

O ESTADO E O SINDICATO: RELAÇÃO DE PODER

ROBERTO BARRETTO PRADO

1. Conceito de Estado. 2. Natureza do corporativismo. 3. Evolução do direito sindical. 4. Sindicalização a partir de 1930. 5. Pluralismo e unidade sindical. 6. Organização sindical na Constituição de 1988.

Entendemos que tanto o Estado como o sindicato gozam de autonomia no exercício de suas atividades. A sociedade, seja qual for a sua modalidade, tem esse direito, delimitado por seu objeto. Essa regra é de direito natural, eis que regula não só as atividades do Estado ou da administração pública, mas também as de todas as demais associações privadas, lucrativas ou não-lucrativas.

Ao examinar recentemente as relações entre o Estado e o sindicato, o Prof. Octavio Bueno Magano assim se manifesta:

“Entre Estado e sindicato existe relação de poder. O Estado possui poder soberano e o sindicato poder autônomo. O primeiro significa a capacidade de dispor, em última instância, sobre a aplicabilidade do direito, e o segundo a capacidade de auto-regrar o próprio interesse. A concepção acima enunciada não corresponde nem ao modelo liberal, nem ao corporativo, nem ao socialista. No quadro do liberalismo, não há, com efeito, lugar para os corpos intermediários, pois os únicos protagonistas das atividades sociais e econômicas são os indivíduos e o Estado.”¹

Em nosso modo de entender, não concordamos com a posição assumida pelo eminente professor. A atividade do Estado, em relação aos princípios fundamentais da ordem jurídica, é sempre instrumental e adjetiva. Sua atividade precípua consiste na manutenção da lei e da ordem pública da socie-

¹ Cf. Magano, Octavio Bueno. *LTr*, 55(2):142.

dade política, isto é, da organização social ou comunidade. O poder que exerce sempre é funcional, subalterno ao bem comum, o qual decorre do conceito de Justiça.

O equívoco torna-se patente. O Estado é uma instituição com finalidades elevadas, mas nem por isso se confunde com o corpo político, que vem a ser o todo da organização social da qual, na realidade, também faz parte. Não assume o Estado natureza hipostática, que o transformaria em real substância do povo, como entidade absoluta e soberana.

É o Estado a parte do corpo político que se refere à administração dos negócios da sociedade, particularmente o incentivo ao bem comum e a manutenção da ordem pública, e ainda a elaboração e aplicação das leis positivas, tudo no interesse do todo social.

Não é o Estado a suprema encarnação da idéia, como pretendia Hegel. O poder de que desfruta se restringe a ser o natural instrumento a serviço do homem, não só como indivíduo, como também como pessoa, isto é, como entidade espiritual voltada para o transcendente de sua natureza.

O Estado é constituído de numerosas instituições, verdadeiros núcleos autônomos que se congregam, sendo que um deles, ou mesmo diversos, assumem coordenadamente a direção de todo o social. A nota característica de todas as sociedades, em qualquer circunstância, vem a ser a sujeição a seus objetivos.

Jacques Maritain, com seu habitual brilho, explica muito bem esse problema:

“Quando afirmamos ser o Estado a parte superior do corpo político, quer isso dizer que ele é superior aos outros órgãos ou partes coletivas desse corpo, mas não significa ser ele superior ao próprio corpo político. A parte como tal é inferior ao todo.”

Pouco mais adiante prossegue o filósofo:

“A teoria que acabo de resumir, e que considera o Estado como uma parte ou um instrumento do corpo político a este subordinado e dotado da mais alta autoridade, não por direito próprio ou por ser um fim em si mesmo, mas unicamente em virtude das exigências do bem comum e dentro dos seus limites — essa teoria que estabelece a autêntica noção política do Estado — pode ser designada como uma teoria ‘instrumentalista’. Modernamente nos defrontamos com outra teoria completamente distinta: a noção despótica do Estado, baseada em uma teoria ‘substancialista’ ou ‘absolutista’. Segundo essa teoria, o Estado é um sujeito de direitos, isto é, uma pessoa moral, e, por conseguinte, um todo. Por esse motivo, ora se sobrepõe ao corpo político, ora o absorve inteiramente, desfrutando do poder supremo em virtude de um direito próprio, natural e inalienável, e tendo em vista única e exclusivamente o seu próprio bem.”²

² Maritain, Jacques. *Man and the State*.

A partir do final do século XIX, como resultado do grande progresso industrial, surgiu e se desenvolveu a intervenção do Estado na ordem privada, para atender a situação precária em que se encontravam os trabalhadores. Assim se formou, com base na própria legislação social, o denominado Estado paternalista, que não tardou em se converter em Estado totalitário, evoluindo do regime democrático para os regimes nacionalistas autoritários, fascista e socialista, que disputavam a conquista do poder, em confronto com a burguesia capitalista.

A soberania estatal nasceu e se desenvolveu com o absolutismo pós-medieval dos príncipes, em grande luta entre si, movidos pela conquista da estabilidade do poder sem contraste. Destacaram-se, como seus iniciadores dessa corrente de pensamento, Jean Bodin, considerado como pai da teoria moderna da soberania, e mais Hobbes, Maquiavel, Marcilio de Padua e muitos outros. Foi, dessa forma, implantado o germe do Estado totalitário, conferindo-se aos chefes de Estado plena soberania, sob o fundamento de que detinham as prerrogativas com base em preceitos de direito divino. Essa conceituação errônea vingou por muito tempo, deixando germes na consciência dos povos, que até hoje perduram.

A democracia liberal, implantada pela Revolução Francesa, estendeu-se pelo mundo inteiro, sendo certo que tinha por alicerce a introdução dos princípios da livre escolha e da soberania popular, ambas inaceitáveis, cujas consequências deletérias produziram amargos frutos que terminaram por provocar a situação caótica contemporânea.

O desenvolvimento das técnicas de produção, conjuntamente com o grande aumento do trabalho coletivo nas fábricas e empresas industrializadas, provocaram o agravamento da questão social. A intervenção do Estado na ordem privada, a fim de melhorar a situação dos trabalhadores, tornou-se necessária.

Por força dessa situação, agravou-se sobremaneira o totalitarismo de Estado, que se expandiu pelos países civilizados, principalmente nos séculos XVIII e XIX, apogeu do liberalismo econômico. Não tardou que surgisse um grande vácuo, dada a insuficiência da produção. Tanto a democracia totalitária como o totalitarismo socialista ou fascista demonstraram ser impotentes para solucionar os grandes problemas modernos que estamos enfrentando.

Octavio Bueno Magano, sobre esse problema, afirma que “no quadro do liberalismo, não há, com efeito, lugar para os corpos intermediários, pois os únicos protagonistas das atividades sociais e econômicas são os indivíduos e o Estado”.³

O texto apresentado pelo Prof. Magano demonstra o desvio e o erro do liberalismo jurídico bem como do socialismo de Estado, ambos portadores de

³ Magano, Octavio Bueno. *op. cit.* p. 142.

ideais totalitários que não mais se justificam. As sociedades intermediárias, apesar das dificuldades que tiveram de enfrentar, nunca deixaram de subsistir, sendo certo que foram elas que conseguiram manter a estabilidade no país. E nem seria possível que toda a produtividade da comunidade inteira ficasse a cargo exclusivo do Governo.

Os Estados subsistiram, observando-se que às vezes conseguiram grande progresso material, mas à custa de atentados a direitos fundamentais dos cidadãos. A ajuda das sociedades intermediárias, porém, nunca teria faltado por completo. Tudo isso trouxe um clima de abusos, que se tornaram insustentáveis, como bem demonstra a transformação social por que estamos atravessando. Os graves erros cometidos não mais podem subsistir.

Sustenta o Prof. Magano que o corporativismo da segunda década do século XX teve como escopo a supressão do individualismo e do socialismo. Os argumentos apresentados merecem ser transcritos:

“O corporativismo é diferente. Admite e incentiva mesmo a atuação dos corpos intermediários, mas sujeita-os a estrito controle estatal. O corporativismo, em foco, é o da segunda década do século XX, concebido como tentativa de supressão do individualismo e do socialismo. A crença era então a de que, organizadas as classes sociais pelo critério de categorias profissionais e econômicas, e submetidas estas, a seguir, ao comando único do Estado, guarda dos supremos interesses da nação, superadas ficariam automaticamente as suas divergências. Passariam todos a colaborar para o sucesso do projeto nacionalista. À luz do socialismo, os sindicatos não constituem senão a *longa manus* do Estado, uma das dimensões da ditadura do proletariado.”⁴

No tocante ao corporativismo, torna-se impressionante o descompasso da maioria dos juristas brasileiros sobre a natureza dessa instituição. A princípio, antes da Renascença, o corporativismo agrupava as atividades profissionais constituídas de mestres, companheiros e aprendizes, para a defesa dos seus direitos relacionados com a produção de utilidades a que se dedicavam. Eram as corporações independentes e autônomas, sem que houvesse antagonismo entre os seus membros, sendo certo que conquistaram muitos privilégios, inclusive até o monopólio do gênero de atividades a seu encargo.

Devido ao progresso da técnica de produção, em consequência do trabalho em conjunto que vinha se desenvolvendo nas empresas industriais, surgiram alguns movimentos de revolta dos companheiros (maçons), sem maior repercussão social. A democracia, já implantada, prosseguiu em sua evolução normal.

O totalitarismo democrático, com inteiro apoio em sua doutrina que profligava a intervenção do Poder Público na atividade privada, terminou por abolir as corporações. O corporativismo da segunda metade do século XX, a

⁴ Id. *ibid.* p. 142.

que se refere o Prof. Magano, continuou em sua função reivindicatória, para a obtenção de novos direitos trabalhistas, sempre com base no mito da luta de classes, princípio de origem marxista e dissolvente da sociedade.

Como já tivemos oportunidade de salientar, no Brasil, a evolução do direito sindical brasileiro não se deu da mesma forma que na Europa. Iniciou-se pela sindicalização dos trabalhadores rurais. Só mais tarde se cogitou dos trabalhadores urbanos, cuja sindicalização só adquiriu consistência jurídica depois da eclosão da Revolução de 1930.

É verdade que algumas greves ocorreram nas fábricas. Denunciavam esses movimentos a gravidade da questão operária, a exigir soluções que não poderiam tardar por muito tempo.

Também nas lavouras existiam dificuldades, e não poucas. A esse tempo a economia brasileira era essencialmente agrícola. A indústria se encontrava em seu nascedouro.

O Decreto nº 1.150, de 5 de janeiro de 1904, estabeleceu a favor do trabalhador rural o privilégio sobre o produto das colheitas, para pagamento dos seus salários. Do privilégio achavam-se excluídas as colheitas já garantidas por hipoteca ou penhor agrícola devidamente transcritos.

A garantia era deficiente. Ficava o rurícola desamparado em face das sucessivas hipotecas ou penhores agrícolas das colheitas. Atendendo a essas dificuldades, estranhas ao desempenho do rurícola, a exceção foi revogada pelo Decreto nº 1.607, de 24 de dezembro de 1906. O ato revogatório foi de grande expressão jurídica, porquanto fez prevalecer o direito pessoal do trabalhador ao seu salário sobre os direitos do crédito decorrentes da aplicação do capital.⁵

Os sindicatos rurais no Brasil não se desenvolveram como mereciam. O Decreto nº 979, de 6 de janeiro de 1903, facultou aos componentes da “agricultura e indústrias rurais”, patrões e operários, “organizarem entre si sindicatos para estudo, custeio e defesa dos seus interesses”. O Decreto nº 1.637, de 5 de janeiro de 1907, criou as sociedades cooperativas e estendeu o direito de se organizarem em sindicatos a todos os profissionais, inclusive os liberais. Havia sindicatos mistos com a finalidade de cuidar dos interesses dos seus membros.

A Revolução de 1930, sem dúvida, representou uma etapa decisiva na evolução do direito do trabalho no Brasil. Seus dirigentes tinham como programa a bandeira da instauração do voto secreto, adotada pela Aliança Liberal. Outra corrente, que terminou por aderir ao movimento, vinha se batendo por soluções nacionalistas, que na ocasião empolgavam o País.

⁵ Cf. Prado, Roberto Barretto. *Evolução histórica do direito do trabalho no Brasil*. In: Magano, Octavio Bueno, coord. *Curso de direito do trabalho*.

O triunfo da Revolução deu-se em 24 de outubro de 1930. O Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, instituiu o Governo Provisório da República, que se investiu, em sua plenitude, das atribuições não só do Poder Executivo, como também do Legislativo, até que, eleita a Assembléia Constituinte, se reorganizasse o País (art. 1º). A incumbência histórica do Governo Provisório, sob a direção de Getúlio Vargas, consistiu em controlar e harmonizar as duas orientações que se desentendiam. A tarefa não foi fácil. Em consequência da Revolução Constitucionalista de 1932, votou-se e se promulgou a Constituição de 1934, que durou muito pouco tempo, até o golpe de Estado de 10.11.37.

Logo após a vitoriosa Revolução de 1930, o Governo Provisório expediu o Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931, com a finalidade de regular a “sindicalização das classes patronais e operárias do Brasil”. Essa foi a primeira lei que regulou a sindicalização em nosso País. Não havia a dicotomia entre empregados contra empregadores. O sindicato era misto, sendo que tinha por objeto a defesa e o cuidado dos interesses de todas as classes patronais e operárias com relação à ordem econômica, jurídica, cultural e higiênica. Exigia-se, apenas, que as classes fossem constituídas de profissões idênticas, similares ou conexas (art. 1º).

Havia proibição expressa de qualquer propaganda de ideologias sectárias, de caráter social, político ou religioso, bem como de candidaturas a cargos eletivos, estranhos à natureza e à finalidade das associações (art. 1º, alínea f). Estabelecia-se a gratuidade absoluta dos serviços de administração, não podendo os diretores, como os representantes dos sindicatos, das federações e das confederações, acumular os seus cargos com os que fossem remunerados por qualquer associação de classe (art. 1º, alínea e). Exigia-se que o sindicato fosse reconhecido pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, para que pudesse adquirir sua personalidade jurídica (art. 2º).

Conferiu-se aos sindicatos, como pessoas jurídicas, a faculdade de formar ou sancionarem convenções ou contratos de trabalho de seus associados, com outros sindicatos profissionais, com empresas e patrões, nos termos da legislação que a respeito fosse adotada (art. 7º).

Como bem acentua Oliveira Vianna, inspirador e coordenador do novo sistema, pretendeu-se aglutinar patrões e operários, sempre amigavelmente, em proveito dos interesses maiores da coletividade. A competência normativa dos sindicatos, extensiva às correspondentes categorias inteiras, ficou esboçada.

O Decreto nº 21.761, de 23 de agosto de 1932, regulou de modo específico a Convenção Coletiva de Trabalho. Estabeleceu-se a vigência de um ano, admitindo-se a prorrogação tácita. A Constituição de 1934 foi promulgada em 16 de julho, sendo que dois dias antes de sua aprovação foi expedido o Decreto nº 24.964, de 12 de julho de 1934, que regulou com mais amplitude

o funcionamento, enquadramento, direitos e privilégios dos sindicalizados, considerando a entidade sindical, não só como representante de todos os membros da categoria, e não apenas dos associados, como também órgão de colaboração com o Estado, nos problemas que, direta ou indiretamente, se relacionassem com os interesses da profissão (art. 2º, alíneas *a*, *b* e *c*).

A Constituição de 1934 determinou que os sindicatos e as associações profissionais fossem reconhecidos de conformidade com a lei, assegurando ainda a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos (art. 120). Acharam-se os sindicatos atrelados ao Estado, destacando-se os altos privilégios concedidos aos sindicalizados, os quais indicavam representantes à Câmara dos Deputados, sem prejuízo de sua participação nas atividades econômicas e culturais do País (art. 23, § 7º).

A organização sindical não sofreu qualquer alteração com a vigência da Constituição de 1934, sendo que continuou prevalecendo o sistema da unidade sindical, apesar da lei constitucional ter expressamente assegurado a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos (art. 120).

Discutiu-se muito sobre a competência normativa, mas dentro do anterior enquadramento inteiramente baseado na unidade sindical, a qual não foi sequer proclamada, apesar de dispositivo legal em contrário. Com o advento da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a situação continuou na mesma até o dia de hoje. A grave anomalia ainda persiste, sendo certo que o art. 120 da Constituição de 1934 estranhamente ignorado acha-se assim redigido:

“Os sindicatos e as associações profissionais serão reconhecidos de conformidade com a lei.

Parágrafo único. A lei assegurará a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos.”

A distinção entre pluralismo político e pluralismo sindical, pretendida por Octavio Bueno Magano, não apresenta relevância no que toca à matéria em exame.

O emérito professor, sobre esse problema, assim se manifesta:

“O pluralismo político traduz-se, portanto, em sociedade civil composta de vários centros de poder, com funções específicas, inclusive a sindical, ao passo que a pluralidade é a subdivisão de cada um dos segmentos em causa. O pluralismo político implica, portanto, a existência de sindicato, mas não necessariamente a pluralidade sindical. No Brasil, a opção pela unidade sindical não constitui, conseqüentemente, negação do pluralismo político.”⁶

⁶ Magano, Octavio Bueno. *LTr*, 55(2), cit.

O Estado, como salientamos, não é a sociedade inteira mas apenas uma parte. O sindicato é uma sociedade civil de natureza privada. Ambos, Estado e sindicato, na qualidade de sociedades, desfrutam por direito natural de autonomia, delimitada por seus objetivos. Essa autonomia constitui um dos princípios fundamentais da ordem jurídica.

A Constituição de 1988, no Título I, sobre os Princípios Fundamentais, dispõe em seu art. 1º, inciso V:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

- I — a soberania;
- II — a cidadania;
- III — a dignidade da pessoa humana;
- IV — os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V — o pluralismo político.”

É de se concluir, com a maior segurança e tranqüilidade, que a unidade sindical constitui grave atentado ao pluralismo político, expressamente previsto na Constituição Federal.

Ricardo Nacim Saad, em recente e importante estudo sobre a Organização Sindical Brasileira, apresenta judiciosas considerações que merecem ser transcritas:

“Entre nós, essa organização tem base corporativista, implantada por decreto de 1931, e que ainda perdura. Nem mesmo a Convenção 87, da Organização Internacional do Trabalho, de 1948, aprovada, entre outros, com o voto do Brasil, e já consagrada por mais de uma centena de países-membros da OIT, foi suficiente para modificar a mente dos nossos legisladores que, nesses 40 anos que se passaram, simplesmente fizeram de conta que a citada Convenção não existia.”

É verdade que o disposto no art. 8º, incisos I e II, “veda ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical” e também “a criação de mais de uma organização sindical em qualquer grau, representativa, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um município”.

O problema da organização sindical é um dos mais complexos e difíceis do direito do trabalho. Não pode o sindicato deixar de se adaptar aos tempos modernos. Cabe-lhe repudiar os totalitarismos de Estado, em qualquer de suas modalidades. Sua autonomia é de ser garantida. Por isso mesmo o sistema a ser adotado deve ser o pluralista, em boa hora consagrado na Constituição Federal e em resolução da OIT (Convenção 87).

As empresas não podem ser cindidas por conflitos permanentes entre seus membros, em nome do princípio da luta de classes caduco e repellido pela consciência jurídica universal. Deve o sindicato ser um dos grandes propulsores do progresso autêntico da sociedade contemporânea. É preciso que sua grande meta seja a luta pela autonomia de si próprio e das empresas, como também dos estados, com seus desdobramentos.

Somos partidários dos sindicatos distritais e dos sindicatos de empresas, a fim de que a assistência direta aos trabalhadores seja completa. O sindicato, como auxiliar das empresas privadas e do Estado, está a exigir organização sindical adequada, que cogite, desde o seu registro no órgão competente, até as imprescindíveis exigências estatutárias condicionadas às suas modalidades. Deverá o registro ser feito de forma gradual, atendendo-se à diversidade dos sindicatos, obedecidas as normas ministeriais que forem baixadas nos termos do art. 87, parágrafo único e seus incisos da Constituição. Sua localização deve ser preferentemente distrital, admitindo-se sindicatos organizados nas empresas de maior porte.

Tem o Estado, como se viu, o dever de assegurar a autonomia das sociedades privadas, inclusive dos sindicatos. No cumprimento dessa obrigação constitucional, não pode o Poder Público se omitir. Os dispositivos fundamentais da Constituição devem ser interpretados com inteligência.

É verdade que o disposto no art. 8º, incisos I e II da Constituição de 1988 “veda ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical”, e também “a criação de mais de uma organização sindical em qualquer grau, representativa, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um município”.

A exigência de não poder a área de jurisdição do sindicato ser inferior à área de um município, devendo a base territorial ser definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, constitui manifestação de estranho apeço ao totalitarismo, inteiramente superado e sempre a serviço da convulsão social. Não faz sentido que trabalhadores ou empregadores interessados, sem a menor identificação, definam ou indiquem a base territorial.

Os dois incisos legais apontados não podem prevalecer de maneira alguma, porquanto entram em indistigável atrito com o princípio do pluralismo jurídico e ainda contra os princípios ainda mais elevados que presidem e norteiam o convívio humano.

Cabe ao Estado garantir e respeitar a autonomia das empresas, como também dos seus órgãos subalternos. No cumprimento dessa obrigação constitucional, não pode o Poder Público se omitir, como não pode deixar de agir contra os criminosos sob o pretexto de respeitar a liberdade que eles possuem de ir e vir. O direito de cidadania, também constante da Constituição Federal

(art. 1º, inciso II), jamais poderá ser interpretado contra direitos fundamentais dos próprios cidadãos.

Inadmissível que o totalitarismo sindical ainda venha a prevalecer no Brasil. O monismo sindical pressupõe o totalitarismo e tem como antídoto o pluralismo sindical. O Estado tem como obrigação precípua assegurar a liberdade e a autonomia das empresas, inclusive dos sindicatos, não podendo renegar essa posição de tão grande importância, que tem base em dispositivo constitucional expresso. O totalitarismo, em qualquer de suas modalidades, merece ser repudiado pelos juristas brasileiros.