

**DEFINIÇÃO DO SINDICATO (MAIS) REPRESENTATIVO:  
PRESSUPOSTOS, PROBLEMAS E ALTERNATIVAS**

---



**Mauro de Azevedo Menezes\***

## 1 Introdução

É inegável o papel protagônico exercido pelas entidades sindicais no mundo do trabalho. A experiência decorrente do surgimento dos sindicatos de trabalhadores teve importância fundamental na afirmação histórica dos direitos que deram origem às garantias sociais. Ao longo do século XX, a presença marcante das entidades obreiras influenciou a trajetória do Direito do Trabalho, vinculando o seu desenvolvimento ao estágio de liberdade e autonomia adquirido pelos sindicatos. Da ação sindical resultou diretamente o perfil do conteúdo normativo trabalhista emanado pelas fontes autônomas e heterônomas, a partir da contraposição do interesse das massas de trabalhadores ao poder patronal. Vale afirmar, portanto, a relevância do entrelaçamento produzido pela luta sindical na dinamização e no equilíbrio das relações de trabalho.

Cumpra identificar, por outro lado, que o vigor dos sindicatos no desempenho de sua missão histórica deriva da *representação* a eles confiada. Os sindicatos não podem estar alheios aos desejos das suas bases de representação. E tanto mais relevante será o seu peso quanto maior seja a sintonia estabelecida com as aspirações dos representados. Vale afirmar que a representação é a finalidade última de todo sindicato. Daí porque se dirige um enfoque especial ao tema.

No âmago da organização sindical, por conseguinte, está um problema de natureza política: como estabelecer critérios de representação? O dilema não é exclusivo do sindicalismo. Muito ao contrário, afeta todas as instituições que se pretendam democráticas. E se à questão atribuirmos importância capital, é porque estamos tratando de uma organização autônoma, infensa ao controle autoritário do Estado e às ingerências dos empregadores.

\* Vice-presidente do Instituto Baiano de Direito do Trabalho (IBDT). Membro efetivo do Instituto dos Advogados da Bahia. Mestrando em Direito Público (UCSAL/UFPE). Advogado em Salvador.

Lembra Siqueira Neto (2000, p.107) que a noção do sindicato mais representativo surgiu com a criação, pelo Tratado de Versailles, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ocasião em que os delegados não governamentais dos Estados membros foram indicados de acordo com as organizações profissionais mais representativas. Esse conceito, em seguida, foi incorporado à Constituição da OIT, cujo artigo 3º, § 5º, faz alusão às *organizações sindicais mais representativas*.

Desperta atenção no contexto da organização sindical, portanto, a busca de mecanismos de garantia da autenticidade da representação. O sindicato representativo é a pedra de toque do sistema de relações coletivas de trabalho, como elemento essencial ao seu regular funcionamento. Conceber a existência de um sindicato pouco representativo, ou carente de representatividade, equivale a frustrar toda a potencialidade da experiência sindical, relegando-a a mero arremedo, ou aparência destinada a viabilizar a manipulação das massas e a traição de suas expectativas. A esse respeito, Russomano (1998, p.86) enfatiza: “E nada mais lógico – já o dissera Riva Sanseverino – do que entregar o encaminhamento da reivindicação, o debate dos termos do convênio coletivo de trabalho ou, até mesmo, as medidas de luta ao sindicato mais representativo, que é o mais hábil, o mais forte e o mais tenaz”.

Emerge diante do juslaboralista, por assim dizer, a tarefa de definir os critérios da representação sindical à luz da vivência democrática institucional. Caberá identificar meios de analisar criticamente a estipulação do *sindicato representativo* num sistema à semelhança do ainda subsistente no Brasil, de *unicidade sindical*. E, mais que isso, cumprirá desenvolver o estudo das diversas formas de estabelecimento do *sindicato mais representativo* no contexto da *pluralidade sindical*. Para tanto, recorreremos a paradigmas de direito estrangeiro e de direito internacional.

## 2 Pressupostos da representatividade sindical

### 2.1 Autonomia para representar

Não pode existir verdadeira representação, do ponto de vista político, **se** não houver efetiva autonomia do representante perante aqueles que patrocinam interesses antagônicos ou estranhos aos outorgantes do mandato. Espera-se que um sindicato representativo esteja comprometido essencialmente com o grupo de trabalhadores representado. E a história demonstra que tal finalidade não se alcança caso haja interferência do Estado ou dos empregadores na organização sindical.

Essas duas dimensões da *autonomia sindical* (quais sejam: *ante o Estado e ante os empregadores*), portanto, constituem pressupostos irrecusáveis da representatividade sindical. É o ponto de partida para qualquer alternativa válida de construção do sindicato.

No tocante à autonomia diante do Estado, o sindicalismo brasileiro tem muito a ensinar, devido aos males causados pela sua origem corporativista. O controle estatal constituiu a marca do modelo varguista, que alijou dos sindicatos brasileiros,

durante muitos anos, qualquer traço de genuína autonomia. Tal atrelagem se iniciava nas estritas regras exigidas para o reconhecimento estatal das entidades, estendendo-se a uma série de contínuas injunções à vida organizativa e funcional das entidades sindicais. Evidentemente, nesse panorama, reduziam-se as possibilidades de vicejar uma representação saudável.

No que concerne à necessidade de autonomia em relação aos empregadores, o desafio talvez seja mais complexo, uma vez que a presença do patrão será sempre uma incômoda e inalienável sombra à espreita do sindicato. A autonomia perante o Estado se resolve por mecanismos institucionais, mas o mesmo não se pode afirmar quanto à independência diante dos empregadores. Seja qual for o desenho institucional escolhido para a organização sindical, a interferência patronal permanecerá como uma ameaça concreta ou latente. Não raro, as eleições sindicais contam com a participação mais ou menos oculta dos interesses econômicos, o que põe em risco qualquer projeto de representação autônoma.

Assim sendo, as condições de autonomia devem anteceder à regular escolha do sindicato representativo, pois a preponderância dos interesses estatais ou patronais macula irremediavelmente a aferição da representação.

## 2.2 Liberdade para representar

Os fundamentos da *liberdade sindical* igualmente pontificam como elementos prévios à definição da representação sindical. Não pode haver cerceio à filiação de trabalhadores, assim como deve ser vedada a obrigatoriedade da filiação. Essas duas faces da *liberdade sindical – positiva e negativa* – traduzem o direito político fundamental da *liberdade de associação*, que é essencial para que se estabeleçam mecanismos formais válidos de representação. Na mesma linha, cumpre garantir o direito de filiação dos sindicatos a federações, confederações ou centrais sindicais de sua própria escolha.

Mas hoje não mais se esgotam os aspectos da liberdade sindical nos seus caracteres meramente formais. Há também a necessidade de oferecimento de condições materiais de liberdade aos sindicatos, que dizem respeito, essencialmente, às prerrogativas propiciadoras da efetiva ação sindical. Somente com a edição de medidas legislativas de sustento ao movimento sindical, que protejam as entidades e os seus dirigentes, é possível descortinar uma representação livre dos trabalhadores, com potencial de agir em equivalência de forças diante do poder das empresas, e não tornar-se presa fácil a retaliações e atos anti-sindicais. De acordo com Márcio Túlio Viana (1999, p.885-896):

quando falam em negociação, trabalhadores e empresários sonham coisas diferentes: aqueles querem valorizar e fortalecer o sindicato, dando-lhe mais representatividade; estes se aproveitam de sua crise e apostam nela. Daí porque só os primeiros defendem mecanismos legais de suporte, enquanto os outros querem liberdade também aí.

### 2.3 Legitimidade para representar

Uma outra preocupação procedente diz respeito à necessidade de tornar legítimo o processo de representação dos trabalhadores. Com efeito, é preciso que os dirigentes sindicais sejam autênticos porta-vozes das bases, e a sua entidade goze da confiabilidade indispensável ao exercício do *munus* sindical.

O sindicato representativo pressupõe, destarte, o exercício de mecanismos eleitorais periódicos, que assegurem a prevalência dos princípios democráticos. Os representantes devem estar politicamente habilitados, pois a organização sindical nada mais é senão uma das facetas dos direitos políticos do cidadão, devendo, portanto, coadunar-se com os preceitos constitucionais respectivos. As regras do jogo devem estar previamente estipuladas, mediante normas estatutárias sujeitas ao controle dos representados, visando à sua plena observância.

Exsurge, assim, a convicção de que a legitimidade da representação sindical não é apenas um critério, mas sim um pressuposto, sem o qual qualquer procedimento de outorga de representação cai por terra.

### 2.4 Equilíbrio de poder nas relações coletivas de trabalho

Conceituando a *liberdade sindical* como “um feixe de direitos e liberdades individuais e coletivas”, Siqueira Neto (2000, p.18) enxerga no instituto o *ponto de conexão e articulação do Direito do Trabalho*, em torno do qual produzem-se as condições de atuação dos direitos individuais e coletivos. Para ele, é a partir do estágio de liberdade sindical alcançado que serão dinamizadas a negociação coletiva e a solução dos conflitos.

A partir do papel a ser desempenhado pela liberdade sindical é que se pode averiguar a função da negociação coletiva e dos meios de composição dos conflitos coletivos de trabalho e, conseqüentemente, da legislação trabalhista, dos órgãos administrativos e judiciários, dos mecanismos privados auxiliares de composição dos conflitos trabalhistas, e reconhecer, enfim, a estrutura do Direito do Trabalho. Ou seja, o ponto de conexão e articulação estrutural do Direito do Trabalho é a liberdade sindical, que na verdade assume uma função preliminar, enquanto condição para a atuação dos direitos individuais e coletivos. Dela decorrem logicamente os demais institutos do Direito do Trabalho.

Essa concepção decorre da idéia de que convém ao sistema sindical promover o balanceamento das forças entre as partes sociais, com vistas à obtenção do equilíbrio suficiente para a evolução do Direito do Trabalho.

Nenhuma representação que se proponha aos trabalhadores, por conseguinte, poderá deixar de pautar com prioridade o propósito de constituir-se em contrapoder aos interesses patronais antagônicos. O móvel da representação não pode afastar-se desse mister, que traduz a raiz da sua existência. Afinal, os trabalhadores

individualmente considerados revelam-se incapazes de patrocinar, em condições ao menos eqüitativas, os seus direitos e interesses trabalhistas, salvo situações excepcionais. Ainda que tivessem força para tanto, ficariam à mercê das retaliações que a realidade das relações de trabalho proporcionam.

A via sindical cumpre, nesse sentido, o papel de erigir um bastião em defesa dos trabalhadores, que lhes é privado no plano individual. Seu alicerce consiste no desejo democrático de eliminar as desigualdades nas relações sociais, pelo que resulta o incremento da abordagem coletiva das questões trabalhistas.

## 2.5 Condições para o desenvolvimento do diálogo social

Do ponto de vista da sociedade, a representação sindical não existe para cair no vazio, para servir de mera fachada, tampouco para constituir referência intransitiva. Seu objetivo é dar ensejo à deflagração do *diálogo social*, entendido como um processo permanente de concerto de conflitos, para o qual devem contribuir os atores sociais e os entes governamentais.

O *diálogo social*, portanto, como forma democrática de dinamização das tensões inerentes às relações de trabalho, constitui uma negação das vias autoritárias de solução de conflitos. Nessa concepção, as bases para a sua concretização também sustentam a representatividade sindical. No particular, enxergamos uma relação de interdependência, pois tanto a legítima representação fundamenta o diálogo social, quanto o propósito de empreender o diálogo social impulsiona a adequada aferição da representação sindical.

## 2.6 Coerente estruturação do sistema de relações de trabalho

Ainda como pressuposto da representatividade sindical, apontamos a necessidade de uma estruturação coerente do sistema de relações de trabalho. Isso porque de nada adianta garantir a existência de entidades representativas, se o esquema de organização sindical não definir de forma adequada o âmbito de atuação de cada uma delas.

Como sabemos, as questões trabalhistas são colocadas em diversos níveis, que podem variar desde um determinado setor de uma empresa até o plano nacional, comum a todos os trabalhadores de um determinado país. Nos estratos intermediários, localizamos os temas de interesse específico dos trabalhadores de uma dada empresa, de uma categoria profissional, de um ramo de atividade e assim por diante.

É preciso definir a abrangência de cada entidade, as maneiras de interação entre elas, de forma que favoreça as ações e negociações articuladas, nos diversos níveis. Enfim, ante à complexidade da estrutura econômica na qual se inserem os trabalhadores, cabe estimular os ajustes convenientes ao bom funcionamento do sistema sindical, desde que preservados os cânones da liberdade de organização, buscando a coerência e a eficácia da representação.

### 3 Problemas para a definição da representatividade sindical

#### 3.1 Intervenção direta ou indireta do Poder Público

A representação sindical freqüentemente é objeto de intervenção do Poder Público, causando distorções que afetam a sua legitimidade. Não obstante, em certa medida, mesmo sistemas sindicais democráticos admitem, em determinadas circunstâncias, a participação estatal na definição do sindicato representativo.

Nos regimes de *unicidade sindical*, é preciso afirmar qual o sindicato que detém a representação, excluídos todos os demais (no âmbito de mesma categoria e base territorial). Por seu turno, os sistemas pluralistas devem contar com meios de definição da entidade mais representativa, em determinados momentos, para dar seqüência ao processo de negociação coletiva. Ocorre que tais definições muitas vezes são feitas pelo Estado, sem que sejam observados os pressupostos da representação mencionados no capítulo anterior.

A intervenção do Poder Público pode ocorrer por intermédio da Administração do Trabalho (por exemplo, Ministério do Trabalho) ou por decisões judiciais. Na forma tradicional de intervenção administrativa, existe um organismo estatal encarregado especificamente de examinar os registros sindicais, controlando a outorga da personalidade sindical. Essa competência administrativa pode variar de abrangência e de intensidade, mas sempre constitui um dado relevante na organização coletiva do trabalho. Em outro plano, o reconhecimento dos sindicatos pode depender de decisões judiciais, seja de tribunais específicos, como a Justiça do Trabalho brasileira, seja de magistrados para os quais sejam carreadas demandas resultantes de conflitos de representação.

O Brasil ainda guarda seqüelas do modelo corporativista no qual cabe ao Poder Executivo definir qual o sindicato representativo, pelo critério da *antigüidade*. Paralelamente, a Justiça do Trabalho afere a regularidade das entidades sindicais, que nela se apresentam para defender direitos dos seus pretensos representados, e à Justiça Estadual cabe averiguar, em primeira instância, os casos de conflito de representação entre entidades sindicais.

O que se deseja pontuar, entretanto, é que a intervenção estatal, embora inevitável, em certa medida constituirá sempre um motivo de preocupação na definição da representação sindical. Seja pela via administrativa, seja pela via judicial, o Poder Público pode tornar-se um elemento estranho a interceder em aspecto fundamental para o sindicato, o que merece a máxima atenção, devido às possíveis seqüências.

#### 3.2 Necessidade de preservação da espontaneidade do movimento organizativo

Assunto de grande interesse para que se verifique a representatividade do sindicato é a espontaneidade do seu movimento organizativo. Os critérios de

representação devem levar em conta o processo histórico de constituição das entidades, os seus costumes e tradições, pois a organização sindical não pode consistir na asséptica aplicação de um modelo predeterminado.

As opções espontâneas do conjunto dos trabalhadores na sua evolução organizativa coletiva merecem ser preservadas, na medida do possível. Caso contrário, haverá um sistema bastante coerente no plano teórico, mas carente de funcionalidade na prática.

Nem sempre as formas livremente concebidas pelos trabalhadores são preservadas pelos sistemas jurídicos, o que sinaliza uma questão importante a ser refletida pelos juristas. Afinal, o divórcio entre direito e realidade pode acarretar efeitos devastadores para o ordem jurídica.

### **3.3 Concorrência de representação**

Talvez o maior e mais constante desafio da representatividade sindical é, obviamente, a hipótese de concorrência entre entidades pela mesma representação. Não fosse assim, a matéria geraria poucas discussões. Pertence ao âmbito ideal, no entanto, a circunstância na qual todos os trabalhadores se sentem pacificamente representados por uma única entidade sindical. Como sói acontecer com as instâncias eminentemente democráticas, e assim o prova a história do movimento sindical, sindicato é lugar de debate de idéias e ideais, no qual a divergência é coisa natural e corriqueira, podendo levar, não raro, à cisão das entidades, por razões as mais variadas.

A pluralidade, por assim dizer, é o caminho natural do sindicalismo. Pode se dar sob a forma de pluralidade de idéias e correntes situadas numa única sede. Mas é comum que deságüe na fundação de entidades de representação concorrentes.

É com o objetivo de solucionar esta concorrência da maneira mais justa e razoável, que os juristas do Direito Sindical teorizam sobre as alternativas de fixação da representatividade. Segundo Pamplona Filho (1997, p.41): “Nos sistemas que facultam a pluralidade sindical, a lei, ou a jurisprudência, deve editar regras sobre: a) aferição do sindicato mais representativo para falar em nome do correspondente grupo nos procedimentos de negociação coletiva”.

Essas alternativas se consubstanciam em critérios, estatuídos por lei ou não, que devem ter como finalidade a afirmação plena da liberdade sindical.

### **3.4 Carência de critérios de representatividade**

A indefinição dos critérios de representatividade dá azo ao arbítrio e à imposição pura e simples do ente representativo. Se esse ato de força resultasse sempre do entrecchoque das correntes de trabalhadores, menos mal. Todavia, o vácuo de critérios objetivos, em geral, confere espaço aos interesses patronais e estatais, muitas vezes absolutamente alheios à genuína vontade dos representados.

Se não existem regras previamente acertadas para que se saiba qual seja o sindicato representativo, sucede a dependência do beneplácito patronal, que ao reconhecer uma das entidades (normalmente a que lhe for mais conveniente), lhe dá vantagem na disputa, em detrimento de outra(s), cuja linha de atuação não agrade(m) aos patrões.

O mesmo se afigura quando a intervenção estatal dirime litígio de representação resultante da carência de critérios para definir a representação. Nesse caso, as entidades ficam obrigadas a assumir compromissos de natureza política com os detentores do poder ou com autoridades administrativas, que somente enfraquecem o seu poder de persuasão e abalam a sua autonomia.

A solução consiste em pugnar pela celebração de um esquema de critérios normativos, seja unguído pela via legislativa, seja estabelecido sob a forma de autorregulação do movimento sindical.

### 3.5 Restrições à liberdade de escolha

Diante do problema dos conflitos de representação, aparece a alternativa tentadora de restringir a liberdade de escolha dos representados, hipótese que, sem sombra de dúvida, simplifica a questão, mas oferece efeitos colaterais nocivos.

A organização sindical é um processo histórico, e não pode ser engessado mesmo que a solução momentânea pareça perfeita. A dinâmica das relações de trabalho, em constante mutação, exige flexibilidade de ação, a depender das circunstâncias. Nesse terreno, as alterações são freqüentes e devem ser toleradas e autorizadas pelo sistema sindical.

É essa liberdade de escolha dos trabalhadores que traz funcionalidade à ação sindical e às suas estratégias, sempre muito prejudicadas pela iniciativa do poder patronal, que detém incontestavelmente a direção do processo econômico. Tanto assim que, em certos países, como a Alemanha, os trabalhadores direcionaram a sua força reivindicativa para viabilizar a *co-gestão*, mediante a qual passaram a participar das decisões econômicas fundamentais das empresas, antecipando-se ao mero enfrentamento das dificuldades resultantes.

### 3.6 Outorga dos direitos sindicais

Outro problema que deve ser destacado diz respeito à possibilidade de outorga diferenciada de direitos sindicais. Trata-se da hipótese de, em dado sistema, existir a previsão de conferir certos direitos a todos os sindicatos, e outros direitos, mais específicos, apenas às entidades consideradas mais representativas. De acordo com Siqueira Neto (2000, p.108), “é correta a observação segundo a qual existem dois tipos de direitos sindicais, os reconhecidos a todas as organizações e aqueles reservados apenas àquelas representativas”.

A dúvida consistirá em enumerar quais serão os direitos componentes de um

e de outro rol. O modelo adotado haverá de deixar claro quais as prerrogativas que, por sua natureza, devem ser permanentemente deferidas a todos os sindicatos, indistintamente, e quais ficam reservadas especificamente para os representativos.

Diversas são as questões relacionadas a este item, porquanto caberá prever temas como *estabilidade de dirigentes, poder de negociação, extensão e abrangência dos acordos sindicais, recebimento de verbas e contribuições, titularidade para deflagração de greve, representação perante organismos estatais etc.*

### 3.7 A subsistência da unicidade sindical no Brasil

O caso brasileiro apresenta uma problemática própria e resistente, que está vinculada à tardia manutenção do sistema de *unicidade sindical*. A Constituição Federal de 1988 proclamou o princípio geral da *liberdade sindical* no seu art. 8º, entretanto o fez com uma visível contradição, identificada por Rodrigues Pinto (1998, p.72): “Como pontos negativos e conflituosos com os avanços que acabamos de indicar, encontramos a manutenção da unicidade sindical e da contribuição sindical [...]”. Se, por um lado, a Carta enunciou a *liberdade de organização do sindicato*, por outro, manteve a *unicidade sindical*.

Em nosso país, o fenômeno sindical sempre esteve situado aquém das suas possibilidades, como apêndice do Direito Individual do Trabalho, quando não à margem deste. A incorporação dos sindicatos ao Direito, em nosso país, sucedeu-se em contexto *corporativista*, que aniquilou a autonomia das entidades.

Malgrado os avanços, em 1988 fracassou a idéia de efetivar a adesão ao modelo internacional de *liberdade sindical*, nos moldes preconizados pela Convenção nº 87 da OIT, que é o *instrumento fundamental* deste instituto. Pode-se afirmar que a Carta de 1988 promoveu apenas um afastamento *aparente* do Estado do cenário das relações sindicais. Por trás dessa mera aparência, resistiu a imposição da *unicidade*, porquanto assim ficaram absolutamente descartadas a possibilidade de concorrência e a liberdade de escolha, elementos essenciais da liberdade sindical. Em outras palavras, a *unicidade sindical* é o ponto central do *corporativismo* brasileiro, e enquanto perdurar em nosso ordenamento jurídico, ficará irremediavelmente prejudicada a democracia nas relações de trabalho.

## 4 Alternativas de critérios para a definição do sindicato representativo<sup>1</sup>

### 4.1 Critérios quantitativos

Dentre as alternativas para a definição do sindicato representativo (ou mais representativo), surgem, em primeiro lugar, os chamados *critérios quantitativos*.

<sup>1</sup> As considerações lançadas nesta seção aproveitam a classificação proposta por Siqueira Neto (2000, p.110).

São quantitativos os critérios relacionados ao número de associados do sindicato; ao número de contribuintes; ao volume de recursos arrecadados; e ao número de representados.

Logicamente, de acordo com esse critério, devem ter outorgada a representação as entidades que apresentem as maiores quantidades, que serão presumivelmente as mais fortes e mais representativas. De fato, trata-se de uma presunção das mais relevantes.

O número de associados costuma ser um critério preferencial, conforme leciona Russomano (1998, p.86), que também destaca as suas desvantagens:

Com certa preponderância, nota-se a tendência (que nos parece exageradamente simplista) a considerar como sindicato mais representativo aquele que possuir maior número de associados. A dificuldade surgirá, porém, quando existirem três sindicatos e o sindicato majoritário tiver menos associados que os dois sindicatos dissidentes reunidos.

#### 4.2 Critérios qualitativos

Os *critérios qualitativos* dizem respeito ao maior ou menor grau de *autonomia*, *experiência* ou *antigüidade*.

No que concerne à *autonomia*, haverá de ser avaliada a eventual atrelagem do sindicato ao empregador ou ao Estado, sob o pressuposto de que a entidade mais independente tem maior força e melhores condições para falar em nome dos trabalhadores.

A *experiência* pode pesar, se um determinado sindicato já tiver participado de negociações anteriores, ou promovido mobilizações ou greves em benefício dos seus representados.

Por sua vez, o critério da *antigüidade* refere-se à data de fundação ou registro do sindicato e pressupõe a continuidade dos serviços prestados. No sistema brasileiro de *unicidade sindical* esse é o critério adotado. Obtém a chancela representativa e a (única) personalidade sindical o sindicato registrado há mais tempo no Ministério do Trabalho.

Todos os critérios qualitativos são ponderáveis, pois procuram conhecer aspectos relativos à prática sindical, fundamentais à avaliação de sua representatividade.

#### 4.3 Critérios institucionais

Os critérios institucionais *têm como referência a participação da entidade sindical em órgãos públicos para a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores. A suposição que dá margem à estipulação desse critério é a de que tanto maior será a representatividade do sindicato quanto mais ele esteja intercedendo no Poder Público em favor dos seus representados.*

A escolha de tal critério implica o privilégio para a ação burocrática, de gabinetes, em contraposição à luta diária árdua, do contato com os trabalhadores no chão das fábricas. Muito embora esse viés da atividade sindical tenha sido guindado ao texto constitucional brasileiro,<sup>2</sup> no pouco lembrado artigo 10, e contemple uma inegável necessidade, nos parece que a sua aferição dá ênfase demasiada a um tipo de tarefa, preferencialmente exercida por sindicalistas desligados de suas bases de representação.

#### 4.4 Critérios ideológicos

Os *critérios ideológicos* são aqueles de conteúdo histórico, que estão relacionados a algum aspecto a que a ordem jurídica queira dar relevância, de acordo com os seus princípios alicerçadores. Exemplo de critérios dessa natureza são os que favorecem o reconhecimento de sindicatos que tenham em sua história comprovada participação na institucionalização democrática, como é o exemplo da França, onde as entidades que se alinharam à luta de resistência ao nazismo têm lugar privilegiado até os dias atuais. Para Lyon-Caen, Pélissier e Supiot (1998, p.556), contudo, tal critério perdeu a sua atualidade, devendo ser modificado:

*Critères de la représentativité. Les critères légaux adoptés par l'article L. 133-2 du Code du travail, à propos de la négociation des conventions collectives susceptibles d'extension, ont une valeur générale; [...] Ce sont: 1<sup>o</sup> les effectifs; 2<sup>o</sup> l'indépendance (notamment du syndicat ouvrier vis-à-vis de l'employeur); 3<sup>o</sup> les cotisations; 4<sup>o</sup> l'expérience et l'ancienneté du syndicat; 5<sup>o</sup> l'attitude patriotique pendant l'occupation. À ces critères légaux dont le dernier a perdu son actualité, il faut dorénavant ajouter celui de l'audience électorale, c'est-à-dire l'influence exercée sur la masse des salariés, laquelle se reflète dans les résultats obtenus aux élections sociales.*

Como já se disse alhures, toda nação democrática tem uma história para contar acerca de como se deu a conquista das liberdades em seu território. E não somente as liberdades civis, como também os direitos sociais e a liberdade sindical. Nada mais justo do que render reverência aos sindicatos que tenham participado de tais momentos paradigmáticos da história, dos quais são devedores todos os cidadãos e o próprio movimento sindical. Como supor, apenas para ilustrar, que o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, que promoveu o rompimento com a legalidade repressiva da política e do trabalho, e projetou a classe trabalhadora na cena política brasileira, a partir de 1979, possa ser preterido, em favor de um outro, meramente por critérios quantitativos, institucionais ou de antigüidade?

<sup>2</sup> "Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação" (Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988).

#### 4.5 Critérios funcionais

Os *critérios funcionais* examinam os resultados objetivos da ação sindical, tais como a assinatura de acordos coletivos com empresas ou instituições patronais, as conquistas obtidas para os representados, as ações judiciais bem-sucedidas etc.

São, sem dúvida, critérios dos mais respeitáveis, uma vez que medem concretamente a atividade sindical de cada entidade. Não obstante, sua consideração isolada pode redundar em equívocos que privilegiem sindicatos atuantes, mas pouco combativos, que produzem muitos acordos de resultados modestos. Em verdade, os critérios funcionais pretendem substituir um juízo de valor político, que apenas os trabalhadores, de maneira livre, podem fazer.

O ideal seria combinar os elementos colhidos pelos critérios funcionais com outros obtidos pelos critérios qualitativos, para que se adira uma avaliação subjetiva aos dados em análise, resultando numa apreciação mais ampla.

#### 4.6 Critérios estruturais

Os *critérios estruturais* são aqueles que enaltecem a organização. De acordo com tais critérios, o engajamento do sindicato no sistema sindical deve ser levado em consideração para que se lhe atribua a representatividade.

Ao evocar o sistema confederativo, teríamos, hipoteticamente, maior representatividade às entidades de primeiro grau que mantivessem vínculos mais sólidos e articulados com as federações e confederações respectivas.

Acreditamos tratar-se de enfoque excessivamente formal, que julga pelas aparências, deslocando para o âmbito das entidades de grau superior o poder de definir a representatividade da base sindical, o que pode resultar em uma distorção séria. Por outro lado, reconhecemos ser uma abordagem atenta à necessidade de entrosamento dos diversos níveis da ação sindical.

#### 4.7 Critérios de estabilidade

Os *critérios de estabilidade* recomendam que haja continuidade dos sujeitos da negociação coletiva previamente entabulada. Derivam de uma preocupação em garantir as conquistas trabalhistas dos representados, impedindo que a alteração da entidade representativa redunde numa quebra prejudicial aos obreiros.

Seus argumentos têm lógica, porém contribuem para a nociva cristalização burocrática da vida sindical, que tantos males já causou aos interesses dos trabalhadores. Parece-nos ser mais relevante a continuidade da negociação propriamente dita, e não necessariamente dos sujeitos. O conservadorismo desses critérios não se coaduna com o espírito da atividade sindical, dinâmica e mutável por essência.

## 5 O estabelecimento de critérios de representatividade sindical

### 5.1 O momento da análise da representatividade

Nos sistemas de *unicidade sindical*, o exame da representatividade deve ocorrer de uma só vez, no momento do registro do sindicato. Cabe à Administração do Trabalho verificar se já existe outra entidade previamente registrada na mesma categoria (ou ramo) e na mesma base territorial. Caso haja, o registro da nova entidade tende a ser indeferido. No Brasil, atualmente, o Ministério do Trabalho, antes de conceder o registro, abre prazo para que sejam apresentadas impugnações pelos sindicatos que se julgarem prejudicados. Uma hipótese específica que pode inovar a representação é a do *desmembramento* de entidade sindical, possível desde que sejam observados os ritos próprios, como aprovação por assembleia e publicidade.

Nos sistemas de *pluralidade sindical*, todavia, a avaliação da representatividade é periódica, costumando ocorrer nas épocas de exercício das prerrogativas de negociação coletivas com os empregadores ou a pedido dos sindicatos concorrentes, ocasiões em que incidem os critérios vigentes para que se defina quem serão os agentes da negociação.

### 5.2 Condições preconizadas pela OIT

O Comitê de Liberdade Sindical da Organização Internacional do Trabalho (OIT) apregoa determinadas condições que considera básicas para a designação ou o credenciamento do sindicato mais representativo.

A primeira condição preconizada pela OIT concerne à titularidade da verificação da representatividade. O órgão verificador, segundo a OIT, deve ser independente. Isso significa que ele não pode estar vinculado aos empregadores, tampouco a quaisquer das partes envolvidas. Não afasta a OIT, entretanto, a possibilidade de condução do processo por algum órgão estatal.

Já a segunda condição recomendada pelo Comitê de Liberdade Sindical da OIT pugna por eleições periódicas, pelo voto dos próprios trabalhadores. Esse é o critério adotado nos Estados Unidos da América (Brito Filho, 1996, p.55-56).

A terceira condição assegura à entidade que não tenha conseguido reunir o número de votos suficientes o direito de requerer nova eleição, em um prazo determinado.

Tais indicações mantêm o caráter genérico e flexível que caracteriza as normas de Direito Internacional do Trabalho, deixando aos Estados membros a prerrogativa de adequar às suas peculiaridades os critérios que lhes convierem. São parâmetros importantes, além de significarem um chamamento aos países integrantes da Organização, para que cuidem do problema em seus respectivos ordenamentos trabalhistas.

### 5.3 A adoção da proporcionalidade

Uma solução plausível para resolver o problema da representatividade consiste em incentivar a formação de *comissões mistas*, proporcionais aos diversos sindicatos existentes.

A vantagem dessa alternativa é a adoção do critério da proporcionalidade, hoje largamente prestigiado no mundo jurídico como caminho para alcançar a equidade nas relações. De acordo com tal concepção, todas as correntes sindicais (ou pelo menos as principais) têm assento garantido nas mesas de negociação, veiculando as reivindicações e os posicionamentos dos diversos grupos. Isso torna a ação sindical inegavelmente mais participativa.

Em desfavor de tal alternativa, contudo, temos o risco de indefinição de estratégias de luta e fragmentação do discurso, levando à debilitação do poder coletivo dos trabalhadores. Numa comissão mista proporcional, os trabalhadores poderão apresentar-se para o difícil enfrentamento com os seus patrões de maneira desarticulada, tal qual uma colcha de retalhos. Dessa divisão intrínseca podem aproveitar-se os empregadores, transformando o que seria um fortalecimento em desorganização prática, afinal se os trabalhadores não estiverem unidos a ponto de congregarem-se em uma única entidade, como poderão superar as divergências e demonstrar unidade numa comissão de negociação? Esse temor é compartilhado por Russomano (1998, p.86), que adverte:

Se surgirem, como é plausível, divergências entre os delegados, resultantes, inclusive, das divergências existentes entre os próprios sindicatos; se tais discordâncias impedem a manifestação unânime e harmônica da vontade dos delegados – como se poderá chegar à defesa eficaz do interesse coletivo da categoria, através da negociação intersindical ou, se for o caso, na solução do conflito?

### 5.4 Representatividade derivada

A representatividade *derivada* ou *irradiada* traduz mais um mecanismo simplificador do processo de definição da representação sindical. Nela, o credenciamento se opera automaticamente, da entidade de grau superior ou central sindical para o sindicato de base.

Muita energia resulta poupada se esse é o critério utilizado, pois não se promove a aferição pela base. Uma vez definida a entidade de grau superior ou central sindical representativa, as esferas inferiores automaticamente se adaptam a tal decisão.

O problema é que esta alternativa parte de uma ênfase à organização de cúpula, em detrimento das bases sindicais. Nem sempre a prevalência de uma determinada corrente no topo do edifício sindical significa que os seus alicerces também estejam sintonizados com as concepções das altas direções. Daí resulta um risco

muito grave de rompimento das linhas de pensamento das bases, comprometendo toda a lógica do sistema de organização sindical. Em uma frase, a representatividade derivada se nos afigura bastante prática, mas pouco eficiente, além de arriscada.

### **5.5 Representatividade comprovada**

Apesar de todas as dificuldades inerentes ao estudo dos diversos critérios possíveis e da necessidade de checagem periódica, a prática da representatividade comprovada ainda expressa a melhor linha a adotar. De acordo com ela, cumpre efetuar, de tempos em tempos, uma apreciação específica de todas as entidades sindicais do setor avaliado para, à luz dos parâmetros previamente escolhidos, designar a entidade que merecerá o credenciamento para atuar e negociar em nome dos trabalhadores.

Nossa opinião é no sentido de que a por vezes penosa comprovação da representatividade sindical é o tributo que se paga para preservar e alimentar um regime de autêntica liberdade sindical.

### **5.6 Necessidade de prévia determinação de critérios**

O procedimento de eleição da entidade mais representativa requer um estabelecimento prévio de critérios para a decisão. É preciso fixar com antecedência as regras do jogo, de modo que se evitem as manobras de última hora. Daí revestir-se de grande importância o debate ora aflorado, que procura subsidiar juridicamente a via escolhida.

Com efeito, atitudes casuísticas podem ser objeto de profundo desgaste e descrédito para o sindicalismo. Convém investir na pacificação das relações entre as diversas entidades, estimulando tão-somente a saudável disputa pela confiança dos trabalhadores. E nisso contribui decisivamente a prévia determinação dos critérios de representatividade.

### **5.7 Necessidade de convergência de procedimentos**

Os procedimentos de aferição da representatividade devem, na medida do possível, convergir no seio de cada ordenamento jurídico, e até mesmo no plano do Direito Comparado.

Nos âmbitos nacionais, em nada colaborará para a segurança jurídica, tampouco para a credibilidade dos sindicatos, a proliferação de soluções díspares. Convém estabelecer procedimentos convergentes, para prestigiar as entidades e evitar sua fragilidade diante dos empregadores, para quem a indefinição da representação laboral é uma vantagem irrecusável nos momentos de confronto.

No plano supranacional, a integração econômica tem engendrado negociações complexas, que envolvem simultaneamente interesses trabalhistas de vários

países. Cada vez mais, as corporações econômicas internacionalizam-se, convidando também os sindicatos a um movimento de integração, para que possam negociar adequadamente tais assuntos comuns. Converte-se, pois, em tema de suma importância a definição da representatividade sindical supranacional, pelo que a convergência dos critérios de aferição nos vários ordenamentos jurídicos trará facilidade a este esforço pela unidade.

## 6 Conclusão

Ao cabo de todas essas reflexões, e passando em revista os dados supra, cumpre firmar a necessidade incontornável de desenvolver uma massa crítica acerca do problema da representação sindical, cuja aparente singeleza constitui uma armadilha para aqueles que crêem de boa-fé na democracia das relações de trabalho. O assunto é atual, tendo recentemente despertado a iniciativa do governo do Reino Unido, cujo gabinete trabalhista publicou, em janeiro de 1999, o seu projeto de lei de relações trabalhistas, estabelecendo as regras sob as quais o empregador deve ser obrigado a reconhecer o sindicato (Rands, 1999).

Acima foram assentados os pressupostos de tal empreendimento, todos fundados na experiência histórica da democracia e na afirmação dos direitos sociais. A alternativa da representação coletiva assumiu relevância ímpar no mundo moderno, cada vez mais complexo e diluente das individualidades. Não se poderá falar em representatividade sindical sem dar precedência aos desafios da liberdade e da autonomia. Tampouco se admite que a representação abdique da aspiração de ser legítima para contentar-se com a sua mera validade. E mais: é preciso que todo esse esforço forje um resultado material, em que os trabalhadores sintam-se dignamente defendidos, equiparando a sua força coletiva ao poder do capital, de forma a produzir o fruto virtuoso que é o incremento do diálogo social.

Enfrentados os principais dilemas da questão, ressaí a conveniência da preservação da espontaneidade do movimento organizativo, pois a definição da representatividade não deve conduzir o movimento sindical à mecanização formal, em busca da obtenção de chancela representativa.

Outro efeito prático das digressões, ora encerradas, dirige-se à situação específica do nosso país. O modelo sindical brasileiro não suporta mais o freio anacrônico da *unicidade sindical*. Pouco importam os avanços já contabilizados no plano do Direito Coletivo do Trabalho se a construção de um sistema efetivamente moderno e democrático continuar emperrada, a reboque desse exotismo injustificável.

O exame dos variados critérios de representatividade expostos deixa a impressão de que, exclusivamente considerados, nenhum deles conseguirá resolver a contento os problemas colocados. Mais vale sugerir uma aplicação combinada desses critérios, mediante alguma fórmula de consenso, negociada em termos amplos, obedecidos os requisitos mínimos propostos pela OIT. Essa já será uma valiosa contribuição à democratização das relações de trabalho.

## Referências

- BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *A sindicalização no Serviço Público*. Curitiba: Genesis, 1996.
- LYON-CAEN, Gérard et al. *Droit du travail*. 19 ed. Paris: Éditions Dalloz, 1998.
- PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Pluralidade sindical e democracia*. São Paulo: LTr, 1997.
- PINTO, José Augusto Rodrigues. *Direito Sindical e Coletivo do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1998.
- RANDS, Maurício. *Desregulamentação e desemprego: observando o panorama internacional*. Recife, 1999. Mimeografado.
- RUSSOMANO, Mozart Victor. *Princípios gerais de Direito Sindical*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho*. São Paulo: LTr, 2000.
- VIANA, Márcio Túlio. A proteção social do trabalhador no mundo moderno – o Direito do Trabalho no limiar do século XXI. *Revista LTr*, São Paulo, ano 63, p.885-896, jul. 1999.

