

## **IX ENCONTRO DA ABCP**

### **Os sindicatos na era da democracia participativa**

**Primeiro Rascunho 26/06/2014 (por favor não citar sem autorização)**

#### **Estado e Políticas Públicas**

**Alexandre Ferraz (Dieese)**

## Introdução

O Brasil consagrou na sua Constituição os princípios da participação popular e das organizações dos trabalhadores no processo legislativo e na administração pública. Estes princípios permeiam o texto constitucional em diversas passagens nas áreas da política previdenciária,<sup>1</sup> da política agrícola,<sup>2</sup> da seguridade social,<sup>3</sup> da política de saúde,<sup>4</sup> e da assistência social<sup>5</sup> e acabaram orientando a organização do Estado e da administração pública. O principal reflexo organizacional desses dispositivos foi a criação de inúmeros conselhos consultivos, deliberativos e fiscais que procuram aumentar o controle e a transparência da administração pública, mas também influenciaram o rumo das políticas públicas nas suas diversas fases, e nos diferentes entes.

Após 1988 os novos espaços participativos foram incrementados também pelo texto infra-constitucional e pela realização de conferências setoriais abertas a diversos setores da sociedade e audiências e consultas públicas no tanto âmbito do Legislativo, como do Executivo. A participação da sociedade organizada nos conselhos se transformou em uma política de Estado, reforçando o caráter consociativo da democracia Brasileira.

Este trabalho procura analisar este processo de criação e institucionalização das novas arenas participativas fazendo uma ponte entre a literatura sobre democracia

---

<sup>1</sup> O art. 10 da CF, que trata das questões previdenciárias e assegura “a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”

<sup>2</sup> O art. 187 da CF, que trata da política agrícola, afirma que esta deve ser “planejada e executada (...) com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais...”

<sup>3</sup> O art. 194 da CF, inciso VII, afirma que a seguridade social deve ter “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”

<sup>4</sup> No caso da saúde, o art. 198 da CF, consagrou o princípio da “participação da comunidade”, como um dos três pilares da gestão do sistema único.

<sup>5</sup> O art. 204 da CF, que trata da assistência social reafirma que sua gestão deve contar com a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

participativa e a literatura sobre o corporativismo. Embora seja extremamente amplo o campo da participação, o foco da análise será sobre as instâncias onde há a participação sindical. Este recorte e a comparação entre as estruturas de alguns conselhos nos permite explorar alguns dos desafios da participação sindical no processo de formulação a implementação das políticas públicas.

### **A institucionalização do diálogo social.**

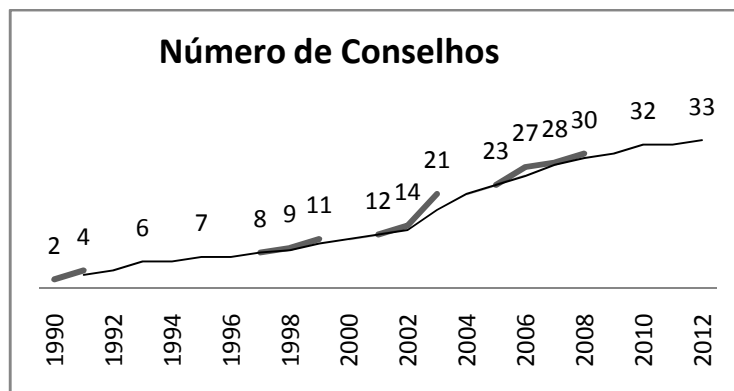
A criação de conselhos se estendeu para diversas áreas da administração, transparência pública e combate a corrupção, discriminação, ciência e tecnologia etc. institucionalizando a participação da sociedade nas políticas públicas. Os dados da Secretaria Geral da Presidência da República indicam que, em 2010, havia 32 conselhos e 2 comissões nacionais, sendo que 18 foram criados no governo Luis Inácio da Silva, e outros 15 reformados.<sup>6</sup> Além destas comissões e conselhos, foram realizadas mais de 80 conferências nacionais no Brasil entre 2003 e 2012, como parte de uma política de inclusão participativa.

No governo Dilma as esferas participativas foram aprofundadas, particularmente, com a criação de grupos tripartites para formulação da política industrial e mesmo de novas conferências, como a Conferência Nacional do Trabalho Descente. O gráfico 1 abaixo apresenta a evolução dos conselhos criados no Brasil a partir da Constituição de 1988.

Gráfico 1 – Número de conselhos nacionais no Brasil (Cumulativo)

---

<sup>6</sup> O Guia dos Conselhos Nacionais de 2013 da mesma Secretaria identificam 97 conselhos e comissões.



Fonte: Secretaria Geral da Presidência da república.

### **Aprofundando a Democracia**

Na tradição do pensamento político contemporâneo a participação popular nem sempre possui um caráter positivo para o funcionamento do governo e do sistema político. A visão negativa da participação pode ser encontrada tanto em autores que possuem afinidades com as teorias competitivas da democracia, como em autores mais próximos de uma concepção republicana. O ceticismo desses autores com relação aos efeitos da entrada da massa na política e o alerta para seus possíveis efeitos perversos aparecem de diferentes maneiras. Enquanto alguns salientam a possibilidade de tomada de decisões com base em posições leigas e desinformadas, outros alertam para o perigo do populismo e do oportunismo que permeiam a figura do líder ligado às massas sem o intermédio dos partidos, ou ainda o receio quanto aos efeitos da desigual capacidade de mobilização entre os grupos sociais (Prezeworski, 1998).

Esta literatura mais cética quanto aos benefícios da participação se contrapõe à literatura que procura salientar os benefícios da participação e da democracia “direta” ou participativa (Pateman, 1992; Habermas, 1995). Os estudos sobre as novas arenas deliberativas têm procurado mostrar os benefícios da participação popular na definição das políticas públicas de diversas maneiras. Por um lado, a participação tem sido

advogada como um bem em si, dado seu potencial legitimador e de aprofundamento da democracia formal. Por outro lado, a participação tem sido considerada uma maneira de aumentar a eficiência das políticas ao permitir um maior fluxo de informação e maior conhecimento das demandas da população por parte dos burocratas e técnicos no momento da formulação das políticas, e um maior comprometimento e transparência das partes no momento da implementação e da prestação de contas. Por fim, os benefícios da participação são vinculados à melhora da qualidade da cidadania, uma vez que a participação amplia a capacidade de deliberação dos participantes (a deliberação não pressupõe preferências dadas, mas implica a modelagem das preferências ao longo do processo).

A literatura sobre a democracia participativa critica os limites da democracia “eleitoral”, ou do conceito mínimo da democracia, advogando em favor do aprofundamento ou alargamento da democracia através da criação de novos espaços institucionais de participação da sociedade civil organizada ou mesmo da participação direta do cidadão. Ao mesmo tempo alguns autores criticaram o uso deste instrumento “não majoritário” de decisão política por se chocar com o princípio de igualdade democrática, introduzindo sérios riscos ao sistema político em decorrência do viés de seleção dos participantes e de domínio de minorias não representativas sobre as novas arenas políticas participativas.

O debate sobre a democracia participativa, embora muitas vezes ancorado em Pateman (1992), que afirma a importância da participação desde a esfera do trabalho e seu caráter educativo, se concentra na participação da sociedade civil, mas tem deixado de fora os sindicatos. No caso do Brasil, opção é em parte justificada pelo fato de que as organizações sindicais não podem ser classificadas “estrito senso” como voluntárias,

único fator que as distingue juridicamente das demais organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (Ganança, 2006).<sup>7</sup>

A importância dos conselhos e da participação no Brasil possui íntima ligação com o processo de redemocratização e de reflorescimento da sociedade civil. A participação social é vista como elemento chave na luta pela democratização e por melhores condições de vida, e da reestruturação do padrão de interação entre Estado e Sociedade. O tema da cidadania é central para se pensar esta nova participação e sua institucionalização em conselhos, fóruns etc. uma forma de ampliar o escopo da participação democrática para além das eleições e da representação política formal.

Na tradição da literatura sobre participação, contudo, os sindicatos têm um papel relevante (Putnam, 1992), embora não menos polêmico, e de certa forma muito mais antigo, particularmente quando associado a literatura sobre o corporativismo. Esta abordagem vincula o corporativismo a um determinado padrão institucionalizado de formação de políticas, caracterizado pela abertura de canais institucionalizados de participação dos sindicatos no processo político decisório. As “redes corporativas”, como observa Lehbruch (1984, p. 74), pressupõem a “delegação de poder legislativo a organizações de interesse pressupõe um íntima e mútua penetração dos interesses do partido e das organizações”. A palavra chave nesta visão é “concertação”, ou consenso ativo, o que pressuporia a representação paritária em canais institucionalizados de consulta, ao longo do processo decisório, anteriores a deliberação legislativa.

A literatura de esquerda e direita, contudo, procurou criticar o corporativismo seja pela cooptação dos líderes e manipulação das bases, ou pelo domínio dos grupos ativos orientados para renda privada em detrimento do bem público, que transformam as

---

<sup>7</sup> Esta discussão sobre a voluntariedade na filiação as organizações sindicais brasileiras esta ancorada na contribuição sindical obrigatória e no fato do Brasil não aceitar os preceitos da convenção 87 da OIT.

arenas participativas em um enorme “porkbarrel” (Offe, 1984, Olson, 1982). A tentativa de aproximar o corporativismo da democracia reapareceu novamente na polêmica de Schmitter (1983: 916) com ClaussOffe (1994), onde ele procura mostrar que o corporativismo não é antidemocrático, contra a máxima “cada homem um voto”, mas altera a qualidade da democracia: “... se alguém procura expandir a noção de igual oportunidade e tratamento políticos para incluir os períodos entre eleições e o processo “extra” eleitoral, então o corporativismo pode ser interpretado como uma extensão do princípio da cidadania”. Neste sentido, o que o arranjo corporativista busca corrigir é o que podemos chamar de paradoxo da associabilidade liberal: a oportunidade de se associar livremente é igual, mas a capacidade de exercer esta liberdade é desigualmente distribuída.

### **Dialogo social e corporativismo**

O corporativismo é um sistema no qual o Estado concede *status* público aos sindicatos, criando espaços institucionais dentro do aparelho estatal para sua atuação. Na perspectiva da abordagem corporativista, o poder sindical está ligado às características institucionais do sistema sindical e à existência de canais institucionalizados de acesso ao sistema político decisório (Almeida, 1998, p. 4). No célebre artigo *Ainda o século do Corporativismo?*, Schmitter (1974, p. 85) procura afastar do conceito o peso do autoritarismo, bem como dissociá-lo de culturas políticas e tipos de regime singulares, construindo uma “definição operacional” do que chama de um “moderno sistema de representação de interesses”.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Segundo Schmitter (1974: 93-94), o corporativismo é um sistema de intermediação de interesse: “... no qual as unidades constituintes são organizadas num número limitado de categorias singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas e permitidas (se não criadas) pelo Estado, às quais se outorga o monopólio de uma

Schmitter (1974, p. 86) define o corporativismo como um “arranjo institucional” e não um padrão comportamental, criado como alternativa ao pluralismo “para ligar os interesses associativos organizados da sociedade civil às estruturas decisórias do estado”. Essa “corporativização” do sistema de intermediação de interesse seria uma resposta institucional às “necessidades do capitalismo para reproduzir as condições de sua existência”, capaz de assumir características diferentes em diferentes fases do capitalismo e contextos políticos (Schmitter, 1974, p. 107).

O corporativismo pode assumir duas formas, a “estatal” e a “societal”, diferenciadas pelo padrão de relação da estrutura sindical com o Estado. No primeiro caso, os sindicatos seriam criados pelo Estado e, no segundo, surgiriam “espontaneamente” da sociedade (Schmitter, 1974, p. 126). Entretanto, a migração do corporativismo *estatal* para o *societal* seria difícil devido à “dependência do passado” e ao fato de a sociedade moderna apresentar novas demandas que não “caberiam” nos pressupostos da especialização funcional e da organização hierárquica presentes nas suas duas formas.

Através dessa abordagem, Schmitter procura conciliar o corporativismo e a democracia e, assim, criar uma alternativa ao paradigma pluralista para analisar o papel dos grupos de interesse. Em uma crítica a abordagens como a de ClausOffe (1989), o autor argumenta que o corporativismo não é antidemocrático, contra a máxima “cada homem um voto”, mas que altera a qualidade da democracia: “... se alguém procura expandir a noção de igual oportunidade e tratamento políticos para incluir os períodos

---

representação deliberada no interior das respectivas categorias em troca da observância de certos controles na seleção de seus líderes e na articulação de suas demandas e apoios”.



entre eleições e o processo ‘extra’ eleitoral, então o corporativismo pode ser interpretado como uma extensão do princípio da cidadania” (Schmitter, 1983, p. 916).<sup>9</sup>

A literatura sobre corporativismo apresenta diversas fissuras em torno das definições do conceito e sua operacionalização. Alguns autores como Lehbruch (1977) preferem enfatizar o corporativismo como um padrão institucionalizado de formação de políticas públicas e não apenas de articulação de interesses, caracterizado pela abertura de canais institucionalizados de participação dos sindicatos no processo político decisório.<sup>10</sup> Entretanto, Schmitter (1982, p. 263) prefere chamar esse fenômeno de “concertação”, pois na sua visão o corporativismo é antes um sistema de intermediação de interesses, definido pelas propriedades associativas do sistema.

A abordagem do corporativismo, enquanto um padrão distinto de fazer política, atribui uma grande ênfase à relação estreita entre a ação das lideranças sindicais e partidárias na construção da base legal do sistema, e sua crescente institucionalização. O estabelecimento de “redes corporativas” para as quais é delegado o poder legislativo em determinadas áreas pressupõe uma “íntima e mútua penetração dos interesses do partido e das organizações” (Lehbruch, 1984, p. 74). A palavra-chave nessa visão é “concertação”, ou consenso ativo, o que presumiria a representação paritária em canais institucionalizados de consulta ao longo do processo decisório, anteriores à deliberação legislativa.

A falta de provas consistentes quanto aos efeitos do corporativismo sobre a economia levou os pesquisadores a se voltarem novamente para a dimensão política do

---

<sup>9</sup> Offe (1989) afirma que o corporativismo não pode ser legitimado democraticamente e chama atenção para os efeitos negativos da atribuição de *status* público: burocratização, irresponsabilidade, oportunismo.

<sup>10</sup> Lehbruch (1977: 94) define o corporativismo como um: “padrão institucionalizado de formação de políticas no qual grandes organizações de interesses cooperam umas com as outras e com as autoridades públicas não apenas na articulação (ou mesmo intermediação) de interesses, mas na alocação oficial de valores e na implementação dessas políticas”.

corporativismo, a da participação no processo político decisório (Boreham e Compston, 1992). Compston (1997, p. 723), por exemplo, mostra que seu indicador de “participação sindical no processo político” é “consistentemente associada com a diminuição do desemprego em 13 países da Europa Ocidental” entre 1972 a 1993. Na mesma linha, Kenworthy (2002, p. 238) mostra que “... condicionalmente à presença de governo de esquerda, a participação dos sindicatos tende a ser associada ao baixo desemprego nas décadas de 1980 e 1990”.

A nova onda de pactos sociais nos anos 1990 reforçou a abordagem do corporativismo como modo de produção de políticas, e sua capacidade de oferecer respostas satisfatórias de governança aos governos e ao movimento sindical (Molina e Rhodes, 2002, Siaroff, 1999; Grote e Schmitter, 2008). A presença de pactos em países com baixo grau de corporativismo mostrou também a relevância de novos mecanismos de coordenação pautados no diálogo social (Baccaro, 1993).<sup>11</sup> Apesar da morte anunciada, o corporativismo encontra-se vivo e ativo.

### **As centrais sindicais e as transformações do movimento sindical**

O arranjo corporativista implantado por Getúlio Vargas não criou o movimento sindical, mas seu projeto institucional foi capaz de transformá-lo profundamente. Não foi um modelo pronto, erguido de uma única vez, mas construído a partir de um conjunto de normas que sucederam à criação do Departamento Nacional do Trabalho, em 1931. O legado deste projeto institucional para a cultura do associativismo e consolidação da democracia é ainda hoje objeto de grande controvérsia (Cardoso, 2007; Silva, 2008). Assim como os benefícios de sua estrutura para os trabalhadores (Rodrigues, 1990, p. 66; Boito, 1991).

---

<sup>11</sup> Para Baccaro (1993, p. 700): “Mesmo estruturas sindicais relativamente fragmentadas podem encontrar formas alternativas e mais democráticas de coordenação e apoio a processos políticos concertados.”

Na década de 1980, com o advento da abertura democrática e a pressão do “novo sindicalismo”, foram realizadas importantes modificações na estrutura sindical, posteriormente incorporadas à Constituição de 1988. Essas alterações introduziram elementos de liberdade democrática, restringindo a intervenção do poder público no funcionamento da organização e permitindo a legalização das centrais. Foram também cristalizados os direitos fundamentais à greve, a autonomia para a vinculação com partidos – ainda que mantida a proibição das doações eleitorais e partidárias – a liberdade de sindicalização dos trabalhadores do setor público e a filiação voluntária.

A criação das centrais sindicais a partir desse período foi a grande mudança originada no seio do próprio movimento sindical e não na lei, conferindo uma dose de centralismo e de orientação classista ao movimento antes desarticulado (Almeida, 1996). O pluralismo na cúpula passou a conviver com a antiga estrutura corporativa, descentralizada e desconcentrada herdada do período anterior, e inaugurou um sistema híbrido de intermediação de interesses (Rodrigues, 1990; Almeida, 1996). Entretanto, a virtude do sindicalismo “autônomo” teve seu custo ao negar o reconhecimento legal às entidades, mantendo-as à margem da estrutura corporativista oficial (Almeida, 1996).

A manutenção do monopólio sindical conservou junto ao sindicato de base municipal a exclusividade da representação dos trabalhadores na barganha do contrato coletivo de trabalho. Essa prerrogativa pode ser transferida para as organizações de grau superior por delegação prévia do sindicato ou decisão da Justiça do Trabalho, mas não às centrais sindicais. Sem qualquer participação institucionalizada no processo de barganha e participação legal na contribuição sindical, as centrais se viram estruturalmente dependentes da contribuição dos sindicatos associados, particularmente dos “grandes sócios” (Comin, 1994).

Mas a falta de mecanismos de controle sobre os sindicatos foi de certa forma compensada pelo acesso das centrais aos fóruns tripartites oficiais, como representantes legítimas dos trabalhadores. É através da participação das centrais nesses organismos que os sindicatos realizam a maior parte da sua interlocução com o governo (Comin, 1994). Se a autonomia em tese permite aos sindicatos optar ou não por uma das identidades políticas estabelecidas pelas centrais, na prática esses passaram a ter um importante incentivo para a filiação a uma ou outra central.

Apesar das mudanças no arranjo institucional implantadas com a redemocratização, alguns autores procuram mostrar que a estrutura básica do “Sindicalismo de Estado” permanecia intocada. Na visão de Boito (1991), lembrando as análises de Offe (1989), a estrutura impõe um limite crucial às conquistas dos trabalhadores, contendo a luta sindical no terreno do interesse político da burguesia e separada da luta revolucionária, desorganizando os trabalhadores. Seus reflexos são a atomização e fragmentação da luta de classe. E a submissão do movimento sindical à hegemonia de uma fração de classe, a oligarquia sindical, capaz de manipular a base contra “seus reais interesses”.

Apesar de naquele momento ter visto na ligação entre a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Partido dos Trabalhadores (PT) um indício da superação do sindicalismo populista, posteriormente Boito (1994) chega à conclusão de que todos os que lutaram para a superação do corporativismo estatal foram cooptados pela estrutura do sindicalismo oficial. De um lado, o novo sindicalismo, que outrora de massa e confronto, teria rapidamente caminhado para o “neo” corporativismo, passando a agir de forma reativa e a defender posições de cunho “meramente” setorial. De outro lado, os novos atores teriam também abandonado a luta pela liberdade sindical e a adoção da Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A possibilidade de diferentes interpretações da lei torna ainda mais acirrada a discussão sobre as mudanças normativas junto à estrutura sindical, principalmente no que diz respeito à liberdade sindical. A nova carta é categórica ao afirmar em seu artigo oitavo que “É livre a associação profissional ou sindical”, impedindo o Estado de “exigir autorização para fundação de sindicato”, mas derrapa ao ressaltar este ponto ao exigir o “registro em órgão competente”. Aos trabalhadores, por sua vez, foi mantido o princípio da livre filiação aos sindicatos, tal como no período anterior.

A lei maior determina que a “cassação da carta de reconhecimento não imporá o cancelamento do registro” sindical, nem seu fechamento, mas o impede de receber a contribuição sindical e ser o “chancelador” oficial da convenção ou acordo coletivo de trabalho. Nos anos 1990, a concessão do registro ficou a cargo da Secretaria de Relações de Trabalho do Ministério do Trabalho, mas suas regras passaram recentemente a ser consensuadas no Conselho de Relações de Trabalho (CRT), de natureza tripartite. O conselho não confere os registros, mas “colabora” na definição das suas regras e aferição das centrais.

### **A centralidade do trabalho**

O outro lado da polêmica entre o papel dos sindicatos no aprofundamento da democracia está ligado a discussão sobre a perda da centralidade do trabalho. Como observa Adrian (2006:86): “os sindicatos são o exemplo mais notável de representação de grupo ao longo do século XX, mas pouco ou nada coincidem com o fenômeno de diversificação do locus e pluralização dos atores da representação política acontecido nos últimos anos”. Na mesma linha Costa (1995) chama atenção para distinção entre sindicatos e sociedade civil, afirmando.

Os teóricos do fim do trabalho nos anos 80 apressaram-se a pregar o fim da centralidade do trabalho, tese que foi incorporada no Brasil a partir da crise do emprego nos anos 90. Esta linha de pensamento aparece em Offe, mas também de Habermas, que de formas diferentes criticam a democracia liberal e particularmente no caso de Habermas defendem a democracia deliberativa. Como observa Antunes (2002), contudo, “nem o operariado desaparecerá tão rapidamente e, o que é fundamental, não é possível perspectiva nem mesmo num universo distante, nenhuma possibilidade de eliminação da classe-que-vive-do-trabalho”.

Por outro lado, no Brasil, a classe trabalhadora sempre esteve a parte do sistema político, foi assim durante a primeira fase democrática, entre 1945 e 1964, e também durante o governo militar, quando tivemos no Brasil o chamado corporativismo excludente de Estado. O “bipartismo excludente”, que limitou as discussões sobre os rumos das políticas públicas aos empregadores e o governo vigorou até o início do período democrático (Diniz, XXX). Após a Constituição de 1988 começaram a ganhar vida às novas instâncias democráticas, exaurindo o bi-partismo que caracterizou o corporativismo escludente. Entre 1990 e 1993 foram criados conselhos gestores do FAT, do FGTS, da Previdência Social, da Assistência Social, de Segurança Alimentar e da dos Direitos da Criança e Adolescente.

A movimentação na cúpula continuou na década seguinte com o surgimento de quatro novas centrais. O contexto político marcado pela reforma da previdência, pelo Fórum Nacional do Trabalho (FNT) e por escândalos de corrupção contribuiu para que, em 2004, grupos ligados ao Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e à corrente Intersindical saíssem da CUT para fundar a Consultas. Em 2007, a CUT perderia também a Corrente Sindical Classista, ligada ao PCB do B, que fundaria a Central dos Trabalhadores do Brasil (CTB).

Os conflitos ocorridos durante o FNT levaram, ainda, à criação da Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST), em 2005, reunindo as confederações oficiais. E finalmente, em 2007, foi criada a União Geral dos Trabalhadores (UGT), com a fusão da CAT, SDS e CGT, e a incorporação de dissidentes da FS. Mas apesar desse conflito latente em torno da estrutura sindical, a partir do Governo Lula as centrais foram capazes de construir uma unidade de ação e uma importante pauta nacional conjunta, em grande parte mediada pelo Dieese (Radermacher e Melleiro, 2007).

Essas mudanças na cúpula ocorreram no bojo da consolidação e da institucionalização das centrais no Governo Lula. A legalização das centrais materializou-se por meio do PL 1997/2007 de autoria do Executivo e relatoria do deputado Vicentinho (PT-SP), após o fracasso da Medida Provisória 239/2006. Sua redação apresentava duas diferenças importantes em relação ao texto da MP, abrindo os critérios para determinar a representatividade das centrais – de 10% para 7% dos trabalhadores sindicalizados no país –, e conferindo às centrais uma parte dos recursos da contribuição sindical.

No texto da Lei 11.648/08, o Legislativo rejeitou a brecha para que as centrais assumissem o papel dos sindicatos, ao mudar a redação inicial do artigo primeiro pelo qual elas teriam a prerrogativa de “exercer a representação dos trabalhadores...”, para “coordenar a representação...”. E o poder Executivo, por sua vez, vetou a regra que obrigava as centrais a prestarem contas ao Tribunal de Contas da União.

A lei formalizou o papel das centrais de representante dos trabalhadores no plano nacional através da negociação em “fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo que possuam composição tripartite...”. Posição que consolidou a atuação que já era de fato exercida pelas entidades, e que encontra respaldo no art. 10º da Constituição que assegura “a participação dos trabalhadores e

empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão ou deliberação”. Ao Ministério do Trabalho coube a criação do índice de representatividade das centrais, a ser usado para definir a proporção de vagas de cada central nos fóruns tripartites, “salvo em caso de acordo entre elas”.

No que toca à contribuição sindical, prevaleceu a tese de que os sindicatos têm a liberdade de filiação às centrais, decidindo para qual será revertida a contribuição, e abrindo uma brecha para a sua substituição pela “contribuição negocial”, nos moldes defendidos pela CUT. A alteração da CLT promovida pelo texto final destinou às centrais 10% da contribuição sindical, em prejuízo da conta “Emprego especial emprego e salário”. Assim, o próprio governo absorveu a perda de arrecadação, ao invés de impor custos à estrutura existente, dissipando as resistências que poderiam surgir. Mas não evitou que o interesse pelos recursos acirrasse a disputa na cúpula por sindicatos.

Apartir de 2008 6 centrais conseguiram atingir o índice mínimo de representatividade e assim ganhar o direito de representar os trabalhadores nos conselhos e fóruns nacionais.<sup>12</sup> Nesta luta para superar o índice mínimo de representatividade e receber o imposto sindical e assento nos fóruns tripartites, é possível que ocorram novas movimentações na cúpula, com a fusão das centrais existentes. Entretanto, os dados permitem observar que há uma grande concentração do movimento sindical na CUT e na Força, apesar do grande número de centrais.<sup>13</sup> A maior porcentagem de sindicatos ligados às centrais parece qualificar a concentração na

---

<sup>12</sup> O índice de representatividade é calculado com base na Portaria 194/2008, em cumprimento à Lei 11.648/2008, dividindo-se o total de trabalhadores filiados aos sindicatos integrantes da central pelo total de trabalhadores filiados em âmbito nacional, segundo dados da Rais.

<sup>13</sup> Fora CGTB, havia em 2012 outras seis centrais cadastradas no MTE e que não atingiram o mínimo necessário por lei, representando pouco mais de 700 sindicatos.



cúpula, movimento que foi estimulado pela vinculação da receita com a contribuição sindical à filiação dos sindicatos na base.

O valor repassado, por sua vez, tem permitido às centrais profissionalizar e estruturar suas organizações tanto para preencher os novos espaços institucionais quanto para levar adiante a disputa com a patronal, bem como a disputa interna ao movimento. O julgamento da Adin 4.067 pelo Supremo Tribunal Federal deve resolver se o repasse é legal ou não, em uma votação que segue empatada. Caso o repasse seja revertido, as centrais devem encontrar uma grande dificuldade financeira e ter reduzida sua capacidade de ocupar os espaços tripartites.

### **As novas instâncias de participação**

A participação das centrais sindicais em fóruns tripartites ganhou um novo caráter com a Constituição de 1988. O Governo Sarney foi permeado por tentativas frustradas de pacto social envolvendo as centrais, devido em grande parte à debilidade do movimento sindical e do próprio governo, e de uma marcada estratégia de confronto por parte da CUT. As tentativas de pacto social e negociação tripartite foram retomadas no Governo Collor com a criação dos “grupos executivos de políticas setoriais” e posteriormente o Fórum Capital Trabalho, reunindo pela primeira vez as três maiores centrais. Mas foi a “câmara setorial automotiva”, no Governo Itamar, que teve o maior êxito entre essas iniciativas. O próprio caráter tripartite da câmara foi introduzido na lei por iniciativa de um deputado do PT ligado à CUT, Aluisio Mercadante (Martin, 1996).

Esse experimento de diálogo social foi esvaziado no Governo Cardoso, mas deixou uma marca expressiva no movimento sindical (Santana e Braga, 2009; Ramalho e Rodrigues, 2010). As interpretações dessa experiência na literatura podem ser divididas em dois grupos. De um lado, os autores que viam nas câmaras o embrião de

sucesso do que poderia ser o estabelecimento de “corporativismo societal” no país (Martin, 1996).<sup>14</sup> De outro lado, os que criticaram a experiência como manifestação de um tipo de neocorporativismo setorial, egoísta por natureza, que desvia os trabalhadores da luta por “transformações estruturais” e legitima a política neoliberal (Boito, 1999).<sup>15</sup>

As origens dessa nova face participacionista e propositiva do sindicalismo estão intimamente vinculadas ao pacto constitucional de 1988. Aos poucos os sindicatos foram ocupando os novos espaços democráticos, seja pela pressão direta junto aos poderes Executivo e Legislativo, seja pela participação institucionalizada nas novas instâncias tripartites. A Constituição consagrou os princípios da participação popular e das organizações dos trabalhadores no processo legislativo e na administração pública, nas áreas das políticas previdenciária, agrícola, seguridade social, saúde, e assistência social. Esses dispositivos permitiram a criação de inúmeros conselhos consultivos, deliberativos e fiscais que procuram aumentar o controle e a transparência da administração pública, e influenciar o rumo das políticas públicas.

As centrais sindicais, mesmo antes de sua legalização oficial, passaram a atuar em conselhos importantes criados após 1990, como o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS).<sup>16</sup> Esses conselhos deliberam sobre algumas das políticas públicas mais importantes para os trabalhadores e movimentam orçamentos vultosos. Apenas o FAT e o FGTS, duas das

---

<sup>14</sup> Antunes (1993, p. 90) mostra como a corrente Articulação da CUT passou ao longo do tempo a adotar uma postura marcadamente socialdemocrata, em prol da negociação, em oposição às posturas socialistas ou anticapitalistas.

<sup>15</sup> Para Boito (1999, p. 168) as câmaras foram em relação à estratégia sindical dos anos 1980: “...um retrocesso político, ou um movimento específico de despolitização do sindicalismo (...) esse novo corporativismo (...) é, em face dos trabalhadores (...) uma estrutura de dominação e não (...) de representação de interesses”. Para uma crítica do “sindicalismo colaborativo”, ver também Alves (2000).

<sup>16</sup> A participação das centrais no FAT abriu caminho também para sua participação no conselho do BNDES, que tem como fonte de recurso 40% da receita com o PIS/PASEP.

principais fontes de financiamento do desenvolvimento do país, tinham em 2012 um patrimônio conjunto de R\$ 529 bilhões ou 12% do PIB.

No Governo Lula essas novas arenas foram ampliadas e criados novos conselhos, como o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Também foi regulamentada a participação dos trabalhadores nos conselhos das empresas estatais e de economia mista e criadas outras instâncias de duração determinada, as conferências, onde se discutiram pontos específicos da agenda sindical e governista. Três destas foram particularmente importantes para o movimento sindical: a) o Fórum Nacional do Trabalho (FNT); b) a Comissão de Valorização do Salário Mínimo, responsável por uma política de valorização do salário mínimo, vinculando-o ao crescimento do PIB e à inflação;<sup>17</sup> c) o Fórum Nacional de Previdência Social;

O FNT evidenciou a face consociativa do Governo Lula. A tentativa de formular uma proposta de reforma trabalhista e sindical, a partir da criação de uma comissão tripartite, justificava-se pela especificidade dos interesses envolvidos e pelo alto grau de resistência tanto por parte dos sindicatos dos trabalhadores quanto dos empresários. No lado dos trabalhadores, a CUT e a Força Sindical dividiram o comando das plenárias e das comissões, convergindo na maior parte das questões, mas sem a adesão das demais centrais (Almeida, 2007).

No texto final, que acabou sem apoio consensual, ficou determinado que o imposto sindical seria gradualmente extinto e substituído pela “contribuição negocial” e que as centrais deveriam ser legalizadas. As reformas propostas foram divididas em dois blocos: a reforma trabalhista, propriamente dita, e a reforma sindical. O primeiro

---

<sup>17</sup> Esta política iniciada em 2006 foi estendida, no Governo Dilma Rousseff (Lei 12.392/2011), até 2019.

resultou na Proposta de Emenda Constitucional nº. 369/05, que altera a redação do capítulo sobre liberdade sindical e cria a representação no local de trabalho. O segundo, no “Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais” que regulamenta as centrais sindicais, cria o Conselho Nacional de Relações de Trabalho, e reorganiza o financiamento do sistema.

A participação dos sindicatos nos fóruns tripartites não se limitou a essas esferas, estendendo-se a uma multiplicidade de novas arenas, como os conselhos das cidades, da saúde, educação e do “Sistema S”. Na esfera federal havia 32 conselhos e duas comissões nacionais, até 2010, sendo que 18 foram criados no Governo Lula, e outros 15 reformados (Brasil, 2010). Ao menos 19 desses conselhos e comissões têm participação direta do movimento sindical. No seu conjunto, esses fóruns têm definido aspectos importantes das políticas públicas, particularmente após o Governo Lula, e possibilitado o exercício do controle social das políticas e recursos (Pogrebinschi e Santos, 2011).

O aprofundamento dessa participação tem permitido aos sindicatos um aprendizado do “fazer” das políticas públicas, que os coloca em um novo patamar no debate sobre os rumos do Estado e da economia (Comin, 1994, p. 389; Santana e Braga, 2009). Além disso, contribui para cristalizar o caráter consociativo da democracia brasileira sua interface com o corporativismo, aqui como modo de “fazer política”. A permanência de um governo liderado por um partido de esquerda e próximo aos sindicatos no poder foi fundamental nessa construção, fato reforçado pela aposta do Governo Rouseff na arquitetura de uma nova política industrial pactuada a partir das Comissões Sistêmicas do Plano Brasil Maior.

## **Conclusão**

Os sindicatos tem assumido um papel importante na elaboração e na implementação das políticas públicas, particularmente as centrais sindicais. Inúmeras iniciativas legais tem se originado no interior das esperas participativas onde os sindicatos tem assento. Este movimento tem ocorrido onde a participação é institucionalizada, mas também em novos grupos de trabalho mais fluidos, mas também legalmente constituídos onde tem-se pactuado políticas importantes como a de valorização do salário mínimo.

Os sindicatos têm sido também parceiros importantes das organizações da sociedade civil organizada em conselhos onde sua participação não é exclusiva, como o conselho das cidades, ou os conselhos de saúde e assistência social. Esta parceria tem sido benéfica para ambos os lados que tem ganham com a cooperação seja por meio do financiamento mutuo, seja pela mobilização. Desta forma tanto os movimentos sociais como o movimento sindical tem obtido conquista com base em uma rede de apoios mútuos que pode transformar o movimento social e abrir um novo caminho de influencia para ambos os lados em uma sociedade cada vez mais globalizada.

## Bibliografia

- Anner, Mark and Evans Peter (2004) – Building Bridges Across Double Divide: alliances across between US and Latin American labour and NGOs. *Development in Practice*. Vol. 14, n. 1
- Baccaro, L. (2006) 'Civil Society Meets the State: Towards Associational Democracy?', BACCARO, Lucio. (2003), "What is alive and what is dead in the theory of corporatism". *British Journal of Industrial Relations*, 41, 4: 683-706.
- BOITO, A. (1999) - *Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil*. 2a edição, São Paulo, Xamã.
- CARDOSO, Adalberto (1997), "O sindicalismo corporativo não é mais o mesmo." *Novos Estudos*, CEBRAP, 48: 97-119.
- COMIN, Álvaro (1994), "A experiência de organização das Centrais Sindicais no Brasil", in: C. A. B. Oliveira; M. A. Oliveira; J. Mattoso. (Org.). *O Mundo do Trabalho. Crise e Mudanças no Final do Século XX*. 1 ed. São Paulo, Scritta..
- Fung, A. and Wright, E. (2003) - *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso
- Gança, Alexandre (2006) – *Associativismo no Brasil*. Dissertação de mestrado. Instituto de Ciência Política da UNB.
- GOLDEN, Miriam (1993), "The dynamics of trade unionism and national economic performance". *American Political Science Review*", 87, 2: 439-454.
- GOLDEN, Miriam. A. WALLERSTEIN, Michael and LANGE, Peter (1999), "Postwar Trade-Union Organization and Industrial Relations in Twelve Countries", in H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks and J. Stephens (eds), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, New York, Cambridge University Press.

HABERMAS, \_\_\_\_\_. *Três modelos normativos de democracia. Lua Nova.* São Paulo, 1995, p. 47.

Janeiro: Paz e Terra, 1992.

Keller, Wilma (1995) – Neocorporativismo e Trabalho: a experiência brasileira recente. São Paulo em Perspectiva. Vol. 9, n, 4.

Lehmbruch, G. (1984) 'Concertation and the Structure of Corporatist Networks'. In Goldthorpe, J. H. (ed) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Clarendon, pp. 60-80.

LIPSET, Seymour e KATCHANOVSKI, Ivan (2000), "Corporatism, left government and union density in advanced Western countries." World Congress of the International Political Science Association, Quebec City, Quebec, Canada, August 1-5,

MICHELS, R. Os partidos políticos. São Paulo: Senzala, 1982.

Olson, Mancur. (1999) – *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo. Ed. EDUSP.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de

Przeworski (1998) – *Deliberation and Ideological Domination*. Elster, org. Deliberative Democracy. Cambridge University Press.

Ricardo Antunes (2002) ADEUS AO TRABALHO? Ensaio sobre as metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho 8º edição EDITORA DA UNICAMP.