

Minuta sem Revisão 30/09/2018

Uma trajetória à pluralidade sindical

José Pastore

No Brasil, com mais de 17 mil sindicatos, poucos são realmente representativos e considerados de utilidade pelos seus representados. A razão da baixa representatividade sempre foi atribuída à obrigatoriedade de pagamento da contribuição sindical para filiados e não filiados e ao monopólio de criação e atuação dos sindicatos.

A obrigatoriedade de pagamento da contribuição sindical foi eliminada pela Lei 13.467/2017 e reiterada pelo Supremo Tribunal federal. Mas, o monopólio sindical continuou por força a Constituição Federal que diz:

Art. 8º Inciso II: É vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de *categoria* profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não poder ser inferior à *área de um município*.

Esse quadro difere bastante da situação encontrada nos países avançados e muitos outros onde empregados e empregadores têm liberdade total de criar sindicatos como preconiza a Convenção 87 da OIT, ratificada por 155 países, mas não pelo Brasil:

Art. 2º - Trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão o direito de constituir, sem prévia autorização, organizações de sua própria escolha e, sob a única condição de observar seus estatutos, a elas se filiarem.

Como se vê, a criação e atuação de sindicatos com base na referida Convenção não estão atrelados aos conceitos de *categoria* e *base territorial*. Teoricamente, os empregados de uma empresa ou um grupo de empregadores podem se filiar a qualquer sindicato que, na sua opinião, o mesmo exerce legítima e eficazmente a sua função na defesa de seus interesses.

Os representados podem se filiar a mais de um sindicato assim como a mais de uma federação, confederação ou central sindical de sua escolha, quando reconhecem nessas entidades uma clara utilidade para defender seus interesses. Isso poderia ensejar a criação de muitos sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais – o que não ocorre porque a contribuição sindical é individual e voluntária. Poucos são os interessados a se filiarem e pagarem muitas organizações sindicais – custa caro. Não se

sustenta a tese segundo a qual a pluralidade provoca a multiplicação, a fragilização e o enfraquecimento das organizações sindicais. No Brasil, apesar da unicidade sindical, há uma enorme fragmentação dos sindicatos que são criados por força do fracionamento – muitas vezes artificial - das categorias econômicas e profissionais. Por esse caminho foram criadas categorias ou subcategorias ecléticas, similares ou conexas para justificar a instalação de organizações sindicais cujo principal objetivo era o de captar a contribuição sindical obrigatória.

No campo da contribuição sindical, a interpretação do Comitê de Liberdade Sindical da OIT estabelece que:

“Quando uma legislação aceita cláusulas como a dedução de contribuições sindicais de não-filiados que se beneficiam da negociação coletiva, estas cláusulas só devem se tornar efetivas por meio das convenções coletivas” (OIT, Liberdade Sindical, Genebra, 1997, p. 74).

“A questão do desconto de contribuições sindicais pelos empregadores e seu repasse para os sindicatos deve ser resolvida pela negociação coletiva entre empregadores e sindicatos em geral, sem obstáculos de natureza legislativa” (idem, p. 74).

“As convenções coletivas devem poder prever um sistema de dedução das contribuições sindicais sem ingerência por parte das autoridades” (idem, p. 74).

Até onde vai a liberdade assegurada pela Convenção 87? Teoricamente empregados e empregadores podem criar entidades atomizadas que envolvem profissões e ramos diversos assim como podem criar organizações agrupadas e que reúnem profissões e ramos diversos. Assim, podem existir mais de um sindicato em uma mesma empresa. Da mesma forma, podem existir um sindicato que agrupa várias profissões. Por exemplo, em um banco, podem existir vários sindicatos que representam os que trabalham em banco (sindicatos de caixas, de contadores, de tesoureiros, etc.). Ao mesmo tempo, pode existir um sindicato que agrupa todos os profissionais que trabalham nos e para os bancos (caixas, contadores, tesoureiros, agentes seguros, transportadores de valores, faxineiros, etc.). Isso tem importantes implicações para a negociação coletiva.

Como se vê, as consequências da eliminação dos conceitos de categoria e base territorial não são nada triviais. O empregador pergunta: com quem vou negociar? O que faço quando se apresentam 2-3 sindicatos para negociar? Os empregados filiados a diversos

sindicatos perguntam: quem vai representar nossos interesses? E quando um não concorda com a proposta e o outro concorda?

É verdade que nos dias atuais, as empresas brasileiras já convivem com vários sindicatos laborais das categorias diferenciadas (médicos, engenheiros, secretárias, etc.). Mas, persistem os conceitos de categoria e base territorial (para se referir à atividade preponderante) e a filiação da maioria dos empregados daquela categoria profissional.

Como se vê, a eliminação dos conceitos de categoria e base territorial exige providencias para disciplinar a negociação coletiva. Nos países signatários da Convenção 87 da OIT, onde há poucos sindicatos, a negociação coletiva é realizada pelos mais representativos dos lados laboral e empresarial. Para tanto, tais países definem critérios para saber quais são os mais representativos. Em outras palavras, a representatividade é aferida por critérios objetivos que foram estabelecidos ao longo do tempo com base em lei ou em regras estabelecidas em negociações nacionais ou pactos sociais.

Na França, por exemplo, a lei usa como critérios o número de filiados efetivos (pagantes) do sindicato; o volume de contribuições; a experiência em negociações anteriores; a independência do sindicato e outros. Na Alemanha, as regras de representatividade foram estabelecidas em negociações setoriais e nacionais antigas e que podem se modificar, ano a ano, havendo necessidade. Na Irlanda, a representatividade é definida em assembleias especiais para definir quem representa quem em determinada negociação coletiva. Torna-se representativa a organização que obtiver a maioria dos votos. Nos Estados Unidos, a representatividade dos grandes sindicatos (montadoras de veículos, professores, caminhoneiros, portuários, etc.) a representatividade é definida de baixo para cima, a saber: nas empresas, os empregados fazem campanhas para criar um sindicato laboral; ao mesmo tempo, os empregadores fazem campanhas para não se criar esse sindicato. Vence a idéia que contar com a maioria dos votos dos empregados. O sindicato criado em uma escola, por exemplo, se quiser, pode filiar-se a organizações maiores como, por exemplo, a dos professores.

O Comitê de Liberdade Sindical não se põe que tais critérios constem de legislação, desde que eles sejam definidos livre e precisamente pelas organizações que representam os empregados e empregadores. Isso está expresso nas interpretações do Comitê de Liberdade Sindical, inclusive na de 2018 (ILO, Freedom of association, Geneva, 2018, p. 98).

Uma vez constatado que determinado sindicato laboral (ou mais de um) é representativo e que representa a maioria dos empregados de uma empresa, ramo de atividade ou setor econômico, compete aos empregadores simplesmente aceitar o mesmo para assuntos de negociação coletiva.

No Brasil, o Fórum Nacional do Trabalho (2003-04) optou por definir os critérios de representatividade em um projeto de lei, dando ao Ministério do Trabalho o poder para sancionar ou não a referida representatividade. Várias outras regras foram incluídas nesse projeto de lei (anexo). Para o caso da existência de dois ou três sindicatos para a mesma empresa, ramo de atividade ou setor econômico, haveria a obrigatoriedade dos mesmos organizarem uma comissão com representantes legítimos com a incumbência de realizar a negociação coletiva.

Neste ponto vale adicionar que a existência de uma lei que regula a negociação coletiva e outros assuntos no campo das relações do trabalho não infringe o princípio da liberdade sindical desde que preserve os direitos dos trabalhadores. Assim foi a interpretação do Comitê de Liberdade Sindical da OIT ao dizer:

“O Comitê não considera que a existência de uma legislação sindical constitua em si uma violação dos direitos sindicais. [Mas] nenhuma lei pode reduzir os direitos dos trabalhadores definidos no contexto dos princípios da liberdade sindical. [Por isso], prescrições legislativas excessivamente detalhadas e estritas na matéria podem restringir, na prática, a criação e o desenvolvimento de organizações sindicais” (Idem, p. 75) .

Da mesma forma, o Comitê se manifesta: “A enumeração na legislação dos itens que devem figurar nos estatutos não constitui por si mesma uma violação do direito das organizações sindicais de elaborarem livremente seus regulamentos internos” [mas] “uma enumeração excessivamente longa e minuciosa pode, na prática inibir a criação e desenvolvimento das organizações (idem, p. 77).

Como se vê, o Comitê de Liberdade Sindical prega o bom senso no uso da Convenção 87. No mesmo sentido diz:

“O fato de um governo regulamentar rigidamente as eleições sindicais pode constituir uma limitação do direito dos sindicatos de eleger livremente seus próprios representantes. Todavia, as leis que regulamentam a frequência das eleições e estabelecem uma duração máxima para os mandatos dos órgãos de direção não afetam os princípios da liberdade sindical” (idem, p. 82). Ao mesmo tempo, o Comitê recomenda

“deixar para os próprios sindicatos definir a duração dos mandatos sindicais” (idem 1. 82).

É interessante a opinião do Comitê sobre o processo eleitoral: “A imposição, por via legislativa, do voto direto, secreto e universal para eleger dirigentes sindicais, não levanta problemas de conformidade com os princípios da liberdade sindical” (idem, p. 82).

A pluralidade sindical pode abranger todos os níveis da estrutura sindical ou apenas um nível. Ou seja, determinada estrutura sindical pode admitir pluralidade sindical apenas na base, ou seja, nos sindicatos de profissão, de empresa ou de grupos de empresas, mantendo todos eles filiados a apenas uma federação, confederação ou central sindical. Mas, a Convenção 87 da OIT enfatiza que esse desenho não pode ser determinado por lei e sim apenas pela vontade dos representados. É possível também o desenho inverso no qual os empregados de uma empresa criam um sindicato próprio e definem este como único negociador. Na prática, instala-se aí a unicidade sindical, mas não por lei e sim por decisão livre dos empregados.

Apesar da solidez das regras estabelecidas para a prática da pluralidade sindical nos países avançados, há questões bastante espinhosas que volta e meia surgem no meio do caminho. Por exemplo, quando um sindicato pleiteia a representatividade em um ambiente onde já existe um sindicato representativo, o que fazer? Ou quando um sindicato representativo perde a confiança dos seus representados, como proceder? Ou o que fazer com um sindicato representativo quando perde a representatividade?

Tais problemas ocorrem no mundo da pluralidade, mas a sua solução é sempre encontrada exclusivamente pelas partes representadas com base nas regras estabelecidas em seus estatutos. Contraria a Convenção 87 toda e qualquer decisão que seja tomada com base em lei. Se o impasse for para a arbitragem ou para a Justiça, a decisão tem de se basear nos termos dos estatutos das organizações sindicais.

A OIT mantém em atividade o Comitê de Liberdade Sindical que examina e se manifesta sobre reclamações de eventuais violações da Convenção 87 e outras. A sua manifestação é publicada periodicamente em livro e, a depender do caso, o assunto é encaminhado para a Comissão de Normas daquele entidade para providências junto ao país onde ocorrem eventuais violações da referida Convenção. A leitura dessas

manifestações é instrutiva porque revela muitas controvérsias que ainda persistem sobre a pluralidade sindical. Exemplos:

Aparentemente, a OIT admite até mesmo a organização de sindicatos de autônomos quando diz: “O critério para definir as pessoas amparadas pelo direito de criar sindicatos não se funda na existência de vínculo de trabalho com um empregador” OIT, *Liberdade Sindical*, Genebra, 1997, p. 51).

O mesmo pode ocorrer com pessoas que trabalham para vários empregadores: “Exigir, para a formação de um sindicato, que os trabalhadores trabalhem para um único empregador viola os princípios da liberdade sindical” (Idem, p. 53).

“Os Estados Membros da OIT estão livres para estabelecer em sua legislação as formalidades que lhes pareçam próprias para assegurar o funcionamento (não a criação) das organizações profissionais” (idem p. 54). “Tais leis, entretanto, não podem ser entraves para a criação dos sindicatos” (idem, p. 54).

“Quando a lei concede às autoridades competentes faculdades mais ou menos discricionárias para decidir se a organização preenche os requisitos para seu registro, isso viola a Convenção 87 porque equivale a uma prévia autorização” (idem p. 56).

“Deve ser abolida a obrigação imposta às organizações sindicais de obter consentimento de uma central sindical para serem registradas” (idem, p. 57).

“... é conveniente definir claramente, na legislação, as condições precisas que os sindicatos devem preencher para poder serem registrados.. o que permite à autoridade negar ou anular o registro (idem p. 58).

Dentre os princípios aprovados pelo Comitê de Liberdade Sindical há um que parece ter sido acrescentado para cobrir a situação do Brasil, dizendo:

“Disposições de uma constituição nacional relativas à proibição de se criarem mais de um sindicato por categoria profissional ou econômica, qualquer que seja o grau da organização, numa determinada base territorial, que não poderá ser inferior à área de um município, não estão de conformidade com os princípios da liberdade sindical” (idem, p. 62). Esta decisão vem se repetindo ano a ano nas publicações do Comitê de Liberdade Sindical. Ver por exemplo, ILO, *Freedom of Association*, Geneva, 2018, p. 88).

A Convenção 87 admite a fragmentação que pode chegar às profissões ou outras agregações. O Comitê de Liberdade Sindical interpreta que “o direito dos trabalhadores

de constituir as organizações que julguem convenientes implica, especialmente, a real possibilidade de criarem mais de uma organização por empresa” (idem, 1997, p. 62).

Mais severa ainda é advertência que diz: “Disposições que prescrevem um só sindicato por empresa, ofício ou profissão são incompatíveis com o artigo 2º da Convenção 87” (idem p. 62).

“A concessão de direitos exclusivos à organização mais representativa não deve significar a proibição da existência de outros sindicatos a que alguns trabalhadores interessados desejam se filiar. As organizações minoritárias devem ser autorizadas a exercer suas atividades e a ter, pelo menos, o direito de ser porta-voz de seus membros e de representa-los” (idem, p. 71).

“A existência de uma organização para uma profissão específica não deve ser obstáculo para o estabelecimento de outra organização, se os trabalhadores assim desejam”, (ILO, Freedom of association, Geneva, 2018, p. 88).

“O poder de impor [por lei] a obrigação de todos os trabalhadores pagarem uma contribuição a um sindicato... não é compatível com os princípios da liberdade sindical” (idem, 2018, p. 91).

Para o Brasil, o Forum Nacional do Trabalho propôs uma mudança gradual da unicidade para a pluralidade sindical. As entidades sindicais dos empregadores teriam mais tempo do que as dos trabalhadores para fazer a transição. Durante esse tempo, as entidades sindicais atuais continuariam como estão. Mas ao longo do período estabelecido, teriam de se tornar representativas.

Para dar legalidade à aprovação do projeto de lei, o FNT propôs um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) que continua em tramitação no Congresso Nacional mudando os artigos 8º, 11, 37 e 114.