio é indispensável para dar coerência e consistência ao da democratização propugnada pela teoria exposta nos capítulos anteriores, uma vez que se reconhece como uma das dimensão substanciais do princípio da dignidade humana e da cidadania a efetividade (concreção) dos direitos sociais.

Ao lado do parâmetro da *efetividade dos direitos sociais*, tomado como critério de seleção e pontuação desses resultados, inclui-se o parâmetro da *prevenção e resolução dos conflitos do trabalho*.

Nesse sentido, elegem-se o campo da efetividade do diálogo e da concertação social (programas interinstitucionais), o da negociação coletiva (ampliação e densificação), o da efetividade de direitos sociais (índice de formalização dos contratos de trabalho), o da prevenção e da solução não judicial dos conflitos trabalhistas (ampliação do acesso à justiça, redução de demandas judiciais), o do fortalecimento da ação sindical e o da credibilidade dos sindicatos(número de afiliados) como objeto de investigação, em atenção à maior disponibilidade das fontes primárias ou diretas de pesquisa.

Os resultados analisados referem-se a atividades continuadas, temporárias ou pontuais levantadas no período de doze anos, compreendido no interregno entre outubro/1994 e dezembro/2006.

Não se podem deixar de mencionar, no entanto, outros resultados incomensuráveis, como: distensão das relações de trabalho cotidianas, reconhecimento social, legitimidade e melhoria qualitativa da atuação das instituições do trabalho, fortalecimento político do sindicato dos trabalhadores, estímulo às atividades econômicas rurais e manutenção de postos de trabalho em risco de extinção. Estes não serão objeto de investigação.

### **8.1 A pesquisa de campo do “Programa Gestão Pública e Cidadania” (FGV/SP)**

Premiado pelo Programa “Gestão Pública e Cidadania”<sup>816</sup>, de responsabilidade da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford<sup>817</sup>, o Núcleo Intersindical de Conciliação

---

<sup>816</sup> O referido programa, de caráter pluralista, pretende estimular e divulgar experiências de gestão pública e cidadania.

<sup>817</sup> FUJIWARA; ALESSIO; FARAH, *20 experiências ...*, 1999, p.123-130.

Trabalhista de Patrocínio foi reconhecido como experiência inovadora de gestão pública e, ainda, como uma experiência que ensejou melhoria na qualidade de vida da população. O Programa concluiu que a experiência pode ser reproduzida e que contribui para a ampliação da cidadania por meio da democratização do acesso a bens e serviços públicos no âmbito da organização do trabalho.

A pesquisa, coordenada por técnicos especializados da Fundação Getúlio Vargas responsáveis pelo “Programa Gestão Pública e Cidadania”, realizou-se em três etapas: a) aplicação de amplo questionário a atores sociais locais; b) remessa de documentos para análise do corpo técnico da entidade (pré-seleção); e c) pesquisa de campo, *in locu*, realizada por técnico indicado pela entidade.<sup>818</sup>

A visão constante do relatório de pesquisa de responsabilidade do técnico pesquisador do Programa, Lorenzo Zanetti, acaba sendo de grande valia para a avaliação dos resultados da ação do NINTER na região de Patrocínio. Trata-se de observador externo (distanciamento), que se dedicou a minuciosa pesquisa de campo (familiarização). O relatório aponta o fato de que, embora a grande maioria dos trabalhadores rurais da região seja constituída de trabalhadores temporários, esta situação ajuda a compreender a implantação daquela instituição, “mas não pode ser considerada a única e nem a mais importante justificativa para a sua existência”. Considera que o ponto de partida para a criação do NINTER “foi o agravamento dos problemas trabalhistas locais”. Não se trata de um “juizado de pequenas causas trabalhistas”, nem de “transferir prerrogativa exclusiva dos sindicatos obreiros”, como mencionaram alguns sindicatos do Paraná.

“Na realidade, o NINTER é o mecanismo que dá aos sindicatos condições de serem atores de um processo de mudança mais amplo, que não se restringe ao tratamento e à solução de causas inerentes às relações individuais de trabalho”.<sup>819</sup>

O Relatório de Pesquisa considerou a existência de diferentes níveis de resultados das atividades do NINTER, sem pretensão de esgotá-la, nem de atribuir-lhe uma ordem valorativa:

- a) A própria composição orgânica (Conselho Tripartite, Seção Intersindical e Conselho de Arbitragem e demais órgãos de execução de atividades

<sup>818</sup> O técnico responsável pela pesquisa de campo foi o Prof. Lorenzo Zanetti, mestre em Educação pelo IESAE – FGVRJ e coordenador do Serviço de Análise e Assessoria de Projetos do FAAP da FASE. Cf. Lorenzo. Núcleo intersindical de conciliação trabalhista de Patrocínio/MG. In: FUJIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel; FARAH, Marta Ferreira Santos (Orgs.) *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999, p. 123-130.

<sup>819</sup> FUJIWARA; ALESSIO; FARAH, *20 experiências ...*, 1999, p. 124.

burocráticas) pode ser vista como um resultado relevante, dada a inexistência de remuneração pelas funções exercidas por seus integrantes<sup>820</sup> e a garantia de uma “representação igualitária das partes envolvidas”.

Com efeito, o próprio processo de entendimento e negociação entre os sindicatos, e entre estes e as instituições do Poder Público, implica o desencadeamento de um “diálogo social” e de “concertação social” de ampla dimensão, bem como a disposição para um diálogo de tal intensidade e a exigência de um procedimento voltado para a intercompreensão, a interação e a concertação acerca das atividades, dos objetivos e do funcionamento da instituição, num processo pedagógico-social de profunda significação para democratização das relações intersindicais e interinstitucionais (entre o conjunto das instituições do trabalho locais).

- b) O relatório de pesquisa destacou o “clima que se conseguiu criar em Patrocínio no que diz respeito às relações entre o sindicato patronal e o sindicato dos trabalhadores, fruto da ação educativa com os trabalhadores e patrões”<sup>821</sup>, para superar as condutas geradoras de desconfiança recíproca e a ruptura da lógica do ganho a qualquer custo.

Esse resultado decorre da repercussão da função pedagógica do Conselho Tripartite, que, em razão de seu papel decisivo na superação de obstáculos culturais opostos ao “diálogo social”, acabou, por institucionalizar-se na estrutura orgânica do NINTER, no qual a função interativa e dialógica destaca-se entre as demais funções daquele órgão. A pesquisa de campo revelou ainda que “o trabalho do Conselho Tripartite é fundamental para criar e manter o clima de confiança entre as partes e para aprofundar e preparar a negociação na convenção coletiva”<sup>822</sup>.

- c) Outro resultado considerado foi a melhoria significativa das condições de trabalho, “ganho este possível graças à criação pelo Núcleo de programas internos especiais”<sup>823</sup>: 1) PVC (Procedimento Voluntário Comprobatório), destinado a solucionar problemas que se arrastam há muito tempo; 2) Projeto Piloto – que busca a racionalização das ações fiscais do Ministério do Trabalho; e 3) PPR (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais), racionalização das regras de proteção à saúde do trabalhador.

---

<sup>820</sup> Ressalva-se a hipótese em que o Conselho Tripartite venha a contratar como empregados os conciliadores e um funcionário administrativo para o desempenho de funções burocráticas com o objetivo de profissionalizar as atividades de atendimento aos trabalhadores e empregadores relativas à prevenção e à resolução de conflitos.

<sup>821</sup> FUJIWARA; ALESSIO; FARAH, *20 experiências ...*, 1999, p. 126.

<sup>822</sup> FUJIWARA; ALESSIO; FARAH, *20 experiências ...*, 1999, p. 126.

<sup>823</sup> FUJIWARA; ALESSIO; FARAH, *20 experiências ...*, 1999, p. 126.

Dado o significado social de tais programas, serão eles investigados com maior nível de detalhamento nos itens subseqüentes. A referência a tais programas no Relatório de Pesquisa comprova a importância do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio para a efetivação massiva de direitos sociais alcançada pela ação interativa e pela capacidade de articulação das instituições nos moldes da teoria da *ação pública comunicativa* e da *ação coletiva comunicativa* (cf. 6.4 e 7.5). O empenho das instituições participantes desvelou a possibilidade da “concertação social” em torno de questões e problemas trabalhistas crônicas na região para introduzir *regimes trabalhistas especiais* (cf. 7.5.4) diversos, o que tornou possível a observância da legislação trabalhista, antes obstaculizados por inadequação de normas instrumentais à realidade local.

- d) O relatório apontou ainda como resultados no NINTER: “o aumento da consistência, credibilidade e exequibilidade das convenções coletivas; a formalização do contrato de trabalho, com carteira assinada em 85% dos casos (antes do Núcleo, eram 20%); a redução dos processos judiciais em 96%; a redução do tempo para a homologação da rescisão do contrato, que no Núcleo não passa de três dias; e a diminuição do ritmo de mecanização da colheita (processo irreversível que vinha em ritmo acelerado para que os empregadores pudessem livrar-se do pesadelo das causas trabalhistas)”<sup>824</sup>.

A negociação coletiva transformou-se paulatinamente num poderoso instrumento de gestão da organização do trabalho local, quer seja na sua função normativa exercida perante o Conselho Tripartite na sua conformação paritária (bipartite), quer seja na sua função de concatenação de ações interinstitucionais capazes de gerar todos esses resultados e de sublinhar o compromisso recíproco dos Sindicatos dos Trabalhadores e Patronal em torno de tais ações.

- e) “A novidade não está nos ganhos já previstos em leis, mas no fato de as leis serem aplicadas, na forma como são abordados os problemas e no papel de cada um dos atores em seu enfrentamento e solução”<sup>825</sup>.

Essa observação resulta da *práxis* que inspira a elaboração dos conceitos de ação pública comunicativa e de negociação coletiva concertada (cf. 7.5.1 e 7.5.5) que dão operacionalidade ao princípio de democracia integral imanente ao sistema NINTER.

<sup>824</sup> FUJIWARA; ALESSIO; FARAH, *20 experiências ...*, 1999, p. 126.

<sup>825</sup> FUJIWARA; ALESSIO; FARAH, *20 experiências ...*, 1999, p. 127.

A pesquisa de campo anotou as condições de possibilidade indispensáveis para o alcance desses resultados ora explicitado no campo da resolução dos conflitos: “todos ganham” (o trabalhador, o empregador e o Poder Público); os custos são pequenos<sup>826</sup> e o NINTER é quase auto-sustentável com a cobrança de taxas de manutenção tão-somente do empregador, assegurada da gratuidade dos serviços para o trabalhador; garantia de que a conciliação não represente renúncia de direitos, cabendo à Seção Intersindical de Conciliação promover a negociação somente em casos controvertidos; a ampliação da consciência dos trabalhadores e dos empregadores sobre os direitos de cada um e a conseqüente capacitação para identificá-los; a homologação das rescisões contratuais com duração da relação empregatícia inferior a um ano; e a existência de um grande consenso social sobre a importância do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio.<sup>827</sup>

Registram-se, ainda, por sua importância, os seguintes aspectos abordados na pesquisa:

- O relatório põe em relevo a observação de que a sustentabilidade do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio (a pesquisa realizou-se em 1998), “ainda depende muito, em termos de sua filosofia e do seu conteúdo”, do juiz presidente da então Junta de Conciliação e Julgamento de Patrocínio, que teve e “continua tendo um papel fundamental na manutenção do clima construtivo nas relações entre o Sindicato Patronal e o Sindicato dos Trabalhadores”.<sup>828</sup>

Contudo, o curso do tempo e o acúmulo de experiência foram determinantes para a consolidação do NINTER-Patrocínio. Nesse sentido, os depoimentos

---

<sup>826</sup> Pesquisa realizada nos controles internos do NINTER-Patrocínio, cuja documentação foi gentilmente disponibilizada. Denota-se que no mês de julho/2006 foram atendidos 800 casos com pendências trabalhistas a serem resolvidas. Destas, 793 lograram êxito. No mesmo mês, a contabilidade da instituição registra os seguintes gastos: Funcionários = R\$2.147,40; Impostos = R\$1.152,61; Contador = R\$140,00; Água = R\$40,00; Energia = R\$30,00; Telefone = R\$250,00; Limpeza = R\$80,00; Mat. Expediente = R\$80,00; Desp. Eventuais R\$80,00. TOTAL = R\$4.000,01. *O custo operacional para o atendimento de cada caso foi de R\$5,00.* Considerando que é vedada a arrecadação com fins lucrativos, tem-se como ideal a equiparação receita/despesas, a fim de se evitar o acionado de norma interna expressa nos seguintes termos em ata de reunião do Conselho Tripartite do NINTER-Patrocínio datada de 06/12/94: “Ficou definido também que caso as receitas apuradas pelo Núcleo não sejam suficientes para cobrir as despesas, a diferença seja ratiada (sic) para os 2 sindicatos, quanto ao valor arrecadado até esta data o sindicato rural, prestará conta dos gastos e a sobra será revertida ao Núcleo, caso o STRP repasse também ao núcleo o mesmo valor”.

<sup>827</sup> FUJIWARA; ALESSIO; FARAH, *20 experiências ...*, 1999, p. 127.

<sup>828</sup> FUJIWARA; ALESSIO; FARAH, *20 experiências ...*, 1999, p. 128.

testemunhais<sup>829</sup> de várias pessoas envolvidas no processo revelam que desde cedo já se compreendia que os próprios integrantes do NINTER tinham condições de levar avante a instituição, autonomamente. Outros magistrados tornaram-se titulares da Vara do Trabalho de Patrocínio, desde o ano de 2000, sendo que alguns mantiveram convicção distinta, não adotando na relação Vara do Trabalho e Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista o *ativismo moderado* (cf. 7.7), anteriormente adotado pelo órgão judicial local. Logo, se o apoio e a orientação do magistrado ou de outra autoridade revestem-se de enorme importância para a implantação do NINTER, o passar do tempo consolida a instituição, que passa a caminhar por si mesma.

A assertiva revela a força do princípio da subsidiariedade tomado em sério. A descrença na capacidade dos agentes sociais para resolver a grande maioria de seus problemas é histórica e tem função ideológica mitificadora de sua incapacidade, o que faz paralelo com uma espécie de *tutelismo paternalista* “*fabulador*”.

- A proposta do NINTER não prejudica a luta sindical, uma vez que “o Núcleo é um espaço de influência do sindicato e um instrumento de trabalho”.<sup>830</sup>

A essa observação cabe associar experiência concreta do mais alto valor simbólico, uma vez que preserva a autonomia e as prerrogativas das instituições envolvidas, especialmente em relação aos trabalhadores.<sup>831</sup>

Do ponto de vista teórico, a independência das ações sindicais realizadas fora das premissas constitutivas do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista foi aqui descrita e qualificada como *sindicalismo unilateral* (cf. 4.2.3).

- Enfim, concluiu o Relatório de Pesquisa que a experiência do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista pode ser reproduzida em outros lugares, com a observância dos princípios constitutivos da entidade.

---

<sup>829</sup> São privilegiados por maior acesso a informações e relatos sobre os fatos investigados; são ideais os testemunhos capazes de realizar uma síntese de das percepções obtidas anteriormente pelo observador. Cf. GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Teresa F. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. 2. ed. rev. amp. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 182.

<sup>830</sup> FUJIWARA; ALESSIO; FARAH, *20 experiências ...*, 1999, p. 129.

<sup>831</sup> Em ata de sessão do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio realizada em 1999 encontra-se o registro de divergência política contundente entre os sindicatos relativamente a questão efervescente à época. Tratava-se do registro do apoio do sindicato patronal a recém-criadas Cooperativa de Mão-de-Obra pelo prazo de um ano e a título de experimentação, enquanto o sindicato dos trabalhadores ratificou sua firme posição em contrário, demonstrada em ampla campanha desencadeada para a conscientização da categoria contra esse expediente, que considerava lesivo aos interesses dos trabalhadores.

## 8.2 Desenvolvimento da negociação coletiva

O exame das normas resultantes da negociação coletiva editadas pelo Sindicato dos Trabalhadores e pelo sindicato dos Empregadores Rurais fundadores do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio revela que antes da existência dessa entidade a auto-regulação tinha importância reduzida nesse segmento de atividade. A primeira convenção coletiva da categoria, celebrada em 1993, seguiu modelo mais ou menos padronizado de outras regiões e, em grande, parte se limitava a repetir normas legais sem efetividade.

A troca de conhecimentos, informações e concepções, mais a exposição das pretensões de validade aos procedimentos discursivos entabulados no Conselho Tripartite/Interinstitucional – “diálogo social” e “concertação social” (cf. 7.2) – proporcionaram um amadurecimento e uma inédita ampliação da consciência dos problemas locais e das possibilidades de atuação em busca de soluções. Esse avanço qualitativo tornou-se evidente no campo da negociação coletiva que foi enriquecida pelo “diálogo social” e pela intensa interatividade entre as instituições locais. Os efeitos desta atuação demonstram que este é um aspecto central para a compreensão da questão trabalhista local, do qual depende em grande parte a compreensão dos problemas adjacentes, e para democratização integral da gestão do sistema de relações do trabalho.

Os tópicos subsequentes, que incluem o estudo de “casos específicos” de exercício da “governança” e de aplicação do princípio da subsidiariedade ativa na gestão da organização do trabalho, permitem a visualização da aplicação empírica dos conceitos operacionais do princípio de democracia integral desenvolvidos nesta investigação, entre os quais os conceitos de ação pública comunicativa, ação coletiva comunicativa, “governança” (gestão compartilhada) e subsidiariedade ativa (estado subsidiário), regime especial trabalhista, jurisdição comunicativa, tripartismo de base local e “negociação coletiva concertada”.

### 8.2.1 Alteração performativa da negociação e das normas coletivas: aspectos qualitativos e quantitativos

O estímulo do NINTER-Patrocínio ao enfrentamento construtivo dos problemas e das questões trabalhistas locais foi determinante para o extraordinário avanço, quantitativo e qualitativo, dos instrumentos normativos das respectivas categorias. Várias normas autônomas destinadas ao suprimento de “ausências legais” e à adequação da legislação instrumental à realidade local e às especificidades da prestação de serviços na safra cafeeira – a conferir maior efetividade a direitos sociais, à criação de direitos para o trabalhador e à formalização do compromisso entre os sindicatos para a execução de programas de ação oriundos da concertação social (normas “coletivas concertadas”, cf. 7.5.5) entre as instituições do trabalho – foram editadas pelos sindicatos no exercício das competências da composição paritária do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. Tal amadurecimento significou também uma maior efetividade dos direitos sociais na região e das próprias políticas sindicais, que passaram a pautar-se pelo diálogo e pela negociação, com a paulatina priorização do modelo negocial sobre o modelo adversarial de relações coletivas.

A evolução da consistência das convenções coletivas segundo a quantidade de matérias regulamentadas pode ser apreendida a partir do exame da TAB. 6:

TABELA 6

Evolução quantitativa das normas coletivas rurais a partir da criação do NINTER-Patrocínio/MG

1993	1994*	1995	1996	1997	1999**	2001**	2003**	2005**
23	38	60	70	74	80	110	113	112

**Fonte:** Convenções coletivas vigentes no período de 1993 a 2007.

**Obs.:** \* Criação do NINTER-Patrocínio      \*\* Convenções coletivas com vigências bienal.

No período investigado (1994-2007), outros 89 nove temas foram considerados pelos sindicatos como mercedores de regulação autônoma. A par disso, a distensão e a estabilização das relações sindicais, somadas à prevenção e à redução dos conflitos individuais e coletivos no respectivo setor de atividade, determinaram a ampliação da periodicidade das negociações em datas-base, bienalmente.

Do ponto de vista qualitativo, o processo paulatino de densificação da normatização coletiva do setor rural, impulsionado pelo “diálogo social” e, indiretamente, pela “concertação social”, acabou por produzir um estatuto consistente de direitos e obrigações trabalhista, cuja evolução se pretende sinalizar a partir de **amostragem intencional** (do tipo *intencional puro*<sup>832</sup>) – normas de *garantia* (G), de *proteção contra a fraude trabalhista* (FT), de *segurança* (S), de *proteção à saúde* (PS), de *fomento à efetividade de direitos sociais* (DS), de *compromissos intersindicais com programas interinstitucionais de “governança”* (CIG), de *adequação da lei às especificidades locais* (AL), de suprimimento de *ausências normativas* (AN), de criação de *novos direitos* (ND), de reconhecimento da *dignidade do trabalhador* (DT), de *fortalecimento do sindicato dos trabalhadores* (FS) e de *administração da justiça* (AJ), sem, contudo, atribuir aos conteúdos selecionados, extraídos dos respectivos contextos sistêmicos, prioridade hierárquico-valorativa em relação ao conjunto das normas pertinentes a cada instrumento normativo.

#### QUADRO 4

*Amostragem intencional* da evolução qualitativa das CCTs celebradas entre o STRP e SRP no período de 1994-2007

CCT - ANO	CONTEÚDO
1994*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vedação de intermediação de mão-de-obra (FT);</li> <li>• Garantia de salário em dia não trabalho por obstáculo da natureza (G);</li> <li>• Fornecimento moradia e alojamento sem natureza salarial (DT);</li> <li>• Primeiros socorros (S);</li> <li>• Água potável (S);</li> <li>• Obrigatoriedade de abrigo contra intempérie durante a jornada (DT);</li> <li>• Garantia do salário mínimo na remuneração por produção (DS);</li> <li>• Pagamento 13º e férias no término do contrato safra (DS);</li> <li>• Garantia de contratação de trabalhadores munícipes (FS);</li> <li>• Garantia de homologação rescisórias para contratos de duração inferior a 12 meses (ND);</li> <li>• Acesso do Sindicato dos Trabalhadores ao local de trabalho (FS);</li> <li>• Estatuto do NINTER integra a Convenção Coletiva (FS), (DS), (FS), (AJ) e (CIG);</li> <li>• Recomendação da tentativa de solução não judicial dos conflitos trabalhistas (AJ).</li> </ul>
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retorno à remuneração anterior para o trabalhador permanente que atuou na safra (AL);</li> <li>• Contratos de safra distintos para atividades distintas (ND);</li> <li>• Prazo de cinco dias para anotação da carteira de trabalho (AL);</li> <li>• “Validade” perante a Justiça do Trabalho das declarações das partes emitidas no NINTER nas tentativas de resolução não judicial de conflitos (AJ);</li> <li>• Quitação somente de direitos conciliados perante o NINTER e não de todo o contrato (AJ).</li> </ul>

<sup>832</sup> Segundo critérios de interesse do pesquisador Cf. GUSTIN; DIAS, *(Re)pensando a pesquisa jurídica*, 2006, p. 95.

CCT - ANO	CONTEÚDO
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obrigatoriedade do uso de EPI (S) ;</li> <li>• Acertos comprobatórios art. 233, CF/88 (DS);</li> <li>• Refeitórios e sanitários nos alojamentos (DT);</li> <li>• Educação do trabalhador: co-responsabilidade pelos danos causados (AL) sanitários e ao alojamento (NA).</li> </ul>
1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporação do Projeto Piloto e do Conselho de Segurança do Trabalho Rural à Convenção Coletiva (CIG);</li> <li>• Regulamentação do banco de horas (AL);</li> <li>• Dispensa do exame demissional em contratos de duração inferior a 180 dias (AL);</li> <li>• Prazo de seis dias para anotação da carteira de trabalho (AL);</li> <li>• Obrigatoriedade de alojamento, nas lavouras, com piso de cimento (proibição do piso de chão batido, paredes de alvenaria, cobertura de telha e janela. Iluminação a gás ou similar onde não houver energia elétrica (DT);</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proibição do uso de fogareiro (S);</li> <li>• Prazo de seis dias para anotação da carteira de trabalho (AL);</li> <li>• Proibição de moradias nos alojamentos (DT);</li> <li>• Obrigatoriedade de sanitários com gabinetes com portas e fechos, permitido o uso de bacias turcas com descargas (DT);</li> <li>• Obrigatoriedade da fonte de água potável obedecer distância de 30 metros das fossas (S), (PS) e (DT);</li> <li>• Substituição do salário mínimo por piso da categoria ((ND).</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Especificação de unidade de medida da produtividade – colheita de batatas: saca 55 kg a 60kg, feijão/cenoura/tomate: caixa padrão da região, café: saca ou latão de 60 ou 20 litros, respectivamente (ND);</li> <li>• Implantação do comprovante de produção diária obrigatório a ser entregue ao trabalhador (AN);</li> <li>• Obrigatoriedade de “homologação” dos acertos de compensação de horas extras no NINTER (G);</li> <li>• Regulação do término do contrato em caso de encerramento escalonado da colheita (ND);</li> <li>• Prazo de três dias para anotação da carteira de trabalho do empregado safrista (AL);</li> <li>• Obrigação do empregador de manter conservado e limpo o alojamento coletivo, com pulverização periódica sob orientação da SUCAM, recolhimento diário de lixo e desinfecção das instalações sanitárias (DT);</li> <li>• Creches, mediante convênio com órgãos municipais para abrigar filhos das trabalhadoras rurais (DT) e (ND);</li> <li>• Acesso do sindicato dos trabalhadores aos locais de trabalho e ação conjunta de ambos os sindicatos (de empregados e de empregadores) para averiguação e solução de questões graves ou emergenciais ((FS) e (AJ).</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantação de regimento interno nas propriedades rurais a ser observado pelos empregados e pelo empregador (FS) e (AN).</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrato de safra com duração de 6 meses renovável por igual período com direito ao recebimento do acerto rescisório inclusive quanto ao contrato originário (AL) e (ND);</li> <li>• Vedação da manipulação de agrotóxicos por menores de 18 e maiores de 60 anos e gestantes (S) e (PS).</li> </ul>

**FONTE:** CCTs celebradas entre o STRP e SRP, vigentes no período de 1994-2007.

A observação da evolução qualitativa do conteúdo das normas coletivas editadas pelos sindicatos a partir da constituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio revela intensa presença de normas voltadas para a preservação da dignidade do

trabalhador, especialmente aquelas relativas à habitação e à preservação da sua segurança e da sua saúde.

A valorização, o fortalecimento e o respeito à ação dos sindicatos dos trabalhadores é também ponto de relevância a ser considerado, assim como normas exemplares constitutivas de novos direitos, aquelas voltadas para a adequação da legislação às particularidades da atividade desenvolvida, e as normas de garantia da efetividade dos direitos sociais.

O exame qualitativo do quadro evolutivo da negociação coletiva revela o uso da negociação sindical como instrumento de democratização da organização do trabalho, que pode ser avaliada sob o enfoque dos múltiplos elementos constitutivos do sentido que se atribui ao princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista: a) pluralismo jurídico (auto-regulação); b) fortalecimento da ação sindical; c) diálogo entre os sindicatos e as instituições do Poder Público com vistas à busca de subsídios para a negociação coletiva; d) maior efetividade dos direitos sociais; e e) acesso do sindicato dos trabalhadores às propriedades rurais para a resolução de questões trabalhistas graves.

#### 8.2.1.1 Atos normativos internos com força de norma coletiva

Em sentido inverso ao da ampliação do interregno entre uma data-base e outra, em relação às negociações coletivas formais, os procedimentos de negociação coletiva, acionáveis a qualquer tempo por qualquer dos sindicatos signatários, tornaram-se ágeis e desburocratizados quando levados a efeito por intermédio do Conselho Tripartite do NINTER. Instituiu-se naquele órgão, especialmente nos primeiros anos da nova experiência, um “estado institucionalizado de permanente negociação”, a fim suprir as deficiências da negociação enrijecida nas datas-base.

A necessidade imediata e imprevisível de negociações e de edição de normas coletivas emergenciais passou a ser atendida pela edição de Atos Normativos Internos do Conselho Tripartite, sujeitos a formalidades mínimas, estabelecidas em estatuto e válidos até sua re-ratificação na data-base subsequente. Trata-se de outorga de poder normativo às diretorias sindicais – sujeito a ratificação posterior – pelas respectivas assembléias, sem especificação prévia do seu conteúdo para conferir presteza e dinamicidade à negociação coletiva, na ocorrência de evento ou fenômeno socioeconômico imprevistos.

Primeiramente, o Ato Normativo Interno, com força de norma coletiva, tem a função importante de regulamentar procedimentos necessários ao cumprimento de norma coletiva anterior cujo cumprimento dependa de maior detalhamento, sem que para tanto se tenha que aguardar as formalidades da convenção coletiva nas respectivas datas-base ou mediante o aditamento.<sup>833</sup>

Os ANIs servem ainda para normatizar o comprometimento dos sindicatos entre si em torno de programas interinstitucionais de atuação conjunta, estabelecendo direitos e obrigações trabalhistas recíprocas.

A qualquer momento, conforme regras procedimentais estabelecidas pelo Estatuto, qualquer dos sindicatos poderá instaurar procedimento negocial destinado a regulamentar matéria que exija tratamento emergencial, de tal modo que o NINTER inaugura, para os sindicatos signatários, um estado permanente de negociação coletiva.

### 8.2.2 Regime trabalhista especial

A negociação coletiva foi, em muitas ocasiões, instrumento de formalização de *regime especial trabalhista* (cf. 7.5.4) perante o Conselho Tripartite do NINTER-Patrocínio. Essa forma de adequação da lei à realidade foi inúmeras vezes acionada, mediante o estabelecimento de consensos interinstitucionais acerca de problemas ou questões pertinentes à atividade rural local. Os resultados convalidam a experiência.

---

<sup>833</sup> Amostragem dessa função dos ANIs encontra-se no Ato Normativo Interno n. 09, do Conselho Tripartite do NINTER-Patrocínio, o qual estabelece que o registro das horas extras compensáveis (banco de horas instituído em Convenção Coletiva) deverá ser efetuado em formulário padrão, conforme modelo em anexo, aprovado pelo Conselho Tripartite. O mesmo Ato Normativo instituiu a compensação de “jornada de dias não trabalhados”, do qual consta curiosa norma: *Caso haja por parte dos empregados, um número de 03 (três) reclamações, administrativas ou judiciais, com procedência, devidamente acompanhadas pelos Sindicatos e pelo jurídico da empresa, de que a compensação não ocorre de conformidade com esta cláusula, fica automaticamente revogada a Cláusula da Convenção como o presente Ato Normativo Interno.* (ANI N. 09, 02/01/2000). No caso da regra acima, a urgência com que foi realizada a negociação coletiva que resultou na norma convencional e no correspondente Ato Normativo impossibilitou o exercício prévio da *ação coletiva comunicativa* e o estabelecimento do diálogo social sobre o tema em questão, razão pela qual se procedeu ao uso criativo da *norma de revisão*, a ser acionada no tempo nela previsto e após a instauração do procedimentos discursivos, com o objetivo de tematizar o conteúdo da norma celebrada, conforme o interesse do sindicato em assegurar sua legitimação prévia perante o conjunto das demais instituições locais. O ANI n. 03, de 30/08/06, regula a expedição do termo de comparecimento das partes à sessão conciliatória designada pela Seção Intersindical de Conciliação, para efeitos do art. 477/CLT, e de norma estatutária sobre a matéria. Do mesmo modo, o ANI 06, de 13/12/06, aprovou modelos de documentos utilizados nos procedimentos conciliatórios do NINTER: Termo de Acertamento, Termo de Comparecimento, Termo de Compromisso e Termos de Encaminhamento Judicial (cf. documento pesquisado e xerocopiado do original cedido pela Secretaria do NINTER-Patrocínio ANI n. 09, de 02/01/2000).

Dentre os regimes especiais temporários ou permanentes levados a efeito destacam-se:

- O regime especial trabalhista que prorrogou o prazo legal (48 horas) exigido para a anotação da carteira do trabalho do empregado para 5 dias.<sup>834</sup>

O Conselho Tripartite não despendeu maior esforço para a obtenção do consenso de ambos os sindicatos e das autoridades do trabalho. Compreendeu-se que o prazo legal era impossível de ser atendido por proprietários rurais que contratavam grande contingente de trabalhadores (algum deles atingiam mil ou mais contratações de empregados safristas no auge da colheita do café). Ante o fato incontestável da prática generalizada da contratação sem anotação da CTPS por parte dos empregadores, que se sentiam impossibilitados do cumprimento da norma, e diante dos riscos da fiscalização, acabavam por optar pela “regra” do descumprimento da norma legal (cf. 2.1.3.2), apostando na compensação de eventuais multas com a redução dos custos da contratação. O *regime trabalhista especial* veio sendo adotado ao longo do tempo, e o cumprimento da obrigação da contratação formal passou a atingir índices de efetividade jamais experimentados antes, os quais se elevaram do patamar de 20% para o patamar de 80% das contratações com anotação da CTPS (cf. 2.3.3.1).

- Regime especial trabalhista que estabeleceu a exigência de apenas um atestado demissional no caso de contratos sucessivos de pequena duração num mesmo período de safra (CCT/99).<sup>835</sup>

A viabilização e o sucesso da regra no sentido da efetividade dos direitos instrumentais perseguidos em tais regimes especiais somente se tornaram possíveis a partir

---

<sup>834</sup> Os exames das Convenções Coletivas celebradas nos anos de 1995, 1999 e 2001 revelam que o estabelecimento de *regime especial trabalhista* verificou-se em atenção ao fato de que empresas rurais com elevado número de contratações de trabalhadores safristas quedavam-se sem condições, nem estrutura para o cumprimento daquela obrigação no prazo legal. Trata-se de norma coletiva *contra legem* que estabeleceu o prazo de cinco dias, seis dias e três dias, conforme o maior ou menor número de empregados ocupados na atividade em cada um dos anos de referência acima, para a anotação da CTPS do empregado safrista, pelo empregador. Garantiu-se, contudo, a anotação do tempo de serviço integral, como também o regime de seguridade em todo o período trabalhado.

<sup>835</sup> O curto período da prestação de serviços e a reiterada renovação da contratação não justificavam, em definitivo, a exigência desse documento, que acabava por se tornar excessivamente burocrática, onerosa e inócua do ponto de vista da preservação da saúde do trabalhador. Estabeleceu-se que na área de representação dos sindicatos rurais os exames demissionais somente seriam exigidos nos contratos de safra de duração superior a cento e oitenta dias. Os elevados custos do cumprimento desta obrigação em relação a centenas ou milhares de trabalhadores de uma mesma empresa ao término das safras acabavam por desestimular o cumprimento das obrigações trabalhistas.

dos consensos interinstitucionais informalmente alcançados acerca da solução entabulada pelos sindicatos. O conhecimento por parte das autoridades públicas da realidade subjacente à norma proposta e dos argumentos aventados nos procedimentos discursivos precedentes à consumação da negociação coletiva gerou a consciência do cumprimento dos fins sociais da lei na forma propugnada pelos sindicatos nos procedimentos de “diálogo social” instaurados no Conselho Triparite sobre a matéria.

A amostragem pragmática dessas situações revela contextos em que o *regime especial trabalhista* proporciona o surgimento de novas formas de se atingir os fins sociais da lei, mediante a correção de incongruências de regras específicas em relação a contextos de realidade em sua complexidade e singularidade irrepetíveis. A adequação do conteúdo da norma aos fins sociais por ele pretendidos pode exigir mesmo a alteração da norma legal considerada em sua literalidade, mantendo-se o sentido social perseguido pela norma modificada. O elastecimento do prazo para a anotação da CTPS estabelecido em regime trabalhista especial é emblemático: se o prazo reduzido de 48 horas concedido ao empregador tinha como objetivo evitar a contratação informal, no caso específico aqui estudado a extrema exigüidade do prazo operava como estímulo à informalidade e ao descumprimento da norma legal. A alteração do seu conteúdo para preservar os fins da lei legitima o exercício da autonomia coletiva em tais casos para adequá-la à realidade local.

O rigor formal-positivista ditado pelo paradigma cientifista e legalista fundado numa ética de intenções talvez não se exitasse em decretar a nulidade da cláusula convencional modificadora do prazo legal, com argumento da ofensa a texto literal de lei. Isso porque a ética intencionalista não vê a questão sob a ótica das conseqüências da alteração do conteúdo literal da norma, ao contrário da ética de responsabilidade, cujos critérios de validação priorizam as conseqüências sociais da ação.

Ocorre que a capacidade das normas indigitadas para atender às exigências de bom senso e de equidade das diversas instituições do trabalho locais (sindicatos e autoridades do trabalho) e para promover a efetividade dos direitos sociais é determinante para o reconhecimento de sua validade por parte das instituições públicas quando seus agentes têm a oportunidade de conhecer de modo aprofundado as razões pelas quais uma norma coletiva deste jaez foi negociada e editada pelos sindicatos. Essa é uma das funções primordiais da ação coletiva comunicativa (cf. 7.5.2).

### 8.2.3 Procedimento voluntário comprobatório de obrigação trabalhista rural

De forma inédita e criativa, o sindicato dos trabalhadores e o dos empregadores rurais de Patrocínio, por intermédio do NINTER, parecem ter sido os únicos a ter dado efetividade à norma constitucional prevista no art. 233, CF/88, hoje revogada, que determinava a obrigatoriedade da comprovação quinquenal do cumprimento de obrigações trabalhistas por parte do empregador rural.

Instituído pelo ANI n. 1, de 30/08/06, essa norma coletiva propiciou aos empregados e ao empregador rurais com contratos de trabalho de longo prazo em vigor e em situação irregular ou com pendências trabalhistas crônicas a oportunidade de regularizar esses contratos por intermédio do *procedimento voluntário comprobatório*. Tais procedimentos são realizados com intensa interação entre o NINTER e a Vara do Trabalho na consumação do procedimento comprobatório, mediante ato jurídico complexo para o qual concorre dupla manifestação de vontade institucional.<sup>836</sup>

Das fontes pesquisadas, esta é a que de modo mais evidente revela profunda interatividade e intercomplementaridade entre as ações do NINTER e do órgão judicial, em termos da teoria da *jurisdição comunicativa* e da *ação coletiva comunicativa*, as quais

---

<sup>836</sup> Trata-se de procedimento voluntário de regularização da situação trabalhistas de contratos informais de trabalho rural de longa duração. Na primeira oportunidade, procede-se à regularização de todo o passado e, partir de então, segue-se a renovação quinquenal do acerto corretivo de pendências contratuais remanescentes no quinquênio.

Grande número de relações empregatícias rurais de longa duração passaram pelo NINTER, e os trabalhadores tiveram reconhecidos e cumpridos direitos anteriormente frustrados, inclusive, e principalmente, a formalização da relação empregatícia pela anotação da CTPS. Em todos os casos investigados nos arquivos do NINTER, não houve rompimento do contrato de trabalho, tendo havido saudável distensão nas respectivas relações laborais, antes desgastadas pela desilusão do trabalhador e pelo temor do empregador ante a possibilidade de uma demanda trabalhista suscetível de reduzi-lo à insolvência. O procedimento espontâneo de acerto das pendências contratuais, sem os traumas, as desavenças e os dissabores do litígio judicial, preveniu rupturas traumáticas de relações de trabalho rural de longa duração (vintenárias), como sói acontecer.

Realizado no NINTER, o procedimento, devidamente autuado, é encaminhado à Vara do Trabalho para a instauração de procedimento de jurisdição voluntário homologatório da comprovação do ato de acerto realizado. O procedimento é formalizado por meio de termo de acerto específico, em que constam o histórico da relação empregatícia, a memória de cálculo de parcelas trabalhistas devidas e a relação de outros direitos cumpridos, especialmente a anotação da CTPS e o recolhimento das contribuições devidas ao INSS e ao FGTS no período em que tais contribuições passaram a ser devidas pelo empregador rural.

O procedimento comprobatório finda-se com a prolação da sentença homologatória subsequente ao protocolo do requerimento de homologação do termo quitatório, formalizado pelo próprio NINTER, que se verifica após a realização de audiência para o depoimento das partes ou a realização de instrução ou quaisquer outras diligências que o juiz entenda necessárias ao esclarecimento dos fatos, de modo a conferir ao procedimento a certeza e a segurança jurídica almejadas pelas partes.

Segue-se, enfim, a expedição de Certificado de Regularidade de Situação Trabalhista (CRST) pelo NINTER-Patrocínio e a entrega do mesmo às partes envolvidas. Para maior apreensão do procedimento e todos os seus detalhes cf. VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Núcleos intersindicais de conciliação trabalhista - fundamentos, princípios, criação, estrutura e funcionamento*. São Paulo: LTr, 1999, p. 444-448.

conferem a força, a legitimidade e a credibilidade necessárias a um procedimento de efeitos sociais tão marcantes quanto o foi o *procedimento comprobatório* voluntário.<sup>837</sup>

Nele, entrecruzam-se, de modo mais eloquente, a concretidade operacional dos princípios e dos subconceitos subjacentes ao *princípio de democracia* imanente ao sistema Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista: *princípio da dignidade humana* (elevação da auto-estima do trabalhador e reconhecimento e cumprimento de seus direitos), *princípio da subsidiariedade* (prevenção e solução não judicial dos conflitos pelos próprios sindicatos), *princípio da “governança”* (concertação social entre a Vara do Trabalho e os sindicatos perante o Conselho Tripartite para a concepção do PVC) e *ação pública comunicativa* (intercâmbio entre os procedimentos judiciais e não judiciais para realização do PVC) – (cf. 6.3, 6.4, 7.4.2.2, 7.5.1, 7.5.2 e 7.7.2.2).

Essa relação harmoniosa entre a autonomia pública e a autonomia sindical convergentes ao mesmo objetivo da persecução da efetividade dos direitos sociais dá pleno sentido pragmático ao princípio da coexistencialidade e da participação dos sindicatos na administração da justiça e ao *princípio de democracia* imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

#### 8.2.4 O “Programa de Prevenção de Riscos Ambientais da Cafeicultura de Patrocínio” e o “Projeto Piloto”

A amostragem da concreção do “diálogo social” e da “concertação social” em programa de coordenação e execução de ações interinstitucionais como resultado do pleno exercício da “governança” (co-gestão setorial das relações do trabalho baseada no princípio da complexidade e da razão dialógica) e da prática da *ação pública comunicativa*, da *ação coletiva comunicativa* constitui o objetivo deste subtítulo, além da apreensão do seu significado profundo para a democratização da organização do trabalho, sempre

---

<sup>837</sup> A título de amostragem, procedeu-se à análise do documento PVC n. 012/99, (NINTER), que regularizou a situação da trabalhadora rural Vilma Aparecida da Silva relativa ao trabalho prestado sem cumprimento e reconhecimento de seus direitos trabalhistas no período de 01.03.84 a 30.04.98: recebeu integralmente todos os direitos trabalhistas relativos ao período, bem como foram cumpridas todas as obrigações previdenciárias, inclusive a anotação da carteira profissional, de acordo com o CRST n. 07/98 e conforme decisão judicial homologatória proferida nos autos do processo n. 01/00232/99 pela então Junta de Conciliação e Julgamento de Patrocínio. Feito o acerto, o contrato existente entre as partes seguiu vigorante. [Fonte: arquivos do Ninter-Patrocínio].

compreendida, essencialmente, como dignidade da pessoa do trabalhador (imaterial) e efetividade dos direitos sociais (materiais, em regra).

Trata-se de situação concreta em que os destinatários da ação pública, por seus sindicatos, participaram ativamente do processo decisório e da execução de um programa de ação do Poder Público destinado à busca de efetividade de normas de preservação da segurança e da saúde dos trabalhadores, coletivamente.

#### 8.2.4.1 Programa de prevenção de riscos ambientais da cafeicultura de Patrocínio

Depois de quatro anos da instalação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio e de contínuas práticas dialógicas e interativas promovidas pelo Conselho Tripartite daquela instituição em torno da consolidação da própria instituição e de atividades prioritárias como a prevenção e resolução não judicial dos conflitos rurais, tornou-se possível o desenvolvimento de programas de gestão concertada da organização do trabalho rural local, de abrangência coletiva e de longa duração.

A abertura e a adesão das instituições/autoridades do trabalho à proposta do NINTER, ao lado das profundas alterações nas relações sindicais, foram decisivas para o novo direcionamento da gestão do trabalho na região. As mudanças culturais e comportamentais decorrentes desse aprendizado coletivo alcançaram estágio de evolução suficiente para sustentar tais avanços. A democratização das relações sociais e a compreensão da importância do diálogo social foram-se incorporando às formas de vida e aos códigos de conduta e ao modo de operar das instituições.

A entidade alcançou nível geral de acreditação por parte das instituições e autoridades do trabalho local, a ponto de se tornar apoio e referência para muitas ações desencadeadas pelo Subdelegacia Regional do Trabalho (MTE) e pela Fundacentro, esta última em relação a programas de proteção contra riscos à saúde do trabalhador.

Em março de 1998, os atores responsáveis pela criação do Núcleo firmaram, conjuntamente com a Subdelegacia Regional do Trabalho de Patos de Minas, o “Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA” da cafeicultura. Este programa coletivo foi elaborado para ser implantado por 666 propriedades rurais agregadas à Associação dos Cafeicultores da Região de Patrocínio, entidade patronal co-fundadora do NINTER-Patrocínio – e sediada em seis municípios correspondentes à base de atuação das entidades criadoras do

Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. O PPRA contemplou medidas de segurança à integridade e à saúde de trabalhadores determinadas em lei, mais adequadas à realidade local. A compreensão da densidade, do esforço e do significado deste programa interinstitucional de ação em busca da efetividade dos direitos sociais naquele setor somente é possível a partir da compreensão dos resultados da pesquisa descritiva relatada nesta investigação (cf. Capítulo 2).<sup>838</sup>

Os autores do PPRA partiram da premissa de que ao desenvolvimento econômico da cafeicultura local deveria corresponder o desenvolvimento social no sentido do atendimento das exigências legais de segurança e proteção à saúde do trabalhador. Esse consenso inaugural foi de importância decisiva e marca, na visão do Ministério do Trabalho, o ponto de partida para o direcionamento de sua ação no sentido da *ação pública comunicativa suasória* (cf. 7.5.1). Trata-se da superação do sentimento de descompromisso enraizado na cultura do empresariado rural para com as condições de trabalho e de vida do trabalhador “bóia-fria”, por se entender que esta questão residia no âmbito exclusivo da autonomia do trabalhador. O passo foi decisivo para a aceitação e cooperação dos setores produtivos na implementação do plano.

A atitude de abertura, de aceitação do diálogo e de escuta por parte da autoridade fiscal do trabalho (democratização da gestão da organização do trabalho) permitiu-lhe tomar conhecimento da inocuidade de grande parte das normas regulamentadoras editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego para conformar condutas na área da cafeicultura. A amostragem aqui tomada eleva ao *paroxismo* incongruência da norma que exige a fixação de extintores de incêndio nas lavouras cafeeiras, enquanto o trabalhador ingere água insalubre, aloja-se em condições degradantes e se expõe às mais comezinhas e triviais ameaças à sua integridade física.<sup>839</sup>

---

<sup>838</sup> O alcance das transformações aqui descritas depende da recuperação do fato de que cerca de cinco anos antes de ser firmado o Programa a cultura hegemônica era a da negação do cumprimento de qualquer direito trabalhista, especialmente o reconhecimento do vínculo laboral pela anotação da carteira profissional, cujo índice de cumprimento na região não chegava a 20% do total dos trabalhadores rurais em atividade. Dessarte, os direitos de segurança e saúde do trabalhador eram incogitáveis pelo empregador, numa região que vivenciava um enorme contingente de ações fiscais cumpridas pelos auditores do Ministério do Trabalho destinadas ao combate do denominado “trabalho escravo” (cf. Capítulo 2).

<sup>839</sup> O PPRA foi elaborado participativamente e com metodologia apropriada, de modo a conferir-lhe credibilidade, racionalidade e aceitação por parte de todos os participantes. Do grupo de planejamento fizeram parte pessoas, “com amplos conhecimentos das etapas e processos envolvidas na cafeicultura”, o que possibilitou o levantamento qualitativo e a análise das instalações, métodos e processos de trabalho, com a identificação dos riscos aos quais o trabalhador estava efetivamente exposto. Referência textual do PPRA aponta que “foram consultados materiais didáticos disponíveis, estatísticas de acidentes do trabalho nos anos de 1996 e 1997 para identificar os pontos mais críticos e estabelecer as prioridades”. Coerentemente com o paradigma epistemológico aqui propugnado, os levantamentos de realidade foram realizados cooperativamente e com a participação de todos os envolvidos. O reconhecimento da complexidade dos contextos conduziu à realização de escolhas racionais. Do ponto de vista da autoridade pública, a adesão a tais escolhas significou o abandono da aplicação incondicionada, “mecânica e matemática”, das normas de segurança e a adoção de posição seletiva e racional, com assunção conjunta da responsabilidade pelas escolhas efetuadas. Escolhas pautadas, portanto, por uma ética de responsabilidade.

Em torno do objetivo geral de prevenir acidentes do trabalho próprio a esse tipo de Programa, estabeleceu-se o seguinte objetivo específico: reduzir os riscos ambientais, em conformidade com as exigências da NR-9 e, em consequência, o número de acidentes. Fixou-se, desde logo, a consciência de que “a cafeicultura (como todas as demais atividades produtivas, acrescenta-se) tem suas características próprias”.<sup>840</sup>

Estabeleceram-se ainda o alcance coletivo do PPRA e o seu caráter normativo em relação às categorias envolvidas, além da concepção e elaboração conjunta do programa, que, do lado do Ministério do Trabalho, configurou-se pela cessão, por parte da Subdelegacia do Ministério do Trabalho, de um engenheiro de segurança para, em seu nome, compor o grupo de trabalho.

Destarte, os preparativos do PPRA revelam que à convenção coletiva se atribuiu o papel (gestão da organização do trabalho) abrangente de selar compromissos intersindicais e de materializar programas de ação conjunta entre sindicatos e instituições do trabalho – negociação coletiva concertada (cf. 7.5.5.1) – e, ainda, em caráter vinculativo/subordinativo, materializar o consenso da administração pública em torno da ação conjunta será ao final concebida e planejada.

Estabelecidos os objetivos e composto o grupo de trabalho, seguiram-se as tarefas conjuntas e cooperativas (cognitivas) de *antecipação e reconhecimento dos riscos*, de estabelecimento de *prioridades*, de *metas* (“redução de 20% da frequência dos acidentes” para uma projeção de aumento da produção de 350 mil para 380 mil sacas de café e da ocupação de mão-de-obra de 20 mil trabalhadores para 25 mil), de estratégias de ação, de forma de registro, manutenção e divulgação de dados, de avaliação de resultados e sua periodicidade, de democratização das informações, (“anualmente todo o PPRA e as atividades envolvidas no mesmo serão avaliadas e seus dados divulgados para todos os produtores filiados à ACARPA, para o Sindicato Rural e para Ministério do Trabalho”) e de *monitoramento da exposição aos riscos*.

É de se notar que as práticas da “governança” e a *ação pública comunicativa* passam a ser concebidas com rigor metódico raramente perceptível na administração pública em geral. Dessa sorte, não se pode distinguir de que lado o aprendizado é maior: se do lado dos agentes sociais, que recebem das autoridades públicas informações, sugestões, avaliações, se do lado do Poder Público, que passa a conviver com formas mais eficientes e eficazes de atuar.<sup>841</sup>

---

<sup>840</sup> ASSOCIAÇÃO DOS CAFEICULTORES ... *Programa de prevenção de riscos ambientais* ..., 1998, p. 02.

<sup>841</sup> O PPRA avançou na sua elaboração para a fase final de identificação e especificação das atividades de risco existentes na cafeicultura (transporte de trabalhadores, uso e transporte de ferramentas, operação de máquinas agrícolas e equipamentos, aplicação e contato com agrotóxicos, exercício de trabalho com risco de contato com energia elétrica, ataques de animais peçonhentos, execução de trabalho nas áreas de armazenagem de grãos, ingestão de água não potável). Para cada uma dessas atividades, seguiram-se: o levantamento dos riscos relativos a cada uma delas; a identificação das fontes geradoras dos riscos; os tipos de exposição do trabalhador a tais riscos; e o estabelecimento de medidas de controle a serem adotadas.

A autoridade pública, ao lançar sua assinatura no documento que oficializou o PPRA, reconheceu que toda autoridade realiza escolhas discricionárias e direcionadoras de sua ação. Ao definir prioridades, estabeleceu escala de valores compartilhada com todos os afetados por sua decisão. Assim, coerentemente com os paradigmas da razão dialógica e da complexidade, democratizou o procedimento público de tomada de decisões.

#### 8.2.4.2 O “Projeto Piloto”: programa de fomento do PPRA coletivo

O “Projeto Piloto”<sup>842</sup> constituiu-se em um amplo projeto de ação conjunta com vistas à observância dos direitos sociais e da legislação trabalhista em geral na região de Patrocínio e, de modo especial, à implantação nas 666 propriedades o PPRA coletivo, a partir da safra de 1997.

Instituiu-se o Conselho de Desenvolvimento de Higiene, Saúde e Segurança do Trabalhador para o alcance das metas estabelecidas no PPRA, com o apoio das Delegacia Regional do Trabalho de Minas Gerais e da Subdelegacia Regional de Patos de Minas, que assumiu a incumbência pela capacitação de agentes multiplicadores do Programa, mediante cursos e palestras.

As prioridades estabelecidas, por sua eloquência, são abaixo sintetizadas. O Projeto, além das normas que lhe são próprias, compilou o conteúdo de normas provenientes de diversas convenções coletivas, em especial a de 1997, que incorporou e conferiu natureza de norma coletiva ao conteúdo do “Projeto Piloto” e ao “Conselho de Desenvolvimento de Higiene, Saúde e Segurança do Trabalhador”:

- a) registro do contrato de trabalho na carteira de trabalho do trabalhador;
- b) melhoria dos alojamentos, segundo definido em normas coletivas da categoria (piso de cimento, paredes de alvenaria, madeira ou cimento, cobertura de telha e com janela, iluminação a gás onde não houver energia), com proibição de piso de “chão batido”, uso de palha ou lona, bem como do uso de fogareiro e da morada coletiva de famílias;
- c) construção de instalações sanitárias nos locais de trabalho (com porta e fecho nos gabinetes, descarga, um gabinete por grupo de 20 trabalhadores, fossas à distância de 25 metros da fonte de coleta de água);

---

<sup>842</sup> Para acesso à versão completa, confira-se VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de conciliação ...*, 1999, p. 462.

- d) fornecimento gratuito de equipamentos de proteção individual ao trabalhador (calçado fechado, boné ou chapéu, luvas) e proibição do trabalho descalço, com chinelos tamancos ou sandálias;
- e) água potável com proteção da fonte (vedado uso de embalagens de agrotóxicos como vasilhame);
- f) adequação dos meios de transporte às condições de licenciamento exigidas pelo DER e vedação do transporte de produtos químicos e ferramentas ao lado de pessoas num mesmo veículo;
- g) armazenamento de produtos químicos em locais adequados, procedendo-se ao enterro ou incineração das embalagens;
- h) padronização das regras relativas aos atestados de saúde ocupacional e uso de um único PCMSO para todas as propriedades rurais dedicadas à cafeicultura;
- i) obrigatoriedade de manutenção de equipamentos de primeiros socorros em cada propriedade; e
- j) obrigatoriedade da edificação de abrigos de proteção contra intempérie nas frentes de trabalho.

A substituição da ação meramente punitiva pela ação pública comunicativa por parte do Ministério do Trabalho ensejou profunda alteração nas condições de segurança e saúde no trabalho rural.

Conforme declarou em entrevista não direcionada concedida pela assessora jurídica do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio, “hoje, todas as propriedades assimilaram uma nova cultura e têm o seu PPRA individualizado. O trabalhador passou a ser tratado como ser humano, e reduziram-se drasticamente as autuações do Ministério do Trabalho naquelas propriedades”.<sup>843</sup>

Segundo a auditora fiscal do trabalho Míriam Terezinha Vasconcelos da Silveira, as condições de alojamento dos trabalhadores melhoraram de modo impressionante. Declarou-se “encantada” quando em atividade de inspeção verificou que o alojamento dos trabalhadores estava em melhores condições que as do hotel em que estava hospedada no período de duração da diligência fiscal. Encontrou no alojamento “paredes azulejadas, camas beliche, construção em alvenaria, cantina e refeitório”. Afirma ainda que “hoje o trabalho em condições degradante é exceção e não a regra, como foi outrora. A consciência do empregador modificou-se”.<sup>844</sup>

---

<sup>843</sup> Entrevista não dirigida concedida em 28 de março de 2007 pela Dra. Gilma Gonçalves Xavier e Nunes, assessora jurídica do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio.

<sup>844</sup> SILVEIRA, Míriam Terezinha Vasconcelos da, CIF 30314-3. Entrevista não dirigida concedida em 09-10-2006. [Auditora Fiscal vinculada à Subdelegacia do Trabalho, em cuja área de atuação se localiza a região de Patrocínio].

A profunda transformação da realidade de outrora, sem menoscabo do que ainda se tem por fazer, confere maior dignidade ao trabalhador e reforça a esperança de dias cada vez melhores.<sup>845</sup>

Dado de extrema relevância consta do Relatório de Fiscalização da Região IV<sup>846</sup>, No conjunto das regiões fiscalizadas, foram encontrados 2.839 trabalhadores sem registro do contrato de trabalho na carteira. Contudo, na Subregião de Patos de Minas a fiscalização concentrou-se na região de Patrocínio, abrangida pela ação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. O quadro resumo da fiscalização realizada na circunscrição de Patos de Minas aponta que na referida sub-região a ação fiscal alcançou vinte e nove (29) empresas rurais, contemplando um universo de 653 trabalhadores. Na região (Patrocínio, Serra do Salitre e Coromandel), o número de trabalhadores “sem registro” encontrados foi de apenas e tão-somente 5 trabalhadores.<sup>847</sup> Nas demais subdelegacias da região do Triângulo Mineira contígua à região de Patrocínio, têm-se os seguintes dados: a) Subdelegacia de Uberlândia.

Dados comparativos com resultados da ação fiscal em subdelegacias circunvizinhas:

TABELA 7

Ação fiscal do Grupo IV – Delegacia Regional do Trabalho de Minas Gerais

..	Propriedades fiscalizadas	Trabalhadores Atingidos	Autuações por falta de registro da CTPS	Percentual
Região Patrocínio	29	653	5*	0,76%
Uberlândia	26	2.683	1.073**	40%
Uberaba	20	1.165	725***	62%
Todas as Subdelegacias	141	11.472	2.839	24%

\* Período 08 a 12 /05/2000

\*\*Período 05 a 09/06/2000

\*\*\*Período 12 a 16/06/2000

**FONTE:** MINISTÉRIO DO TRABALHO. DELEGACIA REGIONAL DO TRABALHO DE MINAS GERAIS. RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DA REGIÃO IV – SDTE PATOS DE MINAS, UBERABA, UBERLÂNDIA E PARACATU.

<sup>845</sup> O trabalho é exaustivo por ser por produtividade. Eles desejam produzir para ganhar o suficiente para sobreviver no período da entressafra, sujeitando-se a um desgaste enorme. Por isso, dormem pouco e não usufruem de intervalo para refeições. Impulsionados por aquela motivação, permanecem por longo período longe da família.

<sup>846</sup> O relatório refere-se a diversas Subdelegacias Regionais do Ministério do Trabalho (Patos de Minas, Paracatu, Uberaba, Uberlândia), em cumprimento ao “Plano de Ação Fiscal do Ano 2000 da Região IV”, com objetivos diversos, dentre os quais “efetuar a fiscalização no meio rural, abrangendo as culturas e priorizando as atividades consideradas problemáticas na Região IV”.

<sup>847</sup> MINISTÉRIO DO TRABALHO. DELEGACIA REGIONAL DO TRABALHO DE MINAS GERAIS. *Relatório de fiscalização da Região IV – SDTE’Patos de Minas, Uberaba, Uberlândia e Paracatu.* Patos de Minas: GRUPO IV, 06 de julho de 2000.

Os dados acima revelam nítida disparidade positiva da região de Patrocínio em relação às demais em função dos efeitos da ação do NINTER-Patrocínio. Revela ainda a superioridade da eficácia da ação pública comunicativa sobre a ação repressora do Poder Público. Esta, embora indispensável, tem um universo muito reduzido, e por isso precisa contar com outros instrumentos de gestão mais eficazes, que tenham na ação repressora um mero suporte a ser utilizado em situações exemplares e pedagógicas, na busca de efetividade dos direitos sociais.

Indubitavelmente, os resultados alcançados convidam a uma reflexão profunda sobre a cultura e o modo de operar das instituições do trabalho.

As ilustrações abaixo permitem um paralelo convincente com aquelas representadas pelas figuras de 1 a 6 (item 2.1.1.1):



**FIGURA 13 – Lavoura de café, região de Patrocínio/MG**

**FONTE:** FUNDACENTRO/MG – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho. Dados levantados pelo “Programa de Atividade para Levantamento das Condições de Saúde e Segurança do Trabalho na Cafeicultura do Cerrado” (1999-2004). Coordenadoria da Divisão de Segurança Rural.



**FIGURA 14** – Colheita mecanizada em lavoura de café, região de Patrocínio/MG

**FONTE:** FUNDACENTRO/MG – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho. Dados levantados pelo “Programa de Atividade para Levantamento das Condições de Saúde e Segurança do Trabalho na Cafeicultura do Cerrado” (1999-2004). Coordenadoria da Divisão de Segurança Rural.



**FIGURA 15** – Condições atuais de segurança no trabalho em propriedade cafeeira, região de Patrocínio/MG

**FONTE:** FUNDACENTRO/MG – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho. Dados levantados pelo “Programa de Atividade para Levantamento das Condições de Saúde e Segurança do Trabalho na Cafeicultura do Cerrado” (1999-2004). Coordenadoria da Divisão de Segurança Rural.



**FIGURA 16** – Condições atuais de alojamento de trabalhadores em propriedade cafeeicultora, região de Patrocínio/MG

**FONTE:** FUNDACENTRO/MG – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho. Dados levantados pelo “Programa de Atividade para Levantamento das Condições de Saúde e Segurança do Trabalho na Cafeicultura do Cerrado” (1999-2004). Coordenadoria da Divisão de Segurança Rural.



**FIGURA 17** – Condições atuais de alojamento de trabalhadores em propriedade cafeeira, região de Patrocínio/MG

**FONTE:** FUNDACENTRO/MG – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho. Dados levantados pelo “Programa de Atividade para Levantamento das Condições de Saúde e Segurança do Trabalho na Cafeicultura do Cerrado” (1999-2004). Coordenadoria da Divisão de Segurança Rural.



**FIGURA 18** – Cultivo de hortaliças para complementação alimentar dos trabalhadores próxima alojamento em propriedade cafeeicultora, região de Patrocínio/MG

**FONTE:** FUNDACENTRO/MG – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho. Dados levantados pelo “Programa de Atividade para Levantamento das Condições de Saúde e Segurança do Trabalho na Cafeicultura do Cerrado” (1999-2004). Coordenadoria da Divisão de Segurança Rural.



**FIGURA 19** – Amostra de unidade de alojamento em propriedade cafeeira, região de Patrocínio/MG

**FONTE:** FUNDACENTRO/MG – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho. Dados levantados pelo “Programa de Atividade para Levantamento das Condições de Saúde e Segurança do Trabalho na Cafeicultura do Cerrado” (1999-2004). Coordenadoria da Divisão de Segurança Rural.



**FIGURA 20** – Amostra de dormitório de alojamento rural em propriedade cafeeicultora, região de Patrocínio/MG (Vide FIG. 3 e 4 sobre condições anteriores)

**FONTE:** FUNDACENTRO/MG – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho. Dados levantados pelo “Programa de Atividade para Levantamento das Condições de Saúde e Segurança do Trabalho na Cafeicultura do Cerrado” (1999-2004). Coordenadoria da Divisão de Segurança Rural.



**FIGURA 21** – Amostra de instalação sanitária de alojamento rural em propriedade cafeicultora, região de Patrocínio/MG (Vide FIG. 6 sobre condições anteriores)

**FONTE:** FUNDACENTRO/MG – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho. Dados levantados pelo “Programa de Atividade para Levantamento das Condições de Saúde e Segurança do Trabalho na Cafeicultura do Cerrado” (1999-2004). Coordenadoria da Divisão de Segurança Rural.



**FIGURA 22** – Capela em alojamento rural de propriedade cafeeira, região de Patrocínio/MG

**FONTE:** FUNDACENTRO/MG – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho. Dados levantados pelo “Programa de Atividade para Levantamento das Condições de Saúde e Segurança do Trabalho na Cafeicultura do Cerrado” (1999-2004). Coordenadoria da Divisão de Segurança Rural.



**FIGURA 23** – Capela em alojamento rural de propriedade cafeeicultora, região de Patrocínio/MG

**FONTE:** FUNDACENTRO/MG – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho. Dados levantados pelo “Programa de Atividade para Levantamento das Condições de Saúde e Segurança do Trabalho na Cafeicultura do Cerrado” (1999-2004). Coordenadoria da Divisão de Segurança Rural.

Por tais “razões de fato” a região de Patrocínio/MG polariza o movimento de certificação do café do cerrado em toda a região, que inclui cerca de 26 municípios (cf. 8.3).

Indubitavelmente, os resultados alcançados convidam a uma reflexão profunda sobre a cultura e o modo de operar das instituições do trabalho. A abertura para o diálogo social e para a concertação social, inspirada nos ideais de governança (participação dos destinatários/afetados no exercício do Poder Público) e da subsidiariedade ativa (aproveitamento do potencial de ação dos destinatários/afetados da ação pública) podem produzir resultados muito mais positivos que aqueles restritamente alcançados com base em ações públicas repressivas e unilaterais. O diálogo social, entretanto, deverá ser reciprocamente performativo; dele nasce, por exemplo a disposição do Poder Público: a) para a construção dialógica do conhecimento em que se fundamentará a ação pública, b) para assumir e promover a adequação da legislação aos contextos de realidade, considerados na sua singularidade e complexidade irrepitíveis. Esse é o ponto de partida em que se baseia o princípio de democracia integral imanente ao sistema NINTER.

### 8.3 Impactos da ação do NINTER-Patrocínio no âmbito da prevenção e da resolução dos conflitos (1994-2006)

A gestão compartilhada da administração da Justiça local (sentido amplo), segundo os princípios de “governança” (cf. 4.4, 6.4 e 7.3), de “jurisdição comunicativa” (cf. 7.7.2) e de “subsidiariedade ativa” (cf. 6.3 e 7.4.2) permitiu a articulação interativa, a coexistencialidade e a coerência entre os procedimentos da Vara do Trabalho e os do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, por intermédio dos procedimentos discursivos mediados pelo Conselho Tripartite/Interinstitucional.

O levantamento dos resultados alcançados ao longo de doze anos (1994-1996) do desempenho da experiência do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio no campo da prevenção e da resolução dos conflitos do trabalho e na co-gestão da administração da justiça local constitui-se em critério inquestionável de valoração crítica e de validade dos conceitos instrumentais norteadores das ações públicas e coletivas responsáveis pela sua efetivação.<sup>848</sup> Constitui-se, ainda, na perspectiva desta investigação, em critério e de legitimação da ação pública comunicativa e, mais especificamente, em critério de legitimação das práticas orientadas pela teoria da “jurisdição comunicativa”, neste aspecto (fomento e co-participação na constituição de formas autônomas, coexistenciais de prevenção e resolução dos conflitos) mais restrito de seu alcance.

O estudo dos resultados no período mencionado (1994-2006) revelam, dentre outros aspectos aqui desprezados:

- o impacto da atuação do NINTER no movimento e na atuação da órgão judicial local;
- a comprovação estatística dos índices de satisfação social com a atuação do NINTER no campo da solução não judicial dos conflitos;
- a ampliação do acesso à Justiça (em sentido amplo);
- a importância da inclusão dos meios judiciais no espectro abrangido pela administração da justiça local e sua sujeição ao modelo tripartite de gestão (diálogo e concertação social);
- a consistência e eficácia da ação preventiva de conflitos NINTER; e
- a recuperação da capacidade da única Vara do Trabalho de Patrocínio para absorver a demanda social ao longo dos últimos doze anos em termos de celeridade e qualidade

<sup>848</sup> Em termos de uma ética consequencialista (ética de responsabilidade e solidariedade, (cf. 6.2.3.2).

### 8.3.1 Levantamento estatístico e análise de dados

O levantamento dos dados foi procedido com rigor absoluto. As fontes estatísticas oficiais da Vara do Trabalho de Patrocínio alimentam os dados concernentes aos dados relativos ao número de processos. O inventário de casos atendidos pelo NINTER-Patrocínio desde a sua inauguração até o presente, constante de seus arquivos e fruto de balanços mensais de produtividade, alimenta os dados estatísticos não judiciais.

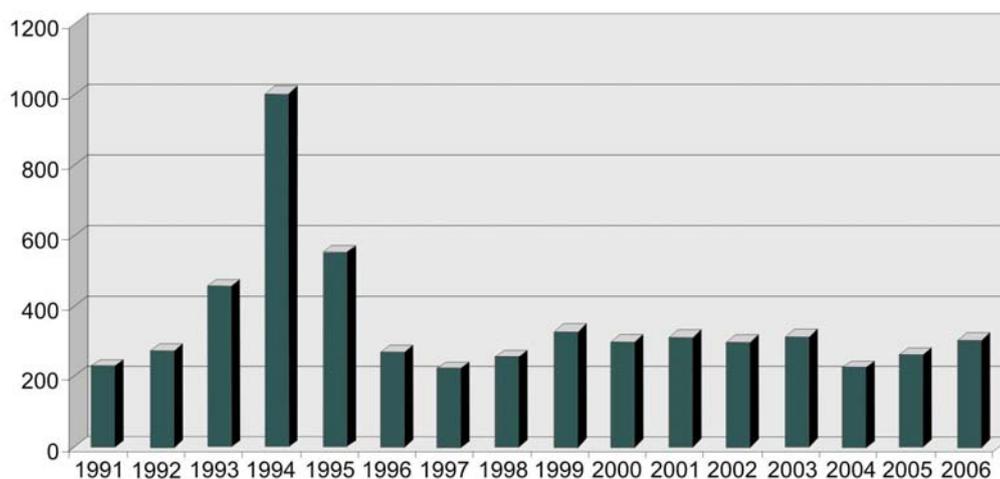
#### 8.3.1.1 A criação do NINTER (1994): marco temporal inicial

O exame dos dados disponíveis autoriza as seguintes constatações:

Até 1994, ano da criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, o crescimento percentual de demandas na Vara do Trabalho de Patrocínio apresentava, a cada ano, crescimento acelerado e vertiginoso (444%) e apontava para a exaustão de sua capacidade para atender à demanda crescente. Constatou-se uma correlação direta entre a redução paulatina das demandas rurais no triênio subsequente a 1994, correspondente aos anos de 1995, 1996, 1997, na ordem aproximada de 55%, 73% e 77,5%<sup>849</sup>, respectivamente (GRÁF. 1) e a criação do NINTER-Patrocínio, sendo que a maior parte das demandas ajuizadas na Vara do Trabalho provinha do setor rural (GRÁF. 2)

<sup>849</sup> Os dados acima ratificam índices anteriores divulgados sobre o percentual de redução de demandas rurais na Vara do Trabalho como resultado da ação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. Os critérios anteriores levaram em conta a relação percentual entre o número de atendimentos sem solução do litígio e o número total de atendimentos realizados pelo NINTER. A comparação entre os dois termos, pressupondo que o total dos casos solucionados se converteria necessariamente em demandas trabalhistas sem a ação do NINTER, aponta para uma redução do número de ações em percentual superior a 98%. O critério aqui utilizado parte das estatísticas da própria Vara do Trabalho (comparação entre o ano de 1994 e o período duodenário subsequente), elimina a estimativa de que os casos solucionados no NINTER se referem a potenciais ações trabalhistas e afirma o percentual de 71,5% como índice de redução das demandas rurais na Vara do Trabalho de Patrocínio no período indigitado. A substituição do critério visa à eliminação de variáveis estimativas, com o intuito de eliminar controvérsias. Óbvio, no entanto, que a influência da ação do NINTER no movimento da Vara é muito maior, porquanto aqui se desprezou a variável do crescimento tendencial e geométrico anual apresentado pelo movimento estatístico da Vara nos anos anteriores à criação do NINTER: o aumento do número das demandas rurais no ano de 1992 em relação a 1991 foi de 21,5%, de 1993, em relação a 1992, foi de 66%; de 1994 em relação a 1993, foi de 219%; e, no conjunto, de 1994 em relação a 1991, foi de 444%. Inversamente, nos anos subsequentes de 1995, 1996, 1997, a redução das demandas rurais foi de 55%, 73% e 77,5% em relação ao ano de 1994; e, no conjunto, a redução do número de demandas rurais em 1997 em relação a 1994 foi de 223%. Em outros termos, no triênio anterior à criação do NINTER o aumento acumulado de demandas trabalhistas rurais foi de 444%; no triênio posterior, a redução acumulada no número de demandas foi de 223%. Logo além do percentual nominalmente apurado de 71,5%, houve a redução significativa e real de demandas, que não está computada neste índice e que foi desprezada dada a suficiência do critério nominal para comprovar a tese aqui afirmada.

Gráfico 2

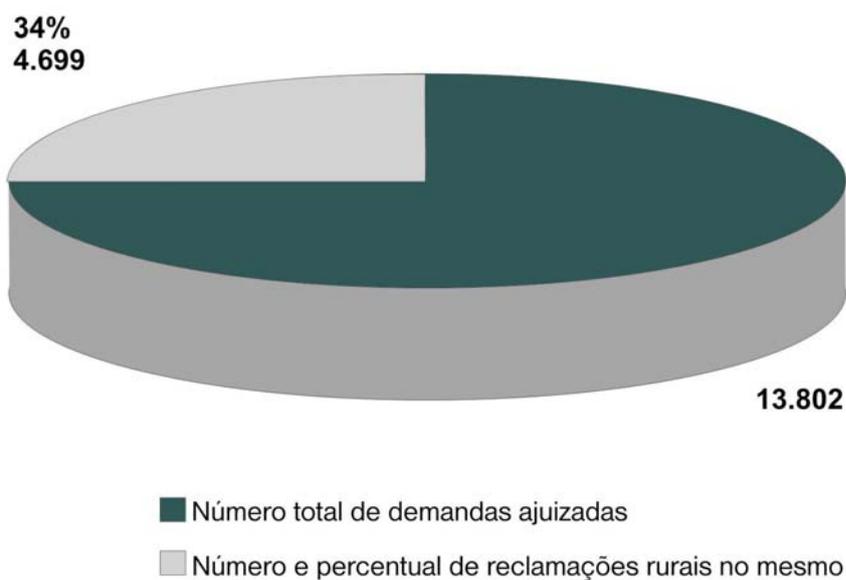


**GRÁFICO 2** – Estatística geral anual do número de demandas rurais ajuizadas na Vara do Trabalho de Patrocínio no período de 1991 a 2006

**FONTE:** Dados extraídos da Estatística oficial da Vara do Trabalho de Patrocínio disponível naquele órgão.

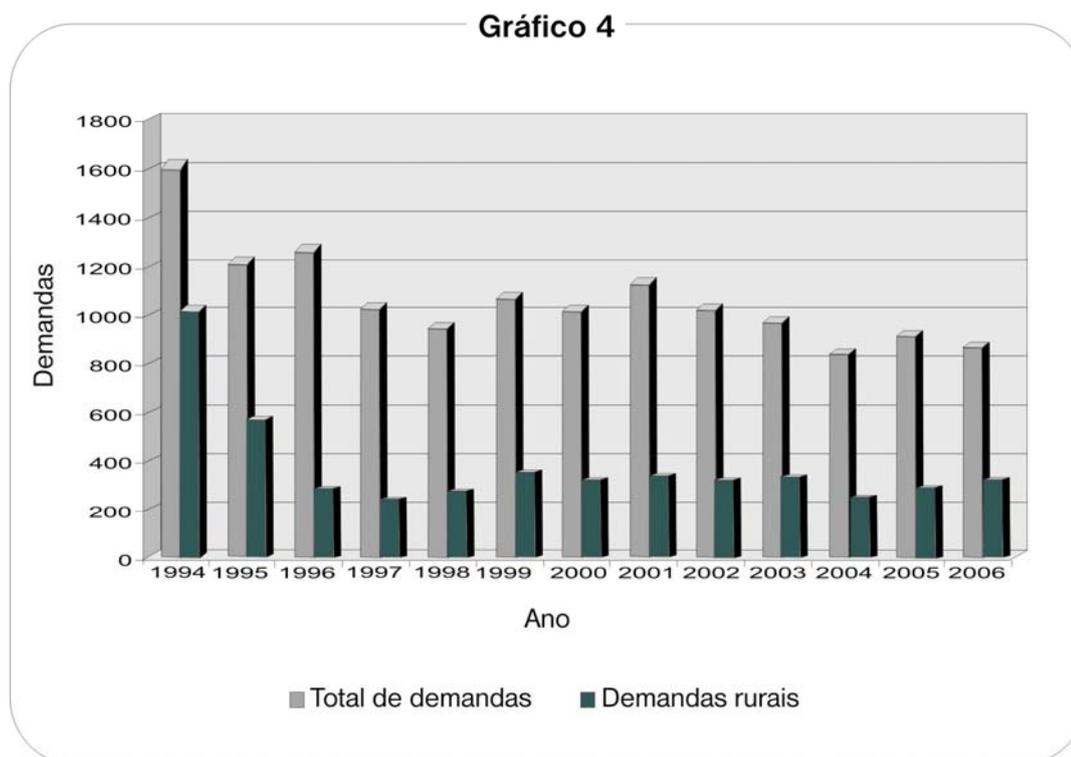
**Obs.:** O Ninter foi criado em 1994.

Gráfico 3



**GRÁFICO 3** – Movimento geral da Vara do Trabalho de Patrocínio (1994 – 2006) com discriminação de demandas rurais

**FONTE:** Dados estatísticos oficiais obtidos nos registros da Vara do Trabalho de Patrocínio.



**GRÁFICO 4** – Movimento anual da Vara do Trabalho de Patrocínio (1994-2006) com discriminação de demandas rurais

**FONTE:** Dados estatísticos oficiais obtidos nos registros da Vara do Trabalho de Patrocínio.

### 8.3.1.2 A tradução estatística do grau de satisfação do usuário

O GRÁFICO 5 revela que no período estudado (1994-2006) apenas 1% de usuários (trabalhadores e empregadores) do NINTER-Patrocínio não logrou solução das pendências encaminhadas àquela entidade para tentativa de solução. Essa performance revela a insustentabilidade da proposição genérica de que somente o Poder Judiciário pode garantir a observância e a integridade dos direitos sociais nos procedimentos de resolução dos conflitos do trabalho. A qualidade do levantamento dos fatos jurígenos e dos acertos procedidos pode ser avaliada a partir de um indicador de grande significação: o grau de satisfação dos usuários.

A assertiva pode ser demonstrada por duas vertentes plausíveis de raciocínio. Por um lado, a paulatina redução do já baixíssimo percentual de insucesso nas tentativas conciliatórias nos primeiros anos até a estabilização no percentual de 1% no período de doze anos. Esta solidez evolutiva do sistema deve ser creditada ao fato de que as instituições podem atuar com base nos princípios da legalidade, da integridade e da boa-fé, e podem subsistir de forma tão bem sucedida durante tanto tempo, sobretudo quando permanentemente submetidas à

dialética da atenta conferência póstuma, tanto mais rigorosa quanto maiores as exigências da advocacia local<sup>850</sup> e quanto maior for a aptidão desses meios de também promoverem a justiça. Por outro lado, a comprovação da satisfação dos usuários do sistema de prevenção e de autocomposição adotado pelo NINTER-Patrocínio se conclui com a prova estatística da drástica redução das demandas provenientes do setor rural na Vara do Trabalho local.



**GRÁFICO 5** – Estatística geral do NINTER-Patrocínio (1994 a 2006)

**FONTE:** Arquivo geral e estatística do NINTER-Patrocínio/MG (disponíveis na instituição para estudiosos e pesquisadores)

### 8.3.1.3 A tradução estatística da legitimação da instituição

Constata-se que, à medida que se reduziam paulatinamente as demandas rurais (GRÁF. 1) nos anos subseqüentes à criação do NINTER, aumentava-se a capacidade de prevenir e solucionar conflitos por parte deste último (GRÁF. 5). O alto índice de aproveitamento dos atos jurídicos extrajudiciais foram se consolidando ao longo daqueles anos, reduzindo-se ainda mais os baixíssimos percentuais de insucesso na resolução das

<sup>850</sup> A diligente e rigorosa atuação e o profissionalismo predominantes da advocacia local foram fundamentais e decisivos para o equilíbrio de todo o sistema de administração da justiça local e para os resultados apresentados.

pendências trabalhistas submetidas à sua ação. Essa constatação revela que o bom ou o mau desempenho dos meios não judiciais de resolução de conflitos vão paulatinamente sendo observados e aferidos pela sociedade (usuários), os quais, como é o caso do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, após um período de amadurecimento, de aprimoramento e de conquista de credibilidade, ganham força, legitimidade e reconhecimento social e, no segundo caso, simplesmente deixam de existir. Segue-se a esta constatação a de que o processo de conversão cultural dos atores sociais, inclusive no que se refere à implementação de meios não judiciais de resolução de conflitos, não é açodado e precisa ser compreendido pelos agentes sociais empenhados nesta forma de concreção dos princípios constitucionais da dignidade humana, da cidadania e da subsidiariedade ativa.<sup>851</sup>

#### 8.3.1.4 A “governança” é condição de possibilidade do sucesso das soluções não judiciais

As práticas *institucionalizadas* compartilhadas de gestão e interações entre o órgão judicial e o NINTER-Patrocínio, orientadas pelas teorias do “diálogo social”, da “concertação social” e da *jurisdição comunicativa*, tornaram possíveis os resultados concernentes ao Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio que aqui se apresentam. Dessa sorte, os meios não judiciais de resolução de conflitos não são inviáveis no País.

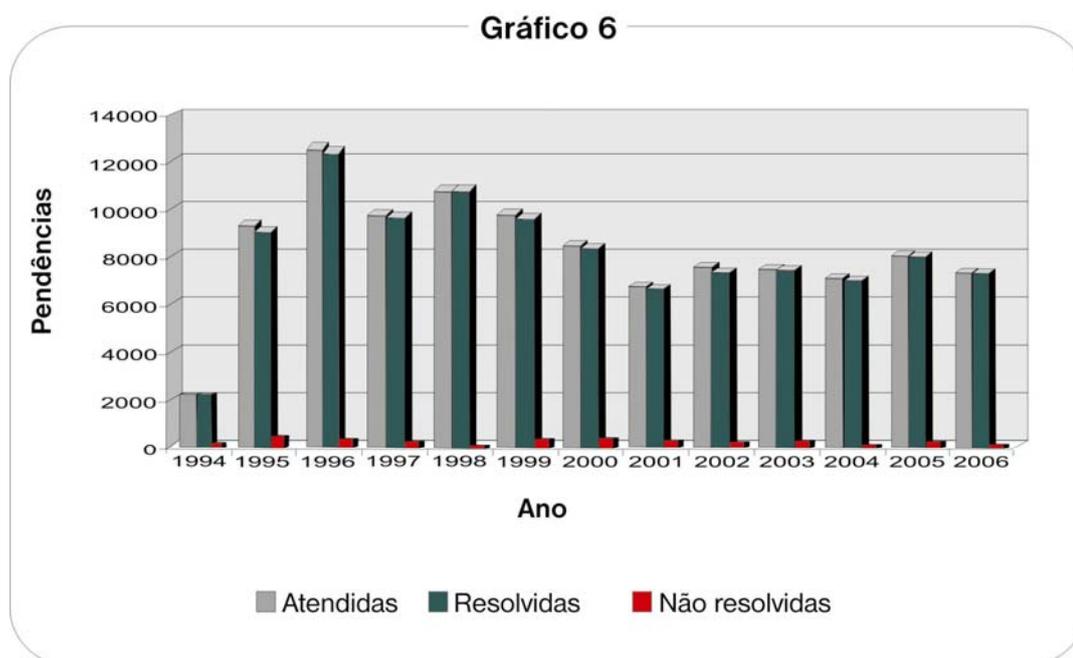
Além disso, os casos não resolvidos no Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, que correspondem a 1,42% (1.541) dos casos de pendências entre trabalhadores e empregadores atendidas pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio (108.339)<sup>852</sup>, são automaticamente encaminhados à Vara do Trabalho local, por

---

<sup>851</sup> Neste particular, abre-se breve digressão para se considerar acerca do instituto das Comissões de Conciliação Prévia (radicalmente distintas do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, cf. 5.2), que, a par da insuficiência normativa do instituto e dos desvios alimentados por tais deficiências, ostentam experiências que desautorizam a generalização dos juízos crítico-degenerativos, que, com extraordinária pré-maturidade, precipitaram-se após o transcurso do biênio subsequente à edição da lei n. 9.958/2000. Em dois anos de prática do instituto, muitos decantavam o seu fracasso. Ora, embora a cultura não seja estática, mudanças profundas requerem transcurso razoável e suficiente para tanto. Contudo, não se pode deixar de observar que a singeleza que se pretendeu impingir à organização e ao funcionamento de tais comissões constituiu-se em obstáculo indispensável ao seu reconhecimento e à boa vontade dos setores públicos para com as mesmas. Ao contrário do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, tal como foi explicitado na teoria e nas práticas descritas ao longo desta tese, elas não são dotadas de meios institucionais e de conceitos instrumentais a partir dos quais a autonomia pública e a autonomia coletiva possam compartilhar esforços e responsabilidade para com o seu acompanhamento, aprimoramento e avaliação.

<sup>852</sup> Incluem-se na expressão “pendências entre trabalhadores e empregadores rurais” quaisquer atos de accertamento de direitos trabalhistas relativos à prevenção e à solução de conflitos do trabalho.

intermédio da emissão do “Termo de encaminhamento”, expedido pela Seção Intersindical de Conciliação do NINTER.<sup>853</sup> Este procedimento resulta da coexistencialidade e da intercomplementaridade estabelecidas entre os sistemas judiciais e os não judiciais locais. Alimenta a continuação do diálogo social e a constante renovação da concertação social concernente à administração da Justiça local. Esse dado deve ser correlacionado ao fato anteriormente estudado de que a Vara do Trabalho também promove o encaminhamento de casos referentes a processos em andamento, os quais, na sua quase totalidade, são resolvidos extrajudicialmente, interrompendo, assim, o procedimento adversarial e judicial (GRÁF. 6).



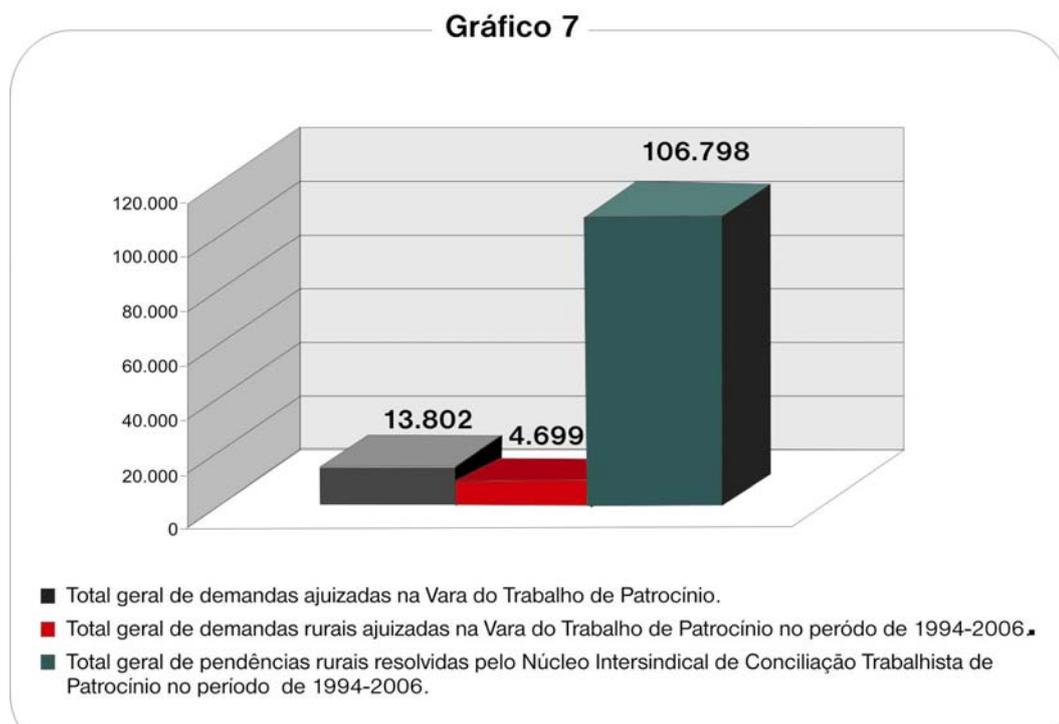
**GRÁFICO 6** – Estatística anual do NINTER-Patrocínio (1994 a 2006)

**FONTE:** Arquivo geral e estatística do NINTER-Patrocínio (disponíveis na instituição para estudiosos e pesquisadores).

<sup>853</sup> O Termo de Encaminhamento integra a lista dos documentos oficiais do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio aprovada pelo Conselho Tripartite que é entregue ao trabalhador, que é esclarecido a levar sua situação à apreciação da Justiça. O documento contempla a síntese do litígio e o registro de fatos ou alegações consideradas relevantes, pelos conciliadores, para a solução da questão.

### 8.3.1.5 A ampliação do acesso à justiça

Os GRÁFICOS 7 e 8 revelam que a criação desta instituição ampliou extraordinariamente o acesso à Justiça na região. Compreende-se como “acesso à Justiça” o conjunto dos meios judiciais e não judiciais de resolução de conflitos, inclusivamente os meios de acertamento preventivo assistido pelos conciliadores do NINTER. O volume dos atendimentos realizados por esta instituição em todo o período investigado chega a ser, aproximadamente, oito vezes maior que aquele realizado pelo órgão judicial. Enquanto o NINTER documentou 106.798 pendências resolvidas entre 1994 e 2006, o órgão judicial conciliou ou julgou 13.802. A conjugação dos esforços interinstitucionais, além de fortalecer e conferir maior legitimidade ao órgão judicial local e aos sindicatos, ampliou extraordinariamente o acesso à Justiça, especialmente em relação aos trabalhadores sazonais, que antes não tinham qualquer espaço institucional a que pudessem recorrer ou receber qualquer orientação. Com efeito, a média anual de demandas e de acertamentos realizados pelo NINTER-Patrocínio no interregno compreendido entre 1994 e 2006 (GRÁF. 8) demonstra que a grande maioria das pendências trabalhistas é suscetível de ser resolvida por meios não adversariais de resolução de conflitos e podem ser mais eficazmente resolvidos fora da instância judicial. A consequência no lugar do esvaziamento da Justiça permite a sua preservação para o tratamento de casos que, por sua complexidade ou grau de conflituosidade, são insuscetíveis à via extrajudicial e que requerem mais atenção da Justiça, do ponto de vista qualitativo. Além disso, menos sobrecarregado, o Poder Judiciário poderá aprimorar na mesma proporção a prestação jurisdicional, em termos celeridade na prestação jurisdicional, como sói acontecer na atual Vara do Trabalho de Patrocínio/MG.



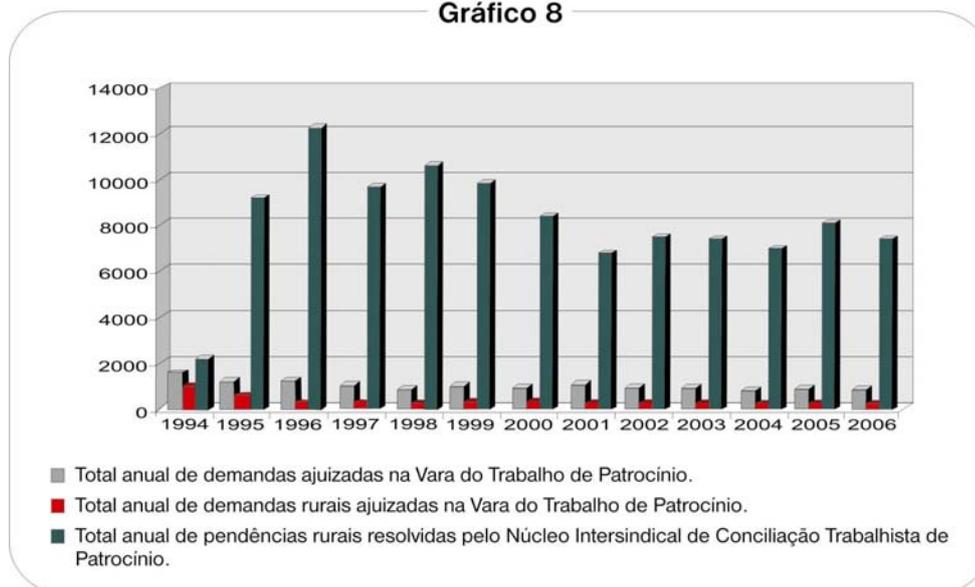
**GRÁFICO 7** – Estatística comparativa do movimento geral e específico (demandas rurais) da Vara do Trabalho de Patrocínio e do NINTER-Patrocínio (1994-2006)

**FONTE:** Dados extraídos da Estatística oficial da Vara do Trabalho e do NINTER-Patrocínio (disponíveis nestas instituições).

#### 8.3.1.6 A drástica redução dos processos judiciais

Os GRÁFICOS 7 e 8 revelam ainda que, transposto o triênio de afirmação e consolidação do NINTER-Patrocínio, o número de demandas rurais na Vara do Trabalho de Patrocínio manteve-se no patamar médio de 293 nos oito anos subsequentes (1998 a 2006), o que significa que nesse período o movimento das demandas manteve-se reduzido na ordem de, aproximadamente, 71,5% em relação ao registrado no ano da criação do NINTER-Patrocínio (1994), no qual se registraram 1008 ajuizamentos de demandas rurais.

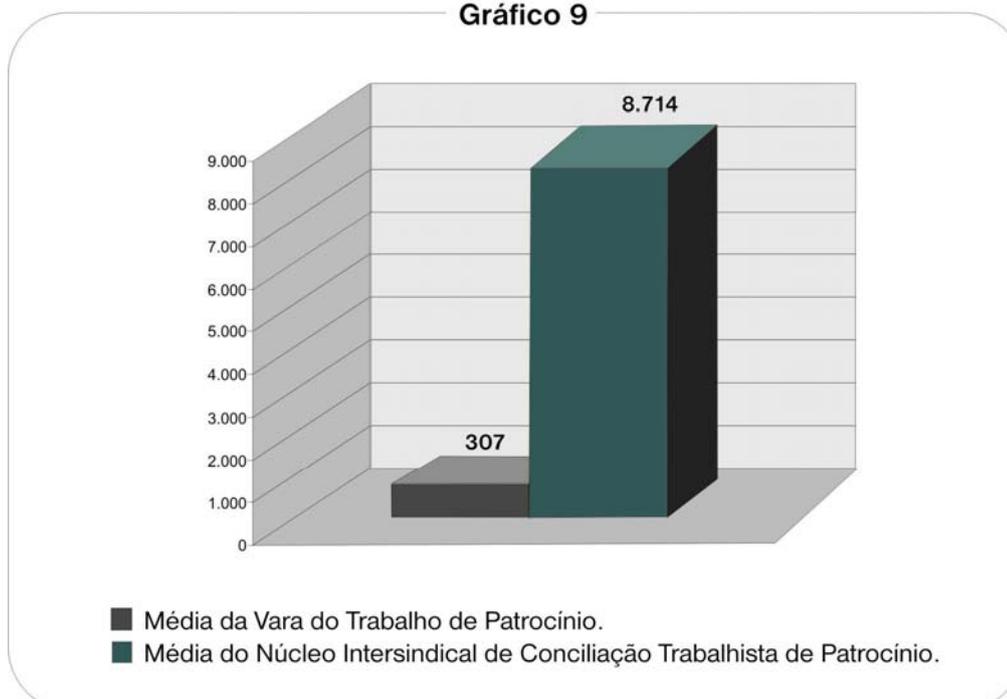
Gráfico 8



**GRÁFICO 8** – Estatística comparativa do movimento anual geral e específico (demandas rurais) da Vara do Trabalho de Patrocínio e do NINTER-Patrocínio (1994-2006)

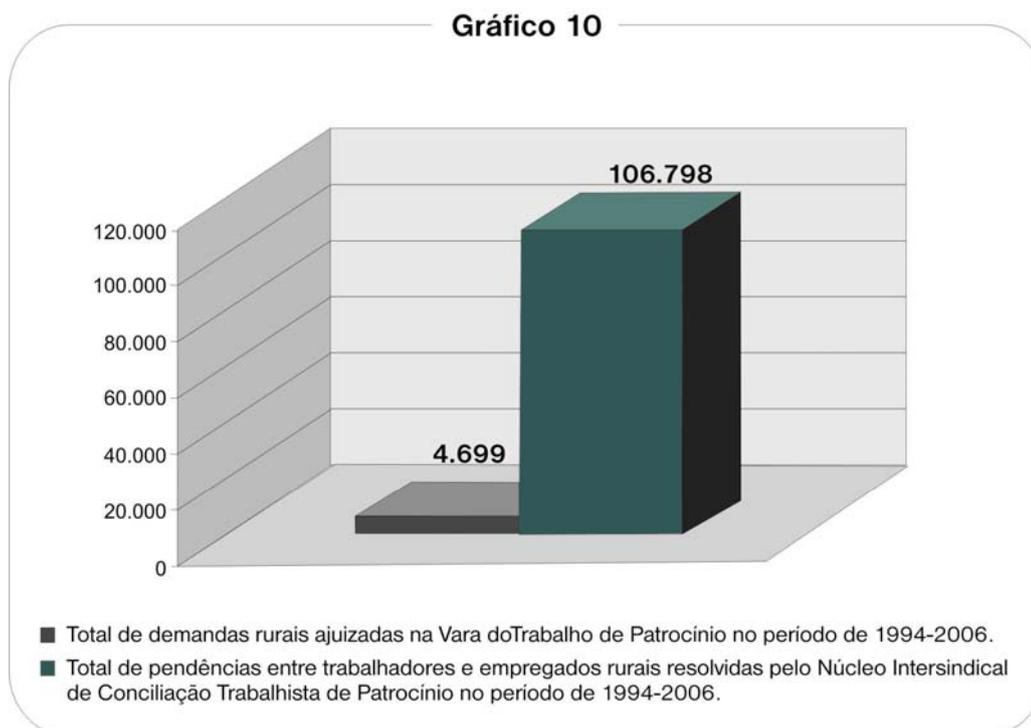
**FONTE:** Dados extraídos da Estatística oficial da Vara do Trabalho e do NINTER-Patrocínio (disponíveis nestas instituições).

Gráfico 9



**GRÁFICO 9** – Movimento médio anual de pendências rurais da Vara do Trabalho e do NINTER-Patrocínio no (1995-2006)

**FONTE:** Dados extraídos da Estatística oficial da Vara do Trabalho e do NINTER- Patrocínio (disponíveis nestas instituições).



**GRÁFICO 10** – Movimento geral da Vara do Trabalho (demandas rurais) e do NINTER 1994-2006

**FONTE:** Dados extraídos da Estatística oficial da Vara do Trabalho e do NINTER-Patrocínio (disponíveis nestas instituições).

Considerando que os atos jurídicos praticados perante o NINTER são públicos e que as partes podem submetê-lo a crítica técnica por intermédio de seus advogados e da própria Justiça local, tem-se que o baixíssimo nível de encaminhamento, pelo NINTER, de pendências não resolvidas à Vara do Trabalho, aliado à drástica redução de demandas judiciais provenientes do meio rural, revela inequívoca satisfação da população usuária dos meios não judiciais com seus procedimentos e resultado (GRÁF. 4 e 7).

A redução do número de demandas rurais para a média anual de 28,5% (293) do número registrado em 1994 (1008) no curso dos doze anos estudados foi considerada apenas em termos nominais. Matematicamente e estatisticamente, é indispensável o fato de que houve uma reversão do crescimento tendencial e geométrico do número de demandas no período de 1991 a 1994 (1,2% em 1992, 66% em 1993 e 119%, em relação ao ano anterior), antes do funcionamento dos Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio (GRÁF. 3). Dessarte, a repercussão da atuação do NINTER no movimento de demandas da Vara do Trabalho significou, portanto, não só a estabilização da redução do patamar de demandas atingidos em 1994 (1008) para a média de 293 nos últimos oito anos estudados como também a reversão da tendência ao crescimento geométrico referido. Deixa-se de se avançar, por

desnecessário, a cálculos matemáticos mais complexos para se constatar a contundência do impacto positivo da pluralização dos meios de resolução de conflitos decorrente da criação do NINTER.

Denota-se ainda que o estudo da natureza, da espécie e do perfil dos conflitos de cada setor ou ramo de atividade, região ou área de jurisdição (GRÁF. 3) é de suma importância para se definir os pontos de estrangulamento do órgão judicial e em que setores de atividades a criação de um Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista poderá contribuir para a reversão do *status quo*.

### 8.3.1.7 A relevância do caráter institucional do NINTER

A relação entre o percentual de demandas rurais e o movimento geral da Vara do Trabalho de Patrocínio após a reversão da tendência geométrica de aumento daquelas demandas seguida da queda de 71,5% nos anos subsequentes em comparação ao ano de 1994 manteve-se estável (GRÁF. 3). Essa circunstância revela que a qualidade do trabalho, a credibilidade conquistada e a capacidade de responder satisfatoriamente às exigências dos usuários dos serviços realizados pelo NINTER foram os elementos que conferiram à instituição a capacidade de resistir às contundentes reações oriundas de setores conservacionistas dos mais diversos segmentos, sejam elas movidas por interesses corporativos específicos ou por qualquer espécie de “ideologismos”.<sup>854</sup> E, mais profundamente, revela ainda que o arcabouço institucional e orgânico com que foi instituído o NINTER tornou-o invulnerável, em relação ao período aqui estudado, aos elementos de fragilização que desacreditaram parte das comissões de conciliação prévia (não institucionalizadas).

<sup>854</sup> A expressão popularesca mais interessante desse reacionarismo “ideológico” encontra-se na afirmação de certo debatedor quando asseverou que “a implementação dos meios não judiciais no meio trabalhista equivale a ‘pôr o lobo dentro do galinheiro’” (I Seminário de Patrocínio para Modernização das Relações de Trabalho). Uma forma mais sofisticada de *ideologismo* jocoso pode-se encontrar na crítica pejorativa no sentido de que o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista “fundo ideológico facista”, em proposital e ingênua contradição com as práticas do “diálogo social” e da “concertação”, que lhe dão razão de ser e fundam suas raízes no princípio de democracia estudado nesta investigação. Mais sincera, no entanto, foi a objeção da entidade de representação de classe dos juizes classistas de Minas Gerais, que, ao empenhar todo o seus esforço na desestabilização do NINTER-Patrocínio, transpareceu de modo claro e direto o seu mote quando o presidente daquela entidade, chamando à luta seus pares da Vara do Trabalho de Patrocínio, vaticinou-lhes que “o êxito da experiência de Patrocínio será o fim da representação classista” (cf. Ata de reunião do Conselho Tripartite realizado em março/1995).

### 8.3.1.8 A celeridade e a qualidade da jurisdição com critérios de legitimação social

O conjunto dos dados analisados permite concluir que a Vara do Trabalho de Patrocínio, desonerada de uma desnecessária carga de processos, muitas vezes, superior à sua capacidade de absorção e de responder satisfatoriamente à demanda, apresentou nos últimos dez anos uma média de demandas em torno de 900 processos anuais, o que equivale a uma média aproximada de 75 processos mensais (GRÁF. 1). O ano de 2006 exibiu uma média mensal de 72 processos, contra uma média de 143 processos mensais em 1994. Sinteticamente:

TABELA 8

Média mensal de processos na Vara de Patrocínio em 1994 e 2006

..	1994	2006
Média mensal de ações ajuizadas	143	72

**FONTE:** Registros estatísticos da Vara do Trabalho em Patrocínio.

A Vara do Trabalho passou a ter condições, portanto, de conceber e de cumprir políticas jurisdicionais norteadoras de todo o sistema local de resolução de conflitos, a serem compartilhadas com o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, por intermédio do “diálogo social” e da “concertação social”, os quais tornam possível a construção de um sistema democrático e participativo de administração de justiça, com inúmeras vantagens para a sociedade, para a jurisdição local e, de modo geral, para o Poder Público encarregado da organização do trabalho local.

A rapidez e a qualidade na solução dos conflitos alcançadas pela Vara do Trabalho tornaram-se fatores decisivos para o alto grau de credibilidade e de legitimação social da justiça local.

### 8.3.2 Crítica aos argumentos *jurídico* e *cultural* que alimentam a má vontade em relação aos meios não judiciais de resolução de conflitos

Os resultados encontrados como consequência da atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio no âmbito da prevenção e da resolução dos conflitos contrastam seriamente com o conjunto dos argumentos que se apresentam como objeção à perseverança e ao fomento dos meios não judiciais de resolução dos conflitos do trabalho em nosso País.

O argumento *jurídico* da indisponibilidade dos direitos trabalhistas tem freqüentemente sido invocado. Tal argumento confunde a técnica jurídica aplicada nos atos de resolução dos conflitos com os próprios sujeitos que o realizam, com a pretensão de estabelecer uma relação indissociável entre um outro. Assim, um direito é indisponível porque sua aplicação é realizada por uma instituição, um órgão ou um agente público. Ora, se determinados direitos do trabalhador são irrenunciáveis, basta que os meios não judiciais de resolução dos conflitos estabeleçam o alcance e os limites de sua atuação, bem as condições de validade dos seus atos para garantia de sua integridade. E a Justiça do Trabalho segue existindo eficientemente como última salvaguarda da incolumidade de tais direitos.

Ocorre que, há muito, vem lembrando Álvares da Silva, em mais de uma de suas obras<sup>855</sup>, a simplicidade da grande maioria dos conflitos trabalhistas – diversas parcelas que decorrem de um único fato, como a rescisão do contrato de trabalho ou o cumprimento de horas extras, cuja solução depende de algumas operações aritméticas quando a busca de solução for norteadada por boa-fé. A mesma fonte reporta-se à pesquisa do economista José Márcio Camargo, que, pelo método, da amostragem, revelou que em processos que tramitam no TRT da Terceira Região 65% das verbas reclamadas eram horas extras; outros 65%, 13º salário; 62%, aviso prévio; 60%, férias; e 30%, FGTS.<sup>856</sup>

O argumento jurídico encontra-se facilmente superado pelas regras constantes do Estatuto do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio e do estatuto-referência aprovado na Conferência Estadual do Trabalho de Minas Gerais como subsídio aos debates do Fórum Nacional do Trabalho, de maneira singela: obrigatoriedade do pagamento da integridade das parcelas trabalhistas decorrentes de fato incontroverso;

---

<sup>855</sup> Cf. ÁLVARES DA SILVA, *Efetividade do processo do trabalho e a reforma de suas leis*, 1997.

<sup>856</sup> ÁLVARES DA SILVA, *Efetividade do processo do trabalho e a reforma de suas leis*, 1997, p. 34-35.

proibição da renúncia de direitos; e vedação da atuação do NINTER em questões de maior complexidade fática e jurídica: negativa de vínculo de emprego, justa causa, estabilidade no emprego e outras questões que os sindicatos deliberarem como sujeitas a tais limites, quando controvertidas.

Cabe à ação interativa entre o NINTER e a Vara do Trabalho ou instâncias representativas da Justiça do Trabalho em foros compostos por vários órgãos (*ação pública comunicativa*) estabelecer critérios consensuais, que resguardem o interesse público, a serem adotados na autocomposição assistida, judicial ou extrajudicialmente, numa relação de intercomplementaridade. O mesmo vale para a arbitragem dos dissídios individuais, que, embora ainda de pouca assimilação, deve ser resguardada como possibilidade, estabelecendo-lhe os mesmos limites de sua atuação no campo trabalhista e cabendo à ação anulatória da sentença arbitral a função depurativa de seus excessos.

À Justiça reserva-se uma função subsidiária, de modo que possa atuar eficientemente, eficazmente e efetivamente nos casos que esta restar para as partes como última ou única alternativa, bem como na correção de desvios legais praticados em procedimentos não judiciais. O minucioso estudo estatístico realizado comprova que os meios não judiciais da forma como disponibilizados pelo sistema NINTER são aptos a satisfazer às demandas qualitativas. Nesse caso, o critério da satisfação social é hegemônico em relação a quaisquer outros critérios parciais, corporativos, ideológicos ou simplesmente decisórios. Essa perspectiva não pode ser desconsiderada, mesmo quando o critério de análise ancorar-se na idéia de se resgatar o tanto de credibilidade e legitimidade perdidas pelo Poder Judiciário por conta dos crônicos problemas da morosidade e da deficiência de *outputs* adequados às exigências da sociedade contemporânea.

O que aqui se designará como argumento *político* diz respeito à equiparação do legal ao estatal. Esse argumento confere exclusividade ao Poder Judicial na resolução dos conflitos trabalhistas, visto como única instância capaz de promover a proteção do trabalhador hipossuficiente. Mas o argumento é movido por uma *ética de intenções*, sem se dar conta dos resultados da ação pública sob o enfoque de *ética de responsabilidade*. E é por isso que, sem fazer qualquer contabilização das relações custo social-benefício social, vê como saída para a *crise da justiça* a ampliação *ad infinitum* da “maquinaria estatal”.

O argumento também exime o sistema judicial de qualquer autocrítica no sentido de que, muitas vezes, os vícios apontados nos meios extrajudiciais de solução de conflitos estão instalados no próprio sistema judicial que não averiguar qualitativamente as centenas de milhares de acordos homologados sem exame do mérito de seu conteúdo.

O argumento simplifica e exime de responsabilidades o próprio Judiciário, que, na perspectiva desta investigação, logrará maior legitimidade social, conduzindo-se por um *ativismo moderado e constitucionalmente autolimitado* do que por um contencionismo sobre o qual não resta senão lamentar, pela ausência de políticas judiciárias mais consistentes por parte do Governo e do Parlamento.

Por outro lado, os argumentos da escassez dos recursos e da priorização de outras políticas tidas como mais relevantes justificam a perpetuação de uma “circularidade tautológica” do debate e dos discursos reformistas: a eficiência do Poder Judiciário depende de dotações orçamentárias condizentes, mas, no sopesamento das demais necessidades da sociedade (segurança, saúde, infra-estrutura), estas têm sempre prioridade sobre aquelas que, por sua vez, são sempre insatisfatórias. Esse “estado da arte” garante, *ad eternum*, o uso do argumento da falta de aparelhamento do Poder Judiciário para fazer frente à sobrecarga da demanda social.

Por isso, a defesa do estatocentrismo e do monopólio judicial como paradigma incrustado na cultura jurídica brasileira é altamente perniciosa aos trabalhadores, aos empregadores e a toda a sociedade brasileira.

O argumento *cultural* é determinístico e parte do princípio de que as coisas são como são e que a tradição cultural de um país não sofre metamorfoses – portanto, não é histórica. O diálogo transparadigmático intentado nos desenvolvimentos teóricos realizados nesta investigação (Capítulo 6) conduz a uma constatação importante: toda afirmação com pretensões de validade deve ser contextualizada e submetida a regras do discurso, com a participação de todos os interessados, para, então, ser desmascarada, quando for portadora de pretensão à universalização de interesses contrários, lesivos ou divorciados dos interesses público e social.

O desmascaramento cumpre função relevantíssima para uma introjeção “cultural” do *princípio de democracia*, para o qual é essencial que a interpretação dos fatos não seja objeto de colonização por interesses restritos encobertos por uma sombra insustentável de cientificidade fraudadora da inteligência e dos interesses gerais da população, além de ofensiva aos princípios de *dignidade humana* e de *cidadania*.

Nem nas ciências da natureza, nem nas ciências sociais, há muito, o determinismo científico já não é mais sustentável, assim como não o é qualquer pretensão à universalização de um único projeto de vida tido como válido a partir de um último e único. Assim, diante da sustentação de um ou outro desses *themas*, impõe desde logo o desmascaramento do que se encontra subjacente à *petição de obediência* (antidemocratizadora) desse jaez. A estratificação

do cultural esconde a pretensão de hegemonia de idéias e de posições que se quer imutáveis e, por isso mesmo, a preservação de privilégios ou do *status quo*. Mas essa “racionalização” do cultural é insustentável: é muito razoável supor que a defesa explícita e pública da escravidão física (mais “eloqüente”) é hoje condenada publicamente como uma insanidade por muitos. Se o cultural estaticamente concebido deve ser tomado como empecilho à mudança, seria razoável opor-se ao fim da escravidão, por ter sido durante séculos considerada, muito além de um fato cultural, um fato natural. A afirmação, portanto, não constitui um saber norteado por um *princípio de democracia*. E, mais: “se a ciência não fala em leis universais e extra-históricas e fala em leis sociais, temporais e locais, conclui-se que não existe um meio de falar em algo real que está por trás da ciência e que esta apenas reflete”.<sup>857</sup>

O argumento cultural, em oposição ao desenvolvimento dos meios não judiciais de resolução dos conflitos, encerra considerável gravidade por seu conteúdo autoritário, por negar a dinamicidade do real e por renegar o próprio real quando trata como mera possibilidade o que já é fato, conforme demonstram os dados apresentados. A falácia do argumento está em que ele não questiona o modo como os meios judiciais (no caso do sistema NINTER) foram institucionalizados e postos em prática – nem dá conta de seus resultados, mas questiona os próprios meios em si mesmo considerados, independentemente do modo como se realizam e dos resultados que apresentam, que é mais grave do ponto de vista do interesse público e da democracia. Parece não ser por outra razão que se vem perpetuando a insustentável equiparação do sistema NINTER com as Comissões de Conciliação Prévia (cf. 5.2). A confusão conceitual parece cumprir, ao mesmo tempo, a mesma finalidade de ofuscar o real, a função de proceder a generalização e a associação dos resultados negativos e das práticas espúrias de algumas Comissões de Conciliação Prévia segundo os pressupostos abstracionistas do modelo clássico de racionalidades que despreza as particularidades e as exceções em nome da produção de universais insustentáveis. O peso desta abstração está em na pré-suposição de que os resultados da prática dos meios não judiciais de resolução dos conflitos serão deterministicamente os mesmos em relação a todo e qualquer meio não judicial de resolução de conflitos.

O argumento cultural, entretanto, não consegue sobreviver seriamente aos fatos apresentados. Nesse sentido, não há como negar validade à administração da justiça alcançada na região de Patrocínio por obra do “diálogo social” e da “concertação social”, tal como institucionalizadas e praticadas no sistema do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista

---

<sup>857</sup> PRIGOGINE, em prefácio à obra de COVENEY, Peter; HIGFIELD, Roger. *A flecha do tempo*. Trad. J.E. Smith Caldas. São Paulo: Siciliano, 1993, p. 12.

de Patrocínio e organizadas sob as bases teóricas aqui apresentadas quando se tem diante dos olhos os seguintes fatos imediatos: solução não judicial, pelo NINTER, de pendências trabalhistas no prazo de três a cinco dias, com garantia normativa<sup>858</sup> da integridade do pagamento de direitos incontroversos (vedada a renúncia); redução das demandas rurais na Vara do Trabalho na ordem de 80% em relação ao período em que não havia o concurso de meios não judiciais e transformação do monopólio da função de resolução dos conflitos trabalhistas pela Vara do Trabalho por uma função apenas *subsidiária* e supletiva dos meios não judiciais, conferindo maior eficiência, eficácia e efetividade aos atos jurisdicionais (e, por isso, maior legitimidade e credibilidade ao Poder Judiciário local) e aos direitos sociais, ampliação do acesso à justiça<sup>859</sup> (em sentido amplo).

O argumento cultural, na sua forma radical, não pode seriamente ser posto como obstáculo à mudança, porque contém o seguinte paradoxo: ele não pode negar a historicidade da tradição e da cultura e que ambos são fruto do acúmulo de experiências históricas de uma coletividade (desde as comunidades menores à sociedade considerada como um todo); ao mesmo tempo, considera que essa cultura, em seu estágio atual é estática e imutável, não admitindo que ela própria é, por natureza eivada de dinamicidade. A radicalização do argumento conduz necessariamente à indagação: que tipo de interesses ou de privilégios pretendem deter em seu favor o curso da cultura, mediante reducionismos e autoritarismos dissimulados por uma cientificidade há muito em crise e já posta em xeque? Mesmo que um tal reacionarismo tenha que persistir à custa de uma transubstanciação da experiência concreta em ficção e desta em “realidade”?

---

<sup>858</sup> O sentido que se confere à “garantia normativa” decorre do fato de que a da concertação social que resultou na criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio estabeleceu o compromisso de que os meios não judiciais de solução de conflitos então institucionalizados deveriam, todos eles, assegurar a integridade dos direitos dos trabalhadores e que a negociação (transação) se limitaria a direitos reclamados com base em fatos controvertidos. E, ainda, que a quitação se limitaria aos direitos efetivamente acertados perante o NINTER e, mais, que a qualificação jurídica de situações controvertidas complexas (existência ou não de vínculo de emprego, dispensa por justa causa, estabilidade no emprego, e outras constantes do estatuto) não poderiam ser resolvidas pelos meios não judiciais de resolução de conflitos, mas tão-somente encaminhados à Justiça do Trabalho. A estas garantias essenciais alinham outras que, juntamente com as primeiras, foram regulamentadas no Estatuto do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, que, por isso mesmo, recebeu o endosso do conjunto das instituições participantes, bem como das assembleias das respectivas categorias, devidamente assistidas pelas assessorias jurídicas próprias e das respectivas entidades de representação sindical de segundo e terceiro grau (federações e confederações).

<sup>859</sup> A Vara do Trabalho, após a criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, passou a receber uma média de 300 reclamações trabalhistas rurais nos últimos doze anos (1995 a 2006). O Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio atendeu e solucionou no mesmo período 104.572 casos de um total 106.113. Portanto, o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio atendeu nesse período a uma média anual de 8.742 pendências trabalhistas e solucionou uma média anual de 8.714.

O questionamento é decisivo porque o argumento da cultura pretende se sustentar à custa do sacrifício dos principais atores de toda a organização do trabalho: trabalhadores e empregadores.

A questão fundamental, na perspectiva de um *ética de inteligibilidade*, precisa ser: “De que modo a conciliação, a mediação e a arbitragem podem ser introduzidas no mundo do trabalho, com a preservação da integridade dos direitos sociais?” ou “A quais atores sociais e sob que princípios e regras deve ser dada a responsabilidade de promover a introdução dessas técnicas no campo das relações de trabalho?”

O sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista procura responder a essas indagações de acordo com os princípios e com a normatização que o caracteriza como instituto jurídico e como instituição, entregando essa responsabilidade ao atores responsáveis pela organização do trabalho (sindicatos e instituições do Poder Público). Além disso, apresenta os resultados alcançados em mais de uma década para a avaliação das potencialidades do instituto e, assim, colaborar na reconstrução e na democratização da organização do trabalho.

#### **8.4 A priorização da efetividade dos direitos sociais no Programa de Certificação do Café do Cerrado, em andamento na região de Patrocínio/MG**

No processo de reconstrução da organização do trabalho e da administração da justiça desencadeado na Região de Patrocínio, a partir da criação do NINTER, merece destacar o movimento que acabou por resultar no Programa de Certificação do Café do Cerrado, no sentido de conferir credibilidade, aceitabilidade internacional e sustentabilidade social à cadeia de produção do café na região. A segurança alimentar, o modelo de produção do café e sua vinculação a causas sociais, como a ambiental, ou o cumprimento da legislação social, são elementos que se acoplam às exigências contemporâneas do mercado. Em consequência, a rastreabilidade dos processos utilizados na cadeia produtiva e o estudo do modelo de produção adotado fizeram com que as certificações venham assumindo importância cada vez maior.<sup>860</sup>

---

<sup>860</sup> Cf. FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DO CAFÉ DO CERRADO & CONSELHO DAS ASSOCIAÇÕES DOS CAFEICULTORES DO CERRADO. *Programa de Certificação do Café do Cerrado*. Patrocínio: FUNDACACER & CACER, 2005.

Os avanços do sistema de relações de trabalho, especialmente nos campos da prevenção e da resolução não judicial dos conflitos, e o conseqüente fortalecimento das instituições do trabalho – Vara do Trabalho local, sindicatos e entidades de representação social –, pelo exercício do diálogo e da concertação social, foram determinantes para a legitimidade e aceitação social dessas instituições e, sobretudo, para a crença dos agentes econômicos na capacidade de bem enfrentar a questão trabalhista, de modo a assegurar o equilíbrio entre o desenvolvimento social e o econômico da região. Os resultados experimentados no primeiro quinquênio de funcionamento do NINTER e a capacidade deste de “abrir portas” para o diálogo social e para a concertação social permitiram a celebração de novas parceiras decisivas para o avanço das condições de trabalho na região.

O coordenador da Divisão de Segurança Rural da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, Antônio Ítalo Dias, engenheiro de segurança do trabalho, em depoimento revelador, atesta que presenciou na última década uma extraordinária transformação nas condições de trabalho rural na região. Constatou o abandono do estado de “cegueira” quanto ao cumprimento da legislação trabalhista, especialmente em relação às normas de segurança e medicina do trabalho, e comprovou de perto o extraordinário avanço da cultura dos produtores rurais quanto à prática dos direitos trabalhistas que vêm se tornando cada vez mais efetivos, inclusivamente nas áreas de Medicina e Segurança do Trabalho.<sup>861</sup>

Com efeito, o número de acidentes do trabalho notificados e que integram as estatísticas previdenciárias retrata somente 0,1% daqueles que ocorreram ao longo dos anos. A consulta aos atendimentos ambulatoriais e hospitalares revela que tais estatísticas estão brutalmente subnotificadas e que, na verdade, o custo social dos acidentes do trabalho na região era muito superior às aparências estatísticas. Estudos técnicos realizados revelam que, para um número oficial de 90 notificações, estimavam-se cerca de 15 mil acidentes não notificados.<sup>862</sup>

O ambiente de interações institucionais criado pelo NINTER e o estímulo decorrente dos resultados de programas implementados por esta instituição (cf. 8.2.3 e 8.2.4) permitiram o vislumbramento de avanços mais significativos no enfrentamento deste dramático capítulo da questão trabalhista local.

---

<sup>861</sup> Cf. Entrevista não dirigida concedida, em 30/11/2007, pelo coordenador da Divisão de Segurança Rural da Fundacentro – Minas Gerais, Dr. Antônio Ítalo Dias, engenheiro de segurança do trabalho, engenheiro agrônomo e zootecnista.

<sup>862</sup> Cf. Entrevista referida na nota anterior.

Demanda apresentada pelo Sindicato dos Trabalhadores e atendida pela Fundacentro, mediante a realização do curso “Saúde do Trabalhador Rural”, desencadeou a realização de um acordo tripartite celebrado entre o NINTER, a Acarpa e o Garcafé (entidades associativas patronais não sindicais), a Emater e o município de Patrocínio, além de outros órgãos da sociedade local, que resultou na implantação do “Projeto de Atividade da Fundacentro para Levantamento das Condições de Saúde e Segurança do Trabalho na Cafeicultura do Cerrado”, no interregno de 1999 até 2004, a partir do estabelecimento de inúmeras parcerias locais, regionais e nacionais, com a participação das entidades sindicais profissionais e patronais superiores de instâncias estadual e nacional. Procedeu-se ao levantamento da tecnologia de aplicação de agrotóxicos, das condições de trabalho de operados de máquinas agrícolas e, em caráter preliminar, das condições de saúde e segurança do trabalho na cafeicultura local.

Na visão do coordenador do projeto, dada a penetração social da instituição, o NINTER cumpriu o papel indispensável de viabilizar o diálogo social e a concertação social, além de subsidiar o projeto com dados necessários à sua realização, que ainda está em curso. Além disso, na visão do pesquisador, o desenvolvimento da negociação coletiva a partir da atuação do NINTER e a incorporação de novas temáticas nas convenções e acordos coletivos dos sindicatos signatários do NINTER, inclusivamente no que diz respeito à proteção e à saúde do trabalhador, tornaram tais instrumentos normativos os mais avançados de todo o Estado de Minas Gerais.

Em conformidade com as planilhas de campo relativas ao levantamento de dados preliminares do referido projeto, verificou-se a presença de doenças persistentes e generalizadas, relacionáveis à ocupação de trabalhadores na cafeicultura, tomando-se como exemplo problemas relacionados à coluna e outras.

A associação de interesses profissionais e empresariais nesse contexto passou a ter lugar, na medida em que o Sindicato dos Trabalhadores almeja a melhoria das condições de saúde e segurança no trabalho, o que não se incompatibiliza com o desiderato patronal no sentido da obtenção da certificação do café do cerrado produzido na região e a obtenção do “selo” de sustentabilidade social e ambiental.

O setor patronal vislumbrou, a partir dos avanços até então alcançados e do amadurecimento do diálogo social e da concertação social experimentada pelo NINTER, a possibilidade de alcançar a certificação do café local, considerando-se que, além do atendimento a critérios ambientais, tecnológicos, produtivos e outros, a situação social e a alteração das condições de saúde e segurança dos trabalhadores constituem elementos indispensáveis à certificação.

É por essa razão que o “Programa de Certificação<sup>863</sup> do Café do Cerrado”, concebido e implementado pelos setores empresariais a partir da concepção e viabilização dependente de um extraordinário entendimento tripartite para o qual a experiência e o suporte do NITNER foram indispensáveis, incluiu as seguintes cláusulas no “Código de Conduta da Propriedade Produtora de café do Cerrado”:

“8.2 Pleno atendimento da legislação trabalhista brasileira, contemplando aspectos de segurança laboral, medicina do trabalho e de promoção profissional dos funcionários.”<sup>864</sup>

Deve-se destacar o fato extraordinário de que em qualquer dos quatro níveis de graduação da qualificação da conduta da propriedade produtora para fins de obtenção da Certificação do café produzido, fizeram-se presentes as cláusulas relativas a “saúde, segurança e bem-estar dos trabalhadores”.<sup>865</sup> Tais cláusulas contemplam:

- registro obrigatório de todos os funcionários (grifo póstumo);
- uso obrigatório de EPI;
- exigência de manutenção de registros de fornecimentos e respectivos recibos de EPIs emitidos pelo trabalhador;
- exigência de local adequado para a guarda dos EPIs;
- proibição do trabalho infantil;
- disponibilização de primeiros socorros em local de fácil acesso;
- exigência de treinamento e de formação dos funcionários para as aplicações agronômicas, bem como a utilização correta dos EPIs;
- exigência de treino específico para o trabalhador que aplica agrotóxicos;
- exames médicos periódicos específicos para esses trabalhadores;
- exigência de manutenção de água potável nas frentes de trabalho, devidamente acondicionada;
- adequação do sistema de transporte às exigências de lei;

---

<sup>863</sup> A certificação na cafeicultura sofreu evoluções. As normas para Certificação Sócio-ambiental Agrícola do Café (IMAFLORA-SAN) criadas em 2002 definiram-se em torno dos seguintes princípios: conservação de ecossistemas, proteção da vida silvestre, **tratamento justo e correto dos trabalhadores**, relações comunitárias, manejo integrado de pragas e doenças, manejo integrado de resíduos, conservação dos recursos hídricos, conservação dos solos, planejamento e monitoramento. [Cf. CARTONI, Dimas. *Gestão da produção do café subsídios para saúde e segurança do trabalho no café na região de Guaxupé-MG*. Dissertação (Mestrado em Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente) – São Paulo, Centro Universitário SENAC – Campus Santo Amaro, 2006].

<sup>864</sup> Cf. FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DO CAFÉ DO CERRADO & CONSELHO DAS ASSOCIAÇÕES DOS CAFEICULTORES DO CERRADO. *Programa de Certificação do Café do Cerrado*. Patrocínio: FUNDACACCER & CACCER, 2005, p. 16.

<sup>865</sup> Cf. FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DO CAFÉ DO CERRADO & CONSELHO DAS ASSOCIAÇÕES DOS CAFEICULTORES DO CERRADO. *Programa de Certificação do Café do Cerrado*. Patrocínio: FUNDACACCER & CACCER, 2005, p. 19-23.

- exigência de cumprimento do contrato coletivo vigente na região (grifo póstumo);
- exigência de treinamento específico para trabalhadores operadores de equipamentos complexos, com registro da data, local e instrutor;
- exigência de funcionário com treinamento específico em primeiros socorros, com registro da data, local e instrutor;
- exigência de manutenção de cópia de certificados de realização de cursos pelos funcionários;
- exigência de limitação de fumo, bebida e alimentação em áreas de serviço ou durante a aplicação de agrotóxicos;
- exigência de avisos evidentes quanto a situações de perigo;
- exigência de cartazes ou similares com orientação dos trabalhadores em caso de acidente;
- controle de pragas nos locais de habitação e de refeição dos trabalhadores;
- exigências de facilidades de transporte para a frequência escolar das crianças;
- exigência de acomodações confortáveis, com instalações básicas, como água encanada, chuveiro quente e eletricidade;
- exigência de um funcionário da propriedade responsável pelas questões de bem-estar dos trabalhadores na fazenda;
- exigência de remuneração dos trabalhadores em conformidade com as normas legais e convencionais;
- exigência de observância da legislação e das normas coletivas em relação a todas as questões trabalhistas;
- exigência de análise periódica, por laboratório adequado, da água potável utilizada pelos trabalhadores, com laudos de análise de acordo com os padrões nacionais de qualidade para a água potável;
- exigência de funcionários fixos uniformizados.

O aspecto relevante a ser observado é o extraordinário efeito da cultura do diálogo social e da concertação social inaugurado pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio nas práticas das instituições locais. O fato notório desse papel histórico do NINTER não é posto em dúvida por nenhum dos atores sociais locais.

O fato mais significativo elucida-se a partir do cotejo das condicionantes sócio-laborais para a certificação da propriedade rural no Programa Certificação do Café do Cerrado, inteiramente voltadas para a efetividade da legislação trabalhista. Trata-se de uma movimentação espontânea dos sindicatos e das entidades de representação de interesses de classe locais que, estimuladas pela participação e incentivo do poder público nos

procedimentos discursivos de diálogo social e concertação social, legitima o NINTER como entidade promotora da efetividade dos direitos sociais na região.

Estas constatações revelam ainda que o caminho mais viável para que a o sistema de organização do trabalho e de administração de justiça possa cumprir sua função político-constitucional é o da democratização integral das relações entre as instituições do trabalho e a sociedade. Nesse passo, a experiência e o projeto aqui relatados comprovam a aptidão do sistema NINTER para contribuir para a democratização da organização do trabalho e da administração da justiça.

### **8.5 Outros resultados incomensuráveis a serem estudados**

- Distensão nas relações empregado/empregador e sindicatos profissional/patronal.
- Parceria com a Fundacentro/MG para a erradicação dos riscos provenientes da utilização de agrotóxicos nos locais de trabalho.
- Extensão da assistência rescisória para toda e qualquer rescisão contratual para incluir as relativas aos contratos de duração inferior a um ano (note-se que nas safras cerca de 15 a 25 mil trabalhadores celebram contratos de safras, os quais não estão legalmente sujeitos a tal procedimento). Tal medida teve impacto social de enorme importância. Trabalhadores passaram a receber imediatamente após a cessação da safra seus direitos rescisórios, com assistência sindical, feita no Núcleo. Isso não impressiona, primeiro, porque está previsto no Estatuto; e segundo, porque os sindicatos reconhecem como intransigíveis as verbas rescisórias que devem ser pagas integralmente (ata Conselho Tripartite). O sindicato dos trabalhadores não deixou de prestar a assistência rescisória; apenas dela passou a participar o sindicato patronal, por força de norma coletiva. Aqui, não se aplica a vedação da assistência rescisória infligida às Comissões de Conciliação Prévia, por mais de um motivo: a) o estatuto do NINTER, calcado na autonomia coletiva, assim estabeleceu, com observância da integridade dos direitos e paridade dos procedimentos assistenciais – por isso uma tal vedação é inconstitucional e ofensiva àquele princípio; e b) a assistência aqui mencionada não é exigência legal, uma vez que esta se limita a contratos de duração superior a um ano, que não é o caso do contrato de safra. Deixar de reconhecer esta situação é, portanto, contrasenso inusitado e significa propugnar pela continuidade da lesão dos direitos sociais exatamente como no sistema anterior. Tais casos não estavam sujeitos a qualquer tipo de conferência ou assistência institucional. Deixar de proceder ao acerto rescisório era, outrora, parte da cultura local. O pequeno contingente de trabalhadores que se dispunha a ajuizar demandas para o recebimento de verbas rescisórias, além da demora, via-se no estado de coerção e coação irresistível (estado de urgência e miserabilidade) de receber,

em média, 1/3 ou menos de seus direitos rescisórios, afora as despesas do processo. No NINTER, passou a recebê-las em três dias, na sua integralidade.

- Fortalecimento do Sindicato dos Trabalhadores Rurais perante a categoria e contínuo crescimento do número de seus associados.
- Maior aderência social, legitimidade e credibilidade da Vara do Trabalho.
- Maior penetração social, melhor conhecimento da realidade local e reconhecimento social por parte do juiz do trabalho.
- Redução das conseqüências sociais advindas dos problemas trabalhistas anteriores à criação do NINTER: retirada de centenas e centenas de trabalhadores migrantes safristas das ruas que aguardavam – dormindo nas calçadas, sobrevivendo, por vezes, da indigna condição de mendicância, praticando pequenos delitos famélicos – o dia de uma audiência inaugural (três ou quatro meses após o término das safras), para então, sem outra alternativa, aceitar qualquer acordo rescisório – em relação ao qual Vara do Trabalho se tornava impotente para impedi-lo, na medida em que a falta da homologação geraria problema social de maior proporção – e então receber algum dinheiro para retornarem às suas origens (norte do Paraná, sul da Bahia e outros lugares).

## **8.6 O Sistema NINTER-CENEAR (SNC)<sup>866</sup> e o Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho**

A demanda nacional por informações acerca do NINTER-Patrocínio, os preocupações com os desvios de objetivos e finalidades do sistema e a visualização da importância de um ente imparcial com funções meramente técnicas, e não vinculado a um segmento específico de apoio aos NINTERs, levaram o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, com o apoio de inúmeras entidades de representação da sociedade civil e do Poder Público, a instituir a Fundação Cenear<sup>867</sup>. Um ente dessa natureza poderia

---

<sup>866</sup> Trata-se de sistema concebido e proposto pela Vara do Trabalho de Patrocínio (1996) aos atores protagonistas do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, o qual foi acolhido, aprimorado e posto em prática. Convidada a participar da Conferência do Fórum Nacional do Trabalho de Minas Gerais (FNT-CMG), a Fundação CENEAR logrou a aprovação e o endosso da proposta de constituição do Sistema NINTER-CENEAR (conjunto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista existentes e futuros agregados em torno da Fundação CENEAR), aprovada por CONSENSO dos representantes de todos os segmentos do setor público e sindical oficialmente integrantes do evento. A proposta, formulada pela Vara do Trabalho ao Conselho Tripartite, integra uma das dimensões de sua participação no movimento social que instituiu o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. A Fundação Cenear editou documento oficial que sintetiza o estágio de evolução do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e contém um anteprojeto de lei de fomento do sistema. NINTER aprovado no (FNT-CMG).

<sup>867</sup> Cf. Ata de reunião do Conselho Tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG realizada em 31/12/96, que aprovou a criação da entidade e os inícios dos trabalhos de elaboração

tornar-se capaz de: a) catalisar a organização dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista nos planos regional e nacional; b) dar suporte técnico na criação, organização e funcionamento de novas instituições; c) aproximar-se da universidade, com o objetivo de produzir conhecimento que sirva de suporte às atividades do NINTER; d) promover o aprimoramento científico e prático, bem como a troca de experiências; e, e) velar pelos princípios e valores éticas do sistema NINTER. Concretamente, poderia dedicar-se à preparação dos novos *staffs* do NINTER e dos futuros dirigentes dos sindicatos signatários, à preservação dos princípios e regras característicos da instituição, ao aprimoramento de sua estrutura e do seu funcionamento, à defesa da fidelidade das práticas do sistema ao princípio de legalidade, à permanente busca da efetividade dos direitos sociais e à celebração de convênios com estabelecimentos de ensino superior da região para o desenvolvimento de projetos acadêmicos de iniciação científica, de pesquisa e de extensão cujas linhas de pesquisa se orientação para o apoio às atividades do NINTER.

---

dos respectivos estatutos. A Fundação Centro Nacional de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações de Trabalho e da Cidadania (Fundação CENEAR) foi constituída em 1997, na região do Triângulo Mineiro (Patrocínio, Araguari e Uberlândia), pelo NINTER-Patrocínio/MG e por inúmeras instituições públicas e representativas da sociedade civil. A escolha do regime fundacional visava evidenciar o caráter não lucrativo, imparcial e independente do ente então criado. A despeito da consciência das imensas dificuldades de afirmação de um ente desta natureza, vislumbrou-se a importância de uma *utopia*, começando por erigir uma referência simbólica que servisse de orientação da ação, um alerta para os riscos da ausência de instâncias certificadoras e legitimadoras do sistema e dedicada à disseminação dos princípios éticos e jurídicos que movem o sistema. Destaca-se Conforme o **Estatuto** da instituição: “Art. 3º - A Fundação tem por objetivos principais e permanentes: I - Proporcionar qualificação técnico-jurídica ao quadro funcional do Ninter e das lideranças das categorias a ele vinculadas ou não; II - Estudar, analisar e avaliar criticamente a legislação trabalhista e sua adequação às peculiaridades locais e regionais através de programas e critérios previamente direcionados ao alcance desse objetivo; III - Dedicar-se à pesquisa de campo para levantamento de dados e informações na área trabalhista, de modo a fornecer subsídios às negociações coletivas dos Sindicatos filiados ao Ninter, bem como à atividade legislativa; IV - Orientar e informar os trabalhadores e empregadores, integrantes das categorias filiadas ao Ninter, acerca de seus direitos e obrigações trabalhistas, bem como atuar no sentido de buscar a transformação das relações de trabalho, segundo as necessidades locais e regionais, através da disseminação dos princípios e procedimentos adotados pelo Ninter; V - Organizar e coordenar a criação, funcionamento e aperfeiçoamento dos sistemas dos Núcleos, existentes e a serem criados em todo o território Nacional; VI - Velar pela preservação e aperfeiçoamento dos princípios e procedimentos informadores dos Núcleos Intersindicais; VII - Dedicar-se ao ensino alternativo ministrando cursos acerca de matérias direta ou indiretamente vinculadas aos princípios e objetivos do Ninter, acessíveis a quaisquer interessados integrantes dos segmentos influentes nas relações de trabalho, através de ação própria e/ou de convênios com entidades, públicas ou privadas, dedicadas a atividades afins; VIII - Promover eventos (encontros, seminários, palestras, congressos, etc...) relacionados ao alcance dos objetivos do Ninter e da Fundação; IX - Celebrar convênios com Universidades e outras instituições de ensino, buscando a colaboração das mesmas para o alcance dos objetivos do Ninter, bem como proporcionar a elas campo de estudo, de pesquisas e atividades de extensão, além da efetivação de outros programas, integrados aos respectivos currículos; X - Realizar promoções socioculturais, abertas a todos os segmentos sociais, destinadas à conscientização e incentivo ao exercício da cidadania; XI - Acompanhar a evolução da legislação, jurisprudência e doutrina pertinentes ao Direito do Trabalho, refletindo-a à luz dos princípios que norteiam o sistema Ninter-Cemear, velando pela atualização de todos os agentes nele envolvidos, através de cursos, periódicos e dos expedientes indicados no item VI; XII - Promover intercâmbio técnico-científico entre os Núcleos Intersindicais do Brasil; XIII - Celebrar parcerias com outras entidades, públicas ou privadas, com vistas à realização de eventos, direta ou indiretamente, relacionados aos objetivos da Fundação ou que encerrem interesse comunitário ou de grupos cujas ações reflitam interesse social”.

Sobretudo, a Fundação significa a institucionalização de um espaço dialógico e interativo também entre órgãos e instituições superiores, públicas e sindicais. Destina-se a apoiar e a propor diretrizes coerentes e racionais para todo o sistema. Com efeito, a interação e o diálogo social se verificarão também no plano vertical, por intermédio de canais institucionalizados de interlocução entre as instâncias superiores (entidades de representação geral ou órgãos superiores dos poderes estatais) e as instâncias locais.

A *utopia* do Sistema NINTER-CENEAR “concretiza-se”, materializa-se e personifica-se na Fundação, que, assim assumiu como causa fundacional colaborar na democratização do sistema de relações do trabalho em nosso País, compreendida segundo os princípios da democracia integral, do diálogo social e da ética da responsabilidade e solidariedade.

A Fundação CENEAR, a concepção do Sistema NINTER-CENEAR e o Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho são conseqüências da evolução, dos resultados apresentados pelo NINTER-Patrocínio e da necessidade de prevenir distorções. Cumprirá com seus propósitos o papel decisivo de viabilizar interações e entendimentos no plano das representações superiores do sindicalismo e das instituições do trabalho, ao preconizar, nesse nível, um espaço institucional do qual possam emergir diretrizes, harmônicas e concertadas, para a condução e o funcionamento do conjunto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista existentes no País.

A adoção de um estatuto-referência para ser utilizado pelos sindicatos como ponto de partida e orientação na elaboração dos estatutos dos respectivos NINTERs foi uma de suas atividades de suporte de enorme significado. Essa espécie de minuta contém os elementos jurídico-organizacionais indispensáveis à existência e à configuração do NINTER como instituição e como instituto jurídico: principiologia, formato institucional e regras básicas de garantia da legalidade de sua atuação, sobretudo no que tange à resolução dos conflitos. Essa coordenação do sistema não invade o espaço próprio à autonomia e à negociação coletivas dos sindicatos responsáveis por sua criação quanto à deliberação acerca da adequação da instituição ao perfil, às necessidades e às exigências locais.<sup>868</sup>

---

<sup>868</sup> Cf. FUNDAÇÃO CENEAR. *O sistema NINTER-CENEAR*. Araguari: Sincopel, 2003, p. 97. ANEXO I - Estatuto-referência do NINTER. Dada a impossibilidade de tratamento de matéria tão específica neste espaço, remete-se o leitor interessado à bibliografia editada pela Fundação CENEAR que contém em seus anexos o Estatuto-referência dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, bem como o Estatuto da própria Fundação. O opúsculo atualiza as posições da Fundação com os resultados do debate e da aprovação do Sistema Ninter pelo Fórum Nacional do Trabalho – MG, no qual foi aprovado por CONSENSO pelas representações sindicais, patronais e profissionais, governamentais e das instituições do trabalho.

O Sistema NINTER-CENEAR seria composto pelo conjunto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista organizados em torno da Fundação. Pretende constituir-se numa estrutura democrática de organização, de autogestão e de coordenação participativa dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista nacionais e de integração das instituições do trabalho (entidades sindicais e instituições do Poder Público). O sistema contaria ainda com o apoio e a cooperação de instituições de ensino superior conveniadas. São objetivos do SNC:

- Contribuir para a organização das relações de trabalho segundo o paradigma do Estado Democrático de Direito, com fundamento no princípio de “governança” e no da subsidiariedade ativa, bem como nos conceitos instrumentais que lhe são correlatos, de modo especial o “diálogo social” e a “concertação social”, para promover a efetiva participação dos sindicatos na gestão pública das relações de trabalho e a aproximação entre as instituições, as autoridades do trabalho e os sindicatos, com vistas à elaboração de diagnósticos fidedignos dos problemas trabalhistas e à busca de soluções concertadas e consensuais para os mesmos;
- Constituir e institucionalizar um Conselho Superior Tripartite, espaço dialógico-interativo entre entidades de representação superior dos trabalhadores e empregadores e órgãos superiores do Poder Público, e entre estes e as instâncias de representação nacional dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, para promover o “diálogo social” e a “concertação social” entre as cúpulas das instituições do trabalho dos setores públicos<sup>869</sup> e sindicais, a fim de estabelecer, tanto quanto possível, diretrizes nacionais para o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, por intermédio de fóruns nacionais periódicos;
- Contribuir para a implantação paulatina, segura e adequada à cultura nacional dos mecanismos não judiciais de resolução dos conflitos trabalhistas, com observância dos princípios e normas de Direito do Trabalho e em harmonia com Justiça pública, a qual deverá ser resguardada para atuar nas questões mais complexas e socialmente relevantes, com celeridade e eficiência;
- Instituir um centro nacional de pesquisas trabalhistas (segundo métodos de pesquisa socialmente comprometidos – *pesquisa-ação*, *pesquisa de campo*, *pesquisa avaliativa*), mediante a celebração de convênios com instituições de ensino superior do País destinados à implantação de Programas Universitários de Apoio às Relações de Trabalho orientados para a a implantação de linhas de pesquisa – iniciação científica ou o desenvolvimento de projetos mais avançados de pesquisa – e de atividades de extensão universitárias de apoio aos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista;

---

<sup>869</sup> Considera-se que seria medida de grande penetração social o ingresso de representação da Anamatra e demais associações do trabalho no Conselho Superior Tripartite, emprestando-lhe sua credibilidade e capacidade de articulação à causa fundacional e, de fato, absorver a condição de um dos líderes do sistema, de modo a interferir decisivamente nos seu destino e consolidar a marca da magistratura trabalhista nesta transformação paulatina e sólida da organização das relações de trabalho.

- Oferecer suporte técnico-operacional na constituição e no funcionamento dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista; e
- Organizar nacionalmente os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

### 8.6.1 O anteprojeto de Lei do Sistema NINTER-CENEAR<sup>870</sup>

O anteprojeto “dispõe sobre os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, institui o sistema NINTER-CENEAR e dá outras providências”<sup>871</sup>. Reconhece, portanto, o papel fundamental da Fundação Centro Nacional de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações do Trabalho e da Cidadania (Fundação CENEAR) na organização nacional dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

A Fundação CENEAR, coerentemente com a deliberação da Conferência Estadual de Minas Gerais do Fórum Nacional do Trabalho-MG sobre a necessidade de discernimento entre o sistema dos NINTER e o das CCPs e de legislação autônoma, de caráter pedagógico e de fomento, elaborou o referido projeto de lei, que também logrou aprovação unânime (mediante consenso das bancadas dos trabalhadores, dos empregadores, do Governo e de representantes de entidades de classe de agentes do público e da sociedade civil) por parte daquela conferência. Em outros termos, o projeto transporta para a lei os princípios e regras de constituição e funcionamento dos NINTER reconhecidos, aprimorados e aprovados naquele Fórum. Deve-se ser esclarecer que se trata de projeto de lei de fomento do qual não depende nem dependerá a existência e a criação dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

---

<sup>870</sup> Trata-se de anteprojeto de lei, e não de projeto (como consta da obra referida na nota anterior), no sentido técnico do termo.

<sup>871</sup> O anteprojeto foi concebido e proposto por este pesquisador à Fundação CENEAR, que o acolheu, aprimorou e assumiu-o como proposta oficial da instituição. Cf. FUNDAÇÃO CENEAR. *O sistema NINTER-CENEAR*. Araguari: Sincopel, 2003, p. 61.

### 8.6.2 “Programa Universitário de Apoio às Relações do Trabalho” do Sistema NINTER-CENEAR – o papel da Universidade na democratização da organização do trabalho

A produção contextualizada de conhecimento jurídico-científico é também uma das conseqüências da superação do modelo de racionalidade da ciência clássica. A extensão e a pesquisa universitária, ao volverem os olhos para a realidade, são um importante apoio para a democratização da organização das relações do trabalho. São, também, tidos como importante subsídio para o “diálogo social” e para a “concertação social”, que são antecedentes cognitivos indispensáveis à viabilização da negociação coletiva inovadora e para a ação pública comunicativa preconizados pelo sistema NINTER.

A Fundação CENEAR contempla em sua estrutura um Conselho Universitário, o qual seria integrado por representantes das instituições de ensino superior, em convênio, com o objetivo de desenvolver projetos de pesquisa e extensão identificados com a causa desta Fundação e dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista<sup>872</sup>. Conforme o Estatuto da Fundação:

Art. 49. Os convênios firmados entre a Fundação e as instituições de Ensino Superior, voltadas para a investigação científica coincidentes com as matérias norteadoras da sustentação científica do Sistema preconizado pelos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, contemplarão linhas de pesquisas que incluam nos seus resultados o oferecimento de subsídios aos agentes sociais interessados na implementação do referido sistema, e se desenvolvam, exclusivamente, sob a designação “Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e da Cidadania – PRUNART.

Por intermédio dos PRUNART, a Fundação CENEAR visa ao desenvolvimento de projetos de pesquisas relacionados à problemática trabalhista local e/ou regional em que atua o NINTER. Em caso de sua inexistência, visa colaborar com os sindicatos na implantação e na consolidação de seu funcionamento.<sup>873</sup>

Do ponto de vista das instituições de ensino superior (IES), tais programas promoveriam o intercâmbio entre as universidades, os sindicatos, outras entidades de classe representantes dos trabalhadores e das empresas, e instituições do Poder Público encarregadas da organização do trabalho (em especial, Justiça do Trabalho, subdelegacias do Ministério do

<sup>872</sup> Cf. Estatuto da Fundação CENEAR, art. 48. Cf. Antônio Gomes de. *O sistema NINTER-CENEAR (SNC)*. Araguari: FUNDAÇÃO CENEAR, 2003, Série NINTER. v. 5, p. 127-164.

<sup>873</sup> Cf. VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Manual orientação do programa universitário de apoio as relações de trabalho – Sistema NINTER-CENEAR*. Uberlândia: UNIT, 2001a, *passim*.

Trabalho e subseções da OAB nas áreas de atuação das referidas instituições universitárias). Visaria, também, à inserção de atividades acadêmicas nas áreas das disciplinas Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho, com abordagem da problemática trabalhista local e o estabelecimento de correlação entre a teoria e a *práxis*, além da sua compreensão por meio de metodologias científicas condizentes com uma razão aberta e dialógica.

A contribuição da Universidade, uma vez inserida nas questões trabalhistas locais, poderia se verificar no sentido: a) da produção de conhecimento e da formação de profissionais do Direito socialmente comprometidos; b) da atribuição de função social ao conhecimento produzido na por intermédio de tais Programas; c) do desenvolvimento de projetos de pesquisa e extensão pertinentes à área trabalhista, especialmente às questões trabalhistas locais; d) do estudo, desenvolvimento, apoio e incentivo dos meios não judiciais de resolução dos conflitos sociais; e) do oferecimento de programas de estágios na área trabalhista, conforme previsto nos estatutos da Fundação; e f) da disponibilização para os sindicatos e para os respectivos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista dos resultados das atividades acadêmicas oriundas dos convênios celebrados, como contribuição para a compreensão dos problemas trabalhistas locais.

Por intermédio do PRUNART, a IES conveniada tem em vista os seguintes *outputs*, a partir da integração universidade e comunidade, mediante parcerias interinstitucionais das quais possam resultar:

- a produção de conhecimento científico, visando à transformação e desenvolvimento das relações de trabalho locais, na perspectiva do *princípio de democracia* imanente ao sistema NINTER;
- programas de iniciação científica e formação profissional socialmente comprometida de estudantes afeitos à área trabalhista, a partir da problematização da questão trabalhista existente na realidade em que vivem e do direcionamento de esforços intelectuais, na busca de alternativas de solução e/ou enfrentamento dos desafios atuais da organização do trabalho no País; e
- conexão de projetos de pesquisa e extensão com as atividades das instituições do trabalho, dos sindicatos e dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista cujos resultados possam servir-lhes de subsídios nas atividades institucionais cotidianas, especialmente em relação à negociação coletiva.

### 8.6.3 Uma amostra concreta das possibilidades do PRUNART: o *PRUNART-UNIT*<sup>874</sup>

No decurso de cinco anos, o PRUNART-UNIT desenvolveu suas atividades na região do Triângulo Mineiro, conferindo ao Centro Universitário do Triângulo-Unit um papel relevante na transformação das relações de trabalho dos setores da construção civil e da agropecuária, em Uberlândia, Araguari e região. Desenvolveu inúmeros projetos de iniciação científica voltados para a questão trabalhista local, regional e nacional. Também, colaborou na fundação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista da Construção Civil de Uberlândia e do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista Rural de Araguari.<sup>875</sup> No desenvolvimento de suas atividades, o PRUNART-UNIT entabulou parcerias com sindicatos e instituições do trabalho em Uberlândia/MG que envolveram 16 sindicatos profissionais e empresariais, a Subdelegacia do Trabalho, a FIEMG e o município de Uberlândia, o que foi de importância decisiva para a criação dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista acima referenciados.<sup>876</sup>

Essa constatação põe em relevo a possibilidade da iniciativa por parte de IES dispostas a um engajamento social em torno da questão trabalhista de inserirem nas suas pautas atividades de pesquisa e extensão destinadas ofertar suporte acadêmico e científico aos atores sociais do mundo do trabalho, na urgente e necessária transformação do modelo de organização do trabalho, dos pontos de vista sociocultural e jurídico.

A reciprocidade de interesses das instituições envolvidas revela-se na interseção das atividades universitárias com as necessidades dos agentes sociais (em especial, os sindicatos) de um conhecimento mais aprofundado, científica e metodicamente, produzido e organizado acerca dos problemas e da questão trabalhista local. Se, de um lado, as atividades de iniciação científica desenvolvidas pelos alunos pesquisadores são fonte de aprendizado e de contato inicial com o trabalho científico, os resultados destes, de outro lado, podem ser de

---

<sup>874</sup> A Fundação CENEAR e o Centro Universitário do Triângulo celebraram importante convênio regional, pelo qual foi implantado o primeiro *Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho (PRUNART-UNIT)*, que foi de fundamental importância para a constituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista da Construção Civil de Uberlândia e o do setor Rural de Araguari, bem como para o estudo do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, por ocasião da *Semana Trabalho e Cidadania* (anual), instituída em 2001. Além disso, sob o patrocínio do *PRUNART-UNIT*, foram executados inúmeros projetos de iniciação à pesquisa científica acerca de problemas trabalhistas da região, cujos relatórios serviram de subsídios para a atuação dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista então existentes.

<sup>875</sup> Cf. VASCONCELOS, *Manual orientação do programa universitário ...*, 2001a, passim.

<sup>876</sup> Cf. Ata de Reunião realizada em 03/07/98 do Grupo Interativo para Implementação do PRUNART-UNIT, no Centro Universitário do Triângulo.

grande valia para os sindicatos e instituições públicas envolvidas na consolidação do sistema NINTER-CENEAR.

A ação do PRUNART-UNIT organizou-se em torno de quatro aspectos diretores de suas atividades:

- *Pesquisa*: PRUNART – visa desenvolver em cada instituição conveniada linha de pesquisa destinada à iniciação científica de “alunos pesquisadores” socialmente engajados, colaborando com os sindicatos na compreensão dos problemas trabalhistas verificados no seu âmbito de atuação e, com isto, no desenvolvimento e amadurecimento da negociação coletiva, vista como um importante instrumento de transformação das relações de trabalho.
- *Extensão*: Realização de eventos públicos abertos aos sindicatos e às instituições públicas influentes nas relações de trabalho para promover o intercâmbio e a troca de experiências entre os alunos pesquisadores e a comunidade, e para a divulgação das comunicações científicas resultantes dos projetos de pesquisa desenvolvidos.
- *Estágios*: O PRUNART busca a consolidação da Fundação CENEAR, de modo a permitir, no futuro, que a referida Fundação possa oferecer ao longo do curso de graduação estágios diversos na área trabalhista aos alunos pesquisadores das diversas instituições universitárias conveniadas, até mesmo para atuar e colaborar na criação e no funcionamento do Núcleos Intersindicais emergentes na cidade de Uberlândia e na região do Triângulo.
- *Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista*: O estudo, o aperfeiçoamento, a divulgação, o debate e a avaliação do funcionamento e dos resultados dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, além do apoio técnico-jurídico aos sindicatos e demais instituições do trabalho interessadas na sua implantação, constituem-se na proposta concreta de transformação e aprimoramento das relações de trabalho por intermédio dos Programas Universitários de Apoio às Relações de Trabalho, que poderão ser implantados em cada Universidade do território nacional interessada no desenvolvimento do Programa nas respectivas áreas do Direito e Processo do Trabalho.

A cada semestre, dezenas de alunos interessados em se aprofundar no estudo crítico e socialmente engajado das áreas do Direito e Processo do Trabalho candidataram-se à participação no processo seletivo para ingresso nas atividades de iniciação científica disponibilizadas pelo PRUNART-UNIT. Vários estudos e pesquisas foram realizados por “estudantes-pesquisadores” que despertaram para a pesquisa científica e para a área trabalhista com a dupla orientação dos professores responsáveis pelo PRUNART<sup>877</sup> e do Núcleo de Pesquisa. Este último respondendo pela orientação metodológica.

---

<sup>877</sup> O PRUNART-UNIT foi concebido como um programa de iniciação científica destinado a dar oportunidade a alunos do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário do Triângulo – UNIT (Campus Uberlândia e

As atividades de iniciação científica do PRUNART, portanto, orientam sua reflexão e sua produção científica pelo compromisso com o pluralismo e com o princípio de democracia integral. Segundo uma visão pluralista, admite as diferenças locais, regionais e as de cada um dos setores de atividade produtiva. E, por conseqüência, contempla a necessidade do fortalecimento da organização sindical, da negociação coletiva e dos instrumentos normativos autônomos (convenções e acordos coletivos) como fonte prioritária de produção das normas trabalhistas, limitada e orientada pelos princípios e normas constitucionais de proteção ao trabalhador. Ao volver os olhos para a realidade como fonte de inspiração primeira da investigação científica, o PRUNART assume o desafio de restabelecer a tensão direito *versus* realidade sob um novo quadro referencial: o da indisponibilidade dos direitos sociais de proteção ao trabalhador, ao lado da necessidade da adequação normativa à realidade a que se destina.<sup>878</sup>

---

Campus Araguari) interessados em aprofundar estudos nas áreas das disciplinas Direito do Trabalho, Direito Processual do Trabalho, Direito Sindical e Novas Formas de Solução de Conflitos.

Definiram-se dentre os objetivos do Programa:

- a) Promover a integração das atividades de ensino e extensão do Centro Universitário do Triângulo-UNIT com a atividade de iniciação científica por intermédio do estudo crítico de temas relevantes e mais estreitamente relacionados com o contexto das relações de trabalho na região do Triângulo Mineiro, buscando a integração da Universidade com a sociedade e, em especial, com as instituições do trabalho (sindicatos e instituições públicas) para, em parceria com elas, oferecer contribuição acadêmica para a melhoria e a transformação das relações de trabalho da região;
- b) Oferecer aos alunos integrados ao programa condições para o desenvolver atividades voltadas para a iniciação científica, por intermédio do seguinte ciclo de iniciação científica: curso preparatório; elaboração de um anteprojeto de pesquisa; elaboração e execução de um projeto de pesquisa; e elaboração de uma monografia (inclusive a de “final de curso”, quando este for o caso); e
- c) Promover a aproximação e o intercâmbio entre a Universidade e as entidades de representação dos diversos setores de atividades econômicas e profissionais locais em vista do alcance dos objetivos do Programa.

<sup>878</sup> A fim de conferir maior concretude à análise da contribuição do PRUNART para a causa da Fundação CENEAR – desenvolvimento e a democratização das relações de trabalho por intermédio do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista –, nomeiam-se, por sua curiosidade e interesse coletivo, os seguintes relatórios de iniciação científica e os respectivos alunos-pesquisadores responsáveis, desenvolvidos sob a égide do PRUNART-UNIT: “Análise da atuação e da influência do Comitê Interno de Associados da CTBC Telecom de Uberlândia nas relações sindicais do setor” (Marcos da Cunha Borges); “Os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e as Comissões de Conciliação Prévia: uma análise comparativa” (Lessandra Junqueira Cunha); “O trabalho cooperado: teoria e prática no triângulo mineiro” (Vanessa Rezende do Carmo); “As convenções e os acordos coletivos do transporte rodoviário de Uberlândia” (Rodrigo Souza da Silva); “Análise da atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista da Construção Civil de Uberlândia” (Elina Pereira da Silva Possani); “A atuação do advogado junto ao Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista” (Marcos Roberto Belém Lacerda); “Análise da evolução da cafeicultura no município de Araguari: aspectos trabalhistas” (Daniela Martins Baesse & Renata Araújo Gomes Vieira); e “O Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista Rural de Araguari: a função social e a ampliação do acesso dos trabalhadores rurais à justiça” (Marcos Roberto Belém Lacerda). Cf. VASCONCELOS, *Manual orientação do programa...*, 2001a, *passim*.

Cf. no ANEXO L, as atividades do Programa Universitário de Apoio às relações do Trabalho da Fundação CENEAR, veja-se o ciclo de iniciação científica implementado pelo PRUNART-UNIT no quinquênio 1997 – 2001.

## CONCLUSÃO

- **Epistemologia e democracia**

A abordagem teórica consumada ao longo desta investigação demonstrou a existência de uma correlação indissociável entre a democracia e a epistemologia. Esta define o modo como se compreende aquela. A teoria clássica da democracia contenta-se com uma pragmática meramente formal dos fundamentos político-constitucionais e jus-filosóficos da sociedade e dos direitos. Ela promove uma disjunção entre o conhecimento e a ação, ao fundar o primeiro na razão individual solipsista e, sobretudo, acredita que a mente reproduz a realidade “em si” sem qualquer interferência do sujeito. Daí a designação *racionalismo*. Em seu extremo, confunde a idéia com a realidade.

O método da ciência simplificador, fragmentador e redutor à procura de leis imutáveis produziu as especializações. Ao fazê-lo, perdeu a perspectiva do “todo”, do conjunto. Também desprezou o papel do sujeito na produção do conhecimento.

No campo ação, o *racionalismo* e o *cientificismo* contentam-se com uma ética intencionalista (Weber), com o indagar sobre as intenções do sujeito que age. Desprezam-se, portanto, a realidade e as conseqüências da ação.

Demonstrou-se que a crise do modelo clássico de racionalidade da ciência moderna e da filosofia da consciência é um dos fatores (quicá, o mais importante) determinantes da crise das instituições, mais especificamente daquelas que integram o sistema de relações do trabalho, as quais se vinculam ao objeto desta investigação.

A concepção do Estado moderno partiu da premissa de que a razão, e não a fé, é a fonte de todo conhecimento e de toda a concepção acerca da natureza humana (Antropologia). O Estado, tal como compreendido hoje, é filho desse racionalismo. Regimes totalitários e liberais, capitalistas e socialistas, assentados em premissas filosóficas diversas, foram todos postos a serviço da “democracia”. Por isso, a crise da democracia vem associada à crise da epistemologia moderna. Não há, hoje, nenhuma teoria que se possa tomar como apta a explicar todos os fenômenos e conduzir a política. Também não há mais uma grande ideologia que se constitua numa utopia capaz de convergir os povos e as sociedades, senão a “ausência” dela propugnada pelo pensamento liberal hegemônico.

Por isso, quando as instituições se colocam, em discursos *auto-referenciais*, como baluarte ou garantia da democracia, é preciso objetar-lhes a questão central acerca de “qual

democracia?” e em “que quadro de referências” elas se baseiam? Possivelmente, mantidos os pressupostos epistemológicos do racionalismo, não poderão passar de referências próprias à democracia formal: sufrágio, maioria, leis, representação e existência de instituições, especialmente o Poder Judicial. Esse modelo de democracia transforma a maioria dos cidadãos comuns (excluídos do diálogo social) em vítima da desilusão das promessas sociais não cumpridas. Por meio dessas ficções conceituais, procede à “transubstanciação” de poderes de fato, minoritários, opostos ao “interesse geral”, em “Poder Público”, o qual, uma vez instalado, confere aos direitos e aos instrumentos normativos, institucionais e emancipatórios dos cidadãos uma função meramente “simbólica”, no mesmo sentido que Marcelo Neves emprega o termo. A falta de efetividade dos direitos sociais – âncora (jurídica) remanescente da emancipação dos trabalhadores politicamente neutralizados em sua ação emancipatória, apesar da profusão de normas, do crescente avanço desses direitos no plano normativo e da gigantesca estrutura da “maquinaria pública” e do conjunto das instituições que compõem o sistema de relações do trabalho – não é hoje a causa mais profunda do elevado déficit de legitimidade das instituições do trabalho?

A questão epistemológica é aí decisiva: fazer passar por “realidade” o que cumpre função meramente “ficcional”.

O modelo de racionalidade, baseado na razão instrumental forjada pela filosofia da consciência e pela ciência moderna, que fundamentam a democracia clássica, não mais consegue legitimá-la, porque não dá conta da complexidade dos problemas contemporâneos, uma vez que ignora, por princípio, as consequências sociais dos avanços da ciência e da tecnologia. O *racionalismo*, que informa a ciência e a filosofia modernas, oscila entre extremos, ora para desprestigiar a realidade e hipertrofiar o sujeito, ora para hipertrofiar a realidade e anular o sujeito. Nenhuma dessas fórmulas cumpriu suas promessas nem mesmo em termos de balanço entre custos-benefícios. Baseia-se numa ética de intenções e na razão estratégica do sujeito individual, cujas ações são orientadas pelo sucesso pessoal. Esse modelo de racionalidade atingiu em cheio o direito moderno, a partir de Kelsen e do neopositivismo, e constitui o *imprinting cultural* da produção do conhecimento e da prática jurídica em nosso País.

A par da pouca tradição democrática, as transformações e a complexização do conjunto de variáveis socioeconômicas com que se depara hodiernamente esse sistema de organização do trabalho vêm aguçando cada vez mais a tensão entre a “constituição real” (que se constitui das velhas práticas e da reunião de consideráveis forças conservadoras) e a “constituição ideal” (projeto constitucional de reorganização da sociedade brasileira segundo os princípios e valores do Estado Democrático de Direito).

Em Direito, esse paradigma, esse modo determinado de ver as coisas e de dar-lhes sentido, leva a inúmeras conseqüências. Dentre elas: a de se tomar como realização da Justiça a simples existência de princípios ideais, normas, instituições e uma burocracia estatal incumbida de sua realização; a função “fabuladora” dos direitos como agudamente detectado por Alf Ross; e o exercício do Poder Público (prática jurídica) orientado por uma ética de intenções despreocupada com as conseqüências sociais da ação pública, como perspicazmente denunciou Max Weber. A conseqüência mais eloqüente é o desprezo pela efetividade dos direitos por parte dos que o produzem, “reproduzem” e aplicam, porque a realidade não é levada em conta na produção do conhecimento, que é produzido mediante operações lógico-formais. Isso não significa que ela não se faça presente nos discursos. O mais grave é que esses discursos consideram-na por alcançada a partir de juízos de razão, e não a partir de juízos de realidade. No direito moderno, operou-se profunda absorção da cisão entre teoria e realidade, entre conhecimento e práxis, entre pensamento e ação, cristalizado no modelo racional-cientificista, do mesmo modo que as ciências físicas se apartaram da filosofia e desacreditaram-na. Por isso, a tecnologia desconhece a ética.

A expressão concreta desta cisão no direito e sua opção pelo racionalismo está no fato de que a produção do conhecimento jurídico e da prática jurídica não estabelece a necessária conexão entre a teoria e a prática entre o mundo da razão e o mundo da vida. Esse conhecimento não pesquisa a realidade, os efeitos sociais dos “institutos jurídicos”; privilegia a “dogmática” e, se não, não extrapola o campo da abstração. Não indaga pelas conseqüências do conhecimento e da prática jurídicas; apenas por sua origem, por seus fundamentos, por seus princípios. Se se admite que a ética e o direito não se distinguem, aquela permanece estacionária da consciência, da intenção, quando não resvala para o decisionismo ou para os caprichos do sujeito individual-solipsista, cujas conseqüências se agravam se o sujeito ocupa o lugar de autoridade. Não faz “balanço de resultados”, porque não confronta os “fins sociais da lei” com os resultados do conhecimento e da prática jurídica. Neste modelo não há espaço para uma ética conseqüencialista, uma ética de responsabilidade e solidariedade humana.

A concepção científicista do direito acaba por restringi-lo a um “fato de razão”, ou “um fato da realidade”. Cogita tão-somente da “escolha” dos fatos subsumíveis à norma. O discurso finalístico restringe-se a operações internas ao próprio direito, visto como sistema auto-suficiente e fechado.

A tradução dessa abordagem para o campo da organização do trabalho e da administração da justiça defronta-se com a tendência a se reconhecer não só o fato da existência de garantias constitucionais mínimas (direitos sociais), de muitas leis trabalhistas e

de instituições encarregadas de sua aplicação, um sinônimo de justiça. Apesar disso, o problema da efetividade desses direitos sociais se constitui, ao lado da crescente inaptidão das instituições para conformar condutas sociais, no problema mais grave a ser enfrentado pelas instituições do trabalho e por qualquer reforma do sistema de relações do trabalho. Contudo, o problema da efetividade, curiosamente, é simplesmente ignorado para efeito de alteração dos códigos de conduta e do *modus operandi* das instituições. Tal como os discursos contra a desregulamentação, contra a precarização e outras palavras de ordem, o discurso da efetividade pretende-se instalar de modo puramente instrutivo (dizer o que “os outros devem fazer”, e não “por onde vamos começar”). O discurso da efetividade desconectado da sociedade e da realidade também se produz de modo tenazmente sofisticado: em propostas periféricas e pontuais de reforma que acaba por assumir tons de um “*reformismo conservacionista*”. Esta é uma dimensão importante da epistemologia racionalista incrustada na razão jurídica, cuja nota é o desprezo pelo real, porque pretende combater a falta de efetividade dos direitos sem aprofundar o debate multidisciplinar sobre as suas causas e sem tematizar os pressupostos e o *modus operandi* das instituições.

Os fundamentos do Estado Democrático de Direito inscrito na Constituição Federal – de forma especial a dignidade humana e a cidadania – requerem um sentido denso e profundo de democracia. Requerem ainda o desmascaramento de discursos simbólicos e “fabuladores” acerca dos princípios constitucionais e dos direitos sociais como forma de reverter o estado de desencanto dos cidadãos, bem como de conferir credibilidade e legitimidade às instituições, vistas, cada vez mais, como “correia de transmissão”, encarregadas de cumprir a função “ideológica” de fazer passar por realidade “fabulações” acerca da função social do direito e das instituições. A reprodução do *inprinting* cultural de tendências reprodutivas do paradigma autoritário-solipsista oculta-se em discursos e práticas que buscam legitimar-se pelo uso de argumentos que somente se sustentam no quadro paradigmático político-epistêmico da democracia formal.

No que se refere, particularmente, à crise da organização do trabalho no Brasil, soma-se à crise epistemológica a constatação da existência de um paradoxo contemporâneo entre o paradigma de organização política da sociedade inscrito na Constituição Federal (o do Estado Democrático de Direito) e a aquele sob cuja inspiração a regulamentação, a estrutura e o conjunto das instituições que compõem o modelo de organização do trabalho (o do Estado Corporativo, autoritário e intervencionista) foram concebidas. Esta estrutura manteve intacto o *imprinting cultural* subliminarmente inscrito e inercialmente persistente no modo como as instituições operam (códigos de conduta) e se organizam, cada qual com seu viés específico,

decorrente da especialização e da “divisão racional do trabalho” na composição do sistema de relações do trabalho.

De um lado, um modo de ver as coisas enraizado no modelo de organização caracterizado pelo *legicentrismo*, pelo *estatocentrismo*, pelo *burocratismo*, pelo *autoritarismo* e pelo *paternalismo* oriundos do Estado autoritário-liberal-intervencionista; de outro, um estado constitucional democrático de direito estabelecido pela Constituição como paradigma de organização da sociedade, que normatiza o *pluralismo*, a *cidadania*, a *dignidade de pessoa e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa* como princípios e valores fundantes da sociedade.

É aparentemente curioso o fato de que as *mesmas práticas*, a *mesma autocompreensão* e os *mesmos discursos* de outrora sejam invocados a cumprir a função ideológica de “garantia da democracia”, sem dar conta da ausência da reflexão transparadigmática necessária à reorientação da prática, dos discursos e da teoria no sentido das profundas transformações dos *paradigmas* – no sentido com que Edgar Morin emprega o termo – que estruturam o Estado brasileiro. Tais paradigmas, inscritos numa *constituição normativa* (sentido normativo, e não “simbólico”, dos princípios e valores do Estado democrático “neoconstitucional”), *devem* implicar mudanças culturais e praxiológicas também profundas.

A exigência de uma reflexão paradigmática no âmbito da epistemologia é ainda mais emergente. O modelo kantiano de racionalidade, da razão individual solipsista, dos imperativos categóricos, das verdades absolutas e da ética das intenções requer complemento neoparadigmático importante. É necessário incluir a realidade e o outro na produção do conhecimento e coordenação das ações (no caso desta investigação, da ação pública). A ciência e a filosofia, elas próprias, demonstraram que o modelo solipsista é excludente do “outro” (o sujeito é posto na condição de objeto) e de toda a realidade que está fora do campo de visada do sujeito cognoscente. A “incerteza” científica instalou-se com igual peso ao lado da certeza de outrora, assim como “desordem” ao lado da “ordem”. O fundamento último, o argumento coercitivo perseguido pela filosofia nos últimos séculos, frustou-se, quer seja pela estratégia essencialista (a que admite que o objeto do conhecimento é dotado de uma essência a desvelar-se pela razão humana), quer seja pela estratégia fenomenista (a que admite que o objeto do conhecimento constitui a mera descrição dos fatos aos quais se tem acesso pela observação e pela experiência), quer seja pela estratégia historicista-estruturalista (a que admite que o objeto do conhecimento constitui a apreensão dos princípios estático e dinâmico, determinantes da fixidez do ser e da fluidez do seu devir, em que o conhecimento passa a ser

obra do homem e do tempo). Desde que, no atual estágio do conhecimento, operou-se a “queda do ser no tempo”, o conhecimento e o saber tornaram-se inexoravelmente relativos. Crer na democracia não é mais “fazer por” (outrem), mas “fazer com” (o outro). Toda pretensão epistemologicamente instrutiva é autoritária, implica “petição de obediência” e decisionismos. A crença na inviabilidade da co-participação dos destinatários da ação pública na condução das coisas do Estado, implica o abandono dos fundamentos da República e a negação da cidadania, da dignidade humanas e da função normativa da Constituição. Contudo, esta pode não ser a perspectiva mais viável, mas o que não é mais de modo algum possível é a ausência de fundamento, a ação sem explicação. Fica-se então obrigado a explicitar os pressupostos da ação, que podem mesmo situar-se no modelo clássico de racionalidade e justificar o status quo, ao risco da falta de legitimidade que, este sim, dele não se pode esquivar.

A razão jurídica hegemônica na teoria e na prática jurídica (inclusivamente a jurisprudência) brasileiras é tributária do positivismo jurídico ou do neopositivismo. Trata as normas e os fatos como “fenômenos observáveis”, aplicando-se-lhes o método da simplificação (reducionismo) e o da fragmentação no levantamento dos dados manipuláveis na operação e na aplicação do direito, submetendo-os ao raciocínio lógico-formal da razão individual solipsista, com o fim último de proferir decisões ou aplicar sanções.

Esse alheamento das instituições e da prática jurídica da realidade atinge o paroxismo diante dos problemas contemporâneos emergentes de uma realidade cada vez mais complexa e dinâmica, deslegitimando-as e, sobretudo, ensejando conseqüências sociais opostas e incoerentes com o projeto de sociedade inscrito na Constituição e com os fins sociais da lei tal com declarados.

Demonstrou-se que essa perspectiva é particularmente eloqüente no campo da organização das relações do trabalho, cujas conseqüências sociais podem assumir contornos dramáticos (cf. especialmente o “estudo de caso” ínsito ao Capítulo 3).

A descrição crítica e exemplar da crise da organização do trabalho e dos seus reflexos em contextos de realidade específicos na região de Patrocínio e no caso da empresa Irmãos Okubo comprova o exaurimento deste paradigma naqueles contextos de realidade, em relação tanto à administração quanto à jurisdição, além de enfatizar os efeitos sociais deletérios da ação isolada e descoordenada das instituições do trabalho, expressiva de uma autocompreensão própria aos “sistemas fechados”, para se tomar da teoria dos sistemas esta referência conceitual.

Nesta investigação, conjugaram-se elementos da teoria do discurso e da teoria da complexidade – aceitação da natureza dialógica e da complexidade do real e dos processos cognitivos, com os quais se buscou superar os dilemas do racionalismo cientificista. Esta perspectiva implica o reconhecimento do outro como parte do “eu” e a afirmação do sujeito na alteridade. A inscrição da intersubjetividade na subjetividade é promissora de uma nova ética da responsabilidade e da solidariedade entre os homens, com uma função deontológica, e não meramente intencional.

A relatividade (sempre dependente de uma referência) de Einstein, a incerteza de Heisenberg, a complexidade tal como compreendida na teoria de Morin e a “desordem” de Ylia Prigogine instalam-se no âmago da epistemologia como integrantes do ser e da razão, *ipso facto*, de todo objeto de conhecimento, ao lado da certeza, do atomismo reducionista e da ordem determinística do pensamento clássico. Tornaram-se elementos inexoráveis a serem levados em conta em quaisquer processos cognitivos inerentes à ação humana e, conseqüentemente, a toda ação pública não autoritária.

Em conseqüência do destronamento da filosofia pela ciência moderna, as ciências humanas passaram a se inspirar nas matrizes epistemológicas das ciências “exatas”, primeiro, da lógica e da matemática (*mathesis universalis*), substituída pela física newtoniana; depois, pela biologia. O direito tornou-se então tributário do positivismo (lógico), e nele permanece. Agora, com o atraso próprio das ciências conservadoras, resta-lhe encaminhar-se para o modelo de racionalidade inaugurado pela lingüística e pela filosofia da linguagem, novas esperanças de uma utopia global. A linguagem vem se convertendo em nova matriz epistemológica do século XXI. Operou-se a *viragem lingüística* no campo do conhecimento e da ação humana. É o aspecto mais sério e mais profundo desta viragem no ápice de sua evolução: o sujeito e a realidade se constituem na linguagem. Nada é absoluto e tudo só e identificável em seus respectivos contextos, inclusive a reflexão e prática jurídica. Toda proposição jurídica é inócua fora de um contexto. E o que muda nem tanto é o direito, mas o modo de vê-lo e de praticá-lo, os quais se submetem aos contornos de uma ética de responsabilidade.

O fim das certezas e a impossibilidade de eleição de um grande relato filosófico como fundamento da ação humana remetem à busca da verdade e do fundamento da ação no consenso dialógico. O único ponto de partida é o reconhecimento de todos os participantes e afetados pelo discurso e suas conseqüências como sujeitos com iguais direitos e deveres de fala e de escuta.

Reconheceu-se que a teoria do discurso é hoje a única capaz de fundamentar a democracia, de revigorar sua prática e de realimentar esperanças. Por pressupor o diálogo e por identificar o cidadão como autor e destinatário da ordem social (e, por isso, também da ordem jurídica), é a única capaz de tornar efetivo o princípio da dignidade humana e da cidadania.

Nesse sentido, somente pode haver democracia quando os cidadãos destinatários do direito e da ação do Poder Público puderem participar dos processos cognitivos anteriores à decisão, com vistas à apreensão da realidade e ao alcance do sentido e do modo mais adequado de aplicação da norma, tendo em consideração os contextos de realidade, em sua complexidade e singularidade irrepetíveis, uma vez que a aplicação significa a recriação da norma para sua adequação ao caso concreto, aos contextos.

A ação pública somente pode ser considerada democrática em termos integrais, substantivos, e não meramente formais, se orientada por um princípio de realidade instituído pelo paradigma da complexidade. O reconhecimento da inacessibilidade e da inesgotabilidade do real, bem como da relatividade do que se toma como real, implica necessariamente que se leve em conta a percepção da realidade dos destinatários afetados pela ação pública, na conformação dos diagnósticos dos problemas que norteiam a administração da organização do trabalho e a concepção de justiça que orientará a decisão judicial.

Ao lado da reconstrução da compreensão epistemológica do princípio democrático, foi preciso reconstruí-lo também na sua dimensão política para conformá-lo aos princípios da dignidade humana e da cidadania como princípios que fundamentam a República, os quais implicam a exigência da efetividade dos direitos sociais como dimensão substancial concretizadora desta nova compreensão da ordem jurídica e das práticas institucionais, segundo a idéia de democracia integral.

Vislumbrou-se que a democratização substancial das instituições e da organização do trabalho implica a substituição do “estatocentrismo” por um “sociocentrismo” que densifica e concretiza o pleno exercício da autonomia privada e da autonomia coletiva, a partir de uma concepção subsidiária e supletiva da ação estatal.

Assim, aos cidadãos, com os respectivos entes de representação coletiva, e às comunidades menores e locais incumbem realizar tudo aquilo que puderem, segundo seus recursos, potencialidades e possibilidades, para fazê-lo, de modo que a função subsidiária do Estado prevaleça sobre o paternalismo e o protecionismo estatais mutiladores da auto-estima e do sentimento de realização substanciais a todo ser humano, considerado individualmente ou coletivamente organizado.

Ao se fomentar o exercício da cidadania ativa e fazer despertar o sentimento de dignidade e de auto-realização na comunidade nos grupos sociais e nos indivíduos, no pleno exercício de suas competências, desonera-se o Poder Público da sobrecarga e das conseqüências da acentuada perda da legitimidade, recuperando-se, dessa forma, a força e a consistência da ação pública subsidiária.

Os princípios político-constitucionais da cidadania e da co-participação da sociedade no exercício do Poder Público só podem ser compreendidos em conexão com os fundamentos do Estado Democrático de Direito (dignidade humana e cidadania), se vistos sob a ótica do paradigma da intersubjetividade (dialogicidade), que “impõe” como condição da democracia integral o reconhecimento do outro. Uma visão não poética deste pressuposto conduz à inserção do diálogo social e da concertação social como essenciais ao exercício do poder público em todas as suas dimensões. Estes, por sua vez, dão sustentação ao princípio de “governança”, em torno do qual se articulam os demais conceitos (ação pública comunicativa e ação coletiva comunicativa) oriundos da assimilação do pressuposto da razão dialógica nos termos da teoria do discurso (“diálogo social” e “concertação social”).

Constata-se, *post scriptum*, que o mais importante motivo desta abordagem epistemológico-paradigmática é que uma transformação “cultural” consistente na abertura das instituições públicas e dos sindicatos para a assimilação de novos paradigmas (da razão dialógica e da complexidade) poderá constituir a mais grandiosa reforma do sistema de gestão da organização do trabalho e da administração da justiça que se possa imaginar possível. Trata-se, antes de tudo, de uma reforma imaterial que poderá operar prodígios, sem qualquer reforma normativa, administrativa ou material das instituições. Basta – e isto não é pouco; ao contrário, constitui o maior desafio a ser enfrentado por qualquer pretensão inovadora por menor que seja – uma *viragem paradigmática*, que, em outros termos, significa alterar os *pressupostos* a partir dos quais se compreende o sistema de organização do trabalho, a função social das instituições e a aplicação do direito. A minuciosa descrição da origem e do desenvolvimento da experiência do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio até a sua definitiva institucionalização, ainda que se trate de um fenômeno pontual, revela a dimensão deste desafio.

Por tudo isso, o instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, ao introduzir os paradigmas da razão dialógica e da complexidade como pressupostos epistemológicos da ação pública e da ação coletiva na gestão da organização do trabalho e da administração da justiça, dá consistência, na prática das instituições do trabalho, aos princípios da dignidade humana e da cidadania em que se fundamenta o Estado brasileiro.

Essa reversão exigiu uma reaproximação recursiva entre o sujeito e o objeto, entre a teoria e a prática, entre razão e emoção, entre as partes e o todo, entre o conhecimento e a ação, e entre a ação e suas conseqüências (ética de responsabilidade).

No plano político, os valores da dignidade humana, da cidadania, do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo foram alçados à categoria de normas-princípios orientadores de todo conhecimento, de toda ação e critério de avaliação de resultados. Esses princípios não mais se coadunam com uma ética de simples intenções; exigem, antes, uma ética de responsabilidade, que antecipa e avalia as conseqüências de toda ação.

Na construção da “teoria epistemológica”, na qual se baseia o sistema NINTER, consideraram-se, particularmente, os processos cognoscitivos (eleição, dentre outras suscetíveis de escolha, da norma aplicável; interpretação e construção do sentido que se atribui à norma escolhida entre inúmeras possibilidades; eleição dos fatos e desprezo de outros subsumíveis à norma escolhida; e interpretação e atribuição de sentido aos fatos eleitos, entre alternativas multiversáteis de sentido) concernente à prática das decisões jurídicas, nos âmbitos administrativo e jurisdicional, e às práticas sindicais. Estas passaram a ser vistas pelo crivo da dialógica e do pensamento complexo da ação pública e da ação coletiva.

Nesse sistema, contudo, a *Constituição Normativa* (neoconstitucionalismo) – fundamento último proveniente da política – passa a assumir o lugar do fundamento último do conhecimento, o qual, no entanto, passa a ser compreendido discursivamente, como condição *sine qua non* da democracia integral, de sorte que o uso da razão dialógica na gestão e na administração da justiça permanece protegido contra qualquer sorte de ceticismo ou relativismo jurídico.

A questão fundamental de que se ocupou esta tese foi a do significado dessa reversão paradigmática, no seu sentido teórico e pragmático do princípio de democracia dela resultante, na esfera da gestão da organização do trabalho e da administração da justiça, tal como compreendido na teoria do sistema NINTER.

Uma vez mais, a democracia e a epistemologia se entrecruzam no âmago do sistema de relações do trabalho para alcançar no sistema NINTER um de seus pontos de interseção, transformando-o num instrumento de concreção dos princípios de democracia compreendidos por uma democracia integral, tanto no aspecto procedimental como no aspecto substantivo (efetividade dos direitos sociais e autodeterminação coletiva), mediante a institucionalização de um conjunto de funções e de atividades orientadas para esse fim.

A conclusão que se impõe é a de que no plano teórico-político-filosófico o sistema NINTER promove a democracia integral, porque e reconhece o outro (o destinatário/afetado pela ação pública) nos processos cognitivos de toda ação pública, concedendo ao Poder Público e ao cidadão que sofre as consequências de sua ação iguais direitos de fala e de escuta. Sai, no entanto, da abstração, na medida em que institucionaliza um espaço de diálogo e de concertação social entre a autonomia pública e a autonomia coletiva.

- **Razão (dialógica) e realidade (complexa)**

Se a questão epistemológica não constitui a única fonte da crise do sistema de organização do trabalho, não há dúvida de que ela concorre indispensavelmente para o seu desencadeamento. Isso porque, uma vez arrefecidas a capacidade das instituições de conformarem condutas sociais e a legitimidade social de sua atuação, os fatores externos jamais se adaptam às instituições. Muito antes ao contrário, as instituições são postas na contingência de se reformarem para corresponderem às novas exigências, como condição de possibilidade de sobrevivência. Se as instituições pretendem dirigir a sociedade, tendo, portanto, uma função instrutiva, esta, por sua vez, determina-lhes o modo de operar e os respectivos códigos de conduta.

A aptidão do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista para promover a democratização da organização do trabalho revela-se, primeiramente, na adoção da teoria do discurso em que se sustentam o “diálogo social” e a “concertação social” como técnicas de “governança”. Constitui-se como *locus* deste diálogo e, ao submeter a ação pública e a ação coletiva ao princípio do discurso, passa a cumprir uma função epistemológica indispensável, por cujo intermédio as instituições do trabalho conhecem a realidade local (diagnósticos interinstitucionais). Significa dizer: realizam, por seu intermédio, a escolha dos fatos a serem considerados significativos e estabelecem, dialogicamente, o sentido que lhes será atribuído, bem como os respectivos contextos de realidade. Assim também em relação à escolha das normas, do seu sentido e do modo mais adequado de sua aplicação.

Ao aceitar a complexidade da realidade e a natureza intersubjetiva de todo conhecimento, o sistema NINTER submete ao “diálogo social” e à “concertação social” a solução dos problemas locais de relevante interesse público, mediante a participação de todo agente público e de representação social (sindical) que se dispuser tomar parte desses procedimentos dialógicos abertos.

O sistema mitiga os inconvenientes da representação ao transferir para o plano das relações institucionais locais a centralidade dos diagnósticos e das ações (concertadas), na busca do enfrentamento dos problemas trabalhistas locais. Os atores locais, em contato direto com a realidade, são os sujeitos do diálogo social, quebrando-se a cadeia de intermediários que se interpõem entre a realidade e as cúpulas decisórias.

O tratamento das questões locais se dá por meio de procedimentos discursivos, dos quais tomam parte os atores influentes na realidade local, privilegiando-se as autoridades públicas locais das diversas instituições do trabalho e os sindicatos de classe em cujo âmbito de atuação se localizam os problemas a serem considerados. Esta dimensão democratizadora do sistema privilegia o poder e a autonomia coletiva locais. Reforça a responsabilidade, a dignidade, a autodeterminação e a auto-estima de todos os atores locais.

A dignidade humana e a cidadania não se compreendem unilateralmente, nem apenas do ponto de vista do trabalhador tutelado, mas também do ponto de vista do empregador e do empresário tomador de sua mão-de-obra, assim como do ponto de vista do agente do Poder Público socialmente engajado. Essa tríplice dimensão do diálogo social revigora os sentimentos de dignidade e de co-participação de cada um dos atores do discurso social. É assegurada a oportunidade de instauração e de acesso ao “diálogo social” a todos os legitimados, segundo as regras institucionais do discurso.

A inclusão da realidade compreendida sob o ponto de vista da complexidade dos procedimentos cognitivos focaliza, localmente, as relações laborais pertinentes a cada setor de atividade coletivamente organizado, de tal modo que o aprofundamento no conhecimento destas realidades específicas atinge sua máxima possibilidade, aumentando assim o grau de adequação das normas e das decisões a tais contextos específicos.

Esse duplo enfoque epistemológico, intersubjetivo e *complexo*, proporciona às ações coletiva e à ação pública uma compreensão sistêmica e a possibilidade da concertação de ações cooperativas, transcendendo-se com isso, além do solipsismo epistemológico, a desarticulação e a desarmonia das ações públicas provenientes das diversas instituições do trabalho incidentes sobre uma mesma realidade. As decisões e as ações públicas passam a ser concebidas, definidas e implementadas segundo as técnicas do diálogo social e da concertação social em consonância com uma ampla compreensão da realidade local, guiada pelo interesse público e coletivo. Nessa perspectiva, o *locus* de convergência entre as diversas instituições (sindicatos e instituições do Poder Públicos) dá ensejo à coerência e à articulação, numa relação construtiva e de intercomplementaridade recíprocas, das respectivas ações sempre que houver convergência de princípios e/ou objetivos de atuação.

A partir de uma compreensão sistêmico-aberta da realidade e, ao mesmo tempo, dos respectivos contextos em sua complexidade e singularidade irrepetíveis, as instituições do trabalho (sindicatos e instituições do trabalho) estabelecem um intercâmbio e uma circularidade entre os contextos particulares de realidade e a realidade geral e abstrata contida na norma jurídica, promovendo a adequação de uma a outra.

O conhecimento que antecede e possibilita a negociação coletiva (sindicatos) e as decisões da autoridade pública no exercício de suas competências institucionais torna-se, portanto, produto da participação de todos os envolvidos decisores e destinatários das normas coletivas (decisão) sindical e da decisão do Poder Público e do conjunto das percepções de todos os envolvidos acerca de um mesmo problema, de uma mesma situação de realidade. As múltiplas versões sobre um mesmo tema ou problema proporcionam a todos os participantes uma visão abrangente e crítica da totalidade da temática levantada, da realidade focalizada e da questão controvertida a ser resolvida. A soma das contribuições de todos os participantes permite a emergência de um argumento consensual e consistente assumido por todos.

O consenso entre autoridades envolvidas implica o reconhecimento da juridicidade do argumento, posto que dos demais não se espera competência jurídica. Porém, o consenso de todos descortina o sentimento comunitário de justiça e de concreção dos princípios e valores constitucionais em relação a cada situação concreta tematizada. Esse resultado libera o conjunto das instituições para a ação sustentada na relação de compromisso e de coerência mútuas, nas respectivas práticas institucionais autônomas, em relação às diretrizes extraídas do consenso interinstitucional. O “diálogo social” proporciona, assim, o ajuste da ação de cada participante ao melhor argumento e a projeção das chances de reconhecimento, legitimidade e êxito de ações futuras inspiradas na concertação alcançada. Subseqüentemente, pode evoluir para a articulação de ações conjuntas, sob a forma de “concertação social”, com qual se comprometem todos os participantes. O estudo minucioso da história, das práticas e dos resultados da ação do NINTER-Patrocínio permitiu a comprovação dessas assertivas e de suas condições de possibilidade.

No plano epistêmico, portanto, os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista revelam-se como instituições democratizadores dos procedimentos cognitivos antecedentes da decisão e da ação do Poder Público e dão concreção aos valores constitucionais da dignidade, cidadania, trabalho e pluralismo, que são os fundamentos da república (art. 1º, CF/88).

Outro aspecto da democratização reside no ato de criação da instituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, que traduz a disposição dos atores sociais locais para

aderir ao “diálogo social” e à “concertação social” como forma privilegiada de gestão da organização do trabalho e da administração da justiça.

A própria ação coletiva torna-se mais democrática à medida que se substituem as “estratégias coercitivas” e a disputa fundada em adversariais, pela institucionalização de um estado de negociação permanente. As relações coletivas passam a se orientar, em princípio, pelo entendimento, e não por pretensões impositivas de posições unilaterais. Sem o ato de institucionalização que dá forma e torna viável, na prática, a interação construtiva entre as diversas instituições do trabalho, todas estas perspectivas não passariam de pura abstração. Criar um Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista já é, por si só, um processo democrático de profunda significação simbólica e realística.

Um dos aspectos decisivos e fundamentais para o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista é a inclusão da realidade (princípios da complexidade) e da intersubjetividade (razão dialógica) na epistemologia jurídica, por intermédio de conceitos e procedimentos institucionalizados e teoricamente harmônicos com o sistema do direito e com a estrutura da organização do trabalho.

A teoria aqui desenvolvida reforça a prática, na medida em que estabelece o espectro conceitual por meio do qual se opera pragmaticamente o princípio de democracia imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

- **O sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista democratiza<sup>879</sup> a organização do trabalho**

A constatação da dimensão epistemológico-paradigmática da crise da organização do trabalho e o levantamento concreto e realístico de suas conseqüências sociais revelam a existência de uma ampla frente de atuação das instituições do trabalho para a reversão, ainda que parcial (embora indispensável), do *statu quo*. Nessa dimensão, a alteração desse quadro depende da disposição dos agentes públicos e dos agentes sindicais para a alteração dos paradigmas de atuação e, conseqüentemente, dos códigos de conduta e do modo de operar das respectivas instituições.

A decisão pela compreensão da realidade e da função social das instituições segundo a perspectiva dos paradigmas da razão dialógica e da complexidade por parte dos

---

<sup>879</sup> O uso da expressão *democracia* e de suas derivações pressupõe o sentido conferido ao princípio de democracia no Capítulo 6 e aos conceitos operacionais norteadores da ação pública e da ação coletiva nele inspiradas.

agentes públicos e coletivos conduz a uma profunda alteração na relação entre a autonomia coletiva e a autonomia pública. Ambas se compreendem inseridas e absorvidas por um contexto ideológico mais abrangente que as torna co-responsáveis pela construção do projeto de sociedade estabelecido na Constituição, em circunstâncias de cooperação mútua e de soma de esforços institucionais orientados para o mesmo fim.

A atuação das instituições compromete-se com uma visão totalizadora da realidade e integradora de suas ações, em lugar da compartimentalização e do isolamento oriundo do princípio simplificador e fragmentador da racionalidade clássica.

Nesse aspecto, os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista apresentam-se, no cenário das instituições do trabalho, como a única instituição apta a promover a interação das demais instituições do trabalho a partir de uma institucionalização de segundo nível, que permite a aproximação não vinculativa, mas dialógica, cooperativa, co-constitutiva, da realidade entre as instituições que atuam localmente, segundo parâmetros de uma ética de responsabilidade.

A primeira dimensão profunda da democratização que o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista está apto a promover é, portanto, o cumprimento do papel intermediário e instrumental de materializar uma estrutura capaz de integrar e viabilizar o “diálogo social” e a “concertação social”, bem como de possibilitar ações articuladas a partir de uma compreensão totalizadora dos problemas trabalhistas sobre os quais incidem essas ações, identificados e pontuados a partir de esforço cooperativo do conjunto das instituições diretamente envolvidas em cada contexto.

Demonstrou-se, para tanto, que o Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista constituem-se como instituições e como instituto jurídico autônomos preexistentes às Comissões de Conciliação Prévia, das quais prescindiram e prescindirão para continuar existindo.

A criação dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista depende exclusivamente da iniciativa dos sindicatos de cada setor de atividade coletivamente organizado no exercício de suas prerrogativas constitucionais de defesa de interesses e direitos das respectivas categorias e do direito à livre associação para fins lícitos. O sistema haure seu fundamento jurídico diretamente da Constituição Federal, em razão da pronta vigência dos direitos fundamentais.

A reforma da CLT que se avizinha por intermédio do Projeto de Lei 1987, em tramitação no Congresso Nacional, que dentre outros revoga o art. 625-H, em nada altera a situação jurídica do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Do

mesmo modo que antes da edição da lei 9.958/2000 que o recepcionou, por intermédio daquela norma de fomento, aquelas instituições poderão ser instituídas pelos sindicatos que se julgarem aptos a constituí-las. Trata-se de instituto jurídico cuja existência independe de normatização infraconstitucional.

O “diálogo social” inaugural, do qual resulta a deliberação para a sua criação, também sela o compromisso do conjunto das instituições locais de se ouvirem reciprocamente e, ao mesmo tempo, de se comprometerem a contribuir para a construção de sentido dos elementos de fato e de direito a serem considerados nas respectivas práticas institucionais. Além disso, afirmam o compromisso e a disposição de contribuir para a gestão da organização do trabalho e da administração da justiça no âmbito de atuação e representação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista. Sobretudo, dispõem-se a diagnosticar e a conhecer os problemas trabalhistas e os respectivos contextos locais, em sua complexidade e singularidade, tomando como ponto de partido um quadro de referência realístico comum, mediante o estabelecimento consensual do seu sentido. Estabelecem, ainda, o compromisso de empenhar esforços cooperativos na persecução da efetividade da legislação trabalhista por intermédio da concepção e execução de programas interinstitucionais de correção de lesões massivas de direitos dos trabalhadores. De resto, comprometem-se com uma atuação dirigida pela ética de responsabilidade e solidariedade, mediante a assunção da co-responsabilidade pelas conseqüências sociais da ação pública e da ação coletiva.

O princípio democrático opera então numa perspectiva ao mesmo tempo totalizadora e individualizadora, e integra o uno e o múltiplo, o geral e o particular, estabelecendo entre a abstração normativa e os contextos singulares, complexos e irrepetíveis de realidade, uma dupla relação, reflexiva e recursiva, que se interpenetram permanentemente. O exercício da autonomia pública passa a levar em conta as particularidades locais exibidas e apresentadas pela autonomia coletiva, e esta se exerce sempre em atenção às exigências de coerência do sistema com o interesse geral, representado pela autonomia pública e pela ordem jurídica.

Tudo isso ocorre numa perspectiva neoparadigmática e de institucionalização da interação das instituições do trabalho para a gestão compartilhada da organização do trabalho e da administração da justiça, por setor de atividade, que, corroborando a hipótese investigada, afirma, conclusivamente, a aptidão do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista para promover a democratização da organização do trabalho, nos seguintes termos:

- 1) A aceitação e a percepção do sistema de organização do trabalho a partir dos pressupostos epistemológicos da “razão dialógica” (“diálogo social”), do “princípio da complexidade” e, por conseqüência, da teoria dos sistemas abertos conduzem à abertura das instituições do trabalho (sindicatos e instituições públicas) para uma maior interação e articulação de suas atividades relativas a uma mesma realidade de fato. Proporciona ao conjunto destas instituições a oportunidade de acesso (compreensão) mais amplo à realidade e aos contextos locais, por via de diagnósticos multifacetários e consensuais, alcançados nos procedimentos discursivos dos Conselhos Tripartite/Interinstitucionais dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Superam-se, assim, as incoerências sistêmicas advindas de *outputs* distintos e contraditórios provenientes das ações isoladas das diversas instituições.
- 2) Institucionaliza-se um espaço de “governança” que reúne as autoridades públicas locais encarregadas da aplicação da legislação trabalhista e os sindicatos signatários em processos deliberativos acerca de programas locais de gestão da organização do trabalho e da administração da justiça de abrangência coletiva. Tem por objetivo promover a efetividade da legislação trabalhista, sua adequação ao contexto específico do respectivo setor de atividade, além de deliberar sobre situações que, embora singulares e exemplares, comporta interesse público, social e coletivo, e se enquadra no conceito operacional de *regime trabalhista especial*. A perspectiva pobre e não planejada de ação pública improvisada ou aleatória cede lugar à ação planejada e concertada (cf. 7.3), visando ao alcance de objetivos abrangentes e de alto alcance social. A ação pública comunicativa, nas suas modalidades – “dialógica” ou “suasória” (cf. 7.5.1) –, procede de iniciativa das instituições do trabalho e é destinada à concertação de programas de ação direcionados à solução de questões trabalhistas de interesse social, coletivo e público, ou de situações de lesão massiva ou coletiva de direitos sociais – de modo particular, de direitos da personalidade do trabalhador. Ações planejadas, concertadas e de abrangência coletiva ensejam a potencialização da ação pública para muito além de suas possibilidades de ação isolada e coercitiva. Essa perspectiva revela que, num contexto em que a mais aguda manifestação da crise do sistema de organização do trabalho é a ausência de efetividade dos direitos sociais, tem forte conteúdo democrático a atuação dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista ao criar condições institucionais para a busca concertada desses objetivos.
- 3) Estabelece-se um espaço (“institucionalizado”) de diálogo interinstitucional local e intercategorial destinado à comunicação oficial e institucional entre a autonomia pública e a coletiva, e de viabilização da *ação pública comunicativa e da ação coletiva comunicativa*, mediante a interação e a cooperação recíprocas no cumprimento dos respectivos objetivos, especialmente para a busca da efetividade da legislação trabalhista e de legitimação da atuação das instituições do Poder Público encarregadas da tal aplicação e do pleno exercício da autonomia coletiva.
- 4) Cria-se um espaço institucional de acesso e participação da autonomia coletiva (sindicatos) na autonomia pública (instituições do trabalho), em âmbito local, possibilitando-lhes, por intermédio das técnicas do “diálogo

social” e de “concertação social”, tomar parte em situações de relevante interesse público e/ou coletivo, nos processos de conhecimento determinantes da eleição e da construção do sentido dos fatos e da norma, bem como da definição do modo mais adequado de sua aplicação (*appropriateness*), considerando-se os contextos de realidade, em sua complexidade e singularidade irrepetíveis. Dessa maneira, a atuação do Poder Público em relação a situações de relevante interesse público e de ampla repercussão social pode ser precedida de diagnósticos elaborados de modo cooperativo e interativo em procedimentos dialógicos realizados no Conselho Tripartite/Interinstitucional do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, instaurado por iniciativa das autoridades públicas ou dos sindicatos (*ação pública comunicativa cognitiva*).

- 5) O processo de criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista é profundamente democrático. As interações, o diálogo informal e as deliberações precedentes à sua criação, quanto aos aspectos performativos da instituição e à sua conformação estatutária, constituem já o exercício inaugural do diálogo social e da concertação social, e implica o reconhecimento recíproco e do direito de fala e escuta, como condição de possibilidade da existência da própria instituição.
- 6) As autoridades locais do Ministério do Trabalho ou os sindicatos signatários do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista podem tomar a iniciativa da instauração de procedimentos discursivos destinados à realização de diagnósticos interativos acerca de questões coletivas relacionadas à inspeção do trabalho. Podem também submeter à participação dos sindicatos a concepção e a execução de programas de ação destinados a dar suporte às atividades de inspeção e à busca da melhoria das condições de trabalho no respectivo setor de atividade quando estas justificarem, por sua abrangência e gravidade, a atuação concertada do conjunto das instituições do trabalho locais, mediante nos termos do conceito operacional de *ação pública comunicativa suasória*, com o objetivo de apreender, tanto quanto possível, os contextos de realidade em sua totalidade e conceber formas próprias e adequadas de aplicação da legislação trabalhista que levem em conta a perspectiva dos destinatários da ação pública e a harmonia entre o interesse coletivo e o interesse público.
- 7) As autoridades locais do Ministério Público do Trabalho poderão submeter aos procedimentos discursivos interinstitucionais questões de interesse público e coletivo concernentes à observância da ordem pública constitucional e infra-constitucional antes da instauração de procedimentos investigatórios preparatórios de ações civis públicas ou anulatórias de cláusulas convencionais, com o objetivo de considerar a perspectiva dos sindicatos envolvidos e vislumbrar o alcance de soluções adequadas e a compatibilização entre a autonomia pública e a autonomia coletiva, por meio das técnicas do “diálogo social” e da “concertação social”.
- 8) O conjunto das instituições do trabalho locais (sindicatos e instituições do Poder Público), diante de situações locais de excepcional interesse público e de ampla repercussão social, podem instaurar procedimentos de diálogo e concertação social específicos para a realização de diagnóstico abrangentes e desencadear programas de ação concertada e cooperativa, a serem

executados conjuntamente, observadas as competências e autonomia de cada uma das instituições envolvidas.

- 9) Os sindicatos signatários, no exercício da autonomia coletiva, especialmente em relação à utilização da negociação coletiva como instrumento de adequação da legislação trabalhista às especificidades locais/setoriais ou à complementação da legislação trabalhista (suprimento de “ausências normativas”), submetem voluntariamente ao juízo crítico prévio do conjunto das autoridades do Poder Público as premissas em que se basearam para propor a derrogação de normas legais “disponíveis” ou a sua complementação. A ação sindical comunicativa, nesse caso, tem como objetivo a obtenção do “reconhecimento” da norma coletiva editada e preventivo de futuros conflitos entre a autonomia pública e a autonomia coletiva (ação coletiva comunicativa). À medida que o exercício da autonomia coletiva se desenvolve de modo coerente com o interesse geral promove-se a democratização da ação sindical atendendo-se ao interesse de toda a sociedade e assegurando-se que o interesse coletivo não prevaleça sobre o interesse público.
- 10) Os sindicatos signatários realizam o pleno exercício da autonomia coletiva, conferindo-lhe uma dimensão multifuncional e utilizando-se dela como: a) *instrumento de autodeterminação coletiva*: na deliberação sobre a criação, regulamentação e funcionamento do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, na adequação da legislação trabalhista e na constituição de um estatuto normativo autônomo das categorias envolvidas destinado à prevenção de conflitos, ao suprimento de “ausências normativas” e à constituição de direitos e obrigações trabalhistas específicas; b) *instrumento de materialização e regulação (da ação sindical) dos atos interinstitucionais de “governança”*: na regulação de *regimes trabalhistas especiais*, na formalização de compromissos intersindicais de co-participação e cooperação e na execução de programas resultantes do “diálogo social” e da “concertação social” entre as instituições do trabalho locais; c) *instrumento de gestão*: na administração e na gestão do sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista; d) *instrumento de equilíbrio entre desenvolvimento econômico e o social*, de modo a preservar um e outro, na sua insuperável interdependência em contextos locais singulares que requeiram tratamento excepcional das instituições, de modo a preservar princípios e valores constitucionais fundamentais, e na regulação e materialização de *regimes trabalhistas especiais*; e e) *instrumento de formalização de políticas interinstitucionais para o tratamento de questões trabalhistas singulares e próprias ao setor de atividade dos sindicatos signatários*: na regulação e materialização de projetos e planos de ação interinstitucionais provenientes da “concertação social” (“negociação coletiva concertada”).
- 11) O estímulo, o apoio e a cooperação das instituições/autoridades do trabalho cumprem um papel catalisador e mediador dos sindicatos no sentido do exercício da autonomia e da autodeterminação coletiva, incentivando-os a atuarem cada vez mais por si mesmos na busca de solução dos problemas trabalhistas pertinentes às respectivas áreas de representação e de formas criativas e contextualizadas de resolvê-los (princípio da subsidiariedade ativa). A outra face desse princípio está na melhora da eficácia, eficiência e

efetividade da ação pública, mediante a sua desoneração de funções para cujo desempenho os sindicatos estejam aptos.

- 12) O sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista adota procedimentos preventivos de conflitos do trabalho e institucionaliza formas autônomas (princípio da subsidiariedade ativa) de resolução não judicial dos conflitos individuais e coletivos do trabalho a serem paulatinamente implementadas, conforme a aptidão e o grau de amadurecimento dos sindicatos: conciliação de dissídios individuais, mediação de dissídios individuais, arbitragem de dissídios individuais e negociação e arbitragem de dissídios coletivos.
- 13) Os sindicatos signatários e as Varas do Trabalho cuja jurisdição abranja a área de atuação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista poderão instaurar procedimentos de “diálogo social” e de “concertação social” destinados à gestão da administração da justiça local orientada para a coexistencialidade e intercomplementaridade entre os meios judiciais e os não judiciais de resolução dos conflitos. Poderão também assegurar a credibilidade e a legitimidade destes últimos, observando-se, especialmente a gratuidade dos serviços em relação ao trabalhador, a legalidade dos procedimentos, a integridade dos direitos dos trabalhadores, a observância do princípio da paridade e a garantia da assistência advocatícia (*ativismo moderado, jurisdição comunicativa e ação sindical comunicativa*). A administração da justiça, orientada pelos princípios de “governança” e de subsidiariedade, trata a solução dos conflitos sociais (trabalhistas) de modo sistêmico, considerando que os mecanismos de solução de conflitos, autônomos (não judicial) ou heterônomos (judicial), realizam-se em torno do mesmo objetivo: pacificar controvérsias e tornar efetivos os direitos sociais.
- 14) Disponibilizam-se meios e técnicas variadas de resolução dos conflitos individuais e coletivos (conciliação, mediação e arbitragem), gradativamente, conforme a aptidão e a competência dos sindicatos instituidores do NINTER, permitindo-se aos cidadãos a escolha do meio mais adequado à natureza do conflito e ao grau de litigiosidade, conferindo maior concreção aos valores constitucionais da dignidade humana e da cidadania. Os mecanismos informais e não adversariais de resolução dos conflitos, tal como institucionalizados no sistema NINTER, ampliam o acesso à Justiça e disponibilizam alternativas para o exercício da cidadania e da autodeterminação dos cidadãos.
- 15) Os magistrados do trabalho poderão propor a instauração de “diálogo social” e de “concertação social” para o tratamento de questões sociais de interesse público ou coletivo relevantes detectadas no exercício da jurisdição (*stricto sensu*) e que justifiquem a reunião de esforços interinstitucionais na elaboração de diagnósticos, na busca de soluções e na concepção de programas de ação preventivos ou corretivos de alcance coletivo (*ativismo moderado e jurisdição comunicativa*).
- 16) As instituições do Poder Público encarregadas da aplicação da legislação trabalhista e da organização do trabalho no setor de atividades em que atuam os sindicatos signatários poderão articular as respectivas ações, de modo a conferir-lhes coerência e razoabilidade e formular programas de

atuação do Poder Público em relação aos problemas afetos a cada setor de atividade cujos sindicatos tenham constituído o respectivo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista (*tripartismo de base local*).

- 17) Os sindicatos e as instituições do trabalho poderão valer-se do “diálogo social” para solicitar ou expor ao conjunto das demais instituições os pressupostos e os contextos de realidade conducentes à edição de normas coletivas cuja validade pretendam ver reconhecida, *a priori*, pelo conjunto das instituições e autoridades do trabalho competentes para atuar na respectiva base territorial.
- 18) O princípio dialógico (dignidade e cidadania) implica a desconstituição do duplo artifício racionalista nos seguintes termos: a) superação personificação fictícia do ente público, para estabelecer que o exercício do poder é ato subjetivo individual de cada cidadão investido na condição de; agente do poder público; e b) corolário do anterior, a ação pública deixa de se pautar por uma ética de intenções, passando a orientar-se por uma ética de responsabilidade e solidariedade, que passa a considerar as consequências sociais da ação pública, que é sempre proveniente de escolhas individuais da autoridade pública, dentre alternativas diversas. Ao se considerar que a realidade se constitui na linguagem, o princípio do diálogo envolve a todos os participantes do discurso como co-responsáveis consequências sociais das respectivas ações, individual e conjuntamente consideradas. O princípio da “governança” revoga a ficção da personificação do “ente” público, deposita responsabilidades sobre os ombros do sujeito (cidadão, autoridade) que age e compartilha as responsabilidades públicas entre decisores e destinatários. Essa responsabilização nasce do encontro entre cidadãos que detém responsabilidade pública e coletiva e destinatários (afetados) da ação pública, *face to face*, para, em conjunto, compreender a realidade, construir o sentido da ação, agir de forma conjunta e coerentemente, e traduzir o sentido concreto e contextualizado dos fins sociais e constitucionais da organização do trabalho, situada no tempo e no espaço de atuação de cada um desses atores. Esta dimensão da ação democratizadora é abrangente e milita em favor da sociedade, porque toda a coletividade que não se restringe às categorias representadas será atingida positivamente pelos resultados da ação pública e coletiva responsáveis.
- 19) Os cidadãos podem, “individualmente”, reivindicar a atenção das instituições do trabalho para a consideração e adoção de *regime especial trabalhista* em relação à situação específica em que se encontra, mediante a apresentação de argumentos convincentes ao Conselho Tripartite/Interinstitucional de que a questão, embora individual, contempla interesse público, social e coletivo (cf. *regime trabalhista especial*). Essa dimensão eleva ao paroxismo o princípio democrático quando o sistema NINTER reconhece que a dignidade de um único cidadão, cuja ação reverte em benefício da sociedade, não é menos valiosa do que a dignidade abstratamente reconhecida a todos os cidadãos.
- 20) O sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista contribui para a *transformação das relações de trabalho (econômicas) em relações sociais*. As relações de trabalho deixam de ser meros “acordos de produção” nos

quais o produto, e não os seres humanos que o produzem, é que detém posição de centralidade. Promove-se a afirmação do humano nas relações de trabalho e para que nelas o *ser humano trabalhador* não seja uma impertinência, para evocar a eloquente expressão de Humberto Maturana

O sistema NINTER constitui o aparato institucional e conceitual que torna viável o exercício de todas essas possibilidades de ação e de interação entre a autonomia pública e a autonomia coletiva. O princípio de democracia, que orienta o sistema, eleva os princípios da dignidade humana e da cidadania à plenitude, densificando-os nos conceitos substanciais de “governança” e de “subsidiariedade ativa”, e nos conceitos operacionais desenvolvidos ao longo desta tese: “diálogo social”, “concertação social”, ação pública comunicativa, ação coletiva comunicativa, jurisdição comunicativa, negociação coletiva concertada e regime trabalhista especial, sem os quais o sentido da democratização torna-se inócuo e vazio.

Por isso, o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, além de atender e antecipar-se às premissas da Reforma Trabalhista em curso (*de lege ferenda*), transcende-a substancialmente na perspectiva do tripartismo de base local e abrangente do conjunto das instituições do trabalho. O sistema fortalece e valoriza a autonomia coletiva, transformando-a numa das colunas de sustentação da organização do trabalho. Além disso, promove a prática do “diálogo social” e da “concertação social” entre as instituições do trabalho – nas quais se opera interface direta entre o sistema de organização do trabalho e a realidade em seus contextos singulares, complexos e irrepetíveis – a mesmo tempo em que busca a *efetividade da ordem constituída* pela gestão compartilhada da organização do trabalho e da administração da justiça. O sistema, portanto, democratiza na base e no momento da realização do direito, enquanto a Reforma pretende a democratização pelo vértice e restringe-se ao momento das deliberações políticas (Conselho Nacional de Relações de Trabalho). Há uma distinção qualitativa, *ratione temporis et loci*, entre a *democratização* almejada pela Reforma e a que se opera pelo sistema NINTER. Mais do que o reconhecimento da existência de coerência entre as respectivas premissas, contata-se a existência de uma necessária relação de intercomplementaridade. O projeto de *democracia integral* necessita de ambas.

Muitas são as frentes de investigação que se descortinam a partir do veio aberto por esta investigação. Considera-se a principal delas a forma de participação e de representação das instituições públicas do trabalho nas áreas de jurisdição em que atuam número plural de instituições públicas de base e número plural de agentes públicos que atuam “autonomamente”. Vislumbra-se que a própria movimentação colegiada dos atores plurais que atuam na mesma base e em níveis primários de competência é que poderá produzir

soluções adequadas e factíveis no sentido de definir a forma de representação de cada segmento público no “diálogo social” e na “concertação social”.

Enfim, a vontade política e o comprometimento dos agentes do Poder Público de carreira permanente com uma transformação paradigmática de seus códigos de conduta e do modo de operar das respectivas instituições e com as diretrizes de uma nova ética de responsabilidade constitui-se no principal e, quiçá, único caminho por meio do qual a multiplicação destas instituições possa transformá-las num importante suporte para democratização da organização do trabalho, em seu conjunto. Numa sociedade instável, na qual salientam-se a incerteza e a mobilidade dos sujeitos e cidadãos que ocupam posições potencialmente transformadoras da realidade – os agentes do Poder Público de carreira permanente – são eles, justamente, os únicos portadores do conjunto das prerrogativas necessárias ao enfrentamento de desafios como estes. São tais prerrogativas, talvez, que lhes conferem exatamente para dotá-los das condições pessoais necessárias para o empenho e para a promoção de mudanças sociais de tal envergadura e, por isso, para radicalizar o sentido profundo da inclusão social (dignidade, cidadania, participação e efetividade dos direitos sociais) pretendida no projeto de sociedade estabelecido na Constituição: vitaliceidade, irredutibilidade de vencimentos, condições de vida material e espiritual digna e o *exercício de parcela do poder público*.

- **Por um ativismo judicial moderado e prudente**

Uma palavra final sobre a legitimidade da magistratura para “liderar” pequenos movimentos locais de transformação social a partir da opção não neutral, por um *ativismo moderado, prudente e promotor da cidadania*. O instituto jurídico dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e suas correspondentes instituições sociais representam, conforme se comprovou nesta tese, uma destas alternativas, uma via pela qual se poderá ampliar o exercício de uma jurisdição transformadora a partir de uma efetiva inserção social do magistrado.

Apesar da desmitificação do Poder Judicial, oriunda de múltiplos fatores, negativos e positivos (a elevação da consciência dos cidadãos como exemplo destes), a figura do magistrado íntegro, imparcial e altruísta, além de não egoísta e laborioso na sociedade, ainda faz uma grande diferença. Sua conduta, sua atuação e seu discurso têm ainda efeito perlocucionário extraordinário. Este capital de legitimidade e de credibilidade poderá ser fator de profundas transformações.

A descrição realizada nos Capítulos 2, 3 e 4, com destaque para este último, foi movida pelo desejo de compartilhar um dos modos pelos quais se apresenta possível a inserção social do magistrado, ao lado do desenvolvimento das teorias da “governança” e da “jurisdição comunicativa”, e de sua aplicação na administração da Justiça local. Cada área de competência jurisdicional passa a ser vista como uma “unidade de administração da justiça”, que pode ser subdividida em vários subsistemas de gestão correspondentes a cada um dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista nela constituídos (cf. 7.7.2).

Os setores desprovidos de tais instituições poderão ser atingidos pela “jurisdição comunicativa”, por intermédio dos “Conselhos de Administração de Justiça” (cf. 7.7.3), instituídos pelos juízes titulares dos órgãos jurisdicionais de primeira instância. Neles se poderão entabular, até mesmo, os “diálogos sociais” inaugurais do movimento dos setores coletivamente organizados tendentes à criação dos respectivos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

O diálogo entre a Justiça do Trabalho e a sociedade tem profunda significação na democratização da organização do trabalho como um todo. Mas até hoje há grande incógnita acerca do modo como ele deve se dar e do seu conteúdo, dadas as características peculiares da instituição. Até agora o “diálogo” praticado pela iniciativa da própria Justiça tem sido “auto-referencial”, e por isso não surte efeitos epistêmicos a serem absorvidos por esses dois atores (Justiça e sociedade) nem tem sido visto na perspectiva de uma “influenciação” recíproca e construtiva. Por sua complexidade e “riscos”, ele não passa de um “monólogo” com pretensões instrutivas da sociedade, com feições *tecnicistas*, temática seletiva e alheia aos problemas cruciais do sistema.

A ausência de canais de comunicação efetiva entre ambos recrusce o estranhamento – uma relação de dependência e hostilidade – existente na sociedade em relação ao Judiciário, que acaba por se transformar numa *black box* (Niklas Luhmann) no imaginário dos cidadãos. A consciência social e dos contextos de realidade da magistratura acaba por se sucumbir na estreiteza dos horizontes do processo judicial e nas distorções que uma reflexão tecnicista sobre os problemas sociais por gerar. A recursividade e a circularidade desta relação com seu potencial retroalimentador acabam por proporcionar um certo *autismo* judicial. A sobrecarga de demandas obriga a métodos de julgamentos cada vez mais incrementados por um formalismo e um tecnicismo dotados de alta dose de distanciamento da realidade.

Ao promover espaço de abertura dialogal entre o conjunto das instituições do trabalho e a Justiça, o sistema NINTER dá seu passo mais ousado na democratização da organização do trabalho. Encurta a distância entre o juiz e a sociedade. Mais que nenhum

outro agente público, a Magistratura, independentemente da imagem da Justiça enquanto instituição, carrega o uso destacado da função performativa da linguagem. O temor da perda da independência, pelo uso estratégico do diálogo por atores não comprometidos com uma ética de responsabilidade e solidariedade, é desfeito pela transparência, publicidade, institucionalidade, universalidade (participação do conjunto das instituições do trabalho) e normatividade com que se realiza o “diálogo social” institucionalizado – principalmente pela integridade, pela imparcialidade e pela dimensão pública dos interesses com os quais o magistrado comparece ao diálogo.

A inserção social do magistrado assim concebida e estruturada permite-lhe assumir o papel de mediador social. Esta é uma das dimensões relevantes para a democratização da organização do trabalho nas suas múltiplas dimensões, fazendo-o avançar em relação ao clássico recatamento ditado pelo contencionismo judicial concebido na origem da história moderna do Poder Judiciário como mais genuína tradução do pensamento liberal e no modelo clássico de racionalidade na sua mais forte pureza ideológica.

O exercício de uma jurisdição comunicativa faz avançar uma concepção contemporânea da função judicial condizente com o paradigma do Estado Democrático de Direito que desafia ao conjunto dos agentes do Poder Público a somar esforços na realização do projeto constitucional da sociedade brasileira segundo as diretrizes do novo constitucionalismo. Contudo, a democratização da jurisdição, na perspectiva do diálogo social e da concertação social, propugna por ações positivas de cada juiz em seu posto de autoridade. Esse ativismo democrático não se resvala, pois, para a contradição do uso alternativo do direito ou para o horizonte das teorias do direito livre. No paradigma do Estado Democrático de Direito não é dado ao magistrado agir conforme preferências pessoais. Muito menos pretende atribuir ao juiz a função de gerente da sociedade condizente com as atribuições de governo e da administração pública. A referência à democratização da jurisdição requer sempre reiterada recursão a tais limites.

O sistema NINTER democratiza a jurisdição porque retira o magistrado da solidão institucional e o introduz no diálogo social, com o devido cuidado de preservar-lhe o que confere ao seu discurso a força performativa de ser sempre ouvido com distinção: a imparcialidade, a integridade, a moralidade, a dignidade, a parcimônia, a moderação, a honradez e a probidade enquanto expectativa social depositada no símbolo do cargo e enquanto correspondência do ocupante da função a tais atributos. Ao propiciar o exercício da cidadania por parte do magistrado, o sistema NINTER democratiza a jurisdição. O compartilhamento das perspectivas cognitivas oriundas de contextos e ângulos de visada

variados permite ao magistrado extrair dos discursos elementos de pré-compreensão contextualizados, a partir dos quais reconstruirá permanentemente sua consciência do justo segundo uma razão dialógica e situada.

Tais elementos concorrem para a busca do sentido mais adequado para os fatos e para a norma jurídica transformada em ato. Determinam critérios de escolha dos fatos e da norma aplicável, bem como da sua interpretação e valoração. O diálogo social democratiza a jurisdição, na medida em que se torna o elo de interseção entre os princípios e as normas, na sua generalidade e abstração, e a realidade concreta, irrepetível e inacessível ao legislador e à razão subjetiva-individual-solipsista do magistrado. Essa inserção social do magistrado altera o seu sentido profundo da jurisdição e torna-o mais sensível para os problemas sociais na complexidade e sutileza inacessíveis aos estreitos limites do processo judicial que limita subjetiva e objetivamente, os contextos do litígios e permite-lhe uma visão fragmentária e extremamente pobre da realidade circundante. Sobretudo, retira dele a possibilidade de distinguir sua função social para além de uma compreensão comutativa de justiça nas relações sociais individuais, porque, muitas vezes, a solução “justa” para o caso concreto, individual, é injusta e gera desequilíbrio social profundo no plano da coletividade ou atinge negativamente um número incomensurável de cidadãos trabalhadores.

O sistema NINTER promove ainda a democratização da jurisdição – agora, concebida em sentido amplo, na medida em que o magistrado pode atuar propositivamente na solução de problemas trabalhistas de alta relevância, coletiva, social e pública, quer seja colaborando com as demais instituições na busca de soluções, quer seja distinguindo no manancial de demandas que se lhes apresentam aquelas que, tal como a ponta de um *iceberg*, mais que um conflito individual, são reflexão de uma questão trabalhista de profunda relevância social. Guiado por sua sensibilidade social o magistrado pode, a qualquer momento, solicitar a instauração do diálogo social perante o Conselho Interinstitucional para a tematização da questão social por ele vislumbrada como relevante e justificadora da mobilização das instituições. Esse diálogo social pode evoluir para a concertação social e desencadear a atuação do conjunto das instituições congregando-lhes os esforços.

Concretamente, pode o juiz atuar ativamente no sentido de desencadear ações interinstitucionais diante de lesões coletivas de direitos sociais ou ofensivas à dignidade, à saúde, à liberdade e à integridade do trabalhador ou do empregador, em lugar de permanecer à espera de ações individuais reparatórias que consomem sua energia sem resultados sociais significativos para a reversão de tais situações. Do mesmo modo, o apoio e a participação ativa do magistrado na avaliação de regimes especiais trabalhistas, externando seus pontos de

vista e opiniões, e encorajando os sindicatos a atuar mais efetivamente em questões individuais de relevância social, coletiva ou pública. Nesse sentido é que a inserção da jurisdição no âmbito da teoria da ação comunicativa (Capítulo 7), para dar lugar à jurisdição comunicativa, robustece o sentido do *princípio de democracia* imanente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

As considerações especialmente dedicadas à Magistratura podem se estender, igualmente, a todos os atores públicos de todas as instituições que atuam no mundo do trabalho. Porém, tudo está a depender da evolução da consciência sindical. Aos sindicatos incumbe a titularidade da iniciativa da constituição do NINTER.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, W. Theodor; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*. Trad. Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- ALBERT, Hans. Ética e metaética. *In: Cuadernos teorema*. Valencia, p.45, 1978.
- ALMEIDA, Mario de; ALMEIDA, Marial Alba Aiello. *La experiencia de la mediación*. Buenos Aires: Produccionies Gráficas, Servicio Editorial, República Argentina, 1996.
- ÁLVARES DA SILVA, Antônio. *Efetividade do processo do trabalho e a reforma de suas leis*. Belo Horizonte: Editora RTM, 1997.
- ÁLVARES DA SILVA, Antônio. *Reforma da Justiça do Trabalho – comentários à proposta da deputada Zulaiê Cobra*. 2. ed. Belo Horizonte: RTM, 2000.
- ÁLVARES DA SILVA, Antônio. *Reforma do judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- ALVES, Rubem. *Filosofia da ciência – introdução ao jogo e suas regras*. São Paulo: Loyola, 2003.
- AMADO, Janaína. História e região: reconhecendo e construindo espaços. *In: SILVA, Marcos A. da (Coord.) República em migalhas: história regional e local*. São Paulo: Marco Zero, 1990.
- AMADO, Juan Antonio Garcia. A sociedade e o direito na obra de Niklas Luhmann. *In: ARNAUD, André-Jean; LOPES JR., Dalmir. Niklas Luhmann: do sistema social à sociologia jurídica*. Trad. Dalmir Lopes Jr., Daniele Andréia da Silva Manão e Flávio Elias Riche. Rio de Janeiro: Lumens Juris Editora, 2004.
- ANDLER, Daniel; FAGOT-LARGEAULT, Anne; SAINT-SERNIN, Bertrand. *Filosofia da ciência*. Trad. Paula Glenadel *et al.* Rio de Janeiro: Atlântica Editora, 2005.
- APEL, Karl-Otto. *Transformação da filosofia*. São Paulo: Editora Loyola, 2000.
- APEL, Karl-Otto; OLIVERIA, Manfredo. ARAÚJO; Luiz Moreira. *Com Habermas, contra Habermas – direito, discurso e democracia*. São Paulo: Landy Editora, 2004.
- ARISTÓTELES. *A política*. Trad. Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: UNB, 1997.
- ARIZA, Santiago Sastre. La ciencia jurídica ante el neoconstitucionalismo. *In: CARBONELL, Miguel. Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2003.
- AROUCA, José Carlos. *Repensando o sindicato*. São Paulo: LTr, 1998.
- ARRUDA, Hélio Mário de; DIONÍSIO, Sônia das Dores. *A conciliação extrajudicial prévia*. Belo Horizonte: Editora Líder, 2002.
- ASSOCIAÇÃO DOS CAFEICULTORES DA REGIÃO DO CERRADO – ACARPA. *Programa de prevenção de riscos ambientais – documento base Portaria 3214/78 NR-9*.

Patrocínio: ACARPA, 1998. (Documento que edita o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais resultante do Projeto Piloto concebido e implementado pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais, pelo Sindicato Rural de Patrocínio e pelo Ministério do Trabalho – SDT Patos de Minas, por intermédio do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG).

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS TRABALHISTAS. *Anteprojeto de lei – comissão de conciliação prévia*. Brasília: ANAMATRA, 2002.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS TRABALHISTAS. *Revista trabalhista – Direito e processo*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ATIENZA, Manuel. *Cuestiones judiciales*. 1ª reimp. México: Distribuciones Fontamara S.A., 2004.

AUSTIN, J. L. *Quando dizer é fazer – palavras e ação*. Trad. Danilo Marcondes de Sousa Filho. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.

AZAVEDO, Plauto Faraco de. *Aplicação do Direito e contexto social*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania – a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*. São Paulo: Saraiva, 1995.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade – conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Novas lições de jurisdição constitucional e processo constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, no prelo.

BASTOS, Guilherme Augusto Caputo. Arbitragem no Direito do Trabalho. *Revista LTr*, v.63, p.1462 *et seq*, nov. 1999.

BAUMAN., Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. Plínio Dentzein. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

BERGER, L. Peter; LUCKMAN, Thomas. *A construção social da realidade*. Trad. Floriano de Souza Fernandes. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria geral dos sistemas*. Trad. Francisco M. Guimarães. Petrópolis: Vozes, 1973.

BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico – lições de filosofia do direito*. Trad. Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1995.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10. ed. Trad. Maria C. C. Leite Santos. Brasília: Editora UNB, 1999.

BOHMAN, James. *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. Boston: Madison, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional na democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Ministério do Trabalho (subdelegacia do trabalho). *Relatório da operação 'bóia-fria'* – Patrocínio-MG, Carmo do Paranaíba-MG. Patos de Minas: SDT, 1993.

BRASIL. Ministério do Trabalho. *Núcleo intersindical de conciliação trabalhista (NINTER): manual básico*. Brasília: SRT, 2000.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relatórios dos grupos temáticos da conferência estadual do trabalho em Minas Gerais – Grupo temático “sistema de composição de conflitos”*. Belo Horizonte: DRT/MG, set. 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho. *Inspeção do trabalho no Brasil*. Brasília: SIT, 2005.

CALAME, Pierre; TALMANT, André. *A questão do Estado no coração do futuro*. Trad. Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis: Vozes, 2001.

CAMANDUCCI, Paolo. Formas de (neo)constitucionalismo: um análisis metateórico. In: CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. e rev. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CARMONA, Carlos Alberto. *A arbitragem no Processo Civil brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993.

CARTONI, Dimas. *Gestão da produção do café subsídios para saúde e segurança do trabalho no café na região de Guaxupé-MG*. Dissertação (Mestrado em Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente) – São Paulo, Centro Universitário SENAC – Campus Santo Amaro, 2006.

CARVALHO NETTO, Menelick. Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do estado democrático de Direito. *Revista de Direito Comparado* (UFMG), Belo Horizonte, v.3, p.473-486, [19--].

CARVALHO, Patrícia Vieira Nunes de. Comissões de conciliação prévia x núcleos intersindicais de conciliação trabalhista: uma análise comparativa diante da reforma sindical. In: VIANA, Márcio Tulio (coord.). *A reforma sindical no âmbito da nova competência trabalhista*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005.

CHERMAN, Alexandre. *Sobre os ombros de gigantes – uma história da física*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e justiça distributiva – elementos de filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

COELHO, José Washington. *Conciliação prévia: função de natureza pública exercida por instituição privada*. São Paulo: LTr, 2000.

- COELHO, Luiz Fernando. *Lógica jurídica e interpretação das leis*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- COMTE, A. *Curso de Filosofia positiva*. Trad. José Arthur Gionnotti. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- COMTE, A. *Discurso sobre o espírito positivo*. Trad. José Arthur Gionnotti. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Closario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Trad. Javier Torres Nafarrate (Coord.) Miguel Romero Pérez y Carlos Villablobos. Mexico: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) e Editorial Antrophos, 1996.
- CORSI, Francisco Luiz. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Editora Unesp, 2000.
- CORTINA, Adela. *Razon comunicativa y responsabilidad solidária*. Salamanca: Ediciones Sígueme S.A., 1985.
- COUTO MACIEL, José Alberto. Comentários à lei n. 9.958, de 12 de janeiro de 2000. *Revista LTr*. São Paulo: LTr, v.02, p. 178-183, fev. 2000.
- COVENEY, Peter; HIGFIELD, Roger. *A flecha do tempo*. Trad. J.E. Smith Caldas. São Paulo: Siciliano, 1993.
- D'AMBROSIO, Ubiratan. A transdisciplinaridade como acesso a uma história holística. In: WEIL, Pierre et. alius. *Ruma à nova transdisciplinaridade – sistemas abertos de conhecimento*. 5.ed. São Paulo: Summus Editorial, 1993, p. 117-123.
- DAVID, René. *Os grandes sistemas do Direito Contemporâneo*. Trad. Hermínio A. Carvalho. 2. ed. Lisboa: Meridiano, [19--].
- DEMO, Pedro. *Pesquisa e construção de conhecimento – pesquisa científica no caminho de Habermas*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- DIAZ, Elias. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Edicusa, 1975.
- DIAZ, Elias. *Legalidad – legitimidad en la sociedad democrática*. Madrid: Civitas, 1978.
- DINIZ, Bismarck Duarte. *Organização sindical brasileira*. Cuiabá: EdUFMT, 1995.
- DOMINGUES, Ivan. *O grau zero do conhecimento – o problema da fundamentação das ciências humanas*. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1999.
- DWORKIN, Ronald. *O império do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Editora Globo, 2001.

- FARIA, Ernesto. *Dicionário escolar latino-português*. MEC, [s.l: s.n.], 1962.
- FARIA, José Eduardo. *Os novos desafios da justiça do trabalho*. São Paulo: LTr, 1995.
- FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e justiça – função social do judiciário*. São Paulo, Editora Ática, 1997.
- FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e justiça*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- FAUSTO, Boris. *O pensamento nacionalista autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Diagnóstico da agricultura em Minas Gerais*. Belo Horizonte: FAEMG, 1996.
- FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DE GOIÁS. HEINEN, Milton Inácio. *O trabalho rural sazonal e sua regulamentação*. Goiânia: FETAEG, 1997.
- FERNÁNDEZ, Maria Luz Rodrigues. *Negociación colectiva y solución de conflictos laborales*. Albacete: Editorial Bomarzo S., 2004.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *A ciência do direito*. São Paulo: ATLAS, 1977.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito - técnica, decisão, dominação*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- FERREIRA, Mairêta de Moraes (coord.) *Entre-vistas: abordagens e usos da história oral*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- FERREIRA, Rômulo Gama; ORTEGA, Antonio César. Progresso técnico e agricultura familiar – impactos sobre a ocupação e a migração rural-urbana nas microrregiões de Patos de Minas e Patrocínio. In: *Anais do XI Seminário sobre a Economia Mineira [Proceedings of the 11th Seminar on the Economy of Minas Gerais]*, 2004, from Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/bookchap/cdpdiam04/200431.htm>>. Acesso em: 02/10/2006 e <<http://www.cedeplar.ufmg/diamantina2004/textos>>. Acesso em: 22/09/2006.
- FEYERABEND, Paul. *Contra o método*. Trad. Octany S. da Mota e Leônidas Hegenberg. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves S.A., 1977.
- FIORAVANTI, Maurizio. *La Constitución de la antigüedad a nuestros días*. Madrid: Editorial Trotta, 2001.
- FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO – CONFERÊNCIA ESTADUAL DE MINAS GERAIS. *Relatório do grupo temático*. Sistema de composição de conflitos. Belo Horizonte: FNT – CEMG, 2003.

FREIRE PIMENTA, José Roberto. In: RENAULT, Luiz O. L.; VIANA, Márcio Túlio (Coords.). *Comissões de conciliação prévia: quando o direito enfrenta a realidade*, São Paulo: Ltr, 2003.

FRENCH, John D. *Afogados em leis – a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros*. Trad. Paulo Fontes. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

FUKIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel; FARAH, Marta Ferreira Santos (Orgs.). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999, p.123-130.

FUNDAÇÃO CENEAR. *O sistema NINTER-CENEAR*. Araguari: Sincopel, 2003.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método – traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. 3. ed. Trad. Flávio Paulo Meurer, rev. Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 1999.

GALUPPO, Marcelo Campos. Os princípios jurídicos no Estado Democrático de Direito: ensaio sobre o modo de sua aplicação. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a.36, n.143, jul./set. 1999.

GALUPPO, Marcelo Campos. *Igualdade e diferença – Estado democrático de Direito a partir do pensamento de Habermas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

GIGLIO, Wagner D. *A conciliação nos dissídios individuais do trabalho*. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1997.

GOMES, Leonel. *Epistemologia e democracia*. 2. ed. São Leopoldo: Unisivos, 2005.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica processual e teoria do processo*. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1992.

GOYARD-FABRE, Simone. *Os princípios filosóficos do Direito Político moderno*. Trad. Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GREIMAS, Algirdas Julien; COURTÉS, Joseph. *Dicionário de semiótica*. São Paulo: Cultrix, [198-].

GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.) *Processo e participação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

GÜNTHER, Klaus. *The sense of appropriateness*. New York: State University of New York, 1993.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Teresa F. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. 2. ed. rev. amp. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

- HABERMAS, Jürgen. *A lógica das ciências sociais*. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Tecnos, 1988.
- HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Trad. Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- HABERMAS, Jürgen. *Teoría y praxis*. Trad. Salvador Más Torres e Carlos Moya Espí. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1990.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia – entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. v.I.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito de democracia – entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. v.II.
- HABERMAS, Jürgen. *Problemas de legitimación em el capitalismo tardío*. Trad. José Luis Etcheverry. Madrid: Ediciones Cátedra, 1999.
- HABERMAS, Jürgen. *Pensamento pós-metafísico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.
- HART, Herbert L. A. *O conceito de Direito*. Trad. A. Ribeiro Mendes. 2. ed. Lisboa: Fund. Calouste Gulbenkian, 1994.
- HAURIOU, Maurice. *La teoría de la institución y de la fundación*. Trad. Arturo Enrique Sampay. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1968.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios de Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- HEIDEGGER, Martin. *Ser e tempo*. Partes I e II. Trad. Márcia Sá Cavalcanti Schuback. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.
- HELD, David. *Modelos de democracia*. Trad. Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.
- HIGHTON, Elena; ÁLVAREZ, S. Gladys. *Mediación para resolver conflictos*. Buenos Aires: AD-HOC S.R.L, 1998.
- HOBBSBAWM, Erci. *Sobre história*. Trad. Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. Trad. Tito Lívio Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- HUHNE, Leda Miranda. *Metodologia científica*. 6. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1995.
- HUME, David. *An inquiry concerning human understanding*. Nova York: The liberal Arts Press, 1968.
- HUSSERL, Edmund. *A crise da humanidade europeia e a filosofia*. Trad. Urbano Zilles. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Trad. Fernando de los Ríos. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

JUNQUEIRA, Eliane B.; VIEIRA, José R.; FOSENCA, Maria G. P. *Juízes: retrato em branco e preto*. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 1997.

KANT, E. *Crítica da razão pura*. Trad. J. Rodrigues de Mereje. 9. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, [19--].

KOJIMA, Takeshi. *Perspectives on civil justice and ADR: Japan and the U.S.A.* Tokyo: Chuo University Press, 1990. v.18. Series of the Institute of Comparative Law in Japan.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003.

LEAL, Rogério Gesta (Org.) *Direitos Sociais & políticas públicas – desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001, t.3.

LEAL, Rogério Gesta; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso (Orgs.). *Direitos Sociais & políticas públicas – desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

LEFORT, Claude. *A invenção democrática: os limites da dominação totalitária*. 2. ed. Trad. Isabel Maria Loureiro. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia – desempenho e padrões de governo em 36 países*. Trad. Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, Fernanda M. D. Araújo. *Flexibilização das normas trabalhistas e os novos desafios do sindicalismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Letra Legal Editora, 2005.

LIMA, Maria de Almeida. *Origens da legislação trabalhista brasileira*. Porto Alegre: Fundação Paulo do Couto e Silva, 1991.

LORENTZ, Lutiana Nacur. *Métodos extrajudiciais de solução de conflitos trabalhistas*. São Paulo: LTr, 2002.

LUHMANN, Niklas. *Introducción a la teoría de los sistemas*. Mexico: Anthropos, 1996.

LYOTARD, Jean-François. *A condição pós-moderna*. Trad. Ricardo Corrêa Barbosa. Posfácio: Silviano Santiago. 7. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002.

MACIEL JR., Vicente de Paula. *Teoria das ações coletivas – as ações coletivas como ações temáticas*. São Paulo: LTr, 2006.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MAGANO, Octavio Bueno. *Manual de direito do trabalho: direito coletivo do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1990, v. 3.

MANOILESCO, Mihail. *O século do corporativismo*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1938.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Comissões de conciliação prévia e procedimento sumaríssimo*. São Paulo: Atlas, 2001.

MATURANA, Humberto. *Ontologia da realidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco J. *A árvore do conhecimento – as bases biológicas da compreensão humana*. Trad. Humberto Mariotti e Lia Diskin. São Paulo: Editora Palas Athena, 2004.

MAUÉS, Antonio G. Moreira. Preâmbulo de la Constitución de Brasil de 1988. In: MORAL; TEJADA, (Orgs.). *Los preámbulos constitucionales en iberoamérica*, MADRID: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2001.

MEIRELLES, Heli Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

MOHALLEM, Ricardo Antônio. Comissões de conciliação prévia (Lei. n. 9.958, de 12 jan. 2000). *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, v.61, p.41-73, jan./jun. 2000.

MORAL, Antonio Torres del; TEJADA, Javier Tajadura (Orgs.). *Los preámbulos constitucionales en iberoamérica*. MADRID: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2001.

MORIN, Edgar. *O método 3 – conhecimento do conhecimento*. Trad. Juremir Machado da Silva. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 1999.

MORIN, Edgar. *O método 4 – as idéias – habitat, vida, costumes, organização*. Trad. Juremir Machado da Silva. 2. ed. 1ª. reimp. Porto Alegre: Editora Sulina, 2001.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Trad. Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2003.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Trad. Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MORIN, Edgar. *Cabeça bem feita – repensar a reforma, reformar o pensamento*. Trad. Eloá Jacobina. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MORIN, Edgar; MOIGNE, Jean-Louis Le. *A inteligência da complexidade*. Trad. Nurimar Maria Falcí. 2.ed São Paulo: Editora Peirópolis, 2000.

MOUFFE, Chantal. *O regresso do político*. Trad. Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.

MÜLLER, Freiderich. *Quem é o povo?* Trad. Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro; FERRARI, Irazy. *História do trabalho, do Direito do Trabalho e da justiça do trabalho*. São Paulo: LTr, 1998.

NASSIF, Luiz. A revolução rural de Patrocínio. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, Cad. Negócios, 06/11/95.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Livraria Acadêmica, 1994.

NEVES, Marcelo. Do consenso ao dissenso: o Estado democrático de direito a partir e além de Habermas. In: SOUSA, Jessé (org.). *Democracia hoje – novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UNB, 2001.

NÚCLEO INTERSINDICAL DE CONCILIAÇÃO TRABALHISTA DE PATROCÍNIO/MG. *Sindicância administrativa*. Patrocínio: Conselho Tripartite, 2000, p.290. Disponível na sede do NINTER-Patrocínio/MG.

OFFE, Claus. *Trabalho & sociedade – problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

OLIVEIRA, Manfred Araújo de. *Reviravolta lingüístico-pragmática na filosofia contemporânea*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2001.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2005.

PERES, Nélio Borges. *Modernização das relações de trabalho: a propósito da criação do núcleo intersindical de conciliação trabalhista de Patrocínio/MG*. (1988/2000). 136 f. Dissertação (mestrado) – Departamento de História, Universidade Estadual Paulista – UNESP, 2003.

PÉREZ, José Luis Monereo. *Concertación y diálogo social*. Valladolid: Editorial Lex Nova, 1999.

PICORETTI, Gilsilene Passon. *Núcleos intersindicais e comissões de conciliação prévia – um novo desafio às relações de trabalho*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004.

PINTO, José Augusto Rodrigues; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Manual da conciliação prévia e do procedimento sumaríssimo trabalhista*. São Paulo: LTr, 2001.

POCHMANN, Marcio. *A década dos mitos – o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 2001.

POPPER, Karl. *A sociedade democrática e seus inimigos*. Milton Amado. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1959.

POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. Trad. Leônidas Hegengerg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 2000.

PRADO, Ney (Coord.). *Reforma trabalhista: Direito do Trabalho ou direito ao trabalho?* São Paulo: LTr, 2001.

PRIGOGINE, Ilya. *O fim das certezas – tempo, caos e as leis da natureza*. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Editora Unesp, 1996.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna*. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

- REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- RENAULT, Luiz O. L.; VIANA, Márcio Túlio (Coords.) *Comissões de conciliação prévia: quando o direito enfrenta a realidade*. São Paulo: LTr, 2003.
- ROBORTELLA, Luiz C. Amorim. *O moderno Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1994.
- ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. Sindicato, desenvolvimento econômico e direitos sociais. Curitiba: *Revista de Direito do trabalho*, n. 57, 1997.
- ROBORTELLA, Luiz C. Amorim. Prevalência da negociação coletiva sobre a lei. In: *Revista LTr*. São Paulo, n.10, v.64, p. 1237-1243, out. 2000.
- ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia jurídica e democracia*. 2. ed. São Leopoldo: Unisivos, 2005.
- ROCHA, Osiris. O acordo e a fraude no Direito Brasileiro do Trabalho, *Revista LTr*, v. 34.
- ROSS, Alf. Sobre el derecho y la justicia. Buenos Aires: Eudeba, 1963, p. 83-89. In: WARAT, Luis Alberto. *El derecho y su lenguaje – elementos para una teoría de la comunicación jurídica*. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1976, p. 99.
- ROSS, Alf. *El Derecho e la Justicia*. 4. ed. Buenos Aires: Ed. Universitaria de Buenos Aires, 1977.
- ROSS, Alf. *Towards a realistic jurisprudence (a criticism of the dualism in law)*. Darmstadt: Scientia Verlag Aalen, 1989.
- ROSS, Alf. *Sobre el derecho y la justicia*. 5. ed. Buenos Aires: Eudeba, 1994.
- SANCHIS, Luis Prieto. Neoconstitucionalismo y ponderación judicial. In: CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2003.
- SANTORO, Emílio. *Estado de Direito e interpretação*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- SANTOS, Altamiro J. *Comissão de conciliação prévia – conviviologia jurídica e harmonia social*. São Paulo: LTr, 2001.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- SIX, Jean François. *Dinâmica da mediação*. Trad. Águida Arruda Barabosa et al. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- SOUSA, Celita Oliveira. *Solução dos conflitos do trabalho nas comissões de conciliação prévia*. Brasília: Consulex, 2001.
- SOUSA, Jessé (Org.). *Democracia hoje – novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UNB, 2001.
- STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise – uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 3. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito Internacional do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1986.

TELLES JR., Godofredo. *Direito quântico* – ensaio sobre o fundamento da ordem jurídica. 7. ed. rev. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

TORRES, Silvia Faber. O princípio da subsidiariedade no Direito Público contemporâneo. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Questões de fato e jurídicas acerca dos 'bóias-frias'*. Artigo não publicado, apresentado com base de estudos e debates do Grupo Trialto – Grupo de Juizes do Triângulo e Alto Paranaíba, em 1995a.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. Sindicatos na administração da justiça. *Repertório de jurisprudência trabalhista de Minas Gerais*, Belo Horizonte: Del Rey, 1995b.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. Núcleo intersindical de conciliação trabalhista rural de patrocínio. *Suplemento LTr n. 195*. São Paulo: LTr, 1995c.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. Sindicatos na Administração da Justiça: o núcleo intersindical de conciliação trabalhista rural de patrocínio e a institucionalização dos equivalentes jurisdicionais. *Repertório de Jurisprudência Trabalhista de Minas Gerais*, Belo Horizonte: RTM, 1996.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. Os sindicatos como agentes de transformação das relações de trabalho e da administração da justiça no campo e na cidade. *Gênese – Revista de Direito do Trabalho*. Curitiba: Gênese, 1997, v. 85-97.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de; GALDINO, Dirceu. *Núcleos Interesindicais de Conciliação Trabalhista* – fundamentos, princípios, criação, estrutura e funcionamento. São Paulo: LTr, 1999.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Núcleo intersindical de conciliação trabalhista (NINTER)* – manual básico. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego (SRT), 2000a.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. Os núcleos intersindicais de conciliação trabalhista na lei 9.958, 2000. *Revista LTr*. São Paulo: LTr, v. 64, fev. 2000b.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Manual orientação do programa universitário de apoio as relações de trabalho* – Sistema NINTER-CENEAR. Uberlândia: UNIT, 2001a.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *O sistema NINTER-CENEAR* – fundamentos político-constitucionais, projeto de lei dos núcleos intersindicais de conciliação trabalhista e do Sistema NINTER-CENEAR, justificção. Araguari: Fundação CENEAR, Série NINTER, v.5, 2001b.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *A função dos conselhos tripartites dos núcleos intersindicais de conciliação trabalhista*: a organização intercategoriais das relações de trabalho (regulamentação, administração, prevenção e resolução dos conflitos) orientada pelo princípio da subsidiariedade ativa. 2002. 496 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2002.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *O sistema NINTER-CENEAR (SNC)*. Araguari: FUNDAÇÃO CENEAR (Sincopel), 2003, Série NINTER. v. 5.

- VEZZULA, Juan Carlos. O papel do mediador na sociedade moderna. *I Congresso Brasileiro de Mediação e Arbitragem*. Porto Alegre: [s.n.], 1995.
- VIANA, Márcio Túlio; RENAULT, Luiz Otávio Linhares. *O que há de novo em processo do trabalho*. São Paulo: LTr, 1997.
- VIANA, Márcio Tulio (Coord.). *A reforma sindical no âmbito da nova competência trabalhista*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005.
- VIANNA, Oliveira. *Problemas de Direito Corporativo*. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio Editora, 1938.
- YOUNG, Íris Marion. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: SOUSA, Jessé (Org.). *Democracia hoje – novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UNB, 2001, p. 365-386.
- WARAT, Luis Alberto. *El derecho y su lenguaje – elementos para una teoría de la comunicación jurídica*. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1976.
- WARAT, Luis Alberto. *O ofício do mediador*. Florianópolis: Editora Habitus, 2001.
- WEBER, Max. *Ciência política: duas vocações*. Trad. Leonidas Hegenberg e Octnay Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 1968.
- WEIL, Pierre *et. alius*. *Ruma à nova transdisciplinaridade – sistemas abertos de conhecimento*. 5. ed. São Paulo: Summus Editorial, 1993.
- WERNECK VIANNA, Luiz. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 4. ed. rev. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- WITTGEINSTEIN. *Investigações filosóficas*. 4. ed. Trad. Marcos G. Montagnoli. Petrópolis: Vozes, 2005.
- WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo jurídico – fundamentos de uma cultura no Direito*. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa Omega, 1997.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho dúctil*. Trad. Marina Gascón. 6. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2005.
- ZANETTI, Lorenzo. Núcleo intersindical de conciliação trabalhista de Patrocínio/MG. In: FUJIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel; FARAH, Marta Ferreira Santos (Orgs.) *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999, p. 123-130.
- ZOLO, Danilo. *Democracy and complexity – a realist approach*. Transl. David Mckie. Cambridge: Polity Press, 1992.

## GLOSSÁRIO

- **Ação coletiva comunicativa** (v. Ação pública comunicativa)

A ação coletiva comunicativa é a contrapartida da ação pública comunicativa. Permite aos sindicatos, no exercício do poder constitucional de autodeterminação coletiva, harmonizá-la com a autonomia pública, uma vez que aquela não é incondicionada. A aceitação do princípio da subsidiariedade ativa não torna a autonomia coletiva absoluta. É no exercício pleno da autonomia coletiva que mais se exige o emprego do diálogo social entre os sindicatos e as instituições do Poder Público para o conhecimento recíproco das possibilidades inerentes à autonomia coletiva e para o estabelecimento de uma relação de harmonia entre as autonomias pública e coletiva. No diálogo social destinado ao exercício da ação coletiva comunicativa, inserem-se temáticas relativas ao exercício do poder normativo sindical e a sua coerência com a ordem jurídica, bem como a definição dos limites de atuação dos sindicatos no exercício da autodeterminação.

- **Ação pública comunicativa**

A ação pública comunicativa é conceito derivado da idéia de “governança”. Decorre do pressuposto de que todo conhecimento e toda ação pública se legitimam no diálogo social e na concertação social, uma vez que o conhecimento e a ação, segundo os paradigmas da razão dialógica e da complexidade, são coordenados na linguagem, que é constitutiva do sentido de ambos. Superados os pressupostos epistêmicos oriundos da filosofia da consciência e da ciência moderna, tem-se que toda pretensão unilateral de acesso ao verdadeiro e ao correto resvala-se para uma espécie de totalitarismo epistemológico e implica “petição de obediência”, como fundamento da ação pública, em absoluta oposição às premissas do Estado Democrático de Direito e aos fundamentos (art. 1º, I a IV, da CF 88), aos princípios e objetivos da República brasileira. Os avanços da filosofia da linguagem e o movimento intitulado “Viragem lingüística” revelaram que todo conhecimento é contextualizado e determinado pelas preferências cognitivas do sujeito cognoscente-observador. Admite-se, assim, que todo agente público tem o dever ético de fundamentar o próprio fundamento imediato invocado como justificativa para as escolhas realizadas e conducentes à eleição de determinado conteúdo ou modo de exercer o Poder Público. A ação pública comporta uma dimensão ética para cujo contorno a filosofia intencionalista é de todo insuficiente, exigindo, no Estado Democrático de Direito, um avanço inarredável para uma

ética de responsabilidade e solidariedade, pela qual a ação pública, em todos os seus níveis, somente se legitima pelos resultados e por sua conformidade com o projeto Constitucional da sociedade brasileira. Se todo conhecimento somente se legitima no diálogo, por levar em conta a perspectiva do outro, o que serve de base para a ação pública, há de, necessariamente, ser haurido no diálogo social, levando-se em conta a perspectiva dos seus destinatários/afetados. Segundo o princípio de governança, a ação pública comunicativa precede sempre a ação pública executiva, unilateral e impositiva do Poder Público, subdividindo-se, conforme o seu escopo, em: ação pública comunicativa cognitiva; e ação pública suasória.

- **Ação pública comunicativa cognitiva**

A ação pública comunicativa, em sua função cognitiva, destina-se à produção do conhecimento que conduz à ação do Poder Público. Dado que a ação pública comporta a conjugação de uma dimensão cognitiva e de uma dimensão volitiva, a primeira somente é legítima e democrática se sustentada no diálogo social, uma vez que todo conhecimento se funda na intersubjetividade e sempre se refere a um contexto. Logo, a apreensão da realidade, em sua singularidade e complexidade irrepetíveis, a seleção dos fatos jurídicos paralela à exclusão e à renegação dos demais fatos suscetíveis de categorização jurídica, a eleição de determinada norma considerada aplicável à espécie, a rejeição de outras potencialmente acionáveis diante de uma mesma realidade concreta e a definição do modo mais adequado de sua aplicação ao caso concreto não podem mais se realizar no âmbito das preferências individuais do agente do Poder Público. A escolha deverá realizar-se com a participação dos destinatários/afetados da ação pública, segundo critérios de decisão baseados nos princípios e nos objetivos definidos na Constituição Federal como norteadores da organização da sociedade. Trata-se, portanto, de atividade cognitiva, que, considerada a natureza dialógica da razão e admitida a complexidade do real, somente é legitimável por intermédio do diálogo social quando se considera o paradigma do Estado Democrático Direito em substituição ao paradigma do Estado Autoritário. A ação comunicativa cognitiva substitui a ética intencionalista pela ética de responsabilidade e solidariedade, que dá conta das conseqüências sociais da ação do Poder Público, o que implica sempre o encontro dialógico entre o Poder Público e a Sociedade, bem como o encontro, *face to face*, entre o Poder Público e a realidade sobre a qual recaem os efeitos de sua atuação.

- **Ação pública comunicativa suasória**

A ação pública suasória tem lugar no “espaço” intermediário de atuação que se situa entre a ação pública comunicativa e a ação pública sancionatória, ou coercitiva. Visa ao convencimento dos destinatários da ação pública a aderir espontaneamente a programas de ação das instituições do Poder Público destinados a dar efetividade à legislação. O vínculo comunicativo estabelecido nos passos anteriores da ação pública comunicativa conduz à instauração de um ambiente de persuasão propício ao exercício suasório do Poder coercitivo. A ação comunicativa suasória é o último estágio anterior à atuação imperativa e coercitiva do Poder Público.

- **Ativismo judicial moderado e prudente**

O ativismo judicial contrapõe-se ao contencionismo judicial, que se fundamenta na razão clássica da rígida repartição dos poderes e do objetivismo jurídico para estabelecer a crença na neutralidade da Justiça e a equiparação dessa idéia com a de imparcialidade. O ativismo distingue uma e outra, e aceita como própria à jurisdição norteada pelo paradigma do Estado Democrático de Direito e dos novos direcionamentos do neoconstitucionalismo a coresponsabilidade da Justiça pela concretização do projeto de sociedade definido na Constituição Federal. A primeira consequência da assimilação do princípio ativista é a extrapolação do conceito de jurisdição para além das lides judiciária, bem como o reconhecimento como legítima de toda ação judicial contributiva para a efetividade da ordem jurídica. Designa-se pelos adjetivos “prudente” e “moderado” o ativismo exercido com fundamento na ordem jurídica, afastando-se dos extremos da criação judicial do direito e da substituição do administrador e do legislador pela figura do magistrado. O ativismo judicial prudente e moderado limita-se ao uso criativo e fundamentado dos espaços vazios do direito para ir aonde o administrador e o legislador não logram ir e, com isso, acrescer à prática jurídica e ao movimento do conjunto das instituições de todos os poderes na realização da ordem jurídica o seu indispensável contributo. Nessa perspectiva, a ação judicial ativista não vai além da assimilação da epistemologia do diálogo e da complexidade e da abertura sistêmica ao ingresso de *inputs* sociais no sistema judicial aptos a permitir à Justiça a permanente reelaboração de seus programas para uma prática jurídica voltada para o futuro, e não exclusivamente para o passado, sob orientação da ética de responsabilidade e solidariedade, em substituição à ética intencionalista, consequente da assimilação dos paradigmas epistemológicos resultantes da aceitação da natureza dialógica da razão e da complexidade do real. O significado concreto dessa perspectiva de atuação da Justiça em

relação ao sistema NINTER traduz-se na disposição judicial para participar do diálogo e da concertação social concernentes às questões trabalhistas afetas à jurisdição. A participação não interventiva e não jurisdicional (em sentido estrito) do magistrado em sessões do Conselho Tripartite abre-lhe espaço para: a) o proferimento de discursos performativos dirigidos ao alcance da efetividade dos direitos sociais; b) a ampliação de seu conhecimento acerca dos substratos sociais e dos contextos mais complexos de realidade sobre os quais recai a atividade jurisdicional e, conseqüentemente, do horizonte de reflexões performativas da idéia de justiça norteadora dos construtos hermenêuticos e jurisprudenciais que a orientam na busca do modo mais adequado de aplicação da norma jurídica, para implementar os princípios e objetivos inscritos na Constituição Federal e alcançar resultados coerentes com os mesmos; c) contribuir para o desencadeamento do diálogo social e da concertação acerca de questões sociais de interesse coletivo, social e público percebidos pelo magistrado no exercício da jurisdição estrito senso, cuja relevância justifique o esforço e a ação do conjunto das instituições do trabalho locais para o seu enfrentamento (efeito proativo do processo judicial); e d) para a convergência de esforços do Poder Judicial e da sociedade na administração da justiça local, com escopo de assegurar a “coexistencialidade” entre os meios judiciais e não judiciais de resolução dos conflitos. Nesses termos, o ativismo judicial prudente e moderado situa-se entre o contenciosismo e o ativismo radical, dando lugar à idéia e à prática da jurisdição comunicativa.

- **Concertação social** (v. Diálogo social)

A concertação social constitui-se em momento posterior e além do diálogo social. Diz respeito à concepção e à execução conjunta de programas insterstitucionais orientados pela busca da efetividade dos direitos. No âmbito do NINTER, essa concertação visa à implementação de programas voltados para a busca da efetividade dos direitos sociais. Dá coerência e harmonia à atuação das diversas instituições do trabalho frente a uma mesma realidade, além de potencializar as ações públicas e as ações coletivas no seu escopo de promover a concretização dos princípios e do projeto da sociedade brasileira inscrito na Constituição Federal.

- **Democracia integral**

A idéia de democracia integral contrapõe-se à idéia de democracia formal-representacionista. Por assentar os pressupostos paradigmáticos da razão dialógica e da complexidade, ela invoca o princípio de governança e o da subsidiariedade ativa exercida

segundo as técnicas do diálogo social e da concertação social. Com base nos fundamentos da República brasileira da dignidade humana e da cidadania, evoca, num primeiro plano, a participação dos destinatários da ação pública dos processos de formação da opinião e da vontade que dirigem o exercício do Poder Público na aplicação da ordem jurídica e na resolução dos conflitos sociais. Estabelece a co-responsabilidade dos agentes sociais e dos agentes do Poder Público, pelo alcance dos objetivos definidos na ordem constitucional, e legitima a atuação dos agentes públicos e dos agentes coletivos, pela coerência dos seus resultados com tais objetivos, na perspectiva da ética de responsabilidade e solidariedade. Do ponto de vista pragmático, a assimilação do princípio de democracia integral pelo sistema NINTER implica as seguintes conseqüências: a) participação (pelo diálogo social e pela concertação social) dos sindicatos na gestão da organização do trabalho e na administração da justiça, bem como nos procedimentos cognitivos concernentes à realidade e à escolha da norma, do seu sentido e do modo mais adequado de sua aplicação nos contextos de realidades concretamente considerados; e b) pleno exercício da autonomia coletiva e da negociação coletiva, especialmente no que diz respeito à autogestão da organização do trabalho no respectivo âmbito de representação e à prevenção e disponibilização de meios não judiciais, autocompositivos e autônomos de resolução dos conflitos individuais e coletivos do trabalho.

- **Diálogo social** (v. Princípio da razão dialógica e Concertação social)

O diálogo social é técnica de interação cognitiva entre agentes sociais considerados entre si e entre estes e Poder Público, com objetivo de localizar pontos convergentes e de proceder à troca de informações, idéias e opiniões entre os participantes, com a intenção de alcançar posições convergentes sobre questões de interesse comum. A técnica do diálogo social adquire centralidade nas ações públicas e coletivas a partir da aceitação da natureza dialógica da razão e intersubjetiva de todo conhecimento e do princípio da complexidade da realidade. O diálogo social passa a ter uma função epistemológica, na medida em que encerra uma dimensão cognitiva da realidade em sua complexidade; uma função ordenadora do conhecimento, que serve de base à ação pública e à ação coletiva; e uma função coordenada da ação das instituições do Poder Público e de representação coletiva. No campo da prática jurídica, quer seja na sua dimensão administrativa ou jurisdicional, o diálogo social assume importância destacada se se parte da distinção entre os discursos de fundamentação e os de aplicação da norma jurídica (Klaus Günther). A aplicação da norma jurídica extrapola o caráter deliberativo concernente à escolha de natureza política que define o conteúdo para condicionar a decisão e a prática jurídica e fazer prevalecer sua dimensão

cognoscitiva concernente aos atos de fixação do sentido da norma, de sua adequação à realidade e de significação dos fatos jurídicos. Nos paradigmas da razão dialógica e da complexidade a construção desse conhecimento, somente se legitima no diálogo social.

- **Exercício comunicativo do Poder Público** – V. Ação pública comunicativa

- **Governança**

O alcance do sentido da governança tem como ponto de partida a aceitação dos pressupostos epistemológicos da razão dialógica e da complexidade que implicam uma nova concepção, não formal ou meramente representacional, do exercício do Poder Público. Repele a idéia de delegação e de legitimação a partir de fundamentos absolutos. O exercício do Poder Público, em qualquer de suas esferas, só pode legitimar-se: a) do ponto de vista epistemológico, mediante a participação dos destinatários/afetados pela ação pública nos processos de conhecimento e de formação da opinião e da vontade da autoridade pública; b) do ponto de vista político, mediante emanção popular legitimada em procedimentos deliberativos abertos à participação de todos os interessados; c) do ponto de vista administrativo, implica assegurar a efetividade dos direitos, mediante a participação dos destinatários da ação pública nos procedimentos cognitivos e deliberativos acerca do modo mais adequado da aplicação da norma para o alcance dos fins sociais constitucionalmente estabelecidos; d) do ponto de vista jurídico, concerne ao dever constitucional de todos os cidadãos, quer seja na condição de agentes do Poder Público, quer seja na condição de destinatário da ação do Poder Público de convergir todo o conhecimento jurídico e toda ação para alcançar o projeto de sociedade inscrito na Constituição Federal, observando os fundamentos e os princípios de organização da sociedade brasileira; e e) do ponto de vista jurisdicional, implica a participação dos jurisdicionados na administração da justiça e nos processos de conhecimento (da realidade complexa e das múltiplas possibilidades de sentido da norma jurídica) determinantes das preconcepções e da formação da opinião e da vontade dos agentes do Poder Público encarregados da jurisdição-contextualização da idéia de justiça. O envolvimento dos destinatários da ação pública nos processos de governança se dá por intermédio de corpos intermediários de representação social. O sistema NINTER constitui um modelo de participação sindical em procedimentos governamentais, administrativos, normativos e jurisdicionais em que a idéia de governança se concretiza por intermédio do diálogo social e da concertação social.

- **Jurisdição comunicativa** (ver Ativismo moderado e prudente)

O conhecimento formal norteado pelo contraditório instaurado no processo judicial a propósito de conflitos individuais, ou não, é insuficiente para a sua legitimação constitucional. Não dá conta dos contextos de realidade, considerados em sua singularidade e complexidade irrepetíveis. O enfoque exclusivo e formal do objeto de conhecimento (fato e norma) realizado pelas partes e pelo magistrado “enclausurado” no processo pela máxima “*quod non est in actis non est in mundo*” é um conhecimento redutor de complexidades e destinado à produção de uma decisão orientada para a terminação do conflito, e não para o cumprimento do projeto da sociedade brasileira constitucionalmente estabelecido. O conhecimento formal engendrado no processo também não leva em conta a perspectiva dos demais cidadãos atingidos pela decisão ou por um conjunto de decisões reiteradas. Se todo julgamento depende de conhecimento cujas premissas se vinculam a escolhas subjetivas do magistrado e do conjunto de concepções tomadas como quadro de referência na análise das questões a serem decididas, há em toda decisão um resíduo decisionista, que, no Estado Democrático de Direito, requer publicização e fundamentação (é necessário “fundamentar o fundamento”). Muito mais que o reconhecimento das limitações da estreita via do conhecimento obtido mediante contradição de interesses individualizados das partes litigantes, a abertura da Justiça ao diálogo social (jurisdição comunicativa), atendendo às premissas da razão dialógica e da complexidade, permite, além da troca de perspectivas entre a Justiça e os jurisdicionados, que o magistrado acople ao conjunto de suas concepções e premissas de julgamento elementos advindos dos contextos de realidade sobre os quais irão recair as consequências do ato jurisdicional e a perspectiva dos jurisdicionados, vista na sua dimensão comunitária e coletiva. A jurisdição comunicativa envolve ainda um segundo aspecto, relacionado à administração da justiça, conceito amplo que implica coordenação, harmonia e interação entre os meios judiciais e não judiciais de resolução dos conflitos sociais, de modo a se estabelecer entre eles uma relação de intercomplementaridade. Nesse sentido é que a adesão da Justiça ao diálogo social constitui o conceito de jurisdição comunicativa. No âmbito do NINTER, a jurisdição comunicativa se dá pela aceitação do diálogo social entre o magistrado do trabalho e os sindicatos por intermédio do Conselho Tripartite (interinstitucional).

- **Justiça coexistencial**

Trata-se da coexistencialidade entre os meios judiciais e não judiciais de resolução dos conflitos sociais, considerando-se os pontos de convergência e de harmonia na

unidade de princípios: garantia de efetividade dos direitos e resolução dos conflitos. O conceito implica, portanto, o reconhecimento da prevalência do conteúdo sobre as formas e o estabelecimento de uma relação de intercomplementaridade entre a Justiça estatal e os meios não judiciais de resolução de conflitos. Cabe a estes disponibilizar aos cidadãos o máximo de alternativas possíveis postas à sua escolha na resolução de seus conflitos, ampliando as possibilidades de acesso à justiça, e absorver a gama de conflitos que inconveniente e desnecessariamente são aportados à Justiça estatal, gerando a sobrecarga e a crise do sistema judicial. Resguardada para atuar no campo dos conflitos cuja complexidade e grau de litigiosidade contrastam com as técnicas não judiciais de resolução dos conflitos, a Justiça estatal, a par de resgatar sua eficiência e legitimidade, passa a atuar como instância subsidiária de reparo das defecções dos meios alternativos de resolução dos conflitos. No sistema NINTER, esta coexistência é permanentemente construída e aprimorada pelo diálogo social e pela concertação social entre a Justiça local e os sindicatos responsáveis pela institucionalização dos procedimentos não judiciais de resolução dos conflitos. E, por esta via, institucionaliza-se a participação da sociedade (sindicatos) na administração da Justiça.

- **Negociação coletiva concertada**

Em consequência da aceitação do princípio da subsidiariedade ativada e do princípio da complexidade, ampliam-se as funções da negociação coletiva, que, a par das suas atribuições clássicas, assume a condição de instrumento de adequação e de correção de antinomias da ordem jurídica, considerados os contextos singulares e complexos de realidade. Tais antinomias se identificam pela existência de contradição entre os princípios constitucionais norteadores da ordem jurídica e as consequências sociais advindas da dessintonia entre esta e os primeiros. A necessidade de harmonia entre o princípio da subsidiariedade ativa e o da autonomia pública permite, por seu turno, a elaboração do conceito de negociação coletiva concertada como instrumento de governança, de enorme importância para a consolidação de estatutos coletivos autônomos no campo de abrangência da atuação do NINTER. Por isso, a juízo dos sindicatos no pleno exercício da autonomia coletiva, a instauração do “diálogo social” tem a função de prevenir eventuais conflitos entre a autonomia coletiva e a autonomia pública. A intensificação do uso multifuncional das convenções e acordos coletivos torna mais complexos os processos negociais coletivos, o que aumenta a importância de possíveis consensos interinstitucionais prévios voltados para a obtenção de consensos interinstitucionais quanto à juridicidade/constitucionalidade acerca de normas coletivas futuras cujo conteúdo seja controvertido. A abertura desses procedimentos

dialógicos prévios constitui estímulo da negociação coletiva como meio de enfrentamento de questões trabalhistas locais, bem como de prevenção e de resolução de conflitos coletivos e individuais do trabalho relativos ao setor de atividade do NINTER. E, ainda mais, permite o aproveitamento da experiência dos setores públicos pelos sindicatos na preparação da negociação coletiva e na pontuação dos problemas (e suas causas) a serem enfrentados. Assim, contribui decisivamente para o aprofundamento da compreensão da questão trabalhista, do mesmo modo e ao mesmo tempo em que a experiência destes é disponibilizada em favor das instituições/autoridades do trabalho, que, ao assimilá-la, toma-a como referência nos processos cognitivos que servem de suporte à decisão pública. Os diagnósticos das questões de reconhecida relevância pública tematizadas nas sessões tripartites, a pontuação e contextualização dos aspectos da realidade tomados como ponto de referência e a antecipação crítica dos resultados sociais supostos e desejados consensualmente transformam-se em subsídios indispensáveis a esta espécie de negociação coletiva. Por outro lado, a negociação coletiva, ao assumir o *status* de instrumento de “governança”, passa a incorporar a dupla dimensão de materializar e juridicizar os programas de ação “decorrentes dos “diálogos sociais” e de “concertações sociais” concernentes às ações comunicativas (pública e coletiva), além de suas funções convencionais. Incumbe, com efeito, à negociação coletiva as seguintes funções: produzir normas mais “abertas, mais dinâmicas, mais adaptáveis”; promover a pacificação das relações coletivas de trabalho; e assumir, no campo de atividade econômica em que atua o NINTER, a condição de instrumento de equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social. Nesses termos, ela passa a assumir: a) uma função gestional, administrativa, executiva, integrativa e complementar, além de regulamentar; b) a condição de instrumento de viabilidade do funcionamento concreto da empresa, levando em consideração a situação “global da economia” e a situação da empresa; c) o papel de instrumento de elevação do nível de competitividade das empresas; e d) o papel de instrumento de “ajuste e adaptação do salário”, conforme a conveniência e a necessidade singularmente consideradas, e de distribuição de renda em contextos de prosperidade econômica. A negociação coletiva na sua plena abrangência poderá ser concertada sem perda da autonomia decisória dos sindicatos quanto à edição de normas coletivas desse jaez.

- **Organização do trabalho – Ver sistema de relações do trabalho.**

- **Princípio da complexidade**

A ciência moderna transpôs para a epistemologia a idéia determinístico-mecanicista de que o mundo objetivo é um todo ordenado, submetido a leis rigorosas, e fragmentável, a partir do raciocínio simplista no sentido de que a soma das partes é igual ao todo. Daí o atomismo e a especialização do conhecimento moderno e a conseqüente perda da idéia do conjunto, da unidade e do real complexo. Além de condicionado pela perspectiva da intersubjetividade, o conhecimento da realidade sempre o é pelos contextos de realidade singulares, complexos e irrepetíveis, não acessíveis completamente. Não há, pois, um conhecimento absoluto da realidade. *Cumplexus* é aquilo que é tecido conjuntamente e que não pode ser abstraído, desprezado ou considerado isoladamente na consideração da totalidade, da unidade. A totalidade se realiza na interação permanente entre o singular e o uno, o particular e o geral, o abstrato e o concreto, simultaneamente. O pensamento é complexo quando reconhece a incerteza do conhecimento e quando é capaz de reunir, contextualizar, abstrair, globalizar e, ao mesmo tempo, reconhecer o singular, o individual, o concreto. O pensamento complexo não fecha o conhecimento num sistema aberto, ao mesmo tempo em que não anula o particular, o unitário, o local. O todo não é somente a soma das partes, mas o resultado da articulação destas, que dá resultado diferente da ação isolada de cada uma das partes. A fragmentação e a especialização cognitiva e funcional são, portanto, mutiladoras do conhecimento e da realidade. Na perspectiva da democracia integral, o conhecimento da realidade não constitui monopólio da razão solipsista dos agentes do Poder Público, o que, neste caso, implica “petição de obediência” aos destinatários da ação pública, de forma incompatível com os princípios do Estado Democrático de Direito, que impõem a consideração das conseqüências sociais da ação pública nos termos da ética de responsabilidade e solidariedade. O reconhecimento da complexidade da realidade, em lugar da simplicidade, admitida pelo método científico, impõe, uma vez mais, o diálogo social, método de apreensão da realidade em que atuam as instituições do Poder Público. O exercício do Poder Público e a prática jurídica concernente à aplicação da lei são atividades complexas (no sentido paradigmático do termo), dado que a escolha dos fatos jurígenos, a atribuição de sentido a tais fatos, a eleição da norma aplicável à situação de fato considerada, a decifração hermenêutico-jurisprudencial do seu sentido e a definição do modo mais adequado de sua aplicação comportam escolhas epistêmicas e ou meramente volitivas, que são, absolutamente, postas em xeque pela teoria do discurso e pela teoria da complexidade do real. Por isso, a os

discursos de aplicação comportam sempre um juízo de adequação da norma a cada realidade singular e complexa. O princípio de democracia integral exige a participação dos destinatários e a consideração de suas perspectivas na formulação desse juízo. Enquanto a prática jurídica se desenvolveu sob o marco do Estado Autoritário e do positivismo cientificista, esta não foi, nem de longe, considerada como uma questão central no exercício do Poder Público e da prática jurídica. Assimilação do princípio da complexidade submete tais práticas permanentemente ao diálogo social tanto como método de conhecimento e apreensão da realidade complexa por parte dos atores públicos quanto como método de validação e legitimação das conseqüências sociais da ação pública, na perspectiva da ética de responsabilidade. É por essa razão que o diálogo social introjetado e institucionalizado no sistema NINTER tem uma função epistemológica e vai mais além do que a compreensão das perspectivas de todos os participantes e o estabelecimento de boas relações entre as instituições do trabalho e os sindicatos. Ao assumir a perspectiva do paradigma da complexidade, o sistema NINTER tem no diálogo social e na concertação social uma estratégia de aproximação dos atores públicos e coletivos da realidade complexa. A elaboração de diagnósticos multifacetários e a construção interinstitucional de projetos de ação retiram do sujeito individual-solipsista o impossível encargo de dar conta do real e de responder solitariamente pelas conseqüências de sua ação. O espaço do institucionalizado do Conselho Tripartite/Conselho Interinstitucional de cada Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista é o *locus* em que se reconstrói, pelo diálogo social, o todo complexo da realidade a partir da “parte” que cada participante dela conseguiu lograr apreender. É por isso que o diálogo social serve a esta outra face do conhecimento, que é o conhecimento da realidade, dos contextos em que se desenvolve a ação pública. O princípio da razão dialógica e o da complexidade são intercomplementares. É também por meio do pensamento complexo que se introduz na prática jurídica e na prática sindical que se tem por justificada a centralidade do diálogo social e da concertação social no sistema NINTER.

- **Princípio da razão dialógica**

Com suas bases fundadas na filosofia da consciência, o racionalismo tem por premissa a idéia de que a razão é puramente instrumental e que transporta dados da realidade a que tem pleno acesso a serem processados na mente humana. O acesso à verdade e ao correto depende do raciocínio correto. Essa maneira de compreender o papel da razão na produção do conhecimento foi relativizada desde Kant, que fundou o conhecimento na reflexão solipsista. As conseqüências sociais, a ampliação e o agravamento dos problemas

cruciais da humanidade (como o da ecologia, o da desigualdade social, o da miséria, o da ameaça bélica e o do terrorismo) e sua incapacidade para gerar utopias ditaram o fracasso da busca do fundamento último do conhecimento, do método da ciência moderna e da filosofia da consciência. Os avanços da “consciência evolutiva” em direção à filosofia da linguagem e para além da metafísica resgataram a centralidade da filosofia ao descobrir a natureza dialógica, e não monológica, da razão de que dão conta a “biologia da cognição” desenvolvida por Maturana no campo das ciências biológicas e a teoria do discurso desenvolvida por Karl-Otto Apel no campo da filosofia. A aceitação da idéia de que todo conhecimento é contextualizado e constrói na linguagem implica o reconhecimento de que a consciência nasce do diálogo e não antecede a relação do sujeito com a alteridade. A consciência, a razão e o conhecimento residem na intersubjetividade. Essa dialogicidade somente é acessível mediante o raciocínio apagógico: aquele que argumenta já pressupõe o diálogo, e nele reside toda a razão e toda a fonte do conhecimento. A linguagem não é mais instrumento de apreensão do real, mas é, ela própria, constitutiva da realidade. Sendo a realidade inacessível, impõe-se o reconhecimento da sua complexidade e da sua multiversatilidade, o que torna o princípio da complexidade conexo ao princípio da razão dialógica. Dessarte, todo conhecimento é sempre contextualizado e produzido intersubjetivamente, sendo a sua validade sempre relativa, impondo-se a busca de consensos capazes de coordenar a ação humana. Essa constatação impõe conseqüências profundas na compreensão e na prática da democracia construída sobre as bases paradigmáticas do Estado Democrático de Direito, que tem por fundamento os princípios da dignidade humana e da cidadania. Dessa forma, quaisquer outros princípios somente podem ser compreendidos na perspectiva dialógica, inclusivamente os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo, uma vez que o reconhecimento da natureza dialógica da razão impõe o reconhecimento do outro e a consideração da perspectiva do outro na produção do conhecimento e na coordenação da ação. Esse paradigma impõe a inserção do diálogo social e da concertação social no âmago da ação pública e da ação coletiva, uma vez que a compreensão dos princípios e do projeto (para o futuro) de sociedade inscrito na Constituição e a correspondência da prática jurídica e do exercício do Poder Público com tais princípios e projeto somente podem ser estabelecidas e avaliadas levando-se em conta a perspectiva dos destinatários/afetados pela ação pública e pela ação coletiva.

- **Regime especial trabalhista**

O sistema NINTER cria a possibilidade de tematização e de busca de solução específica por parte do conjunto das instituições do trabalho para problemas ou questões trabalhistas verificadas em situações singulares vivenciadas por empresa(s) ou pelo setor de atividade em que ele atua, para atender aos objetivos e aos fins sociais da ordem jurídico-constitucional, em razão do interesse social, coletivo e público envolvidos e dos procedimentos institucionais excepcionais. A adoção de regime especial trabalhista, decorrente de consensos interinstitucionais celebrados por intermédio do diálogo social institucionalizado no Conselho Tripartite do NINTER busca atender às exigências de racionalidade e coerência do sistema em relação às características singulares das atividades desenvolvidas ou de determinada situação não abarcável pela generalidade e abstração da norma, a fim de assegurar a efetividade dos direitos sociais e viabilizar a continuidade das atividades empresariais e a oferta de postos de trabalho, atendendo-se, assim, a princípios constitucionais superiores de justiça social e de desenvolvimento econômico local. Trata-se de *regime* que se estabelece em favor de empresas de boa-fé em situação de crise proveniente de fatores conjunturais cuja atividade seja reconhecida pelo conjunto das instituições do trabalho partícipes do diálogo social como de interesse público, social e coletivo relevantes, nos casos em que a comunhão de esforços institucionais puder prevenir o encerramento de suas atividades e o desemprego massivo de trabalhadores. Trata-se de um modo mais enfático e veemente de aplicação do princípio de democracia integral e de concretização dos paradigmas epistêmicos aceitos pela teoria do sistema NITNER e do cumprimento dos fins sociais da legislação trabalhista, bem como de expressão de respeito aos princípios constitucionais superiores da dignidade humana, da cidadania, da valorização do trabalho e da livre iniciativa e da busca do (pleno) emprego.

- **Sistema de relações do trabalho**

Constitui o conjunto dos elementos (legislação, gestão das relações de trabalho, inspeção do trabalho, resolução dos conflitos do trabalho e organização sindical) e das instituições, públicas e coletivas, por meio dos quais promove a organização do trabalho e a persecução da efetividade aos direitos sociais.

- **Sistema NINTER (sistema aberto)**

O NINTER é uma instituição em torno da qual converge, na sua correlação e interdependência, o conjunto das atividades das diversas instituições do trabalho (públicas e

coletivas) relacionadas à aplicação da legislação trabalhista no âmbito da administração e da jurisdição, à regulação autônoma das condições de trabalho, à adequação da legislação às peculiaridades setoriais/regionais/locais, à administração da justiça (solução dos conflitos individuais e coletivos do trabalho por meio dos procedimentos judiciais e não judiciais) e à efetividade dos direitos sociais, estabelecendo-se entre elas, pelo caminho da negociação e da unidade de esforços (entre os sindicatos signatários) e do diálogo social (entre os sindicatos e as instituições do Poder Público), consenso acerca de princípios e programas de ação direcionados para a gestão do sistema de relações de trabalho e da administração da justiça em âmbito intercategoriais/setorial/local. A persecução pelo sistema NINTER da interação entre as instituições do trabalho e da integração das ações pública e coletiva, em vista do estabelecimento de uma relação de intercomplementaridade entre as funções e atividades da autonomia pública e da autonomia coletiva, depreende-se de uma concepção sistêmica da regulação, da administração, da resolução dos conflitos e da aplicação das normas do trabalho. Consideram-se, de um lado, a singularidade das situações de realidade na sua especificidade e singularidade e, de outro, o interesse público e geral, bem como os princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais que regem abstratamente o sistema de relações do trabalho e o método de divisão de competências institucionais com que se estabelece a organização do trabalho. A instituição e o instituto jurídico NINTER constituem um sistema aberto, que permite a articulação de diversos elementos que se conjugam no sistema de relações do trabalho, sem que esta se constitua, nos planos cognitivo e operacional, numa unidade conceitual e operacional, em vista da organização do trabalho enquanto totalidade e enquanto singularidade expressa nas situações de realidade concreta. Essa correlação sistêmica entre os diversos elementos constitutivos de sua unidade pode ser visualizada nas relações internas entre esses os elementos e nas suas interações externas. Condizem com a idéia de sistema: a) a correlação das funções institucionais do NINTER entre si (regulação, gestão da organização do trabalho e solução dos conflitos); b) a interação do conjunto das atividades das diversas instituições do trabalho (públicas e coletivas), cuja atuação incide sobre a mesma realidade concreta; c) a compreensão da realidade, considerada em sua complexidade e singularidade irrepetíveis, pela busca consensual de diagnósticos abrangentes e que levem em conta a perspectiva dos decisores e gestores (públicos e coletivos), assim como dos destinatários/afetados envolvidos; d) o diálogo entre os enfoques dos decisores e gestores (públicos e coletivos) da organização do trabalho direcionado para a busca consensual do sentido e do modo mais adequado de aplicação da legislação, tendo em vista a garantia da efetividade dos direitos sociais e do exercício da livre iniciativa; e) a soma

de esforços das diversas instituições do trabalho, resguardados os limites de suas competências constitucionais, na concepção, elaboração e execução de programas de ação direcionados para o escopo da ordem jurídico-constitucional; e f) a gestão da organização do trabalho e da administração da justiça segundo as idéias de governança e de subsidiariedade ativa concretizadas por intermédio das técnicas do diálogo social e concertação social. O sistema NINTER oferece um espaço jurídico-institucional baseado em pressupostos epistêmicos e principiológicos, sistemicamente organizados e aptos a cumprir tais escopos. Ao conjugar os aspectos institucionais (estáticos) e funcionais (dinâmicos), interativos e flexíveis aos diversos modos possíveis de se alcançar um mesmo objetivo, o sistema NINTER se apresenta como um sistema aberto.

- **Subsidiariedade ativa**

Rege as relações entre Estado e Sociedade na persecução dos fins e objetivos desta última, constitucionalmente estabelecidos, segundo o qual os cidadãos, individual ou coletivamente organizados, encarregam-se de realizar por si próprios, conforme o máximo de suas potencialidades e aptidão, os respectivos objetivos e projetos de vida sem a mão tutelar do Estado, elevando ao máximo a concreção dos princípios da dignidade humana e da cidadania. O Estado fica preservado para atuar e nos setores em que a ação dos indivíduos e da sociedade organizada torna-se insuficiente para alcançar o escopo da ordem constitucional. No âmbito da organização do trabalho, a assimilação desse princípio constitucional implícito diz respeito à máxima potencialização do exercício da autonomia coletiva. A auto-afirmação coletiva se dá conforme as possibilidades e a aptidão dos sindicatos, nos respectivos contextos de realidade, traduzindo-se na ampliação da função da negociação coletiva e no aparelhamento dos sindicatos para a paulatina implementação, sob sua responsabilidade, controle e supervisão, de meios coletivos e não judiciais de resolução dos conflitos do trabalho.

- **Tripartismo de base local**

O tripartismo clássico, tanto o de que se nutriram as políticas adotadas com base no pensamento corporativista como o que orienta as políticas institucionais da Organização Internacional do Trabalho, baseia-se no modelo de racionalidade da filosofia da consciência e, portanto, na representação. Por outro lado, ao ser exercido cupularmente, peca pelo distanciamento da realidade. O princípio do tripartismo de base local que inspira o sistema NINTER e suas práticas institucionais, do ponto de vista epistêmico e sob o enfoque dos

princípios da razão dialógica e da complexidade, é princípio complementar do tripartismo clássico. Sua prática se dá no ponto de interseção entre a ação pública e as realidades locais e tem como atores principais aqueles que atuam na base da pirâmide hierárquica das instituições, onde se realiza a interface entre o Poder Público e os destinatários/afetados de sua ação e entre aquele e a realidade concreta, singular e complexa. Nessa perspectiva, as práticas tripartites locais transcendem ao objetivo de alcançar a compreensão mútua e de estabelecer boas relações entre as autoridades públicas e as organizações de empregadores e de trabalhadores. A busca do desenvolvimento da economia, em seu conjunto, especificamente do setor de atividade em que atua o NINTER, a melhoria das condições de trabalho e a elevação do nível de vida dos trabalhadores se verificam, nos termos do tripartismo de base local, num nível mais profundo. Nele, o conjunto das instituições compromete-se com a produção do conhecimento que serve de base para a ação pública e para a ação coletiva, legitimando-o no diálogo social e na concertação social, bem como no estabelecimento de consensos quanto à sua serventia, segundo critérios constitucionais de antecipação e averiguação dos resultados da ação pública e da ação coletiva, na perspectiva de uma ética de responsabilidade e solidariedade. O tripartismo de base local situa-se no campo das decisões e das práticas institucionais inspiradas no direito já constituído. Trata-se da abertura epistêmica e dialógica da prática jurídica à participação dos destinatários da ação pública nos processos de formação da opinião e da vontade dos agentes do Poder Público e do compromisso destes com a constante avaliação de *feedbacks* sociais reorientadores da ação pública. O tripartismo de base local põe no centro do diálogo social e da concertação social a busca da efetividade dos direitos sociais e o equilíbrio socioeconômico local/setorial, estabelecendo uma relação de equilíbrio entre os seguintes fundamentos da República: os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Dessarte, a busca da efetividade dos direitos sociais associa-se a preocupações com a busca do modo mais adequado de aplicação da legislação trabalhista às realidades concretas, singulares e complexas. Com efeito, o escopo da idéia do tripartismo de base local compreende o alcance: a) da integração e da interação entre as instituições do trabalho (públicas e coletivas) que atuam localmente; b) do conhecimento da realidade local, mediante diagnóstica multifacetária e consensos interinstitucionais dirigidos pelos princípios constitucionais que estão na base do projeto de sociedade inscrito na Constituição Federal; e c) da gestão intercategorial e tripartite da organização do trabalho e da administração da justiça. O *locus* institucionalizado do exercício do tripartismo de base local é o Conselho Tripartite do NINTER.

# **ANEXOS**

## ANEXO A

### Auto de inspeção judicial<sup>880</sup>

Processos: 1091/01, 1092/01, 1121/01, 1122/01, 1137/01, 1138/01

Reclamantes: Luiz de Brito et alius

Reclamados: Mitusuro Okubo e Ivaio Okubo

Aos 30 dias do mês de outubro de 2.001, na sede da Fazenda Quilombo de propriedade dos reclamados Mitusuro Okubo e Ivaio Okubo foi realizada inspeção judicial conjunta pelos senhores juízes signatários do presente auto, **Dr. Antônio Gomes de Vasconcelos**, juiz titular, e **Dr. Sérgio Alexandre Resende Nunes**, juiz auxiliar em exercício nesta Vara do Trabalho de Araguari/MG.

#### 1. Justificativa e contexto em que foi realizada a Inspeção

Tramitam nesta Vara inúmeras ações, sob a responsabilidade dos juízes que firmam o presente Auto e que guardam entre si identidade de matéria, ajuizadas contra os reclamados Mitsuo ... e Ivaio, proprietários e empresários rurais dedicados ao cultivo do tomate, em larga escala (conforme dados colhidos nesta inspeção a produção varia em 1,5 milhão a 2,5 milhões de caixas de tomate – de 25 a 27 Kg cada uma -, conforme a conjugação de fatores variáveis, tais como: a) favorecimento da natureza (clima favorável), b) demanda e preço de mercado (conforme dados da inspeção os preços oscilam radicalmente entre R\$2,00 a R\$20,00 – podendo em situações especiais superar este patamar), os quais variam constante, abrupta e imprevisivelmente, de tal sorte que somente é possível conhecer o preço efetivo de venda, em geral, no momento de sua efetivação. A produção destina-se a todo o mercado nacional e, mesmo, internacional (no momento desta inspeção estacionava-se no meio da lavoura uma carreta que aguardava carregamento para o Estado do Amazonas. O empreendimento oferece, em média, entre 700 a 800 postos de trabalho diretos e, segundo, os proprietários e informações advindas de entidades de classe da cidade (Agência de Desenvolvimento Econômico e Social de Araguari, que congrega algumas dezenas de outras entidades), entre 2 e 3 mil postos de trabalho indiretos. Os ocupantes dos postos de trabalho diretos são distribuídos em grupos de trabalho com no máximo quatro integrantes, em geral, liderados por um “chefe de roça” (dado confirmado nesta inspeção), a cada grupo é entregue uma gleba de terra para o cultivo de uma lavoura em tamanho suficiente ao cultivo de 20.000 pés de tomate, correspondente à cota de 5.000 por trabalhador.

Nas referidas ações, além dos pedidos específicos, discute-se a natureza jurídica existente entre esses trabalhadores e a referida empresa rural. Trata-se demandas de profunda repercussão social no âmbito do Município de Araguari e, de certo modo, tem gerado relativo “clamor social”, na medida em que mobilizam-se entidades de classe e própria

---

<sup>880</sup> Cf. original anexo aos autos 1091/01, 1092/01, 1121/01, 1122/01, 1137/01, 1138/01 nos arquivos da Vara do Trabalho de Araguari/MG.

municipalidade no sentido de manifestarem sua preocupação com a preservação e a continuidade dessa atividade econômica que, neste momento mais que em quaisquer outros, revela-se a atividade rural economicamente mais proeminente do Município e ainda com aptidão para oferecer postos de trabalho, em meio à grave crise que assola a economia rural local – predominante nesta região –, especialmente em relação à cafeicultura e à pecuária leiteira. A compreensão social deste momento reflete-se na mobilização das entidades de classe, incluído o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Araguari e torno da questão.

## **2. Sobre os princípios de atuação da Vara do Trabalho de Araguari**

Todo órgão jurisdicional tem implícita ou explicitamente uma política jurisdicional. Para a comunidade é melhor que ela seja explícita. Isto favorece uma maior transparência e compreensibilidade do papel do Judiciário numa dada comunidade, ou na sociedade como um todo, conforme se trate de órgãos locais de primeira instância ou das instâncias superiores. A falta de posicionamentos claros dessa política exclui de colaborar na sua formulação a sociedade que é destinatária do serviço judicial. Em tempos de democracia plural e participativa, agora, tem lugar a presente consideração quer seja ela tomada no plano teórico quer seja no plano da *praxis*, com força no art., 1.º, II, III, IV, V e parágrafo primeiro, CF/88.

A Vara do Trabalho de Araguari, incluiu em suas políticas institucionais a proposição de envolver todos os segmentos organizados da sociedade, públicos ou coletivos, que, direta ou indiretamente, sejam partícipes de situações fático-jurídicas de alta relevância e repercussão social na comunidade com responsabilidade social sobre as mesmas e que, desejando, atuarão, no levantamento, apuração e avaliação da importância social dessas questões, bem como, na construção de uma concepção de justiça social aplicável a tais, a partir de situações discursivas e participativas engendradas através de atos processuais suscetíveis a tal prática (como p. ex. o expediente da audiência instrutória ou, como no presente caso, a inspeção judicial compartilhada).

Com tal política a Vara do Trabalho quer perscrutar o máximo de elementos possíveis, inclusive interdisciplinares, para uma decisão – baseada em uma construção hermenêutica apropriada – que se pretende baseada em princípios gerais de justiça inseridos na ordem constitucional e em princípios específicos de justiça concebidos participativamente e a partir de uma análise mais aprofundada dos fatos e do contexto em que se verificam.

A decisão então está orientada para proporcionar o máximo de pacificação social com o mínimo de desequilíbrio da organização social como um todo, principalmente, buscando-se manter sadias as atividades econômicas, como o máximo de oportunidades de trabalho para quem as procura, nas melhores condições de dignidade e proteção à saúde e à integridade da pessoa do trabalhador, em atenção aos princípios e regras indisponíveis de proteção ao trabalho.

## **3. Sobre os participantes da diligência**

Pelas razões expostas em “1.” foi que este juízo deu ciência aos segmentos organizados da cidade e interessados em participar e dar sua contribuição para o esclarecimento dos fatos do processo, com a maior abrangência possível de modo a se permitir não só a sua contextualização jurídica, mas também e nos limites possíveis, esclarecimentos de ordem

multi e interdisciplinar: social, econômica e culturalmente, etc... Participaram da diligência: a Dra. Advane ..., Exma. Representante do Ministério do Trabalho – 3ª Região; o Dr. (adv. dos rectes), o Dr. (adv. reclados.), o Sr. ...., representante do recte., os Srs. Mitsuo... e Ivaio ..., reclamados, a Dra. Odarcimar..., representando o Poder Executivo Municipal de Araguari, o Vereador Luiz Cláudio..., repres. o Poder Legislativo Municipal, o Dr. Flávio... rep. a Agência de Desenvolvimento ..., o Sr Pedro Presidente do Sindicato Rural, as Sras. Andréia e Marta, funcionárias da Vara do Trabalho de Araguari... (???? Confirmar outras presenças na ata de audiência). A ausência do Presidente do Sindicato dos Trabalhadores justificou-se pelo Senhor Vereador presente (filiado à legenda do Partido dos Trabalhadores) que falou em nome dos trabalhadores esclareceu que o dirigente sindical naquele momento estava em outra atividade sindical inadiável relacionada a diligência de assentamento de trabalhadores sem-terra sob representação do Sindicato dos Trabalhadores.

#### **4. Método de trabalho utilizado na realização da inspeção**

Designou e realizou-se audiência preparatória da diligência na qual se fizeram presentes todos os participantes, os quais puderam tomar conhecimento da questão fática discutida nos autos, sob seus diversos aspectos, bem como, manifestar-se sobre a questão sob a ótica de cada qual. Já na fase preparatória e com base nas manifestações mencionadas se pôde denotar os amplos reflexos sociais da demanda à luz dos dados, argumentos e considerações externadas.

A diligência realizou-se como ato integrante da referida audiência - na presença de todos os participantes – cuja conclusão se dá com a juntada do presente auto de inspeção aos autos.

Sob coordenação do juiz titular Dr. Antônio Gomes de Vasconcelos os atos de diligência foram realizados da seguinte forma: a) registro de observações e inquirições a pessoas efetivadas pelo juiz titular e pelo juiz auxiliar; b) registro de observações e respostas a inquirições da Senhora Procuradora do Trabalho; c) registro observações e inquirições dos senhores advogados das partes; d) registro de observações e esclarecimentos dos trabalhadores encontrados no local, dos empresários reclamados e de familiares dos trabalhadores, encontrados no curso rotineiros de suas vidas.

#### **5. Fatos e informações colhidas**

##### **5.1. Sobre as particularidades das condições e do local de trabalho**

Elegem-se como informações introdutórias os dados registrados no item “1.”, que trata da “Justificativa e contexto em que foi realizada a inspeção”, uma vez que nele já se anteciparam dados colhidos na própria diligência.

- 5.1.1 Há grande extensão de terra cultivada, dividida em glebas com capacidade para o cultivo de 20.000 ou 25.000 pés de tomate conforme o grupo de trabalhadores responsável seja composto por 4 ou 5 integrantes (na proporção de 5.000 pés por trabalhador).

- 5.1.2 O número de trabalhadores é de cerca de 700 (segundo informação dos reclamados no local da diligência, em sua maioria vindos do norte e do nordeste do país, sobretudo do estado do Ceará, sendo que foram encontrados trabalhadores da Paraíba. Muitos deles trabalham continuamente com os reclamados há mais de décadas.
- 5.1.3 A extensão da área cultivada e a distância entre as lavouras constitui-se em obstáculo ao controle da pontualidade e assiduidade trabalhadores, bem como, de intervalos intrajornada. Salvo, em caso do emprego de um grande número de feitores espalhados por toda a propriedade e com necessária mobilidade só alcançável com o uso de meios de transporte adequados. Tal forma de organização, por sua vez, também exigiria nova estrutura de controle, que acabaria por inviabilizar a empresa rural dada a exorbitância dos custos operacionais. Por isto que não há controle de jornada, nem de frequência e a eficiência no trabalho mede-se pelos bons ou maus resultados da colheita que dependem da observância da técnica aprendidas pela experiência acumulada e pela orientação técnica do reclamado, por exemplo, quanto ao momento de se realizar a “poda”, a aplicação de adubos, etc... Esta circunstância explica porque lavouras semeadas nas mesmas condições, no mesmo terreno, ao lado uma da outra podem ter diferenças de produtividade, entre uma e outra, que podem chegar ao percentual de até a 40% ou 50%, atribuindo-se, em boa parte, tais discrepâncias à maior ou menor motivação, dedicação e zelo do grupo de trabalhadores responsável por cada lavoura.
- 5.1.4 Denotou-se que as relações de trabalho travadas na referida propriedade estão profundamente marcadas por um regulamentação proveniente de um verdadeiro “direito costumeiro”, em função do qual o proprietário cede a terra preparada para a semeadora e as sementes, além de antecipar o numerário correspondente às despesas que se vão surgindo no curso do cultivo da lavoura, inclusive as necessárias à manutenção dos trabalhadores. Ao final da colheita, o lucro líquido calculado pela fórmula: Faturamento – despesas = lucro líquido, é rateado entre as partes na razão de 50% para o grupo responsável pela gleba e 50% para o proprietário (reclamado). Há consciência do risco recíproco (oscilações de preços, produtividade, riscos da natureza...), de modo que os prejuízos de uma lavoura são compensados pelos resultados positivos da próxima. As despesas antecipadas são suportadas pelo reclamado até que a próxima lavoura permita a sua cobertura. O trabalhador que eventualmente venha a deixar o trabalho após o cultivo de uma lavoura deficitária não paga o dívida remanescente. A esta situação as partes designam por “regime de parceria”.
- 5.1.5 O proprietário reclamado esclareceu que esse sistema, vigente a mais de 30 anos, foi que tornou viável o empreendimento. E que o único sistema eficiente na lavoura de tomate é este que é praticado no Brasil inteiro. Somente a motivação gerada pelo lucro ao final da lavoura e a situação diferenciada destes trabalhadores fá-los dedicar com o cuidado e o zelo necessário para se alcançar níveis favoráveis de produtividade, uma vez que trata-se de lavoura extremamente delicada. Seu tratamento e cuidados técnicos requer medidas corretas a tempo e hora em momentos decisivos do desenvolvimento da lavoura (Ex.: o atraso na poda significa prejuízo, a colheita fora do prazo pode ensejar a perda do produto que não resiste o

tempo necessário para sua comercialização). Esta forma de contratação permite suportar os riscos do mercado extremamente oscilante: o preço da cx. de tomate (25 a 27 kg) pode variar entre R\$2,00 e R\$20,00 ou até mais, excepcionalmente. Mas, ela só começa a dar retorno se vendida a pelo menos R\$8,00. Só se sabe do valor de mercado no momento da entrega da mercadoria ao cliente, dada a extrema variabilidade do preço do produto.

- 5.1.6 Pelas entrevistas realizadas com pessoas e em situações diferentes denotou-se que há liberdade do trabalhador na escolha do dia e hora do seu trabalho. É movido, entretanto, pela idéia de que sua maior dedicação e assiduidade fará aumentar a produção e seus ganhos e, secundariamente, pela idéia de que a improdutividade decorrente de sua desídia poderia gerar o rompimento do contrato. De modo que, nessa perspectiva, em regra há trabalho diuturno, normalmente executado entre as 7 e 16 horas, intensificando-se nos períodos de maior exigência da lavoura, como na colheita; mas, por outro lado, há períodos de relaxamento da necessidade de trabalho, quando o trabalhador inclusive ausenta-se do trabalho para deslocar-se até à cidade ou mesmo freqüentar bares populares, em plena luz do dia útil de trabalho. Há dias em que não é necessário trabalhar, há dias e que se trabalha menos que os outros. Mas, no pico da safra pode-se trabalhar até nos domingos.
- 5.1.7 O ciclo de cada lavoura é de seis meses com intervalo de um a dois meses entre uma e outra. A época da sementeira vai de dezembro a julho, sendo que em cada mês começa a sementeira de um grupo de lavouras, seguindo-se depois deste período a colheita que também se verifica de forma escalonada conforme se vão amadurecendo os grupos de lavouras. No final de ano há interrupção dos trabalhos.
- 5.1.8 Os trabalhadores contatados demonstraram satisfação com o sistema de trabalho adotado na forma descrita acima.

## 5.2 *Contato com grupo de trabalho em atividade*

Entrevistados os trabalhadores: Antônio Marciano (“chefe de roça” que liderou as resposta da entrevista feita), José Pessoa do Amaral que ladeavam dois outros membros do grupo de trabalho responsável pelo cultivo de uma lavoura. Encontravam-se sob cabana rústica acondicionando leva de tomates que acabara de ser colhida.

- 5.2.1 Informaram que após a visita do Ministério do Trabalho no ano atrasado passaram a trabalhar nas seguintes condições: ganho fixo de um salário mínimo rural (R\$208,00) e o rateio do lucro final (Lucro final = faturamento menos as despesas) cujo valor somente seria conhecido após a colheita porque dependente da produtividade e do preço de mercado; mas têm noção clara e inequívoca de que o ganho é a meação (50%); das despesas são deduzidos inclusive os salários pagos ao grupo.
- 5.2.2 foi “chefe de roça” da equipe que combinou sozinho com os reclamados e convidou os demais;

- 5.2.3 os trabalhadores declararam que quando não há trabalho podem deixar a lavoura e sair, podem até mesmo ir para o bar que existe perto da fazenda sem qualquer punição por parte dos reclamados; “dando conta” da roça podem sair sem qualquer problema; não há possibilidade de trabalhar à noite, sem a luz do dia; aos domingos somente trabalham se isto lhes for conveniente; não tem horário de trabalho;
- 5.2.4 não existe uma pessoa para fiscalizar se estão ou não trabalhando, o Cícero e o Joel não tem essa função, “eles tem o serviço deles”;
- 5.2.5 perguntado sobre a maneira de como resolvem uma possível rixa entre os trabalhadores, o Sr. Antônio Marciano declarou que não há brigas entre eles e que no tempo que trabalha lá (cerca de 02 anos) nunca presenciou um desentendimento;
- 5.2.6 os meeiros não vendem tomate para ninguém; a maioria dos trabalhadores da equipe entrevistada é do Ceará, como a maioria dos trabalhadores da fazenda que são de fora, não havendo quase ninguém de Araguari;
- 5.2.7 as contas das despesas, lucros etc. são feitas pelo reclamado, se quiserem conferir podem, mas geralmente não o fazem, ao receberem a prestação de contas jogam o papel fora;
- 5.2.8 Têm liberdade para contratar por deliberação própria outros trabalhadores para ajudar na colheita ou em outras atividades da lavoura, caso em que os reclamados antecipam o valor necessário para o pagamento desses trabalhadores, a ser faturamento deduzido da parte do lucro que lhes couberem, uma vez que, neste caso respondem contratualmente pelo custeio da referida mão-de-obra.

### **5.3 Contato grupo de trabalhadores ociosos (após encerrada a colheita em trabalharem)**

Foram entrevistados em frente à residência em que se hospedavam os componentes de outra equipe de trabalho, dentre eles: o José Cardoso e o José Cícero, ambos cearenses e lideraram as respostas às perguntas que lhes foram dirigidas.

- 5.3.1 José Cardoso, declarou que considera-se assalariado e não sabe quanto vai ganhar, sabe apenas que é metade dos lucros, pois são meeiros (Sic);
- 5.3.2 O “chefe de roça” tem que ser “chefe de família”, tem que ser casado e a mulher recebe salário igual aos homens, mas sua mulher não está trabalhando com a CTPS assinada; é proprietário de um veículo Brasília em bom estado de conservação que comprou com o trabalho de 02 anos na lavoura;
- 5.3.3 José Cícero da mesma equipe declarou que se quisesse também poderia comprar seu carro, mas prefere poupar; disse ainda que alguns dos trabalhadores gastam todo o dinheiro que ganham na fazenda, outros compram carros e casas, ele mesmo já tem uma casa no estado do Ceará comprada com o dinheiro da lavoura;
- 5.3.4 O horário de trabalho é livre e há dias em que não há qualquer trabalho;

#### **5.4 Contato com familiares de trabalhadores**

Visita improvisada realizada à casa n.º 12 da 3ª Colônia, onde foi entrevistada a dona de casa Sra. Luzia, esposa do “chefe de roça” Wilson Pedro da Silva, que no momento da diligência estava na lavoura colhendo tomate. A Sra. Luzia declarou que:

- 5.4.1 A família acha melhor o tempo do contrato de meação e D. Luzia afirma que gostaria de continuar podendo trabalhar na lavoura, pois recebia da mesma forma que o marido, mas, agora tem que ficar em casa e apenas lava, passa e dá comida para os outros três integrantes da equipe;
- 5.4.2 Ela tem 22 anos que reside na fazenda e o marido 12 anos, antes da anotação da CTPS o marido ganhava mais, acha que o INSS não resolve nada, porque quando precisam ir ao médico não são atendidos, por isso é melhor ter o dinheiro para pagar o médico, entretanto o marido reconhece que, com INSS, ele tem garantia na hora de se aposentar;
- 5.4.3 Para “tocar” roça de tomate é difícil no sistema de CTPS porque tomate não é uma firma e o sistema antigo dava mais lucro para o meeiro;
- 5.4.4 A família possui um carro Del Rey em bom estado de conservação, motocicleta, TV em cores, aparelho de som e mobília em bom estado de conservação (exceto a motocicleta os demais bens declarados fora vistoriados e correspondem às declarações transcritas);

#### **5.5 Entrevista com trabalhadores aleatoriamente encontrados no “terreiro” do bloco residencial da 3ª Colônia**

Foram entrevistados os trabalhadores José Antônio Silva, João Argemiro da Silva; Raimundo Nascimento Silva; Cícero Nascimento Silva; Francisco Naldo Araújo Silva; Francisco Freitas Nascimento, que declararam:

- 5.5.1 Que trabalham para receber a metade da produção de tomate;
- 5.5.2 que durante a plantação, desbrota e o amarrão trabalham 03 ou 04 dias por semana;
- 5.5.3 que a colheita dura 01 mês e nesse período o serviço é mais puxado porque o tomate tem prazo para ser colhido, embalado e enviado;
- 5.5.4 que se o serviço estiver em dia podem ir a cidade ficar o dia todos sem problema;
- 5.5.5 que o Mitsuro é bom patrão e não fica na “cola” nem manda ninguém fiscalizar o serviço;
- 5.5.6 que ninguém tem horário certinho para cumprir;
- 5.5.7 que cada um faz o seu horário;

- 5.5.8 que o patrão oferece equipamento de proteção contra agrotóxico (luva, máscara) e ensina usar; que a maioria é cearense;
- 5.5.9 que no grupo somente o Sr. João Argemiro da Silva é da Paraíba;
- 5.5.10 que raramente trabalham no domingo;
- 5.5.11 que quando precisa de ajudante na colheita o Mitsuro libera o dinheiro para pagar ajudante;
- 5.5.12 que de maneira geral trabalham de 7 horas até 9:30/10h e de 12:30/13h até 16 h. e na colheita param apenas o necessário para almoçar.

## **5.6 *Dados colhidas em entrevista ao proprietário reclamado no local da diligência***

- 5.6.1 O proprietário reclamado dedica-se ao cultivo do tomate não industrial, por isto que tal espécie de lavoura requer tantos cuidados, o que não ocorre com o tomate para fins industriais que não exige tanta mão de obra, nem os cuidados do cultivo do produto para consumo direto;
- 5.6.2 Declarou que o valor de venda do tomate nos últimos meses foi de R\$7,00 a R\$8,00;
- 5.6.3 A partir da anotação das carteiras é dada a baixa de 6 em 6 meses, quando termina uma safra e posteriormente é anotada ao início de nova safra e as despesas com estas rescisões são computadas nas despesas, que ao final são divididas com os trabalhadores, pois sua participação é no lucro líquido da lavoura; há um intervalo de um mês entre uma lavoura e outra;
- 5.6.4 O reclamado proprietário registra ainda que no sistema de parceria há a liberdade de o trabalhador contar com a colaboração de sua família no cultivo da lavoura e, com isto, aumentar seus ganhos;
- 5.6.5 A relação de trabalho no sistema de parceria permite liberdade dos trabalhadores de terem a solidariedade da família no cultivo da lavoura;
- 5.6.6 No sistema de emprego adotado após a fiscalização do Ministério do Trabalho houve queda de produtividade no percentual de mais ou menos 20%, porque os trabalhadores passaram a contar com a certeza do salário e não com o risco do prejuízo, e por isso despreocuparam-se com a qualidade dos serviços;
- 5.6.7 Há trabalhadores que trabalham no regime de parceria que lograram adquirir pequenas propriedades, automóveis etc., demonstrando o padrão superior de renda dos trabalhadores parceiros em relação aos empregados. Por exemplo o Sr. Domingos chegou a adquirir com a família uma propriedade no Pará para onde deslocou-se e por falta de habilidade administrativa perdeu a propriedade e voltou a trabalhar com os reclamados, o José Carlos adquiriu um automóvel Gol em bom estado de conservação, em resumo, já foram adquiridos pelos trabalhadores da propriedade do reclamado mais de 100 veículos com a renda das lavouras;
- 5.6.8 A produtividade das lavouras de um ou outro trabalhador pode variar entre 40% a 50% de diferença, em função dos cuidados despendidos pelo

trabalhador, por isso a divisão dos lucros e prejuízos é que tornou viável o empreendimento nos últimos 30 anos;

5.6.9 O período de plantio é final de dezembro até julho e as colheitas vão se sucedendo.

## **5.7 Outras observações gerais consideradas relevantes**

5.7.1 A tradição contratual descrita acima foi quebrada a partir da atuação da Inspeção do Trabalho na propriedade do proprietário reclamado, que passou a exigir a contratação sob o regime de contrato de emprego. Todos passara a ter suas carteiras anotadas, sem, entretanto alterar a forma e costume criado pela tradição, conforme relato de ambas as partes, trabalhadores entrevistados e o proprietário reclamado. Ambas as partes declaram que no regime anterior era melhor, sendo que alguns trabalhadores entrevistados não vêem diferença entre um sistema e outro.

5.7.2 Sobre as garantias previdenciárias e aposentadorias futuras os trabalhadores entrevistados não demonstraram preocupação ou qualquer precaução quanto esse aspecto. Denotou-se certo imediatismo por parte desses trabalhadores que analisam sua situação considerando tão somente o tempo presente e sua aptidão para o trabalho.

5.7.3 Por outro lado, evidenciou-se a excepcionalidade dos patamares de ganho desses trabalhadores se comparados aos demais trabalhadores rurais da região previamente contratados sob regime de emprego. Nos próprios conjuntos residenciais dispersos ao redor das lavouras de tomate verificam-se sinais nítidos dessa realidade. Grande número deles possuem automóveis próprios. Outros lograram adquirir residência própria em suas cidades de origem e pequenas propriedades rurais com os ganhos obtidos na lavoura de tomate. Por exemplo, o Sr. Domingos que chegou a adquirir com a família uma propriedade rural no Pará para onde deslocou-se há poucos anos atrás. Lá permaneceu até que por inabilidade gerencial perdeu a propriedade para saldar dívidas contraídas por lá. Voltou a trabalhar par ao reclamado e lá se encontra, conforme esclareceu o reclamado proprietário que também informa que me sua propriedade já chegou a estacionar mais de 100 veículos de propriedade dos trabalhadores e adquiridos com os resultados da lavoura.

5.7.4 A grau de confiança inusitado por parte dos trabalhadores em relação ao reclamado do que tange aos balanços de despesas e resultados das lavouras. Confiam nas contas feitas, assim como o próprio reclamado confia nas tabelas de preço que lhe são repassadas pelo “corretor” de tomates que não tem vínculo empregatício ou de trabalho com o reclamado. Os trabalhadores não fazem a mínima questão de guardar os documentos de prestação de contas das suas lavouras. Não se denotou também qualquer atitude de questionamento quanto á metodologia dos acertos e aos procedimentos do reclamado.

**ANEXO B****Entrevista não dirigida concedida pelo sr. Ivao Okubo realizada em 18/11/2006**

P. Aquele caso (da empresa Irmãos Okubo) me chamou muito a atenção eu tô defendendo que a atuação aí da justiça do trabalho e do ministério do trabalho não ajudou a empresa a seguir adiante, isto é verdade?

R. *A justiça do trabalho na verdade precisa de muito empenho dos funcionários, o que a gente tem notado é que quando era totalmente parceria com o trabalhador, no caso o rendimento era muito maior que hoje que o pessoal é assalariado. Eles inclusive ganham menos, não é seu o negócio. Osalário a gente não tem como pagar muito porque a atividade fica inviável.*

P. O senhor lembra que nós fizemos uma visita foi muita gente, fizemos uma descrição, um documento de 40 folhas aí sobre a situação aí, o senhor está lembrado disso? Na vara do trabalho a sentença foi no sentido de dizer que não tem vínculo de emprego e que não tinha obrigação de assinar carteira né? No tribunal a decisão ficou dividida: acabou alguns achando que teria que seguir a CLT. Naquela época que ainda não tinha resolvido a situação parece que tinham quase mil famílias, mil pessoas trabalhando aí é verdade?

R. *Sim, chegamos a ter quase oitocentos e tantas pessoas, oitocentos e cinqüenta, mais ou menos; o máximo chegou a ser oitocentos e cinqüenta*

P. Tinha também trabalho indireto, as pessoas que fabricavam as caixas não sei o quê, dava muito serviço fora também né?

R. *a sim, oitocentos e cinqüenta eram diretos morando na propriedade e indiretamente ainda ofereciam outros postos de trabalho.*

P. Agora me lembro que naquela época o senhor, a empresa toda chegava a produzir centenas de milhares de caixas de tomates por ano né?

R. *Dava em torno de um milhão, acho que o máximo foi um milhão e oitocentas mil caixas; um milhão e oitocentas mil caixas.*

P. Depois que adotou este sistema da CLT, diminuiu, o quê diminuiu, o quê que mudou aí na empresa pro senhor? O senhor parece que, o irmão do senhor mudou de atividade, é isso?

R. *Sim, a gente até separou a sociedade e ele não planta mais tomate, ficou só com cereais e café.*

P. Porque ele mudou, por causa disso que ele quis mudar?

R. *Ele acha que não é viável, porque hoje em dia o tomate principalmente é uma cultura que exige mesmo muito trabalho, porque as vezes o cuidado faz muita diferença, não é igual outras culturas, é uma cultura muito sensível tem que ter mão-de-obra especializada, certo?*

P. Agora a produção tá menor e o número de empregos são quanto?

R. *Diminuiu muito, eu tava com cerca de cem funcionários só cem funcionários. E a produção em média de quantas caixas por ano? agora este ano deve ficar em torno de duzentos e vinte mil caixas mais ou menos duzentos e vinte mil.*

P. O senhor também diversificou a atividade foi mexer com outras coisas também não ficou só no tomate mais não, né?

R. *Não, não, tô plantando soja, café, milho.*

P. Certo, mas esta mudança foi mesmo por causa do regime de trabalho que o ministério do trabalho exigiu?

R. *A sim, porque a justiça do trabalho, visando lucro né, então quando uma cultura fica, além de ser já uma cultura de alto risco, muito trabalho e que ainda é praticamente não tá tendo lucro, então acho que tá inviabilizando.*

P. Não tá tendo lucro nenhum não?

R. *É muito pouco; isso, porque sendo no sistema de parceria eles são donos então não tem horário de trabalho né? Se tiver que trabalhar, começar mais cedo trabalhar até mais tarde eles fazem né, e agora nesse sistema de hoje teria que seguir realmente o horário padrão.*

P. Agora o senhor disse que outros produtores fora da região continuam no sistema de parceria e o senhor perdeu bons funcionários pra esses concorrentes, é verdade isso?

R. *Isso é verdade também, porque só uns são fiscalizado é que não tem condições nesse sistema e a fiscalização não bate em todas as fazendas, em todas as propriedades a entendi; então muita gente prefere correr o risco ainda; prefere correr o risco e continua no sistema antigo. Isto porque se todos tivessem que fazer o que eu tô fazendo a gente teria como competir também né, então ficou mais difícil agora e esse outro pessoal continua no mercado ainda com muita produção.*

P. O senhor não quis correr o risco porque?

R. *Porque a gente já foi autuado várias vezes né, já tá reincidente demais, segunda, terceira vez, aí fica difícil; sofremos mais de trezentas autuações.*

P. O senhor pensa em aumentar a produção ou continuar como tá, ou como é que é?

R. *Nesse sistema eu devo manter isso aqui, que ainda tá, até cem pessoas a gente consegue controlar, acima disso fica mais difícil, muita gente nesse sistema é difícil; se mudar pro sistema antigo, aí acho que mudam um pouco as coisas; se o ministério do trabalho se entendesse com os sindicatos e criassem umas regras diferentes que atendesse, aí poderia aumentar mais, é mais aquele total vai ficar difícil, hoje tá ficando meio complicado.*

P. O autônomo pode recolher o INSS também né, e se eles recolhessem o INSS continuassem autônomo, parceiro, seria vantagem pra eles, na sua visão?

R. *A sim; parece que é uma parte meio complicada, parece que cada faz as regras dele! Sei lá o que é, existe o sistema de parceria, mas eles falam que sendo parceiro eles não podem receber adiantamento teria que bancar a metade dos custos, senão não é parceiro; mas eles são parceiros exatamente porque eles não têm condição de bancar nada, não é? Mas na lei é o contrário, se eles não tem condição de bancar nada então diz que é funcionário, segundo o Ministério do Trabalho os fiscais falam, alegam isto né, e pela lógica seria o contrário, porque se fosse proprietário ia ser empregador né?*

*E não precisariam plantar 100% da área pra ganhar metade, mão-de-obra, plantaria só a metade. Se ele fosse proprietário teria que bancar, que custear metade da lavoura, que vender a metade da produção dele. Hoje a gente achou que este sistema de parceria é bom, exatamente por isto, porque a gente tem condição de bancar de dar assistência técnica de tudo, né? Comercializar em grupo e eles entrarem só com a mão-de-obra, sem risco, sem custo de nada e receber a metade do lucro.*

P. Pois é Sr. Ivao, então era mais ou menos esta informação: saber se então aquela empresa de alguma forma encerrou?

R. *Encerrou. Meu irmão do senhor chegou a conclusão que não dava mais para esta atividade. A sociedade não tem mais.*

P. E os trabalhadores?

R. *Os trabalhadores agora são só cem e os outros setecentos estão espalhados, inclusive até mesmo na região de Catalão em Goiás; eles falam que só voltariam se fosse no sistema antigo que agora como assalariado eles não tem muito ânimo não; se falar agora é o sistema antigo eles voltam tudo. O povo da cidade de Araguari achou ruim ter acabado esse sistema, né? O pessoal ia na cidade comprava e movimentava também a cidade; quando conversa, encontra com o pessoal do comércio na cidade tem muitas casas comerciais que reclama porque agora houve uma queda no comércio.*

P. E os sindicatos, não podem ajudar?

R. *O sindicato, acho que é muito fraco também. Inclusive o nosso sindicato não muda, parece que não tem interesse de nada. Se eles tivessem tentado e levado adiante as vezes dava uma solução melhor, né?*

## ANEXO C

### **Ato constitutivo do conselho de administração de justiça da Vara do Trabalho de Araguari-MG**

**CONSIDERANDO** e admitindo-se que a superação da dicotomia Estado/Sociedade e a substituição desta por uma relação de interação e integração entre ambos constitui-se numa das formas de concretização da democracia substantiva inspirada nos princípios da participação, da subsidiariedade e da “governança compartilhada”, implicitamente assentados nos fundamentos do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil (art. 1º e parágrafo, art. 2º da Constituição Federal);

**CONSIDERANDO** que a concretização e o exercício da democracia substantiva requer a participação, diálogo e interação entre os órgãos/agentes do poder público e a sociedade;

**CONSIDERANDO** a busca de maior aproximação entre as instituições do trabalho e a sociedade e de uma compreensão mais abrangente da questão trabalhista local;

**CONSIDERANDO** a inexistência de espaço de diálogo entre a Vara do Trabalho e agentes sociais representativos da sociedade organizada, interessados no melhoramento das relações de trabalho, na prevenção dos conflitos do trabalho e na melhoria da prestação jurisdicional;

**CONSIDERANDO** a importância do envolvimento da comunidade com os problemas da justiça, quer seja para uma maior consciência quanto aos mesmos, quer seja para colaborar na sua solução;

**CONSIDERANDO** a proclamação de uma visão inter e multidisciplinar orientadora da judicatura e dos fundamentos metajurídicos da hermenêutica, em lugar de uma concepção cartesiano-positivista da jurisdição e da conseqüente necessidade da atenção do magistrado para as questões e para o contexto social em que se insere o exercício da função jurisdicional;

**CONSIDERANDO** o princípio constitucional da responsabilidade e da indispensabilidade da advocacia na administração da justiça;

Em conseqüência dos pressupostos antes anunciados, **RESOLVE** a Vara do Trabalho de Araguari, resguardada a sua independência e imparcialidade no exercício da função jurisdicional *strictu sensu*, em parceria com os agentes sociais signatários deste documento, instituir o **CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DE JUSTIÇA DA VARA DO TRABALHO DE ARAGUARI**, destinado a promover a aproximação, o dialogo, a interação, a integração de ações interinstitucionais, entre a Vara do Trabalho de Araguari, o Ministério Público do Trabalho-Seção Uberlândia, a Subdelegacia Trabalho – SDT-Uberlândia, a 47<sup>a</sup>. Subseção da OAB, os demais órgãos ou instituições do poder público cuja atuação tenha repercussão, direta ou indireta, nas relações de trabalho inseridas no âmbito da jurisdição desta Vara, as entidades sindicais e instituições da sociedade civil representativas de interesses profissionais e empresariais e da sociedade local em geral, com objetivo de:

- Dar maior transparência aos atos e às políticas jurisdicionais da Vara do Trabalho de Araguari;

- Buscar, observadas as possibilidades da atuação dos agentes locais, a efetividade do direito e processo do trabalho e aperfeiçoamento da prestação jurisdicional;
- Servir de espaço institucionalizado de funcionamento da Ouvidoria da Vara do Trabalho de Araguari;
- Diagnosticar e compreender de modo abrangente as questões e os problemas trabalhistas de maior relevância e interesse social na área da jurisdição da Vara do Trabalho de Araguari;
- Promover ações conjuntas visando à melhoria das relações de trabalho e contribuir, no âmbito de sua atuação para o desenvolvimento das relações sociais em geral.
- Abrir espaço de participação aos jurisdicionados representados pelas entidades sindicais e de representação da sociedade local, aos advogados, aos auxiliares da justiça em geral, às instituições do poder público cuja atuação repercute direta ou indiretamente nas relações de trabalho locais, em especial, aos membros do Ministério Público e aos Agentes de Inspeção do trabalho, na solução de questões pertinentes à Administração da Justiça local (Vara do Trabalho) tematizadas pela Coordenação, ou, mediante aprovação da mesma, por qualquer dos membros integrantes deste Conselho.

Araguari-MG, 26 de julho de 2003.

Antônio Gomes de Vasconcelos  
Juiz do Trabalho – Coordenador do CAJ/VT-Araguari

SIGNATÁRIOS:

- 1) Vara do Trabalho de Araguari-MG
- 2) Ministério Público do Trabalho/3ª Região – Seção Uberlândia
- 3) Subdelegacia do Trabalho – SDT – Uberlândia
- 4) Agência da Previdência Social – APS/ Araguari (INSS)
- 5) Sistema Nacional de Emprego em Araguari – SINE
- 6) 47ª Subseção da OAB
- 7) Sindicato dos Professores do Estado de Minas Gerais – Sub-sede de Uberlândia/Araguari – SINPRO
- 8) Sindicato dos Empregados do Comércio
- 9) Sindicato dos Produtores Rurais de Araguari
- 10) Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Araguari

- 11) Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Alimentos
- 12) Sindicato da Construção Pesada - Delegacia Araguari-MG
- 13) Sindicato da Construção Civil – Uberlândia/Araguari
- 14) Sindicato dos Contabilistas de Araguari
- 15) SINEPE – Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do Triângulo Mineiro
- 16) Sindicato Patronal do Comércio de Araguari
- 17) Sindicato da Indústria de Alimentos
- 18) ACIA – Associação Comercial e Industrial de Araguari
- 19) Associação dos Cafeicultores de Araguari
- 20) CDL – Câmara dos Dirigentes Lojistas
- 21) Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista Rural de Araguari-MG
- 22) Prefeitura Municipal de Araguari
- 23) Câmara Municipal de Araguari
- 24) Fundação CENEAR
- 25) ADESA – Agência de Desenvolvimento Econômico e Social de Araguari
- 26) Associação Médica de Araguari
- 27) FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
- 28) Cartório de Registro de Imóveis
- 29) 9ª Companhia Independente da Polícia Militar
- 30) 11ª Batalhão de Engenharia de Construção
- 31) UNIMED Araguari
- 32) APROCIMA - Associação de Imprensa de Araguari

## ANEXO D

### **Ato constitutivo do conselho de administração de justiça da 5ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte-MG**

CONSIDERANDO e admitindo-se que a superação da dicotomia Estado/Sociedade e a substituição desta por uma relação de interação e integração entre ambos constitui-se numa das formas de concretização da democracia substantiva inspirada nos princípios da participação, da subsidiariedade e da “governança compartilhada”, implicitamente assentados nos fundamentos do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil (art. 1º e parágrafo, art. 2º da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que a concretização e o exercício da democracia substantiva requer a participação, diálogo e interação entre os órgãos/agentes do poder público e a sociedade;

CONSIDERANDO a busca de maior aproximação entre as instituições do trabalho e a sociedade e de uma compreensão mais abrangente da questão trabalhista local;

CONSIDERANDO a inexistência de espaço de diálogo entre a Vara do Trabalho e agentes sociais representativos da sociedade organizada, interessados no melhoramento das relações de trabalho, na prevenção dos conflitos do trabalho e na melhoria da prestação jurisdicional;

CONSIDERANDO a importância do envolvimento da comunidade com os problemas da justiça, quer seja para uma maior consciência quanto aos mesmos, quer seja para colaborar na sua solução;

CONSIDERANDO a proclamação de uma visão inter e multidisciplinar orientadora da judicatura e dos fundamentos meta jurídicos da hermenêutica, em lugar de uma concepção cartesiano-positivista da jurisdição e da conseqüente necessidade da atenção do magistrado para as questões e para o contexto social em que se insere o exercício da função jurisdicional;

CONSIDERANDO o princípio constitucional da responsabilidade e da indispensabilidade da advocacia na administração da justiça;

Em conseqüência dos pressupostos antes anunciados, RESOLVE a 5ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte, resguardada a sua independência e imparcialidade no exercício da função jurisdicional “*strictu sensu*”, em parceria com os agentes sociais signatários deste documento, instituir o CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DE JUSTIÇA DA 5ª VARA DO TRABALHO DE BELO HORIZONTE, destinado a promover a aproximação, o diálogo, a interação, a integração de ações inter institucionais, entre a 5ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte, as instituições signatárias e os demais órgão ou instituições do poder público cuja atuação tenha repercussão, direta ou indireta, nas relações de trabalho inseridas no âmbito da jurisdição desta Vara, as entidades sindicais e instituições da sociedade civil representativas de interesses profissionais e empresariais e da sociedade local em geral, com objetivo de:

- Dar maior transparência aos atos e às políticas jurisdicionais da 5ª vara do Trabalho de Belo Horizonte;

- Buscar, observadas as possibilidades da atuação dos agentes locais, a efetividade do direito e processo do trabalho e aperfeiçoamento da prestação jurisdicional;
- Servir de espaço institucionalizado de funcionamento da Ouvidoria da 5ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte;
- Diagnosticar e compreender de modo abrangente as questões e os problemas trabalhistas de maior relevância e interesse social na área da jurisdição da 5ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte;
- Promover ações conjuntas visando à melhoria das relações de trabalho e contribuir, no âmbito de sua atuação para o desenvolvimento das relações sociais em geral.
- Abrir espaço de participação aos jurisdicionados representados pelas entidades sindicais e de representação da sociedade local, aos advogados, aos auxiliares da justiça em geral, às instituições do poder público cuja atuação repercute direta ou indiretamente nas relações de trabalho locais, em especial, aos membros do Ministério Público e aos Agentes de Inspeção do Trabalho, na solução de questões pertinentes à Administração da Justiça (5ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte) tematizadas pela Coordenação, ou, mediante aprovação da mesma, por qualquer dos membros integrantes deste Conselho.

5ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte/MG, 04 de outubro de 2004.

Antônio Gomes de Vasconcelos  
Juiz do Trabalho – Coordenador do CAJ/5ª VT-Belo Horizonte/MG

INSTITUIÇÕES SIGNATÁRIAS:

## ANEXO E

### **Ata da reunião do Conselho Administrativo do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista realizada no dia 06/12/1994**

O horário para atendimento e funcionamento do Núcleo ficou sendo: funcionamento interno, das 8:00 as 11:00 horas e externo (ao público) das 13:00 as 18:00 horas. Ficou acertado que o núcleo tira para o momento 3 funcionários, sendo 01 coordenadora geral com salário de 3,5 salários e com horário de trabalho das 13:00 as 18:00 horas, sendo que o mesmo poderá ser solicitado a trabalhar do período da manhã, 02 conciliadores (sic) com 3 salários, sendo que estes devem trabalhar ao período integral de funcionamento do núcleo. Ficou acertado que deverá ser feito inventário (sic) dos móveis do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, constando o de cada Sindicato, e fazer um documento de empréstimo. Será feito um contrato de comodato do imóvel como empréstimo e por parte do STRP um contrato com o telefone também como comodato. Ficou acertado que o valor cobrado pela parte dos empregadores será de 2% (dois por cento) das homologações e o valor dos empregados será cobrado um percentual<sup>881</sup>. Ficou acertado que cada sindicato entrará com a receita em igualdade, caso 2% cobrados seja 1.000,00 o STRP entrará com o mesmo valor. Ficou definido também que caso as receitas apuradas pelo Núcleo não sejam suficientes para cobrir as despesas, a diferença seja rateada para os 2 sindicatos, quanto ao valor arrecadado até esta data o sindicato rural, prestará conta dos gastos e a sobra será revertida ao Núcleo, caso o STRP repasse também ao núcleo o mesmo valor. O senhor Ezequias dos Reis solicitou que as homologações com mais de um ano, fossem feitas no sindicato dos trabalhadores rurais de Patrocínio, e não no núcleo. Ficou acertado que seriam feitas até data a ser definida. Ficou acertado que o sindicato rural seria representado para assinaturas nos termos de Rescisão(sic) o Senhor Helton Borges ou mesmo o sr. Altair Olimpio de Oliveira ficou definido que deverão ser tomadas todas as providencias para registro do estatuto, abertura de conta etc. Nada mais tendo a tratar, esta ata vai por mim e pelos sr. Olimpio de Oliveira e Ezequias dos Reis, assinada.

---

<sup>881</sup> Embora a referida ata tenha mencionado a fixação de taxa de manutenção a ser paga pelas partes, a questão ficou definitivamente esclarecida no Estatuto do Ninter-Patrocínio/MG que estabeleceu a regra da gratuidade dos serviços assistenciais da instituição em relação aos trabalhadores.

## ANEXO F

### **Ata de constituição do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista Rural de Patrocínio/MG**

Ata de constituição do Núcleo intersindical de conciliação trabalhista rural de Patrocínio-MG. Aos 07 de dezembro de 1994 reuniram-se na sede da associação comercial e industrial de Patrocínio, a Rua Joaquim Carlos Santos, 141 centro administrativo-Patrocínio/MG, o sindicato dos trabalhadores rurais de Patrocínio, o sindicato rural de Patrocínio para, em colaboração mútua, instituir o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista Rural de Patrocínio, com o objetivo de buscar soluções conjuntas para controvérsias oriundas das relações de trabalho celebradas entre trabalhadores rurais, de modo ágil, coerente, célere, desburocratizado, harmônico e justo. A convite dos signatários compareceram a esta sessão o MM. Juiz Presidente, os juizes representantes classistas da Junta de Conciliação e Julgamento de Patrocínio. Após aprofunda discussão acerca das questões trabalhistas locais, do papel dos sindicatos patronal e profissional à luz do novo ordenamento jurídico(sic) nacional e do papel do poder judiciário(sic) trabalhista face às novas exigências de atuação dinâmica e consciente deste poder frente ao atual contexto(sic) regional de Patrocínio, e da necessidade de interação e integração das ações dos diversos segmentos envolvidos, deliberou-se pela criação de um Núcleo intersindical de conciliação trabalhista rural, pelos sindicatos presentes, com o apoio da Junta de conciliação e julgamento de Patrocínio, estabeleceu-se como objetivos do núcleo os seguintes: 1= buscar o aperfeiçoamento das relações coletivas entre esses setores da economia e, ainda entre produtores rurais e trabalhadores rurais “in genere”. 2= propiciar maior integração e aproximação da Justiça do trabalho da realidade local e estimular a sua atuação como órgão também preventivo de litígios), através de participação ativa dos juizes integrantes da JCJ de Patrocínio (Juiz presidente, Juiz classista representante dos empregados e Juiz classista representante dos empregadores), neste processo. 3= estabelecer permanente diálogo com a JCJ de Patrocínio permitindo-lhe conhecer e aprender a realidade em que está inserida e avaliar dialeticamente suas decisões de modo a aproximá-las cada vez mais do ideal de justiça a partir do contexto social em que são proferidas; e, ainda, colaborar, efetivamente, com a Junta de conciliação e julgamento de Patrocínio no cumprimento de suas finalidades sociais participando atuando em ações por ele desencadeadas no sentido de aperfeiçoar as relações empregado-empregador no âmbito de sua jurisdição; 4= promover a integração dos diversos seguimentos sociais e o judiciário trabalhista, no tocante as questões atinentes às relações de trabalho afetas à jurisdição da JCJ de Patrocínio com o fim de incentivar o diálogo, a negociação coletiva, a conciliação, a prevenção de (digo) litígios entre os setores já organizados coletivamente ou não; 5= promover a assistência a trabalhadores e empregadores rurais, em acentos rescisórios decorrentes das relações de trabalho rural sujeitas a jurisdição da JCJ de Patrocínio, com o objetivo de prevenir litígios entre as partes; 6= realizar estudos e discussões acerca das relações de trabalho afetas ao núcleo, com participações de trabalhadores e empregadores e Junta de conciliação e julgamento de Patrocínio, com o fim de propor a atualização e modernização da legislação trabalhista. 7= incentivar a solução extrajudicial dos litígios trabalhistas. Aprovou-se ainda o nome constante do estatuto, assim designado: Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista Rural de Patrocínio bem assim, o texto do Estatuto que vai firmado neste ato pelos representantes legais dos sindicatos signatários.

## ANEXO G

### **Pronunciamento do Presidente dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio no I Seminário de Patrocínio para Modernização das Relações de Trabalho, em 01/04/95**

Nós cumprimentamos em nome do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patrocínio, a mesa composta, cumprimentamos os Senhores Drs. da lei, os advogados, contadores, Senhores e Senhoras, e de uma forma especial cumprimentamos os sindicalistas aqui representados, tanto sindicalistas da área rural, trabalhadores como de empregadores também da área rural, cumprimentamos também os sindicalistas de áreas urbanas que se fazem presentes neste plenário nós gostaríamos neste instante no nosso comentário dizer que, em Patrocínio, dois fatos aconteceram no decorrer dos tempos que mudaram, transformaram o panorama geográfico, o primeiro que gostaríamos de mencionar é a construção de uma barragem chamada de Nova Ponte, que acumulou um grande volume de água transformando assim o panorama do Rio Quebranzol, que hoje é uma realidade e uma grande lago está formado com o objetivo principal de colocar ali um grande gerador para a produção de energia e esta energia, também já está no implante final, e destes geradores automaticamente surgirão força bruta que será conduzida sem dúvida nenhuma em dois fios paralelos que levará até as grandes cidades. Estes fios, estes cabos se formam o negativo e o positivo, esta energia paralela tem que correr até uma subestação e esta subestação então transformará a energia bruta em energia aproveitável. Chamamos atenção para o outro fato que mudou também o panorama geográfico transformando-se o cerrado rasteiro uma vegetação nativa dando lugar a uma vegetação plantada que são as lavouras de café em Patrocínio com o início em 1971 nós participamos da primeira lavoura plantada em Patrocínio quando se instalou em 1971 o IBC, hoje Instituto Brasileiro do Café, infelizmente, ou felizmente, podemos dizer que nós, esta pessoa que vos fala foi o primeiro bóia fria a trabalhar dentro das lavouras de café em Patrocínio e lembro muito bem do primeiro almoço que os trabalhadores reunidos debaixo de uma mangabeira estavam preocupados com aquilo que estaria no caldeirão do companheiro e alguém disse se alguém tem carne no seu caldeirão não negue e esta preocupação tem sido através dos tempos se está faltando alguma coisa no seu caldeirão, sim, o trabalhador as vezes falta mas não é isso que queremos chamar atenção, mas queremos chamar atenção para uma força criada através de capital e trabalho a partir do início da década de 70 com a implantação das lavouras de café em Patrocínio e a força do capital se desenvolveu os fazendeiros construíram de pequenas propriedades em grandes propriedades esta seria a força positiva daquilo que se transformou a parte geográfica do município e da região de Patrocínio mas, porém, a outra força do trabalho até 1971 ficou inerte. Porque será que esta outra força a força do trabalho, ficou tão inerte, porque o governo tinha o paternalismo de dar uma parte assistencialista em cima PRORURAL, em cima do FUNRURAL e nós do sindicato dos trabalhadores rurais não nos estávamos preocupados em fazer uma política sindical de esclarecimento mostrando aos senhores empregadores a necessidade que deveria ter no dia a dia levar a esses empregadores a necessidade de um registro em carteira para fazer a vinculação à Previdência Social e com as leis 8812 a 8213 e com os seus decretos que vem logo depois o Sindicato dos Trabalhadores Rurais despertou para a Previdência Social em primeiro lugar onde estava claro ou está claro nas leis 8212 e as 8213 e se o trabalhador não tiver seu registro em carteira automaticamente no seu fim da vida será o asilo mais próximo da sua casa . Nós do Sindicato dos Trabalhadores Rurais partimos para as bases na comunicação de cada trabalhador fazendo o nosso trabalho de base no esclarecimento diário para que os trabalhadores se conscientizassem no objetivo do registro em carteira para vinculação providenciária, mas o esclarecimento no volume de pessoas, no volume de trabalhadores que chega a acumular a 20.000 trabalhadores no nosso perímetro sindical, no nosso setor sindical, isso quase se tornou impossível. Várias reuniões,

em número de aproximadamente 20 reuniões nós fizemos e nada foi possível com o esclarecimento. Buscamos então, nós buscamos então uma força maior, uma força governamental, que foi fazer uma grande fiscalização em Patrocínio e para a região para que esse esclarecimento ou este acontecimento viesse mais rápido e direto porque o trabalhador estava perdendo os direitos previdenciários, porque não dizer os direitos trabalhistas, a fiscalização veio para Patrocínio, Dr. Carlos Consenza ainda presente, e a ele que nós buscamos esta intervenção e através da nossa federação para que fizesse a primeira fiscalização e a situação de Patrocínio era tão grave que somente uma vez nós procuramos a fiscalização e sem dúvida nenhuma a partir daí o próprio Ministério do Trabalho tomou as rédeas e fez então o seu trabalho já sem a participação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, simplesmente com o nosso acompanhamento no dia a dia. Ora Senhoras e Senhores será que esta foi a solução? Posso dizer e afirmar em certo aspecto foi positivo e algum aspecto foi negativo porque diante das fiscalizações diante do trabalho que o Sindicato implantava com tanta força com tanto rigor. Houve então um blecaute da parte do patronal e o aparecimento das chamadas listas negras que aquele que aderisse a esse movimento do Sindicato ou no instante que a fiscalização chegasse seria desviado o trabalhador de sua frente de trabalho para o lugar mais afastado ou entrasse nos grotões para que a fiscalização não tomasse conhecimento desses fatos. Nos pensamos, reunimos a diretoria no conselho fiscal e resolvemos mudar de estratégia sindical, deixando o confronto deixando o radicalismo para partir para o diálogo para a conversa franca frente a frente com o Sindicato Rural, a Associação dos Cafeicultores para os senhores empregadores para que se modificasse esta situação. Assim o fizemos e eu acredito senhoras e senhores doutores da lei que esta tentativa dos Sindicatos e Associação dos Cafeicultores dos empregadores e a Justiça do Trabalho diante desse dialogo surge o Núcleo Intersindical que é sem dúvida nenhuma e a subestação para transformar essas forças brutas. A força do capital e trabalho, para haver uma transformação dentro desta subestação que é o Núcleo Intersindical de Patrocínio, para que essas forças brutas sejam passadas por transformadores e se aproveitar essas energias e eu digo nas palavras finais que nós acreditamos naquilo que nós nos propusemos, que é ao Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista Rural. Nós estamos otimistas dentro do processo divergências há sem dúvida nenhuma, confronto há sem dúvida nenhuma, mas todas essas coisas nós podemos afirmar que são insignificativas (sic) diante do processo que é tão grande e diante dos interesses que é tão grande de trabalhadores e empregadores na solução dos problemas. Senhoras e Senhores, nós ligamos o interruptor e este interruptor que separava as energias positivas e o negativo nos ligamos através desse Núcleo Intersindical de Patrocínio e com a ligação desse interruptor nós acreditamos sim, acreditamos piamente que a luz, que a claridade se acendeu no fim do túnel e com esta claridade acreditamos que chegaremos em um denominador comum . São estas as palavras dos trabalhadores rurais de Patrocínio, são estas as palavras que no processo também acompanhou a Federação e a Confederação dentro do processo do dia a dia. Nos gostaríamos, nas palavras finas, deixar o nosso agradecimento e a palavra de otimismo aos presentes. O nosso muito obrigado. (Grifos posteriores).

## ANEXO H

### **Pronunciamento realizado pelo presidente do Sindicato Rural de Patrocínio Sr. Altair Olímpio de Oliveira, no 1º. Seminário de Patrocínio para a Modernização das Relações do Trabalho**

Autoridades da mesa, demais autoridades presentes, senhores e senhoras ... não tenho nada para falar, porque o Dr. Antônio já disse tudo. Mas vou falar o que eu penso do Núcleo, e porquê o Núcleo. O Núcleo não é só um Núcleo de Conciliação, eu o considero também um Núcleo educativo. Nós começamos a nos educar em casa. Quando a preocupação se estendia, fazíamos a reunião no Sindicato para resolver os problemas dos produtores, e nós não alcançávamos os objetivos que nós queríamos. Então, era uma grande preocupação do Sindicato Rural, da Associação dos Cafeicultores em resolver os problemas dos empregadores e, também, veio uma preocupação muito grande ao reconhecer que na época de entressafra quase não temos trabalho para a mão-de-obra da região, porque quando ele está na plena colheita nós temos uma grande mão-de-obra, e adquirimos pessoas da região e de outros locais do estado. Quando acabava aquela colheita, então nós perdíamos o serviço porque todos não estavam querendo dar mais serviço. Então, aquele serviço que podia fazer de mão-de-obra, estava usando máquina e herbicida e então veio aquela preocupação nossa. Então, viemos a nos conciliar chamando o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores à Junta de Conciliação, assim, sentamos numa mesa par resolver nossos problemas e aí nós tivemos uma colaboração muito grande do Dr. Antônio, porque o Doutor foi o nosso professor, o nosso conciliador, porque se não fosse ele nós não tínhamos desenvolvido tanto o nosso Núcleo porque foi um professor que nos educou como nós tínhamos que agir para nós termos sucesso com o nosso Núcleo e essa educação não parou por aí, ela foi se estendendo ele se reunindo com os contadores da cidade dando palestras reunindo os cafeicultores dando palestras para eles, ensinando os nossos conciliadores, então no nosso Núcleo, nós devemos demais ao nosso professor Dr. Antônio porque se não fosse a compreensão dele a ajuda dele o esforço dele nós não teríamos avançados tanto como nós estamos hoje porque nossa experiência era mínima. Como o esforço dele com aquelas reuniões que começavam sete horas da manhã e que terminava treze horas, quatorze horas. Quando começava à noite, nós estendíamos até depois da meia-noite, então, foram inúmeras reuniões. Tiveram divergências, sim, teve no início porque nós não conhecíamos e não tínhamos aquele conhecimento, mas depois que nós fomos tendo conhecimento que fomos sendo educados nós vimos que iria dar certo e a prova está aí, que hoje não temos dúvida que vai dar certo e como nós sabemos, aqui tem diversas pessoas representantes de diversos lugares se alguém for criar um Núcleo na sua localidade se não tiver esta conciliação de quem esta representando os empregados e os trabalhadores, quer dizer, esta conciliação tem que ter ela primeiro, porque onde tem a conciliação, a educação, não tem o radicalismo, porque às vezes nós somos radicais na hora errada e se nós não formos preparados então esse radicalismo acaba aí... .

## ANEXO I

### Estatuto-Básico do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista<sup>882</sup>

#### Capítulo I

#### NÚCLEO INTERSINDICAL DE CONCILIAÇÃO TRABALHISTA – NINTER

##### Seção 1

##### Constituição, Fundamentos e Objetivos

Art. 1º. O Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de ... (denominação), doravante designado NINTER, é pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, constituído pelo Sindicato dos Trabalhadores ... (denominação) e pelo Sindicato dos Empregadores ... (denominação).

§ 1º O NINTER tem sua sede na ... (endereço).

§ 2º A área de atuação do NINTER coincidirá com a área abrangida pela base territorial dos sindicatos signatários do presente estatuto.

Art. 2º. O NINTER tem por fundamento:

I – Os princípios políticos do Estado Democrático de Direito adotados como fundamento da República brasileira (art. 1º, I, II, III e IV, e § único, da CF/88):

- a) da cidadania, da dignidade humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo;
- b) da democracia integral;
- c) da governança baseada no diálogo social e na concertação social;
- d) da subsidiariedade ativa;

II - Os princípios de Direito Constitucional Positivo:

- a) da liberdade de associação e da negociação coletiva (art. 5º, XVII, art. 7º, XXVI, da CF/88) e, ainda,
- b) I do art. 3º, XVII, XXII e XXIII do art 5º e II, III, IV e VIII do art. 170 da CF/88;

III – Os princípios filosóficos da razão dialógica e da complexidade, expressos no compromisso da busca do conhecimento que serve de base à ação pública e à ação coletiva, com a participação dos seus destinatários e a partir de amplo diagnóstico dos contextos de realidade sobre os quais ela incide;

IV – O princípio da ética de responsabilidade e solidariedade, que compreende a construção do projeto de sociedade inscrito na Constituição como uma responsabilidade de todos os

---

<sup>882</sup> Versão atualizada e adaptada do Estatuto-Básico do NINTER aprovado no Fórum Nacional do Trabalho – Conferência Estadual de Minas Gerais. Sua apresentação tem o objetivo de oferecer uma amostra de estatuto em que se observam os princípios e as regras fundamentais do sistema NINTER, sem os quais não se caracteriza a instituição (estrutura orgânica, competências e regras pertinentes ao sistema de resolução de conflitos). Por outro lado, reserva-se à autonomia dos sindicatos fundadores a possibilidade de adaptar os estatutos conforme seus interesses e o grau de evolução da negociação coletiva. Assim, o estatuto contempla uma estrutura padrão e, ao mesmo tempo, um conjunto de cláusulas não essenciais, adaptáveis a cada realidade e a cada contexto em que se cria a instituição [cf. VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *O Sistema NINTER-CENEAR*. Araguari: Fundação CENEAR – Sincopel, 2004].

agentes públicos e sociais, cujas ações se legitimam pela convergência de suas conseqüências com os objetivos da República traçados na Constituição;

V – Os princípios institucionais:

- a) da paridade;
- b) da legalidade;
- c) do tripartismo de base local;
- d) da participação dos sindicatos na gestão da organização do trabalho e da administração do acesso à justiça co-existencial;
- e) da gratuidade em relação ao trabalhador;
- f) da leveza burocrática e da informalidade;
- g) da honestidade, lealdade e da boa-fé.

VI – Os princípios de interação entre o Poder Público e a sociedade organizada (sindicatos):

- a) do diálogo social;
- b) da concertação social;
- c) do tripartismo de base local;
- d) da ação pública comunicativa;
- e) da jurisdição comunicativa;
- f) da ação coletiva comunicativa;
- g) da negociação coletiva concertada;
- h) da interatividade e da integração das ações públicas e coletivas para a formulação e execução de programas de ação interinstitucionais de especial interesse público, coletivo e social;
- i) da efetividade dos direitos sociais e da adequação da lei e de sua aplicação às singulares regionais, setoriais e locais, pela concertação de regimes trabalhistas especiais.

Art. 3º. O NINTER tem por objetivos:

I – Promover a aproximação, o dialogo e a interação entre os sindicatos e as instituições e autoridades do trabalho, com vistas à comunhão de esforços na compreensão e na busca de soluções para as questões trabalhistas setoriais ou locais de interesse público, social e coletivo visando à harmonia, à coerência e à intercomplementaridade entre as ações públicas e coletivas;

II - Promover a participação dos sindicatos no exercício e nas ações do Poder Público relativas à gestão da organização setorial, regional ou local das relações de trabalho e da administração da justiça;

III - Congregar esforços do Sindicato dos Trabalhadores e do Sindicato dos Empregadores em torno de objetivos que, mediante negociação coletiva, sejam reconhecidos como de interesse comum;

IV - Dinamizar, aprofundar, desburocratizar, ampliar seus horizontes e tornar efetiva a negociação coletiva com instrumento de autodeterminação coletiva, de adequação da norma às peculiaridades do setor de atividade econômica, de complementação e suprimento de ausências normativas e de concertação social entre as instituições do trabalho locais, mediante a instituição de um estado permanente de negociação entre os sindicatos signatários;

V - Proceder à tentativa de conciliação prévia prevista no Título VI-A da CLT;

VI - Promover a cultura da prevenção e a implementação gradativa de formas não judiciais de resolução dos conflitos do trabalho (conciliação, mediação e arbitragem voluntária), desde

que observados os princípios tutelares dos direitos dos trabalhadores e da integridade dos direitos sociais, e contribuir para a legitimação e eficiência da justiça estatal em questões cuja complexidade e elevado grau de litigiosidade ou de sua relevância jurídica e social tornem indispensável a sua atuação;

VII – Buscar a efetividade dos direitos e obrigações trabalhistas por trabalhadores e empregadores como forma de prevenir litígios e instaurar a boa-fé recíproca nas relações de trabalho;

VIII - Informar e orientar os trabalhadores e empregadores sobre direitos e obrigações decorrentes do contrato de trabalho.

Art. 4º. Nos procedimentos relativos à conciliação extrajudicial institucionalizados neste Estatuto serão observados, subsidiariamente, nos termos do art. 625-H, CLT, as seguintes disposições:

I - obrigatoriedade da tentativa de conciliação prévia antes do ajuizamento de ação trabalhista (art. 625- D, CLT);

II - efeito liberatório da quitação consumada perante o NINTER (art. 625-E, CLT);

III - suspensão do prazo prescricional por dez dias enquanto se viabiliza a tentativa conciliatória (art. 625, E, CLT);

IV - o termo de acordo celebrado no NINTER não cumprido sujeita-se a competente ação executiva perante a Justiça do Trabalho, dada a sua natureza de título executivo extrajudicial (art. 625-G, CLT).

Parágrafo único. O efeito liberatório da quitação restringe-se exclusivamente às parcelas nomeadas cujo valor conste do Termo de Conciliação, na forma prevista no Enunciado 330 do Tribunal Superior do Trabalho, não se aplicando ao NINTER o efeito liberatório geral previsto no art. 625-E, CLT.

Art. 5º. Não se sujeitam à atuação do NINTER, quaisquer que sejam seus valores, controvérsias acerca:

I - da existência, ou não, de vínculo de emprego, salvo se houver reconhecimento do mesmo e a conseqüente anotação da CTPS;

II - da dispensa por justa causa, salvo se convertida em dispensa imotivada;

III - da dispensa de empregado estável, exceto se o empregador proceder a sua reintegração;

IV - outras hipóteses que vierem a ser fixadas em Ato Normativo Interno do Conselho Tripartite (ANI) ou quando o coordenador de conciliação, fundamentadamente, reputar conveniente.

## Seção 2

### Composição Orgânica

Art. 6º. O NINTER é composto dos seguintes órgãos internos:

I - Conselho Tripartite (CT);

II - Diretor Executivo (DE);

III - Seção Intersindical de Conciliação (SIC);

IV - Conselho de Arbitragem (CAR).

V- Secretaria.

Parágrafo único. As funções exercidas por quaisquer dos integrantes dos referidos órgãos não serão remuneradas, exceto o coordenador de conciliação e os conciliadores, que serão empregados do NINTER.

## **Capítulo II**

### **CONSELHO TRIPARTITE (CT)**

Art. 7º O Conselho Tripartite do NINTER terá as funções institucionais de promover e ou contribuir, em âmbito local, para:

I – a democratização integral e para a “governança” da organização do trabalho e da administração da justiça “co-existencial”;

II -o “diálogo social” e a “concertação social”;

III - a coordenação da ação pública e da ação coletiva (função cognitiva);

IV – a interação e a integração das ações das instituições do Poder Público, entre si e entre aquelas e as sindicais;

V – as transformações culturais necessárias à assimilação dos princípios e da atuação do NINTER (função pedagógica);

VI – o desenvolvimento da negociação coletiva;

VII – a legitimação da ação pública e da ação coletiva;

VIII – a efetividade dos direitos sociais e das obrigações dos trabalhadores e dos empregadores.

Art. 8º. O Conselho Tripartite, órgão máximo dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, funcionará em composição bipartite ou tripartite, conforme os objetivos das respectivas sessões:

I – na composição bipartite, será integrado pelos presidentes dos sindicatos signatários ou do dirigente sindical devidamente autorizado, na qualidade de membros institucionais permanentes;

II – na composição tripartite, a composição prevista no item I incluirá as autoridades ou representantes de uma ou mais instituições do trabalho, quando a sessão se destinar à prática do diálogo social e da concertação social;

§ 1º Os sindicatos signatários far-se-ão representar perante o Conselho Tripartite por seus respectivos presidentes e outros dois dirigentes sindicais integrantes de sua diretoria, resguardada sempre a paridade de representação.

§ 2º Poderão ser convidados para participar das sessões do Conselho Tripartite, conforme a conveniência dos sindicatos signatários, quaisquer autoridades públicas (v.g., Ministério do Trabalho, INSS, Varas do Trabalho, Ministério Público do Trabalho) ou outras entidades cuja atuação tenha reflexos nas relações de trabalho desenvolvidas no âmbito de atuação do NINTER.

§ 3º Qualquer representante das instituições do trabalho locais poderá propor o agendamento de sessões do Conselho Tripartite e indicar temas ou questões a serem incluídas nas respectivas pautas cuja relevância social, coletiva e pública justifique a sua inclusão no roteiro do “diálogo social” e da “concertação social”.

§ 4º As reuniões deliberativas do Conselho Tripartite serão abertas sempre com a presença de pelo menos um dos representantes de cada sindicato e as decisões serão tomadas mediante consenso dos sindicatos signatários, podendo o impasse relativo a questões administrativas ser encaminhado ao Conselho de Arbitragem.

§ 5º Os votos dos sindicatos serão proferidos pelos respectivos presidentes ou por seus representante, devidamente autorizados.

§ 6º A dinâmica das sessões, a garantia do direito de fala e do dever de escuta de todos os participantes em condições de igualdade e as formalidades reativas aos procedimentos decisórios, bem como qualquer das matérias previstas nestes Estatuto, poderão ser objeto de regulamentação por meio de um Regimento Interno aprovado pelo Conselho Tripartite, em sua composição bipartite, após ouvidos as demais instituições participantes nos casos que envolvam a sua participação naquele órgão.

§ 7º As reuniões do NINTER serão, sempre, registradas em ata lavrada em livro próprio.

Art. 9º. Em caso de deliberações pertinentes à autonomia coletiva, nas sessões em que a composição do órgão for tripartite, os terceiros participantes não terão direito de voto, sendo-lhes vedado tomar partido quanto à matéria objeto de decisão, podendo os sindicatos signatários suspender e ausentar-se momentaneamente da sessão ou adiá-la conforme entendimento entre os participantes.

§ 1º A composição tripartite restringe-se à realização do diálogo social e da concertação social, com o objetivo de:

I) promover o intercâmbio entre os sindicatos e as diversas instituições do trabalho e estabelecer parcerias de modo a contribuir para a coerência e a racionalidade dos respectivos programas de ação e para a observância e aplicação das normas trabalhistas, considerando as particularidades regionais, locais ou do setor de atividade representado pelos sindicatos signatários;

II) oferecer subsídios à negociação coletiva dos sindicatos signatários, mediante a identificação das causas dos conflitos individuais e coletivos do trabalho e de aspectos pertinentes à necessidade de adequação da legislação trabalhista às particularidades setoriais, regionais ou locais;

III) oferecer subsídios às autoridades públicas nos procedimentos preparatórios da ação pública;

IV) constituir um espaço de governança institucionalizado e propício ao exercício da ação pública e coletiva comunicativas e da jurisdição comunicativa destinadas à gestão da organização do trabalho e da administração da justiça no âmbito de representação dos sindicatos signatários.

§ 2º As sessões interativas dos Conselhos Tripartites poderão ser instauradas mediante proposição individual ou conjunta dos sindicatos signatários ou de autoridades ou representantes das instituições do trabalho, indicando-se, em qualquer caso, a matéria a ser posta em pauta.

## Seção 2 Competência

Art. 10. Compete ao Conselho Tripartite:

I – Em composição tripartite:

- a) Promover a gestão intercategoriais e tripartite da organização do trabalho e da administração da justiça co-existencial no âmbito da representação dos sindicatos signatários;
- b) Promover reuniões tripartites para a adequação das práticas do conjunto das instituições participantes aos princípios definidos no art. 2º deste Estatuto;
- c) Deliberar sobre medidas práticas destinadas à concreção dos princípios estabelecidos no art. 2º deste Estatuto, especialmente em relação aos itens V e VI (concertação social);
- d) Promover a integração e a interação entre as instituições do trabalho;
- e) Realizar diagnóstico amplo e plural das questões trabalhistas, considerando a complexidade dos contextos de realidade local e levando em conta a percepção do conjunto das instituições participantes do diálogo social;
- f) Servir de espaço institucional para a prática da ação pública comunicativa, da ação coletiva comunicativa e da jurisdição comunicativa;
- g) Instituir regime trabalhista especial, permanente ou temporário quando o interesse público, coletivo e social assim o recomendar;
- h) Conceber, deliberar, implementar, acompanhar e avaliar programas interinstitucionais de atuação conjunta voltados para o alcance dos objetivos do NINTER;
- i) Estabelecer os procedimentos e as condições de validade dos atos de composição extrajudicial de conflitos do trabalho nos casos de conciliação, mediação e arbitragem, adequando-os aos princípios do direito do trabalho e às regras da legislação trabalhista, bem como acompanhar e avaliar a sua observância.

II) Em composição bipartite:

- a) Gerir o NINTER;
- b) Editar, a qualquer tempo e por meio de atos normativos internos (ANI), normas coletivas de eficácia imediata, em aditamento às convenções e acordos coletivos, *ad referendum* das categorias na primeira negociação coletiva que se realizar subsequente;
- c) Editar atos normativos internos (ANI) acerca da administração, organização e funcionamento do NINTER;
- d) Indicar o diretor executivo e aprovar planos de ação e metas do NINTER;
- e) Deliberar sobre quaisquer matérias não prevista neste Estatuto;
- f) Adotar medidas destinadas ao alcance dos objetivos do NINTER;
- g) Alterar o presente Estatuto, observados os princípios e objetivos do NINTER definidos nos arts. 2º e 3º, os quais só poderão ser alterados mediante autorização das assembléias das categorias envolvidas;
- h) Examinar e aprovar o Balanço Anual apresentado pela Diretoria Executiva, no prazo de trinta dias contados da data do término do exercício contábil;
- i) Escolher o coordenador da Seção Intersindical de Conciliação;
- j) Compor o Conselho de Arbitragem e escolher seu presidente;
- l) Aprovar os nomes dos conciliadores, após a indicação dos sindicatos fundadores;
- m) Examinar e aprovar relatório final do diretor executivo, depois de concluído o respectivo mandato;

- n) Autorizar a admissão e demissão de funcionários;
- o) Fixar os salários dos funcionários do NINTER;
- p) Aprovar o regimento interno do NINTER;
- q) Buscar soluções autônomas para os dissídios coletivos verificados no âmbito das categorias fundadoras do NINTER, mediante entendimento (autocomposição) ou arbitragem voluntária (Conselho de Arbitragem)
- r) Aprovar o regulamento do procedimento arbitral a ser observado pelo Conselho de Arbitragem, no exercício de suas funções, por meio de Ato Normativo Interno (ANI), art. 17, §11.

Parágrafo único. O Ato Normativo Interno (ANI) tem:

I - natureza normativa, quando cria, modifica ou revoga norma coletiva ou adequa a legislação trabalhista à realidade local, caso em que tem força de norma coletiva aplicável às categorias representadas pelos sindicatos signatários, depois de procedido o devido depósito junto ao Ministério do Trabalho;

II - natureza administrativa, quando edita regras pertinentes ao funcionamento e ao alcance dos objetivos do NINTER.

### **Capítulo III**

#### **DIRETOR EXECUTIVO (DE)**

Art.11. Compete ao diretor executivo (DE) do NINTER:

I - Representá-lo perante terceiros, inclusive judicialmente;

II - Apresentar ao Conselho Tripartite, antes da posse, plano de ação e metas a ser cumprido durante seu mandato;

III- No âmbito interno do NINTER:

- a) Cumprir e fazer cumprir as deliberações do Conselho Tripartite e do Conselho de Arbitragem tomadas no âmbito das respectivas áreas de competência;
- b) Contratar e demitir empregados, após autorização do Conselho Tripartite;
- c) Cumprir e fazer cumprir o presente Estatuto;
- d) Gerir suas atividades e deliberar sobre quaisquer assuntos, exceto quanto às matérias afetas à competência privativa dos demais órgãos;
- e) Velar pela disciplina e pelo bom andamento de suas atividades;
- f) Convocar reunião extraordinária do Conselho Tripartite, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis e pauta previamente especificada, para tratar de assuntos urgentes e relevantes, afetos à sua competência estatutária;
- g) Elaborar o calendário anual de reuniões ordinárias do Conselho Tripartite;
- h) Examinar e aprovar o Balanço Mensal a que se refere o art. 12, X;
- i) Deliberar, provisoriamente, *ad referendum* de qualquer órgão deliberativo do NINTER, acerca de matérias de sua competência, devendo, para tanto, proceder à convocação de reunião extraordinária do referido órgão, para apreciação da decisão, no prazo de 24 horas, e obedecendo-se ao disposto no item anterior;
- j) Contratar e firmar compromisso em nome do NINTER;
- l) Administrar os recursos materiais e o pessoal do NINTER;
- m) Autorizar pagamentos e despesas de qualquer natureza vinculadas à manutenção e funcionamento do NINTER;
- n) Abrir e movimentar, conjuntamente com o coordenador de conciliação, conta bancária em nome do NINTER, mediante ciência e autorização do Conselho Tripartite;

o) Preparar balanço relativo ao período correspondente à sua gestão, para aprovação do Conselho Tripartite (art. 6º, VIII);

p) Ratificar a aplicação da penalidade prevista no artigo 13, §5º.

§ 1º Os representantes dos sindicatos signatários, por revezamento, sucessiva e alternadamente, integrarão a Diretoria Executiva da entidade.

§ 2º O diretor executivo cumprirá mandato anual, podendo ser renovada a sua indicação para o cargo, desde que observado o revezamento previsto no parágrafo anterior.

§ 3º Findo o mandato, a alternância dar-se-á automaticamente, com transferência do cargo, na ordem de revezamento, ao presidente sindical, ou a quem este indicar, para o exercício do mesmo.

§ 4º O diretor executivo empossado indicará, no ato da posse, um suplente, dentre os representantes do sindicato a que pertencer, que exercerá o cargo, na sua ausência, na ocorrência da vacância temporária ou definitiva, ou ainda por delegação.

§ 5º O diretor executivo poderá delegar o poder de representação, parcial ou totalmente, desde que na última hipótese haja aprovação do Conselho Tripartite.

§ 6º O exercício contábil do NINTER coincidirá com o período correspondente ao mandato do diretor executivo.

§ 7º O balanço a que se refere a alínea “o” deste artigo será acompanhado de parecer de auditoria externa autorizada pelo Conselho Tripartite quanto à regularidade das contas do NINTER.

#### **Capítulo IV**

##### **SEÇÃO INTERSINDICAL DE CONCILIAÇÃO - (SIC)**

Art. 12. A Seção Intersindical de Conciliação (SIC) é composta por um coordenador de conciliação e conciliadores, empregados do NINTER indicados pelos sindicatos signatários, sempre com resguardo da igualdade e paridade de representação.

§ 1º O coordenador de conciliação, que, além das demais atribuições previstas neste Estatuto, coordenará o trabalho dos conciliadores, será nomeado pelo Conselho Tripartite.

§ 2º Os conciliadores, cujo número será definido em Ato Normativo Interno, serão indicados pelos sindicatos fundadores, com resguardo da paridade de representação das categorias, mediante aprovação do Conselho Tripartite.

#### **Seção 1**

##### **Objetivos**

Art. 13. A Seção Intersindical de Conciliação tem por objetivos precípuos:

I - Prevenir e conciliar conflitos e ou pendências entre empregados e empregadores integrantes de categorias representadas pelos sindicatos signatários, no curso do contrato de trabalho, restabelecendo-lhes a harmonia e prestando-lhes orientação e informações solicitadas acerca de seus direitos e obrigações trabalhistas, estimulando o cumprimento dos mesmos;

II - Atuar como elo de comunicação entre os trabalhadores e empregadores e os sindicatos signatários, possibilitando a estes a apreensão dos anseios ou das questões concernentes às respectivas categorias, bem como dos reflexos da respectiva ação sindical;

III - Colher subsídios para a formulação de programas de ação comprometida com os interesses das bases das categorias representadas, bem assim para a celebração de Convenções Coletivas e Acordos Coletivos, de modo a atender as suas necessidades e expectativas e promover a melhoria e modernização das relações de trabalho;

IV - Buscar, mediante conciliação (ou mediação), a solução de dissídios individuais relativos a contratos de trabalho, findos ou não, verificados no âmbito de atuação do NINTER;

V - Conciliar divergências quanto a fatos controvertidos relativos à assistência rescisória prevista no art. 477/CLT, sem prejuízo da exclusividade do Sindicato dos Trabalhadores.

## Seção 2

### Competência

Art. 14. Compete à Seção Intersindical de Conciliação:

I - Proceder ao pronto atendimento de trabalhadores e empregadores perante o NINTER, encaminhando-os às providências que melhor lhes atendam e aos seus interesses, em conformidade com o presente Estatuto;

II - proceder à tentativa de conciliação prévia prevista no Título VI-A da CLT ou, conforme o caso, a mediação dos conflitos individuais do trabalho relativamente aos contratos de trabalho em curso ou extintos;

III - Esclarecer os empregados e empregadores acerca de seus direitos e obrigações;

IV - promover a tentativa de conciliação prévia dos conflitos rescisórios ainda no curso da assistência rescisória prevista no art. 477, CLT;

V - Praticar os atos necessários à instauração e prosseguimento do procedimento arbitral até a prolação da sentença arbitral, resguardados os atos de competência privativa dos árbitros;

VI - Prestar informações, mediante solicitação pessoal dos interessados (trabalhadores e empregadores):

a) acerca da finalidade e funcionamento do NINTER;

b) sobre direitos e obrigações trabalhistas de trabalhadores e empregadores, segundo diretrizes do Conselho Tripartite.

§ 1º A quitação somente produzirá efeito quanto às parcelas conciliadas e descritas no Termo de Conciliação, desde que discriminados os respectivos valores.

§ 2º Incumbe à Seção Intersindical de Conciliação Trabalhista reduzir a termo a conciliação, especificando, como condição de validade da quitação, os direitos, parcelas e respectivos valores e quaisquer outras matérias objeto da conciliação, fornecendo às partes cópias devidamente assinadas pelas partes e pelos conciliadores.

§ 3º O Termo de Acertamento, no caso de ausência injustificada do empregador à sessão designada para a tentativa de conciliação para a qual tenha sido inequivocamente comunicado, será efetuado com base no pedido e nos fatos declarados pelo trabalhador. O Termo de Acertamento, uma vez atendidos os demais requisitos do Termo de Conciliação, constituir-se-á em título executivo extrajudicial.

§ 4º A ausência injustificada do trabalhador ensejará a confissão presumida quanto aos fatos declarados pelo empregador, com presunção *iuris tantum* de veracidade.

§ 5º É vedado o depósito no NINTER de quaisquer valores concernentes a conciliação ou acerto de quaisquer pendências entre empregado e empregador, devendo o pagamento ser efetuado diretamente ao trabalhador, na presença dos conciliadores.

§ 6º Ato Normativo do Conselho Tripartite regulamentará as condições de validade dos pagamentos parcelados em condições específicas e excepcionais.

Art. 15. A assistência rescisória prevista no art. 477 da Consolidação das Leis do Trabalho será suspensa sem prejuízo da exclusividade do Sindicato dos Trabalhadores (denominação) na prática da assistência rescisória, seguindo-se, após o pagamento das parcelas reconhecidas pelo empregador, o encaminhamento do caso ao NINTER, quando:

I - houver ressalvas e ou controvérsia quanto aos fatos ou direitos rescisórios;

II - houver interesse das partes na realização de revisão contratual destinada à regularização e ou acerto de quaisquer pendências ou direitos não observados no curso de todo o contrato desde o seu início até a data da sua extinção ou até a data da revisão se o contrato ainda estiver em vigor.

§ 1º Incumbirá à Seção Intersindical de Conciliação Trabalhista conciliar controvérsias pertinentes a fatos e direitos rescisórios instauradas no momento da assistência rescisória previsto no art.477 da CLT como forma de prevenir litígios.

§ 2º O prazo para a conclusão do ato assistencial suspenso será contado em dobro.

§ 3º A assistência rescisória será realizada na sede do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, sem prejuízo da exclusividade do ato assistencial por parte do Sindicato dos Trabalhadores...(denominação), podendo o conciliador representante dos empregadores acompanhá-lo quando autorizado pelo responsável pela prática da assistência ou pelo conciliador representante dos trabalhadores, quando for ele próprio o responsável pela assistência.

§ 4º Os direitos rescisórios não serão objeto de renúncia ou transação, podendo esta última ocorrer apenas em caso de controvérsias quanto a fatos que constituem obstáculos à realização da assistência rescisória. Não poderá constituir objeto de transação o percentual devido a título de FGTS, inclusive a multa de 40% sobre todos os depósitos devidos durante a vigência do contrato de trabalho, nos termos da Lei 8036/90.

§ 5º O encaminhamento referido no *caput* deste artigo será realizado mediante remessa do Termo de Encaminhamento firmado pelo Sindicato... (dos trabalhadores) e pelas partes contendo o motivo da ressalva e ou a síntese da controvérsia no caso do inciso I, e o pedido de revisão contratual na hipótese do inciso II .

Art. 16. É vedada a cobrança ao trabalhador de honorários, taxas de manutenção ou quaisquer importâncias como contraprestação pelos serviços prestados pelo NINTER.

Art. 17. As partes poderão se fazer acompanhar de advogado, que lhes prestará assistência jurídica relativa à formalização dos atos jurídicos que vierem do Núcleo Intersindical, podendo a parte, quando julgar necessário, requerer a suspensão da sessão conciliatória para aconselhar-se reservadamente com seu advogado.

### **Seção 3**

#### **Coordenador de Conciliação**

Art. 18. Constituem atribuições do coordenador de conciliação:

I - Propor à aprovação do Conselho Tripartite, por meio de ANI (art. 7º, II), procedimento relativo ao disposto no art. 11, a ser adotado pela Seção Intersindical de Conciliação;

II - Responder pelo funcionamento e pelo cumprimento das atribuições da Seção Intersindical de Conciliação e dos serviços da secretaria do NINTER;

III - Planejar, orientar e supervisionar os trabalhos dos conciliadores;

IV - Manter à disposição do Conselho Tripartite e demais órgãos do NINTER, sempre que solicitado:

1. Dados estatísticos e relevantes acerca da sua atuação;

2. Relatório mensal com informações sobre:

a) o número de Termos de Conciliação realizado pelo Conselho de Conciliação;

b) o número de Termos de Encaminhamento Judicial;

c) o número de Termos de Compromisso;

V - Repassar ao Conselho Tripartite as informações e os dados mencionados no item anterior, mensalmente;

VI - Participar de reuniões do Conselho Tripartite, do Conselho de Arbitragem e com o diretor executivo para as quais for convocado;

VII - Encaminhar ao Conselho Tripartite, formal e obrigatoriamente, quaisquer manifestações ou reclamações de trabalhadores ou empregadores pertinentes aos objetivos, atuação e funcionamento do NINTER, de que venha a tomar conhecimento no exercício de suas funções ou por intermédio dos conciliadores;

VIII - Propor ao Conselho Tripartite matérias em relação às quais entenda necessária a regulamentação por via de Convenções Coletivas e Acordos Coletivos, para alcance dos objetivos estatutários do NINTER.

IX - Arrecadar, controlar e gerir as finanças do NINTER;

X - Responder pela contabilidade do NINTER e submeter à aprovação do diretor executivo, até o 10º dia útil de cada mês, balanço financeiro relativo ao mês anterior;

XI - Viabilizar a convocação das reuniões do Conselho Tripartite e do Conselho de Arbitragem, bem como secretariá-las, elaborar as respectivas atas e mantê-las em arquivo próprio, à disposição dos órgãos do NINTER, após aprovação e assinatura;

XII - Encaminhar e requerer perante a Justiça do Trabalho homologação do Procedimento Voluntário Comprobatório - PVC (art. 233 - CF/88);

XIII - Aplicar a penalidade prevista no art. 13, § 5º, quando for o caso;

XIV - Coordenar as atividades do Conselho de Arbitragem, respondendo pelos seguintes procedimentos:

a) sorteio e composição dos tribunais arbitrais (art.17, § 6º) que atuarão nos dissídios individuais após firmado o Termo de Compromisso;

b) comunicação ao presidente do Conselho Arbitral, quanto à instauração do juízo arbitral, ao nome das partes e ao objeto do litígio, à composição do Tribunal Arbitral que atuará em cada caso;

- c) processamento dos Pedidos de Reconsideração, na forma prevista nas alíneas anteriores;
- d) comunicação, às partes e aos árbitros de quaisquer atos necessários à efetivação do procedimento arbitral;
- e) quaisquer providências necessárias ao cumprimento do procedimento arbitral estabelecido neste Estatuto e na legislação competente, exceto os atos privativos dos árbitros quando no exercício de seu múnus;

XV - Organizar, gerir e manter os serviços da secretaria do NINTER.

XVI - organizar livro de registro de tentativas conciliatórias realizadas no NINTER, devidamente numeradas em ordem cronológica e crescente, além da identificação das partes.

#### **Seção 4**

##### **Sessões de Conciliação**

Art. 19. Designa-se por “sessão de conciliação” aquela realizada pela Seção Intersindical de Conciliação e destinada à tentativa de conciliação prévia dos conflitos individuais do trabalho relativos a contratos em curso ou extintos, bem como dos conflitos rescisórios mencionados no art. 12 deste Estatuto.

§ 1º As sessões de conciliação serão sempre realizadas com a presença obrigatória de um conciliador representante dos trabalhadores e outro representante dos empregadores, além do trabalhador e do empregador.

§ 2º As sessões de conciliação, instaladas sempre com a presença de ambas as partes, serão sempre públicas e coordenadas pelos conciliadores, podendo as partes consultar, inclusive reservadamente, seus advogados, quando deles acompanhadas.

§ 3º Os empregadores poderão se fazer representar por preposto por cujos atos responderão.

§ 4º O Termo de Acertamento, no caso de ausência injustificada do empregador à sessão designada para a tentativa de conciliação, para a qual tenha sido inequivocamente comunicado, será efetuado com base no pedido e nos fatos declarados pelo trabalhador. O Termo de Acertamento, uma vez atendidos os demais requisitos do Termo de Conciliação, constituir-se-á em título executivo extrajudicial.

§ 5º A ausência injustificada do trabalhador ensejará a confissão ficta quanto aos fatos declarados pelo empregador, que, uma vez reduzidos a termo, terão efeito de prova pré-constituída.

§ 6º Quedando-se dificultosa a conciliação, os conciliadores solicitarão o auxílio do coordenador de conciliação, que envidará veementes esforços para o alcance da harmonia entre as partes.

§ 7º Ato Normativo Interno (ANI) estabelecerá regras complementares de procedimento a serem adotadas nas sessões de conciliação.

Art. 20. Trabalhadores e ou empregadores deverão submeter suas pendências a exame prévio do NINTER antes do ajuizamento de demanda trabalhista, ainda que sua situação desatenda ao disposto no art. 4º, V, não sendo, porém, obrigados a formalizar a conciliação ou submeter-se ao juízo arbitral.

Art. 22. Encerrado o atendimento às partes, a Seção Intersindical de Conciliação (SIC) expedirá, conforme o caso, um dos seguintes documentos:

I - Termo de Acertamento Revisional de Contrato de Trabalho (TARCT), a ser lavrado em caso de revisão e saneamento de irregularidades concernentes aos direitos e obrigações decorrentes de contrato de trabalho;

II - Termo de Compromisso (TC), pelo qual as partes poderão se louvar em árbitro com eleição do Conselho de Arbitragem para dirimir litígios não conciliados na Seção Intersindical de Conciliação (art. 18, I, “b”);

III - Sentença Arbitral (SA), que conterà o inteiro teor da decisão arbitral proferida pelo Conselho de Arbitragem e a respectiva homologação;

IV - Termo de Conciliação Frustrada, em caso de recusa à conciliação, parcial ou total, ou à eleição de juízo arbitral (Conselho de Arbitragem), por qualquer das partes;

V - Termo de Comparecimento (TCO), para atestar o comparecimento tempestivo de uma das partes convocadas, estando ausente a outra;

VI - Termo de Conciliação (TC), que será lavrado na forma e efeitos previstos no Título VI-A da CLT.

§ 1º O Termo de Compromisso indicará, expressamente, a eleição do Conselho de Arbitragem como árbitro da querela e será firmado pelas partes e pelos conciliadores responsáveis pela mediação inexitosa, após o que será encaminhado àquele órgão para decisão, acompanhado de relatório sucinto da controvérsia e documentos que tiverem sido apresentados.

§ 2º A Sentença Arbitral tem efeito de coisa julgada e constitui título executivo judicial (art. 31, Lei 9.307/96).

§ 3º O Termo de Conciliação Frustrada conterà, obrigatoriamente, relatório sucinto acerca da divergência havida entre as partes e de declarações prestadas durante a sessão de tentativa de conciliação, bem assim a declaração expressa de recusa das partes às propostas de conciliação formuladas e à eleição do juízo arbitral.

§ 4º O Termo de Acertamento Revisional de Contrato de Trabalho conterà, obrigatoriamente, a descrição dos fatos ou situações a que se referem os direitos e obrigações objeto da revisão, acompanhadas de declaração atestatória do consenso e da veracidade dos fatos firmada por ambas as partes.

§ 5º O Termo de Comparecimento, uma vez lavrado, isentará o empregador da multa prevista no art. 477/CLT, segundo os critérios estabelecidos em Ato Normativo Interno (ANI).

§ 6º O Conselho Tripartite aprovará modelos dos documentos acima, por meio de Ato Normativo Interno (ANI), observando os requisitos e exigências legais aplicáveis aos mesmos, quando for o caso.

## **Seção 5**

### **Secretaria do NINTER**

Art. 23. Compete à secretaria do NINTER, além da execução de todas as atribuições que lhe são próprias:

I - Proceder à guarda e encaminhamento de todos os documentos do NINTER;

II - Executar todos os atos notariais necessários ao cumprimento das atribuições da Seção Intersindical de Conciliação e do Conselho de Arbitragem, incluídas a expedição de

intimações e a lavratura dos documentos consumativos das questões resolvidas ou não pelo NINTER;

III - Manter arquivo de todos os documentos de interesse do NINTER, inclusivamente as atas de reuniões do Conselho Tripartite;

IV - Encaminhar as convocações de reuniões dos órgãos do NINTER;

V - Lavrar os documentos referidos no art. 15;

VI - Manter à disposição de quaisquer órgãos do NINTER dados estatísticos necessários à avaliação do cumprimento de seus objetivos, pelo Conselho Tripartite, além do relatório mensal contendo o número de atendimentos, de conciliações celebradas, de termos de encaminhamento judicial e de termos de compromissos lavrados;

VII - Cumprir outras atribuições que lhe forem acometidas por meio de Ato Normativo Interno.

Parágrafo único. Incumbe ao coordenador de conciliação a chefia da secretaria do NINTER.

## **Capítulo V**

### **CONSELHO DE ARBITRAGEM - (CAR)**

Art. 24. O Conselho de Arbitragem (CAR), que também deverá exercer função mediadora antes da instauração do procedimento arbitral, é órgão colegiado, composto, mediante a indicação paritária dos sindicatos signatários e a aprovação do Conselho Tripartite, por seis árbitros leigos, pessoas idôneas, experientes e conhecedoras da realidade, integradas ao meio trabalhista, e seis bacharéis ou advogados, a serem indicados e convidados a aceitar o encargo, pelo Conselho Tripartite.

§ 1º O presidente do Conselho de Arbitragem será eleito por seus pares, integrantes do mesmo, e terá as funções previstas neste Estatuto.

§ 2º Os integrantes do Conselho de Arbitragem cumprirão mandato de um ano, podendo ser renovado indefinidamente, mediante ratificação anual de sua nomeação, pelo Conselho Tripartite.

§ 3º A função dos árbitros é considerada múnus coletivo de alta relevância social, cujo exercício não é passível de remuneração.

§ 4º Os dissídios individuais do trabalho submetidos à arbitragem serão decididos por um Tribunal Arbitral, integrado por três árbitros, um deles sorteado dentre os participantes do Conselho de Arbitragem, com formação jurídica, outro dentre os árbitros leigos representantes dos trabalhadores e o último dentre os representantes dos empregadores.

§ 5º O sorteio dos árbitros obedecerá a rodízio, de modo que somente comporão o Tribunal Arbitral os árbitros ainda não contemplados até que todos tenham exercido seu múnus, após o que se reiniciará novo ciclo de sorteios.

§ 6º O presidente do Conselho de Arbitragem presidirá também os Tribunais Arbitrais, com as prerrogativas estabelecidas na Lei 9.307/96, dispensada, porém, sua participação na condução do procedimento arbitral e a assinatura na sentença arbitral.

§ 7º Ao sorteio dos árbitros que integrarão o Tribunal Arbitral seguir-se-á o sorteio de árbitros suplentes dentre os demais componentes do Conselho de Arbitragem, segundo os mesmos critérios dos árbitros principais.

§ 8º O árbitro de formação jurídica, integrante do Tribunal Arbitral, será o relator da proposta de decisão arbitral, que se converterá em sentença arbitral mediante a adesão de pelo menos um dos demais árbitros.

§ 9º Converterá em sentença arbitral a proposição consensual dos árbitros leigos contrária à do relator, que adaptará a decisão proposta ao voto dos primeiros.

§ 10º Qualquer dos sindicatos signatários, considerando a complexidade ou a relevância das matérias concernentes tanto aos dissídios coletivos quanto aos dissídios individuais, poderá requerer a expedição de ofício a autoridades públicas do trabalho propondo-lhes que exerçam o encargo de presidir o Tribunal Arbitral sorteado e o procedimento arbitral e atuar como relator da sentença arbitral. A autoridade que aceitar o encargo terá direito a voz nos debates relativos à decisão e à fundamentação da sentença arbitral, prevenindo os membros do Tribunal acerca de eventuais irregularidades ou ilegalidades e das nulidades daí decorrentes ou de aspectos fáticos ou jurídicos que devam ser considerados.

§ 11º Ao presidente do Conselho de Arbitragem compete elaborar proposta de regulamento dos procedimentos arbitrais a serem adaptados pelo Conselho de Arbitragem para aprovação do Conselho Tripartite (art. 7º, XVIII).

### **Seção 1** **Competência**

Art. 25. São atribuições do Conselho de Arbitragem:

I - Arbitrar na forma prevista neste Estatuto e na Lei 9.307/96:

- a) dissídios entre os sindicatos signatários que tratem de matéria relacionada ao NINTER;
- b) litígios entre trabalhadores e empregadores integrantes das categorias representadas pelos sindicatos signatários, mediante compromisso firmado pelas partes na Seção Intersindical de Conciliação, uma vez inexitosa a tentativa de conciliação;
- c) dissídios coletivos de trabalho existentes entre os sindicatos fundadores do NINTER, de qualquer natureza (econômica ou jurídica), destinados à regulamentação das relações de trabalho celebradas no âmbito das categorias representadas pelos mencionados sindicatos.

II - Participar, a juízo do respectivo presidente, que poderá fazer-se representar por outro árbitro, das sessões do Conselho Tripartite, com direito a voz.

§ 1º Em se tratando de dissídio coletivo (alínea “a”), atuarão todos os árbitros integrantes do Conselho de Arbitragem, cabendo ao presidente o voto de qualidade em caso de empate.

§ 2º As disposições previstas na Lei 9.307/96 terão caráter complementar e subsidiário em relação ao procedimento arbitral regulado neste Estatuto, sempre que houver omissão deste e compatibilidade entre ambos.

### **Seção 2**

#### **Da Convenção de Arbitragem e Compromisso Arbitral**

Art. 26. Os sindicatos signatários celebram, neste ato, pacto compromissório, pelo qual se comprometem a submeter à decisão do Conselho de Arbitragem, aqui eleito árbitro permanente, quaisquer controvérsias futuras existentes entre eles, decorrentes:

I - da interpretação, da aplicação e do cumprimento deste Estatuto e de propostas de alteração do mesmo;

II - de quaisquer matérias suscetíveis de deliberação nas sessões do Conselho Tripartite;

III - de aplicação dos instrumentos normativos ou de procedimentos relacionados à negociação coletiva, a fim de se evitar a instauração de dissídio coletivo;

IV - de outras matérias de interesse das categorias representadas, as quais os sindicatos signatários pretendam submeter ao juízo arbitral aqui instalado.

§ 1º O acionamento e a atuação (decisão arbitral) do Conselho de Arbitragem dependerão de solicitação expressa de qualquer um dos sindicatos querelantes, independentemente da anuência do outro, nas hipóteses previstas nos itens I e II, e de ambos, nas hipóteses previstas nos itens III e IV, todos deste artigo.

§ 2º Em sessões do Conselho Tripartite e nas hipóteses previstas nos itens I e II deste artigo, poderá o sindicato solicitante de atuação do Conselho de Arbitragem requerer a suspensão dos debates sobre o ponto de divergência e seu encaminhamento ao juízo arbitral.

§ 3º O compromisso e a publicação da sentença arbitral, nos casos previstos neste artigo, serão sempre e exclusivamente reduzidos a termo em ata de sessão do Conselho Tripartite designada para este fim na hipótese prevista no art. 18, I, “a”, deste Estatuto.

### **Seção 3**

#### **Sentença Arbitral**

Art. 27. Nos dissídios individuais, os Tribunais Arbitrais decidirão sempre em conformidade com a legislação trabalhista vigente, convenções ou acordos coletivos de trabalho, firmados pelos sindicatos vinculados ao NINTER, sob pena de nulidade, de pleno direito, da sentença arbitral.

Parágrafo único. Os Tribunais Arbitrais decidirão por equidade nas hipóteses de inexistência de normas autônomas ou heterônomas reguladoras da matéria a ser decidida.

Art. 23. São requisitos da Sentença Arbitral:

I - O relatório, que indicará o nome das partes, o resumo do litígio e o compromisso das partes;

II - Os fundamentos da decisão que analisarão as questões de fato e de direito objeto do juízo arbitral;

III - A conclusão, em que o Tribunal Arbitral decidirá a contenda, estabelecendo prazo para cumprimento da decisão, quando for o caso; e

IV - Assinatura dos árbitros, data e lugar em que foi proferida.

Parágrafo único. A Sentença Arbitral fixará, ainda, cláusula penal pelo descumprimento de obrigação de pagar, ou multa-dia em se tratando de obrigação de fazer ou não-fazer, a serem pagas em favor do credor da obrigação frustrada.

Art. 28. A Sentença Arbitral tem força de decisão irrecorrível e natureza de título executivo judicial.

#### **Seção 4**

##### **Pedido de Reconsideração**

Art. 29. Qualquer um dos querelantes poderá formular ao Conselho de Arbitragem, por escrito e fundamentadamente, Pedido de Reconsideração (PR) da Sentença Arbitral, que poderá ser modificada, após ouvida a parte resignada à primeira decisão.

§ 1º Serão objeto do Pedido de Reconsideração (PR) quaisquer matérias concernentes a erro material, ao procedimento e ao mérito da sentença arbitral.

§ 2º O Tribunal Arbitral, responsável pelo exame do Pedido de Reconsideração, será composto na forma prevista no art. 17, § 5º, cuja atuação não será considerada para fins do rodízio previsto no § 6º do mesmo artigo.

#### **Seção 5**

##### **Prazos**

Art. 30. Observar-se-ão os seguintes prazos:

I - De até 60 (dez) dias úteis para prolação da sentença arbitral, após instalado o Conselho de Arbitragem;

II - Cinco dias úteis para formulação de Pedido de Reconsideração (PR), contados a partir da data do recebimento da intimação da sentença arbitral;

III - Três dias úteis para decisão do Pedido de Reconsideração (PR) contados a partir da data da comunicação do novo Tribunal Arbitral pelo Coordenador de Conciliação.

§ 1º A contagem dos prazos fixados no presente Estatuto obedecerá aos princípios da legislação processual comum.

§ 2º A inobservância dos prazos fixados neste artigo pelas partes interessadas ou pelo Tribunal Arbitral implicará a preclusão do direito ao procedimento intentado pela parte interessada e a destituição do árbitro retardatário de suas funções perante o Conselho Arbitragem, a juízo do Conselho Tripartite.

#### **Capítulo VI**

##### **PATRIMÔNIO**

Art. 31. Constituem patrimônio do NINTER:

I - Móveis, utensílios e equipamentos recebidos por doação dos sindicatos partícipes, conforme inventário constante do Anexo I, deste Estatuto;

II - Numerário proveniente de taxa de manutenção, cobrada dos empregadores e trabalhadores;

III - Doações voluntárias dos interessados ou de terceiros não interessados.

§ 1º São interessados os sindicatos signatários, bem assim qualquer integrante das categorias por eles representadas.

§ 2º O Conselho Tripartite poderá recusar imotivadamente doações de terceiros não interessados, segundo lhe convier.

§ 3º Incumbe ao Conselho Tripartite fixar o valor da taxa de manutenção a ser cobrada dos empregadores, à qual corresponderá a incidência de determinado percentual sobre o valor dos acordos assistidos pelo NINTER ou outras formas de contribuição.

§ 4º O Conselho Tripartite fixará desconto associativo a ser deduzido da taxa de manutenção (item II) em favor do associado em pleno gozo de seus direitos sindicais.

§ 5º Os Sindicatos fundadores e os conveniados, estes pelo período de convênio, respondem, subsidiariamente, pelas obrigações do NINTER.

## **Capítulo VII GESTÃO FINANCEIRA**

Art. 31. Incumbe ao Conselho Tripartite estabelecer plano permanente de suprimento de caixa necessário à manutenção do NINTER.

Art. 31. Ao Conselho Tripartite incumbe eleger a forma de aplicação e investimento de numerários disponíveis, velando pela manutenção de seu valor real.

Art. 33. A situação financeira do NINTER será rigidamente controlada e contabilizada pelo diretor executivo, que dela, sempre, prestará contas na forma prevista no art. 8º, III, “o”, ou quando solicitado pelo Conselho Tripartite.

Parágrafo único. A falta de prestação de contas em conformidade com o presente Estatuto implicará a imediata contratação de auditoria externa para levantamento da situação financeira do NINTER, a expensas do responsável pelo descumprimento do dever de prestar contas, mediante solicitação de qualquer dos sindicatos integrantes do Núcleo, perante reunião específica do Conselho Tripartite.

Art. 34. Eventuais saldos negativos verificados em balancetes mensais do NINTER serão supridos com recursos a serem fornecidos pelos sindicatos signatários, no prazo de 5 dias contados da data da publicação do referido balancete em sessão do Conselho Tripartite.

Art. 35. Em caso de extinção do NINTER, seu patrimônio será revertido aos sindicatos fundadores na proporção da respectiva participação para a sua formação.

§ 1º A contribuição para custeio de despesas operacionais não será em hipótese alguma considerada para apuração da participação na formação do patrimônio do NINTER.

§ 2º No caso de algum dos sindicatos conveniados desvincular-se do NINTER, por qualquer motivo, a sua participação patrimonial ficará incorporada ao acervo do NINTER como pagamento de serviços prestados durante o convênio.

## **Capítulo VIII DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

Art. 36. O NINTER tem duração indeterminada e será extinto por decisão unânime dos sindicatos fundadores, que, para tanto, deverão estar autorizados pelas respectivas assembleias de classe, convocadas especificamente para esta finalidade.

Art. 37. A criação do NINTER e a aprovação do respectivo Estatuto foram determinadas pelas assembleias gerais das categorias representadas pelo Sindicato dos Trabalhadores..... e

Sindicato dos Empregadores..... realizadas, respectivamente, em data de \_\_/\_\_/\_\_ e \_\_/\_\_/\_\_, e pela Convenção Coletiva celebrada em \_\_/\_\_/\_\_, destinada a este fim, com transcrição deste Estatuto em seu inteiro teor.

Art. 38. Os casos omissos serão resolvidos pelo Conselho Tripartite.

Art. 39. O primeiro diretor executivo do NINTER e os demais membros de seus órgãos serão escolhidos pelo Conselho Tripartite, em reunião convocada para este fim, imediatamente após o registro deste Estatuto no órgão próprio.

Parágrafo único. O afastamento de um ou de todos os representantes sindicais indicados para atuar no NINTER em nome das categorias signatárias, ensejará a imediata indicação do substituto pela diretoria do respectivo sindicato ou pela diretoria empossada, em caso de sucessão decorrente de eleição sindical.

Art. 40 O coordenador de conciliação será nomeado pelo Conselho Tripartite na mesma sessão prevista no artigo anterior e cumprirá o disposto do art. 12, I, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, oferecendo proposta a ser apreciada em reunião extraordinária a ser convocada para este fim.

Art. 41. Os sindicatos signatários darão ampla divulgação da criação e da adesão ao NINTER, em todos os meios de comunicação disponíveis, a fim de que os trabalhadores e os empregadores tomem conhecimento dos princípios, objetivos e funcionamento do NINTER.

Cidade, data.

Ass.

Sindicato dos Trabalhadores...

Sindicato Patronal...

Assinatura de um advogado, com referência ao número de inscrição na OAB do Estado, para fins de registro.

## ANEXO J

### Convenção Coletiva de Trabalho Constitutiva do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de [...] <sup>883</sup>

**CONSIDERANDO** que o Sindicato de Trabalhadores... e Sindicato de Empregadores... e/ou Associações Patronais... aqui especificados, integram o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de ... - Ninter na qualidade de entidades Fundadoras ou Filiadas;

**CONSIDERANDO** que o Ninter é uma pessoa jurídica de Direito Coletivo, de caráter supra-sindical e composição paritária, que tem por objeto promover a cidadania, a cooperação e a solidariedade entre as categorias representantes das classes trabalhadora e empregadora a ele associadas, bem como a interação de todos os segmentos influentes nas relações de trabalho, além de estimular e preparar a negociação coletiva, prevenir e solucionar conflitos de menor complexidade oriundos das relações de trabalho através da institucionalização de mecanismos extrajudiciais (mediação e arbitragem voluntárias);

**CONSIDERANDO** a intenção das diversas categorias aqui representadas de transformar as cláusulas e normas inseridas no Estatuto do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de ... (anexo) em cláusulas coletivas extensivas e vigorantes em relação a todos os trabalhadores e empregadores integrantes das categorias representadas pelas entidades fundadoras ou filiadas ao Ninter;

**CONSIDERANDO** a necessidade de oferecer aos operadores do direito, incluído o Poder Judiciário, normas jurídicas adequadas à sustentação e à garantia de eficácia dos atos jurídicos praticados perante o Ninter;

**CONSIDERANDO** a união das categorias que perfilham os Estatutos do Ninter em torno dos princípios, fundamentos e objetivos constantes do mesmo e a conjugação de esforços comuns para o alcance de sua finalidade;

**CONSIDERANDO** as prerrogativas sindicais asseguradas no art. 7º, XXVI, da Constituição Federal;

**RESOLVEM** as entidades signatárias aqui identificadas celebrar a presente CONVENÇÃO COLETIVA em relação à matéria abaixo disciplinada e que vigorará no âmbito das respectivas categorias após cumpridas as formalidades legais, nos seguintes termos:

#### CLÁUSULA PRIMEIRA:

As entidades signatárias ratificam através da presente CONVENÇÃO COLETIVA a criação do NÚCLEO INTERSINDICAL DE CONCILIAÇÃO TRABALHISTA DE ... - Ninter, registrado no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas da Comarca de... sob o registro de número ....

---

<sup>883</sup> É possível a constituição do Ninter por via de Acordo Coletivo de Trabalho, que admite a criação do Ninter através de ACT firmado por uma única empresa, por diversas empresas ou mesmo por associações patronais representativas dos empregadores interessados, não organizados em sindicatos. Nesta última hipótese recomenda-se que o referido acordo seja firmado por todas as empresas a serem por ele abrangidas, evitando-se assim discussões meramente acadêmicas sobre se aquelas associações teriam, ou não, legitimidade para firmar acordos coletivos de trabalho. [VASCONCELOS, *Núcleos intersindicais de...*, 1999, p. 442.]

#### CLÁUSULA SEGUNDA:

O Estatuto do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de ... (em anexo) integra a presente convenção coletiva, com todas as cláusulas e normas nele inseridas e posteriores alterações, que, por consequência e decisão dos Sindicatos signatários deste instrumento coletivo, terão eficácia de norma coletiva relativamente a todos os integrantes das categorias por eles representados.

#### CLÁUSULA TERCEIRA:

As deliberações do Conselho Tripartite, no âmbito e nos limites de sua competência estatutária, quando efetivadas através de Ato Normativo Interno (ANI) previsto no Estatuto, terão os efeitos mencionados na cláusula anterior, quando o mesmo contiver cláusula explicitada nos seguintes termos: “O presente Ato Normativo Interno terá eficácia de Norma Coletiva”.

#### *Parágrafo único.*

O referido Ato Normativo Interno terá eficácia de norma coletiva regulamentadora das relações de trabalho celebradas pelos trabalhadores e empregadores representados pelos sindicatos signatários, desde a data de sua edição, devendo porém ser formalmente ratificado através de cláusula coletiva específica inserida na respectiva Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho, na data-base imediatamente posterior, sob pena de revogação tácita a partir da referida data-base.

#### CLÁUSULA QUARTA:

Os integrantes das categorias representadas pelos signatários da presente Convenção Coletiva, bem como os referidos sindicatos, deverão submeter, obrigatoriamente, a tentativa de solução extrajudicial, perante o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, quaisquer litígios trabalhistas, individuais (junto à Seção Intersindical de Conciliação) ou coletivos (junto ao Conselho Tripartite) antes de qualquer ação trabalhista.

#### CLÁUSULA QUINTA:

A presente Convenção Coletiva vigorará por tempo indeterminado, ou seja, enquanto existir o Ninter em relação às categorias signatárias dos respectivos estatutos.

#### CLÁUSULA SEXTA:

A presente Convenção Coletiva poderá ser alterada a qualquer tempo, desde que procedidas as formalidades legais e o respectivo depósito junto ao Ministério do Trabalho, salvo para extinguir o Núcleo Intersindical, ato que deverá obedecer ao previsto nos respectivos estatutos.

Cidade, data.

Ass. Sindicato dos Trabalhadores

Sindicato dos Empregadores.

## ANEXO L

### Relatório do Fórum Nacional do Trabalho – Conferência Estadual de Minas Gerais

#### *Relatório do grupo temático “Sistema de Composição de Conflitos”*

Tema: NÚCLEO INTERSINDICAL DE CONCILIAÇÃO TRABALHISTA – NINTER

CONSENSO (sem manifestações em contrário):

1) Regulamentar, por lei, o instituto NINTER – Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista. JUSTIFICATIVA: O Grupo de Trabalho concluiu pela necessidade de regulamentação do NINTER - Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista. A proposta de regulamentação do NINTER consta do “*Projeto de Lei que dispõe sobre os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, institui o sistema NINTER-CENEAR e dá outras providências*”, publicado pela Fundação Centro Nacional de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações de Trabalho e da Cidadania - Fundação Cenear, correspondente à publicação “Número 5” da “Série NINTER”. Esta proposta encerra, primeiro um objetivo pedagógico e, segundo, um caráter de aprimoramento do sistema. O grupo reconheceu que o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista é, efetivamente, distinto e mais abrangente que a Comissão de Conciliação Prévia e, por isto mesmo, deve ser tratado como verdadeiro sistema de organização intercategoriais das relações de trabalho, à disposição dos segmentos cujas relações intersindicais, por seu grau de evolução e desenvolvimento, comportem ou reclamem ampliação do respectivo leque de atuação para além da tentativa da conciliação prévia. As suas características relevantes voltadas para a interação entre as instituições do trabalho, para a dinamização e aprofundamento da negociação coletiva, para a prevenção dos conflitos individuais e coletivos do trabalho, para a paulatina introdução dos meios alternativos de resolução dos conflitos no âmbito trabalhista, dentre outras, justificam uma regulamentação específica por meio de uma legislação própria, com vistas ao estabelecimento da estrutura básica, dos princípios e critérios norteadores do sistema de modo a conferir-lhe, na ordem jurídica, a identidade construída como fato social com identidade própria. Além disto, no plano específico da resolução dos conflitos o citado Projeto reproduz, na lei, a essência do instituto tal como concebido em 1994 (quitação específica; exclusão de controvérsias relativas à qualificação jurídica de relação de trabalho, justa causa e estabilidade quando a conciliação não for favorável ao trabalhador; gratuidade da utilização dos serviços do Núcleo para o trabalhador; exclusividade das entidades sindicais na instituição de meios alternativos de resolução de conflitos trabalhistas por intermédio dos Núcleos Intersindicais; institucionalização e adequação dos meios alternativos de solução dos conflitos à

legislação trabalhista) e torna-o mais adequado aos princípios e normas do direito do trabalho.

2) endosso ao conteúdo do projeto apresentado pela Fundação CENEAR, intitulado “Projeto de Lei que dispõe sobre os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, institui o sistema NINTER-CENEAR e dá outras providências”, publicado pela Fundação Centro Nacional de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações de Trabalho e da Cidadania - Fundação Cenear, correspondente à publicação “Número 5” da “Série NINTER”, mediante o reconhecimento de que atende às proposições mencionadas no item 1), acima.

3) qualquer proposta de regulamentação do NINTER deverá observar as seguintes diretrizes:

- a) o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista (art. 625-H, CLT) não terá finalidade lucrativa, constituir-se-á como as demais pessoas jurídicas de direito privado e terá por fundamento: I) a organização democrática das relações de trabalho e o diálogo social fundados na participação, na governança compartilhada e na subsidiariedade; II) o tripartismo local; III) a autonomia e a negociação coletivas; IV) a adequação da organização do trabalho às particularidades regionais, locais e de cada setor de atividade.
- b) o NINTER dedicar-se-á à organização de subsistemas organizativos das relações de trabalho na respectiva área de atuação.
- c) são informativos do sistema do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista os princípios da paridade, da legalidade, do diálogo, da negociação e boa-fé.
- d) o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista se sujeita à legislação aplicável às demais pessoas jurídicas de direito privado e à fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério Público do Trabalho, que, sem prejuízo de suas atribuições legais, poderão propor à deliberação do Conselho Tripartite a instauração de sindicância interna para a apuração de irregularidades de que tenha conhecimento, podendo a comissão responsável pelo procedimento investigatório, mediante autorização do Conselho Tripartite, ser composta e presidida pela autoridade proponente.
- e) a Convenção Coletiva de Trabalho constitutiva do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, destinada, exclusivamente, à aprovação do respectivo estatuto, terá período de vigência indeterminado e poderá ser celebrada em caráter extraordinário, independentemente da data-base.
- f) constituem objetivos do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista: I) promover a aproximação, o diálogo e a interação entre as entidades sindicais e as instituições e autoridades do trabalho, com vistas à comunhão de esforços na compreensão e na busca de solução para as questões trabalhistas setoriais ou locais, e, resguardada a autonomia e as prerrogativas institucionais dos agentes sociais envolvidos, buscar a harmonia, a coerência e a integração de ações cooperativas e interinstitucionais; II) promover a participação das entidades sindicais nas ações do poder público e na organização setorial, regional ou local, das relações de trabalho segundo os

princípios democráticos da governança compartilhada e da subsidiariedade; III) congregar esforços das entidades sindicais dos trabalhadores e empregadores em torno de objetivos que, mediante negociação coletiva, sejam reconhecidos como de interesse comum; IV) dinamizar, aprofundar, desburocratizar e tornar efetiva e permanente a negociação coletiva entre as entidades sindicais signatárias; V) introduzir, mediante o patrocínio das entidades sindicais, a cultura da resolução extrajudicial dos conflitos trabalhistas e da preservação da justiça estatal para atuação nas questões insuscetíveis aos métodos alternativos em razão de sua complexidade, do elevado grau de litigiosidade ou de sua relevância jurídica e social, a partir da tentativa da conciliação prévia e numa perspectiva evolutiva para a mediação e para a arbitragem voluntárias, sempre com observância dos princípios tutelares da indisponibilidade e irrenunciabilidade dos direitos do trabalhador.

- g) integrarão a estrutura do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, com as atribuições previstas no estatuto, os seguintes órgãos: I) um Conselho Tripartite; II) uma Seção Intersindical de Conciliação; III) um Conselho de Arbitragem.
- h) o Conselho Tripartite será o órgão máximo do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, com funcionamento regido pelo estatuto, no qual se institucionaliza uma instância: de negociação permanente entre as entidades sindicais fundadoras da instituição; de deliberação máxima acerca de matérias relativas ao funcionamento do NINTER; e de interação, diálogo entre as entidades sindicais e as instituições e/ou autoridades do trabalho, cuja atuação se dê ou repercute no âmbito das relações de trabalho abrangidas pelas entidades sindicais fundadoras.
- i) a negociação coletiva poderá, a qualquer tempo e independentemente da data-base, ser instaurada junto ao Conselho Tripartite do NINTER, mediante proposta de qualquer uma das entidades sindicais signatárias, que indicará a matéria a ser posta em pauta.
- j) a Seção Intersindical de Conciliação Trabalhista será composta por conciliadores indicados pelas entidades sindicais signatárias, segundo o critério da paridade, competindo-lhe: I) prevenir e conciliar conflitos entre empregado e empregador na vigência do contrato de trabalho ou após seu término; II) proceder à tentativa de conciliação prévia, nos termos da Lei nº 9.958/2000.
- l) a quitação formalizada no NINTER somente produzirá efeito quanto às parcelas conciliadas e descritas no termo de conciliação, desde que discriminados os respectivos valores.
- m) o NINTER assegurará o cumprimento das regras pertinentes às contribuições previdenciárias e ao FGTS incidentes sobre as parcelas e valores objeto da conciliação ou do acerto extrajudicial.
- n) é anulável a renúncia a parcela ou a direito incontroverso decorrente de conciliação ou acerto realizados por intermédio de Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista.
- o) não se sujeitam à atuação do NINTER as controvérsias que tenham por objeto: I) a qualificação jurídica da relação de trabalho controvertida, salvo

quando reconhecido o vínculo empregatício; II) dispensa por justa causa, salvo se convertida em dispensa injusta; III) a estabilidade no emprego, salvo quando reconhecida pelo empregador; IV) outras matérias ressalvadas no estatuto.

- p) é vedada a cobrança de quaisquer taxas ou comissões do trabalhador pela utilização de quaisquer serviços prestados pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista.
- q) as Comissões de Conciliação Prévia poderão converter-se em Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, desde que observados os princípios, regras e formalidades previstos para o Núcleo.
- r) competirá às Varas do Trabalho conhecer e julgar os litígios concernentes à constituição, ao funcionamento, à interpretação e aplicação dos estatutos dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista; bem como à nulidade do procedimento e da sentença arbitral, salvo quanto a matéria da competência originária dos Tribunais do Trabalho.

#### **Síntese Esquemática do Anteprojeto de Lei Aprovado no Forum Nacional do Trabalho –**

##### **Conferência Estadual de Minas Gerais:**

- estabelece normas meramente dispositivas e diretivas, salvo aquelas essenciais à caracterização do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista e à preservação dos direitos indisponíveis e irrenunciáveis do trabalhador e demais princípios inderrogáveis da autonomia pública;
- dita os elementos essenciais caracterizadores do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista ressaltando-lhe o caráter institucional e personalidade jurídica própria, seus fundamentos, princípios, objetivos, estrutura orgânica e competências;
- traduz sob o ponto de vista pragmático o princípio central do tripartismo local ou de base, explicitando a função dos Conselhos Tripartites, especialmente, como espaço de diálogo e aproximação entre os sindicatos e as instituições e autoridades do trabalho, mediante a definição de competências e procedimentos essenciais a fim de resguardar os limites e prerrogativas da autonomia coletiva (sindicatos) e da autonomia pública (instituições do trabalho);
- estabelece os procedimentos e diretrizes para o alcance do objetivo de aprofundar, agilizar, desburocratizar e tornar permanente a negociação coletiva entre os sindicatos signatários ;
- institui mecanismos destinadas a fomentar a negociação coletiva no sentido da adequação do sistema geral de organização do trabalho às particularidades de cada setor de atividade; regulamenta e compatibiliza os meios alternativos de solução dos conflitos com a legislação trabalhista ao mesmo tempo que cria o arcabouço institucional para o avanço dos

sindicatos na prestação de tais serviços estabelecendo formas e perspectivas de evolução para a mediação e arbitragem voluntárias, além da tentativa prévia de conciliação, harmonizando-as com os princípios e regras de proteção aos direitos indisponíveis do trabalhador;

- estabelece a negociação coletiva e os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como a via de ingresso dos mecanismos alternativos de resolução dos conflitos no campo das relações de trabalho (mediação e arbitragem) a fim de assegurar o controle, o patrocínio e a supervisão dos sindicatos, com o que se busca também o seu fortalecimento e a ampliação seu campo de atuação, de legitimação, de representatividade no âmbito de atuação de tais instituições;
- recebe as regras e os procedimentos dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista concernentes à tentativa de conciliação prévia, tais como, a gratuidade para o trabalhador e a quitação restritas aos direitos conciliados.
- dá elementos para a definição da natureza e finalidade da participação das autoridades no trabalho nas sessões do Conselho Tripartite;
- estabelece as funções preventivas, conciliatórias e cooperativas na assistência rescisórias por parte da Seção Intersindical de Conciliação e dos conciliadores, bem como estabelece os limites e o alcance da conciliação prévia;
- institui o ato atestatório do cumprimento de obrigação trabalhista em procedimento de revisão de contrato de trabalho extinto;
- institui a possibilidade da mediação incidental nos procedimentos da tentativa conciliatória;
- estabelece as condições de validade da quitação;
- institucionaliza a arbitragem voluntária nos termos do art. 114, § 2º, da Constituição Federal estendendo-a aos dissídios intersindicais e individuais, com a proibição da arbitragem por equidade e a outorga da escolha dos árbitros e mediadores pelos sindicatos signatários;
- prevê a possibilidade dos convênios com instituições de mediação e arbitragem nos termos que menciona;
- proíbe a cobrança de quaisquer valores sob qualquer título dos trabalhadores pelos serviços prestados pelos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista;
- estabelece restrições à competência dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista de acordo com a natureza dos conflitos;
- restringe o exercício de funções remuneradas pelo *staff* dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, vedando-as aos dirigentes ou representantes sindicais que atuam perante a instituição;
- proíbe a auferição de lucros pelos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista ;

- define a competência das Varas do Trabalho quanto a matérias relacionadas aos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista;
- institui o Sistema Ninter-Cenear e outras providências em disposições finais e transitórias.

## ANEXO M

## QUADRO 5

## Ciclo de iniciação científica do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho – PRUNART-UNIT

ATIVIDADE	CARGA HORÁRIA
<b>1. Curso de iniciação científica PRUNART</b>	<b>15 horas</b>
2. Elaboração de um projeto de iniciação científica	10 horas
3. Execução de projeto de iniciação científica e relatório final	50 horas
4. Publicação de artigo no “Caderno de Iniciação Científica PRUNART” (virtual) acerca de tema pertinente às áreas de abrangência do PRUNART ou correlatas	20 horas (p/artigo até o máximo de 60 horas)
5. Projeto de monografia PRUNART válido como monografia de final de curso	15 horas
<b>6. Monografia – Relatório final</b>	<b>30 horas</b>
7. Grupo de estudos do “Sistema NINTER-CENEAR”	40 horas (p/semestre)
8. Grupo de Estudos dos “Métodos alternativos de solução dos conflitos sociais: com ênfase para os conflitos laborais sob a perspectiva dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista: conciliação, mediação e arbitragem”	40 horas (p/semestre)
9. Estágio junto a Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista apoiados pelo PRUNART (em atividade no Campus Araguari e fase de definição no Campus Uberlândia)	100 horas (3 semestres)
10. Participação e colaboração na “Semana Trabalho & Cidadania” (pendente de programação) ou outros eventos	30 horas
<b>TOTAL</b>	<b>350 horas</b>

**Obs.:** Ao ingressar no *PRUNART-UNIT* o aluno pesquisador fará a opção pelas atividades de seu interesse juntamente com a Coordenação do PRUNART, em relação às quais firmará Termo de Compromisso.

**FONTE:** VASCONCELOS, Antônio Gomes de. Manual do Programa Universitário de Apoio as Relações de Trabalho - Sistema NINTER-CENEAR. Uberlândia: UNIT, 2001, *passim*.

## ANEXO N

### **Conclusões do I Encontro de Patrocínio para Modernização das Relações de Trabalho<sup>884</sup>**

A aprovação da conclusões do evento, mais que o coroamento do seu êxito, converteu-se em grande contributo à consciência dos problemas locais e dos rumos a serem seguidos pelo Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio:

- 1ª) A legislação e modos de solução de conflitos trabalhistas atuais não atendem satisfatoriamente aos interesses dos trabalhadores, empregadores e do próprio Estado.
- 2ª) Deve ser estimulada a atual tendência à descentralização e desmonopolização dos mecanismos de solução dos conflitos sociais, incluídos os trabalhistas.
- 3ª) Aos sindicatos incumbe o papel proeminente na administração de mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos trabalhistas de menor complexidade e modesto valor econômico.
- 4ª) É constitucional e legal a instituição de pessoa jurídica de caráter supra-sindical e privado, por sindicatos, com os fundamentos e objetivos insertos nos arts. 2º e 3º do Estatuto-referência, publicado no livro Sindicatos na Administração da Justiça (VASCONCELOS, Antônio Gomes. Belo Horizonte, Del Rey, 1995, p. 177-195).
- 5ª) Admite-se a atuação tripartite no Núcleo – interação entre trabalhadores, empregadores e Poder Judiciário Trabalhista – reservando-se aos juízes o papel exclusivo de dialogar, orientar e atuar como catalisador da aproximação dos sindicatos de classe, estimulando-os à criação de mecanismos extrajudiciais de litígios trabalhistas menos complexos e de pequeno valor.
- 6ª) O Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista Rural de Patrocínio, com os fundamentos, objetivos e propostas preconizadas no Estatuto-referência, a ser adotado pelos sindicatos signatários, via convenção coletiva, é prática que deverá ser estimulada.
- 7ª) Ao Núcleo Intersindical serão submetidos os conflitos individuais de pequeno valor econômico e de menor complexidade fática ou jurídica, como fixado no Estatuto-referência.
- 8ª) Os juízes do trabalho poderão atuar extrajudicialmente, dialogando, colaborando e propondo aos sindicatos a transformação das relações de trabalho e do modo de solução de seus conflitos.
- 9ª) A conveniência ou não da manutenção do Conselho de Arbitragem (arts. 16 a 20, Estatuto-referência) no Núcleo será objeto de deliberação dos próprios sindicatos signatários por ocasião da instituição do respectivo Núcleo.

---

<sup>884</sup> As conclusões aprovadas pelo plenário do I Encontro de Patrocínio para Modernização das Relações de Trabalho, em 02.04.95, para divulgação.

- 10<sup>a</sup>) Recomenda-se às federações e/ou confederações sindicais, bem assim aos órgãos representativos dos magistrados trabalhistas, a iniciação de entendimentos com vistas a um acompanhamento da criação de futuros núcleos intersindicais em outras localidades.

### **Conclusões do II Seminário de Patrocínio para Transformação das Relações de Trabalho<sup>885</sup>**

As conclusões resultantes dos debates entre os conferencistas, os palestrantes e os palestristas sintetizam-se no documento *Transformação das Relações de Trabalho*, aprovado em plenário do II Seminário de Patrocínio, com o seguinte teor:

1. O exacerbado intervencionismo estatal nas relações de trabalho tem sido grande empecilho ao exercício da autonomia coletiva e à adoção de soluções extrajudiciais de conflitos.
2. É necessária a adoção de uma política de fortalecimento do sindicalismo brasileiro, com vistas ao aprimoramento do exercício da autonomia coletiva.
3. O princípio da autonomia coletiva tal como consagrado na Constituição Federal (art. 7º, XXVI) confere aos sindicatos competência normativa para criar, modificar ou extinguir direitos trabalhistas, desde que respeitados os limites e extensão dessa mesma autonomia, constitucionalmente estabelecidos.
4. O princípio da autonomia coletiva tal como consagrado na Constituição Federal (art. 7º, XXVI) confere aos sindicatos competência normativa para estabelecer procedimentos coletivos para solução dos conflitos trabalhistas (individuais ou coletivos), pela mediação ou arbitragem voluntária, desde que, neste caso, seja sempre resguardada a manifestação válida da vontade individual das partes e a constitucionalidade do procedimento adotado.
5. Deve ser incentivado o exercício da autonomia coletiva tanto no campo da regulação das relações de trabalho como no campo dos procedimentos extrajudiciais de solução dos conflitos individuais e coletivos do trabalho. Tal medida supletiva contribuirá para a construção de uma ordem jurídica justa e para a ampliação da política de acesso à Justiça.
6. A sujeição do exercício do direito de ação à prévia tentativa de solução extrajudicial do conflito, através de norma coletiva, não constitui ofensa ao direito constitucional de ação e está amparada pela ordem jurídica em vigor.
7. As propostas normativas provenientes dos debates travados no Núcleo Intersindical são fonte material do Direito do Trabalho que deverão ser priorizadas pelas fontes formais desse mesmo direito – seja a lei (sentido amplo) ou outras fontes autônomas (ex. convenções coletivas) admitidas pela ordem jurídica.
8. Cabe à Junta de Conciliação e Julgamento (Vara do Trabalho) e o Núcleo Intersindical agir de forma integrada, de modo a se estabelecer a harmonia entre os procedimentos judiciais e extrajudiciais, bem como a valorização do

---

<sup>885</sup> As conclusões aprovadas pelo plenário do I Encontro de Patrocínio para Modernização das Relações de Trabalho, em abr/97, para divulgação.

princípio da autonomia coletiva. Objetivo este que será alcançado através do diálogo permanente entre trabalhadores, empregadores e juízes do trabalho.

9. Admite-se a execução de título extrajudicial firmado segundo os princípios estabelecidos nos Estatutos dos Núcleos Intersindicais, bem como da sentença arbitral, desde que observadas as formalidades legais e convencionais (negociação coletiva) pertinentes à matéria.
10. A aplicação e a interpretação das leis e de qualquer outra fonte de direito por parte dos profissionais e operadores do direito (juízes, advogados, agentes de fiscalização, etc.) encerram uma dimensão social, devendo, portanto, ser exercidas na perspectiva do interesse maior da sociedade como um todo renegando-se a sobreposição de interesses corporativos sobre os da coletividade.
11. A Fundação Centro Mineiro de Estudos e Aperfeiçoamento das Relações de Trabalho e da Cidadania, em face dos seus objetivos, é importante veículo de assessoramento às atividades dos Núcleos Intersindicais, devendo ser incentivada a celebração de Convênios entre ela e estabelecimentos de ensino jurídico superior, com vistas à realização de ações objetivando estudar, pesquisar e divulgar as atividades dos referidos Núcleos.
12. Os estudos, conclusões e propostas resultantes das atividades da Fundação e seus convênios poderão servir de subsídios para as negociações coletivas e a formulação de propostas legislativas. (abr/1997).