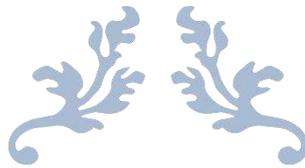




**Diálogo
Institucional**

ASSESSORIA E ANÁLISE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



**INOVAÇÃO E FORTALECIMENTO
SINDICAL NA DEFESA E EVOLUÇÃO DA
CARREIRA DE AUDITOR-FISCAL
FEDERAL AGROPECUÁRIO**



JANEIRO DE 2025

Luiz Alberto dos Santos

Consultor – Advogado (OAB RS 26485 e OAB DF 49777 - Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Mestre em Administração – Doutor em Ciências Sociais

Sumário

1. Introdução.....	3
2. Os trabalhadores como grupo de pressão	3
3. Sindicalismo no Brasil – Breve Histórico	9
4. Sindicalização no Brasil e no Mundo	15
5. Sindicalismo no Serviço Público.....	36
6. Direitos trabalhistas e regime jurídico no serviço público	38
7. Direito de greve e negociação coletiva no serviço público	42
8. Licença classista	52
9. Conclusão	55
10. Bibliografia.....	60

Tabela 1 - Evolução da Taxa de Sindicalização - 1970-2019 – percentual de empregados sindicalizados	15
---	----

Tabela 2 - Taxa de Sindicalização – EUA – 1970–2023.....	16
--	----

Tabela 3 - Número de Greves – Países Selecionados – 1990-2023	19
---	----

Tabela 4 - Trabalhadores envolvidos em greves e <i>lockouts</i> (<i>em milhares</i>) - Países selecionados – 1990-2023.....	20
---	----

Tabela 5 - Evolução do número de sindicatos – Brasil - 1989-2001.....	25
---	----

Tabela 6 - Evolução do número de sindicatos de trabalhadores por Grupo Profissional – Brasil - 1989-2001	26
--	----

Tabela 7 - Taxa de sindicalização de trabalhadores urbanos e rurais, segundo o tipo de sindicato - Brasil - 1992.....	27
---	----

Tabela 8 - Taxa de sindicalização de trabalhadores urbanos e rurais, segundo o tipo de sindicato - Brasil - 2002.....	27
---	----

Tabela 9 - Número de trabalhadores associados, urbanos e rurais, por filiação à central sindical e condição de registro junto ao Ministério do Trabalho e Emprego - Brasil – 2001.....	29
Tabela 10 - Número de trabalhadores na base, urbanos e rurais, por filiação à central sindical e condição de registro junto ao Ministério do Trabalho e Emprego - Brasil – 2001	29
Tabela 11 - Entidades Sindicais por Grupo (2024)	30
Figura 1 – EUA - Taxa de sindicalização e participação da classe média na renda – 1968-2013	18
Figura 2 – EUA - Filiação Sindical e Participação da Renda Destinada aos 10% Mais Ricos (1917–2015)	18
Figura 3 - Taxa Geral de Sindicalização - % do total da ocupação –Brasil - 1995–2005	28
Figura 4 – Evolução da Contribuição Sindical - Entidades de Trabalhadores (R\$ milhões) ...	34
Figura 5 – Evolução da Contribuição Sindical - Entidades Patronais (R\$ milhões).....	34

ESTUDO

Inovação e Fortalecimento Sindical na Defesa e Evolução da Carreira de Auditor Fiscal Federal Agropecuário

1. Introdução

Solicita o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários – ANFFA Sindical estudo sobre o tema “Inovação e Fortalecimento Sindical na Defesa e Evolução da Carreira de Auditor Fiscal Federal Agropecuário”, como subsídio para debates a serem realizados no VII CONAFFA – Congresso Nacional dos Auditores Fiscais Federais, a se realizar em outubro de 2025.

Trata-se de tema de enorme relevância, em virtude das dificuldades que o movimento sindical vem experimentando, em todo o mundo, e no serviço público brasileiro em especial, dadas as limitações legais e, também, a conjuntura econômica e fiscal, além da ausência de regulamentação e aplicação de direitos constitucionalmente assegurados e que dizem respeito à atuação dos sindicatos na defesa de direitos de seus representados.

Abordaremos, a seguir, os diferentes aspectos do problema e os desafios a serem enfrentados para assegurar a inovação e o fortalecimento sindical e a sua efetividade na defesa dos servidores públicos.

2. Os trabalhadores como grupo de pressão

A atuação dos trabalhadores, por meio de suas entidades sindicais, é um dos alicerces do regime democrático. É por meio dessa representação que os trabalhadores atuam como grupo de pressão, na tentativa de resolução dos conflitos inerentes à forma de produção capitalista e busca de melhoria de suas condições de vida.

Ricardo Antunes (1991), destaca que os sindicatos nasceram dos esforços da classe operária na sua luta contra o despotismo e a dominação do capital e tem como finalidade primeira “impedir que o operário se veja obrigado a aceitar um salário inferior ao mínimo indispensável para o seu sustento e o da sua família”. Assim, destaca Antunes, os sindicatos são “associações criadas

pelos operários para sua própria segurança, para a defesa contra a usurpação incessante do capitalista, para a manutenção de um salário digno e de uma jornada de trabalho menos extenuante”. Ao tornar-se representante dos interesses de toda a classe operária o sindicato, afirma esse Autor, “conseguiu agrupar em seu seio todos os assalariados que não estavam organizados, evitando que o operário continuasse sua luta isolada e individual frente ao capitalista”.

Como esclarece Ladislau Dowbor (1996, p. 23), com a generalização do trabalho assalariado, a empresa, onde as pessoas passam a se conhecer e a reconhecer interesses comuns, tornou-se uma grande base de organização da sociedade civil. Os sindicatos, ao lado dos partidos políticos, tornaram-se um dos pilares da social-democracia, cujo surgimento representou um gigantesco avanço, ainda que restrito a países cujas economias industriais se estruturaram. O espaço da empresa constitui-se num espaço de socialização, favorecendo a organização dos interesses profissionais, contribuindo, dessa forma, para o processo de construção da nossa capacidade de organização política.

É pressuposto para essa organização a liberdade de associação, que, na Constituição brasileira, é assegurada pelo art. 5º, XVII, e, no plano sindical, pelo art. 8º e, relativamente aos servidores públicos, também pelo art. 37, VI.

A liberdade sindical, como aponta Calixto Ramos (2007), é, segundo a Convenção nº 87, da Organização Internacional do Trabalho, “o direito dos trabalhadores poderem organizar os sindicatos que pretenderem e de filiarem-se ao sindicato de sua escolha”.

O art. 2º da Convenção 87¹ explicita esse conceito:

“Art. 2 — Os trabalhadores e os empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão direito de constituir, sem autorização prévia, organizações de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos das mesmas.”

Note-se que a expressão “organizações de sua escolha”, implica que trabalhadores e empregadores disporão da plena liberdade de escolher a organização sindical de sua preferência, sem interferência ou imposição estatal. Assim, a Convenção respeita, nesse ponto, o pluralismo sindical existente em inúmeros países, mas não chega a estabelecer uma regra a ser uniformemente observada.

O art. 5º explicita a liberdade de organização no âmbito federativo e confederativo:

Art. 5 — As organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de constituir federações e confederações, bem como o de filiar-se às mesmas, e toda organização, federação ou confederação terá o direito de filiar-se às organizações internacionais de trabalhadores e de empregadores.

Trata-se de norma internacional que, até o presente, não foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro. Embora tenha sido submetida pelo Governo brasileiro ao

¹ OIT. Convenção nº 87. Disponível em http://www.ilo.org/brasil/temas/normas/WCMS_239608/lang--pt/index.htm

Congresso Nacional em 1949, acha-se, ainda hoje, pendente ratificação pelo Congresso Nacional².

Tramita no Senado Federal, para esse fim, o Projeto de Decreto Legislativo nº 16, de 1984, já aprovado pela Câmara dos Deputados. Não obstante já tenha merecido pareceres favoráveis em diversas ocasiões, a última manifestação do Relator da matéria, Senador Paulo Paim, é pela sua rejeição, em vista de entendimento de que a norma não é necessária, no atual contexto do país.

Segundo o Parecer apresentado à Comissão de Assuntos Sociais em, 20.03.2015, pendente de apreciação,

“Em que pese essa importância, temos que afastar a aprovação dessa medida. Efetivamente, entendemos que, embora seja relevante em determinado contexto histórico e, talvez, em determinados países, a Convenção nº 87 não tem aplicabilidade no Brasil.

Devemos ressaltar que a Convenção nº 87 tem por fundamento o risco de interferência estatal no funcionamento dos sindicatos. Devemos recordar que, nas ditaduras, uma das primeiras vítimas é justamente, a liberdade sindical. Sua aprovação pela OIT, portanto, e a adoção pelos diversos países, diz respeito, entendemos, à adoção de freios institucionais que impeçam o livre exercício da atividade sindical.

No Brasil, contudo, podemos ponderar que a liberdade de atuação sindical já está plenamente consolidada. A luta democrática que culminou na elaboração da Constituição de 1988 teve entre seus efeitos a construção de um arcabouço constitucional de proteção às liberdades sindicais que, em muito, supera o marco institucional da Convenção nº 87.

O sindicalismo que se consolidou no Brasil nos últimos anos se destaca por sua combatividade, pujança e, mesmo, por seu vanguardismo. Prova disso está no fato de que enquanto se discute a crise do sindicalismo e da representação sindical em diversos países do mundo, no Brasil, temos a apresentar mais de vinte e cinco mil sindicatos, tanto de trabalhadores quanto patronais, a garantir a defesa dos interesses sociais de seus representados.”³

Já a Convenção nº 98, da OIT⁴, diz respeito ao direito de sindicalização, enquanto a Convenção nº 135⁵ assegura a proteção da representação dos trabalhadores contra atos patronais limitadores do exercício da liberdade sindical.

Em seu art. 1º, a Convenção nº 98 define essa proteção:

Art. 1 — 1. Os trabalhadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos atentatórios à liberdade sindical em matéria de emprego.

2. Tal proteção deverá, particularmente, aplicar-se a atos destinados a:

a) subordinar o emprego de um trabalhador à condição de não se filiar a um sindicato ou deixar de fazer parte de um sindicato;

² Sobre a tramitação e constitucionalidade da Convenção nº 87, ver PASSOS, Edesio Franco. Efeitos da Convenção 87 da OIT no Sistema Sindical Brasileiro. In NICOLADELI, S. L, PASSOS, A. F. O & FRIEDRICH, T. S. (orgs.) O Direito Coletivo, a Liberdade Sindical e as Normas Internacionais, Vol. 1. São Paulo: LTR, 2013.

³ Senado Federal. Projeto de Decreto Legislativo 16/1984. Parecer do Senador Paulo Paim à Comissão de Assuntos Sociais. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091081&ts=1567533830686&disposition=inline>

⁴ OIT. Convenção nº 98. Disponível em http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235188/lang--pt/index.htm

⁵ OIT. Convenção nº 135. Disponível em http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235867/lang--pt/index.htm

b) dispensar um trabalhador ou prejudicá-lo, por qualquer modo, em virtude de sua filiação a um sindicato ou de sua participação em atividades sindicais, fora das horas de trabalho ou com o consentimento do empregador, durante as mesmas horas.

Tem-se, assim, entre outras normas de direito internacional relevantes, um amplo leque de instrumentos que objetiva a proteção do trabalhador e da independência e liberdade de sua representação contra atos de ingerência ou limitação de sua capacidade de atuação.

No âmbito do pluralismo, o poder sindical é abordado como uma consequência da posse de recursos como densidade, porcentagem de membros efetivos sobre membros potenciais, dimensão do patrimônio financeiro, concentração espacial de associados, capacidade de mobilização e existência de um aparato burocrático consolidado (Almeida, 1998, p. 3).

Na abordagem corporativista, porém, o poder sindical deixa de ser resultado de atributos próprios dos grupos sociais, passando a depender das características da organização corporativa, tais como seu grau de centralização, sua amplitude e o monopólio da representação, decorrendo dos recursos políticos extraídos de sua condição de parceiro da concertação social. A essa abordagem, o neocorporativismo acrescenta o fato de que as instituições corporativas favorecem as políticas de pacto social e aumentam a probabilidade de ocorrerem determinados resultados políticos (Almeida, 1998, p. 4).

Na abordagem neoinstitucionalista, como explica Almeida, a partir de Tsebelis (1995, apud Almeida, 1998, p. 4), são relevantes para as mudanças de políticas os atores *institucionais e partidários*, os quais podem ser dotados de *poder de veto*, ou seja, cuja concordância é necessária para uma mudança no *status quo*.

O exercício deste poder depende de fatores como coesão interna, número de atores envolvidos ou congruência entre eles e, à medida que aumenta o número de atores, diminui a coesão, tornando mais difícil a mudança, pois um maior número de atores poderá exercer tal poder. Conforme Immergut (1996, apud Almeida, 199, p. 4), as instituições políticas comportam diferenças instâncias de veto, propiciando aos sindicatos e a outros grupos de interesse oportunidade para influir, bloquear ou promover a mudança. Assim, os sindicatos são um dos atores institucionais dotados de poder de veto, e as instâncias em que esse poder pode ser exercido dependem de fatores como as regras constitucionais, os sistemas partidários e os resultados eleitorais.

As disparidades entre as representações de trabalhadores e dos empresários e os recursos de que dispõem no bojo do sistema político, contudo, são marcantes. Com vistas a esse aspecto, Offe e Wiesenthal (1984) buscaram oferecer uma análise das diferenças de meios e recursos empregados pelos capitalistas e trabalhadores enquanto grupos de interesse e *representação de classe*, por meio da identificação de duas lógicas de ação coletiva, determinadas pela diferença de posição dos grupos na estrutura de classes.

Segundo Offe e Wiesenthal, as diferenças de posição de um grupo na estrutura de classes não somente conduz a diferenças no poder que as organizações podem adquirir, mas também a diferenças nas práticas associativas e lógicas da ação coletiva, através das quais as organizações do capital e do trabalho tentam melhorar sua posição respectiva uma em relação ao outra (Offe e Wiesenthal, 1984, p. 68). Assim, assinalam, desde logo, que enquanto o capital tem **três diferentes formas de ação coletiva** (a própria firma, a cooperação informal e a associação dos empregados ou de empresas), os trabalhadores têm **somente uma** (o sindicato) (Idem, p. 66).

O caráter “subordinado” da classe trabalhadora a leva, simultaneamente, a agir com vistas a buscar ampliar o seu poder. Assim, para superar a situação de inferioridade nas disputas entre interesses, aqueles em posição de poder inferior somente podem aumentar seu potencial de mudança por meio da superação de custos comparativamente mais altos da ação coletiva através da mudança dos padrões de acordo com os quais esses custos são subjetivamente avaliados dentro da sua própria coletividade. À medida que conseguem formar uma identidade coletiva que altere os custos de organização, poderão esperar mudar a relação de poder original. Para Offe e Wiesenthal,

“a lógica da ação coletiva dos relativamente destituídos de poder difere daquela dos relativamente poderosos, na medida em que a primeira implica um paradoxo que está ausente na segunda – o paradoxo de que os interesses só podem ser defendidos na medida que são parcialmente redefinidos” (Offe & Wiesenthal, 1984, p. 71).

Por isso, um sindicato de trabalhadores precisa ser constituído não somente como uma entidade de defesa de interesses, mas também como forma de criar uma noção não-utilitarista de identidade coletiva e de definição e redefinição dos interesses de seus membros, enquanto os mais poderosos não terão o mesmo incentivo a deixarem de atuar de forma individual, ou de superar uma forma meramente utilitária de ação coletiva. Desse modo, uma cooperação corporativa, apesar de seu caráter oportunista, será uma expressão de racionalidade.

Offe e Wiesenthal consideram que, em face do acesso privilegiado aos decisores políticos e de seus recursos de poder, os capitalistas mantêm um padrão de comunicação distinto daquele que, obrigatoriamente, deve ser empregado pelos sindicatos. Offe e Wiesenthal concluem que há diferentes graus de distorção de interesses em sociedades capitalistas, que essas diferenças não estão distribuídas aleatoriamente, mas determinadas em grau significativo pelas diferenças estruturas da posição de classe, mais do que em função do tamanho do grupo, e que as diferenças nas práticas e nos problemas organizacionais, estratégias e estruturas entre os interesses de grupos de trabalhadores e capitalistas são o reflexo dessa diferença estrutural subjacente (Idem, p. 89).

Essa abordagem é importante à medida que, no âmbito das disputas entre grupos, o *lobby* empresarial e o *lobby* dos trabalhadores, estes representados pelos sindicatos, são os dois mais importantes e presentes, e são marcantes as suas distinções no que se refere ao emprego de recursos de poder para o exercício da influência. Sintomaticamente, numa sociedade em que novos paradigmas surgem, tanto no que se refere à organização do trabalho quanto ao uso da tecnologia para a satisfação das necessidades econômicas em todos os setores, o *lobby* dos trabalhadores vem, continuamente, perdendo força.

A relevância dos sindicatos e sua atuação como instrumento de defesa de interesses dos trabalhadores é apontada pelo IPEA, em estudo elaborado por Campos e Moura (2017). Segundo os autores,

“Por meio de uma simples comparação das médias das remunerações diretas (expressas em reais de setembro de 2015), é possível encontrar uma diferença entre trabalhadores sindicalizados e não sindicalizados. No que tange à estimativa pontual, essa diferença equivale a R\$ 562,18, em termos absolutos, em favor dos sindicalizados, ou 33,5%, em termos relativos (tabela 1A). Ademais, os resultados para um teste F (teste de Wald ajustado) para igualdade de médias mostram que essa estimativa pontual da diferença entre trabalhadores sindicalizados e não sindicalizados é estatisticamente significativa (tabela 1B).”

Esses Autores destacam que, “embora inesperado, há um diferencial remuneratório entre os trabalhadores brasileiros, aparentemente relacionado à filiação sindical, o qual é bastante relevante, pois, em números relativos, corresponde a 33,5%.” Direitos como o auxílio-saúde, auxílio alimentação e outros estão diretamente associados à presença de sindicatos e à sindicalização:

“Sobre o auxílio-saúde, 36,0% dos trabalhadores sindicalizados se beneficiam dele, contra 20,3% dos não sindicalizados. A propósito do auxílio-alimentação, 63,9% dos trabalhadores sindicalizados têm acesso a ele, contra 49,3% dos não sindicalizados. Finalmente, sobre o auxílio-transporte, 54,4% dos sindicalizados se beneficiam dele, contra 49,1% dos não sindicalizados (tabela 2).”

E, quanto à remuneração, afirmam, com base nos dados examinados, que

“À primeira vista, ninguém deveria esperar diferenças de remunerações entre trabalhadores sindicalizados e não sindicalizados no Brasil. De acordo com as normas históricas, todos os trabalhadores devem contribuir para a sua organização sindical, pagando taxas obrigatórias. Em contrapartida, associados ou não, todos os trabalhadores se beneficiam da mobilização dos sindicatos, que resulta em acordos coletivos. Dessa forma, as diferenças entre trabalhadores sindicalizados e não sindicalizados são inesperadas, em relação às remunerações diretas ou indiretas. Apesar disso, atualmente, há evidências empíricas de diferenciais de remunerações entre esses trabalhadores. Uma comparação simples das remunerações diretas envolvendo trabalhadores sindicalizados e não sindicalizados revela que os primeiros estão 33,5% acima dos últimos.”

Além disso, apontam que os trabalhadores sindicalizados têm mais acesso a benefícios como auxílio-alimentação, auxílio-transporte e auxílio-saúde:

“Sobre o auxílio-saúde, 36,0% dos trabalhadores sindicalizados se beneficiam dele, contra 20,3% dos não sindicalizados. A propósito do auxílio-alimentação, 63,9% dos trabalhadores sindicalizados têm acesso a ele, contra 49,3% dos não sindicalizados. Finalmente, sobre o auxílio-transporte, 54,4% dos sindicalizados se beneficiam dele, contra 49,1% dos não sindicalizados (tabela 2).”

Elementos dessa natureza fortalecem a convicção de que é necessário fortalecer, e valorizar, a representação sindical. Somente sindicatos fortes, atuantes, e com ampla adesão das categorias representadas, serão capazes de cumprir as funções que a Constituição e a legislação lhes reservam, e promover conquistas ou garantir direitos para os seus representados. Como afirma Antonio Augusto de Queiroz,

“O movimento sindical, como instrumento de defesa dos direitos e interesses da coletividade, em geral, e da classe trabalhadora, em particular, foi uma das conquistas do processo civilizatório, de um lado porque objetiva promover uma melhor distribuição de renda, combatendo a desigualdade social, dentro do regime democrático no sistema capitalista, e, de outro, porque reconhece a existência do conflito e permite a sua solução de forma negociada, mediante regras e procedimentos quase sempre protegidos por lei.” (Queiroz, 2017)

Contudo, para tal fim, as entidades devem dispor de meios e condições materiais, posto que a capacidade econômica dos trabalhadores é incomparavelmente menor do que a das empresas e do capital, mesmo em contextos de crise econômica ou recessão. E, sobretudo, é fundamental que as instituições democráticas assegurem o exercício de suas prerrogativas de representação.

3. Sindicalismo no Brasil – Breve Histórico

Como aponta Antonio Augusto Queiroz (2007, p. 19), o sindicalismo surgiu, no Brasil, com atraso de quase cem anos em relação ao sindicalismo europeu. Segundo Ricardo Antunes (1991), foi com a aprovação de lei, em 1824, pelo Parlamento inglês, que foi assegurado aos trabalhadores um direito até então era restrito às classes dominantes: a livre associação. Embora já existissem, então, associações sindicais desde o século anterior, elas eram violentamente reprimidas no desempenho de suas atividades, o que dificultava a organização dos trabalhadores. Com a conquista do direito de livre associação as uniões sindicais desenvolveram-se por toda a Inglaterra, tornando-se bastante poderosas, visando de fortalecer o operário na luta contra a exploração capitalista.

No Brasil, data do início da Primeira República o seu reconhecimento, com a previsão na Carta de 1891, da liberdade de associação e direito de reunião, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública. Embora as primeiras greves datem de meados do século XIX, assim como a criação de entidades como a Liga Operária (1870) e a União Operária dos Trabalhadores do Arsenal da Marinha (1880)⁶, foi com a edição do Decreto 979, de 1903, que foi permitida a organização de profissionais da agricultura e indústria rurais “*organizarem entre si sindicatos para o estudo, custeio e defesa dos seus interesses*”, mediante o simples depósito em cartório de seus atos constitutivos e informação anual da sua lista de sócios e seus estatutos.

Ciente da necessidade de prever fontes de custeio das atividades sindicais, essa norma já previa, no seu art. 9º, que seria facultado ao sindicato “*exercer a função de intermediário do crédito a favor dos socios, adquirir para estes tudo que for mister aos fins profissionais, bem como vender por conta delles os productos de sua exploração em especie, bonificados, ou de qualquer modo transformados*”.

Em 1907, foi editado o Decreto 1.637, facultando, nesses mesmos termos, aos profissionais de profissões similares ou conexas organizarem entre si sindicatos, “*tendo por fim o estudo, a defesa e o desenvolvimento dos interesses geraes da profissão e dos interesses profissionais de seus membros*”. O art. 3º conferiu aos sindicatos personalidade civil e capacidade de “*estar em juízo como autores ou réos*”, a capacidade de adquirir patrimônio e a de “*organizar, em seu seio e para os seus membros, instituições de mutualidade, previdencia e cooperação, de toda a sorte*”, mas com separação de personalidades jurídicas, recursos e responsabilidades.

Ausente, ainda, a legislação trabalhista e direitos básicos, o recurso às greves e a organização classista floresceram, culminando em fatos como a formação da Confederação Operária Brasileira (COB), em 1906, e a Confederação Geral dos Trabalhadores, em 1920.

⁶ Para mais detalhes sobre as lutas sindicais no período, ver Antunes (1991).

Como relata José Calixto Ramos em “Estrutura Sindical Brasileira – Origem e Evolução” (2007), a partir de 1930 se inicia a segunda fase do sindicalismo brasileiro, influenciado pelos ditames do Tratado de Versailles, ratificado pelo Brasil, e que deu origem à Organização Internacional do Trabalho como instância orientada a difusão de um regime de trabalho humano, de forma a melhorar a sorte dos trabalhadores em escala global. Nessa fase, é editado, em 1931, o Decreto 19.770, de 19 de março, que institui a unicidade sindical.

Segundo essa norma, a constituição de entidade sindical passa a depender do reconhecimento pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Commercio. Em seu art. 3º, prevê a possibilidade de organização federativa e confederativa, explicitando, em seu § 1º, a possibilidade de organização em razão da identidade, similaridade e conexão profissional:

“Art. 3º (...).

1º Para estudo mais amplo e defesa mais eficiente dos seus interesses, é facultado aos sindicatos de profissões idênticas, similares ou conexas formarem as suas federações de classe, independentes entre si, com sede na Capital da Republica, e agindo sempre em entendimento com a respectiva confederação syndical.”

O art. 9º, por sua vez, fixava o critério de representatividade, para fins de reconhecimento da unicidade:

*Art. 9º Scindida uma classe e associada em dous ou mais sindicatos, **será reconhecido o que reunir dous terços da mesma classe, e, si isto não se verificar, o que reunir maior numero de associados.***

Paragrapho unico. Ante a hypothese de preexistirem uma ou mais associações de uma só classe e pretenderem adoptar a fôrma syndical, nos termos deste decreto, far-se-á o reconhecimento, de accordo com a formula estabelecida neste artigo.

O Decreto nº 24.694, de 12 de julho de 1934, consolidando as normas precedentes, manteve a previsão da representação sindical como representação **profissional**:

“Art. 1º Ficam, pelo presente decreto, instituidos os sindicatos como tipos específicos de organização das profissões que, no território nacional, tiverem por objeto a atividade lícita, com fins econômicos, de qualquer função ou mistér.”

Nesse marco legal, o art. 2º definia o sindicato com órgão de defesa da respectiva profissional e interesses profissionais de seus associados:

“Art. 2º Consideram-se os sindicatos como órgãos:

a) de defesa da respectiva profissão e dos direitos e interesses profissionais dos seus associados;

.....”

Já o art. 3º assegurava a representação de empregadores, empregados e profissionais liberais, reforçando a ideia da identidade e conexão profissional:

“Art. 3º Podem organizar-se em sindicatos, independentes entre si:

a) os que, como empregadores, explorem o mesmo género ou espécie de atividade agricola, industrial ou comercial;

b) os que, como empregados, trabalhem em profissões idênticas, similares ou conexas;

c) os que exerçam profissão liberal;

d) os que trabalhem por conta própria.”

No seu art. 26, ao dispor sobre as confederações, como instâncias superiores do sistema federativo, explicitava, no § 2º, a previsão de existência, para além dos ramos econômicos da Agricultura e Pecuária, Indústria, Comércio, Transportes e Comunicações, a previsão da “Confederação Nacional das Profissões Liberais”, como a confederação formada pela reunião das federações e sindicatos de profissões liberais.

A partir de 1937, com o Estado Novo Vargasista, tem início nova fase.

O novo regime, autoritário, intervém na organização dos trabalhadores e a Carta de 1937 define, em seu art. 138, que a associação profissional é sindical é livre, mas que *“somente o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público.”*

O Decreto-Lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939, é apontado por Calixto Ramos como a norma fundamental desse novo quadro político e normativo. Além da expansão do sistema confederativo, a norma manteve o princípio da unicidade sindical, definindo, a partir daí, o monopólio da representação em **cada base territorial**. Segundo o art. 1º:

“Art. 1º É lícita a associação, para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses profissionais, de todos os que, como empregadores, empregados ou trabalhadores por conta própria, intelectuais, técnicos ou manuais, exerçam a mesma profissão, ou profissões similares ou conexas.”

Tanto quanto as normas precedentes, o novo regime evidencia a identidade ou conexão profissional como fator determinante, definindo, como “profissão”, “o exercício lícito com fins econômicos, de toda função ou mistér”.

Já o art. 3º assegurava aos sindicatos registrados as prerrogativas de representação, a serem exercidas em cada base territorial delimitada em sua carta de reconhecimento:

“Art. 3º São prerrogativas dos sindicatos:

a) representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses da profissão e os interesses individuais dos associados, relativos à atividade profissional;

.....

d) eleger ou designar os representantes da profissão;

.....”

O mesmo artigo previa, ainda, a prerrogativa dos sindicatos para “fundar e manter agências de colocação”, e para “colaborar com o Estado, com órgãos técnicos e consultivos no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a profissão”.

E, no art. 6º, ao definir a unicidade, vinculava essa capacidade a **cada profissão**:

“Art. 6º Não será reconhecido mais de um sindicato para cada profissão.”

E, em seu art. 25, enumerava as confederações então admitidas:

“Art. 25. As confederações organizar-se-ão com o mínimo de três federações e terão sede na Capital da República.

§ 1º As confederações formadas por federações de sindicatos de empregadores denominar-se-ão: Confederação Nacional de Indústria, Confederação Nacional de Comércio, Confederação Nacional de Transportes Marítimos e Aéreos, Confederação Nacional de Transportes Terrestres, Confederação Nacional de Comunicações e Publicidade, Confederação Nacional das Empresas de Crédito, e Confederação Nacional de Educação e Cultura.

§ 2º As confederações formadas por federações: de sindicatos de empregados terão a denominação de: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria, Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos e Aéreos, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicações e Publicidade, Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura.

§ 3º Denominar-se-á Confederação Nacional das Profissões Liberais a reunião das respectivas federações.

(...)”

O Decreto previa, ainda, a prerrogativa dos sindicatos para “impor contribuições a todos aqueles que participam das profissões ou categorias representadas”, fixando como deveres, em seu art. 4º, “colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade das profissões”, “promover a fundação de cooperativas de consumo e de crédito”, “manter serviços de assistência judiciária para os associados”, “fundar e manter escolas, especialmente de aprendizagem, hospitais e outras instituições de assistência social” e “promover a conciliação nos dissídios de trabalho”.

Constituiriam, nos termos do art. 38, o patrimônio das associações sindicais, “as contribuições dos que participarem da profissão ou categoria”, e, ainda, “as contribuições dos associados, na forma estabelecida nos estatutos ou pelas assembleias gerais”, tratando-se, portanto, de fontes distintas e cumulativas, e, ainda, “os bens e valores adquiridos e as rendas produzidas” por eles, as doações e legados e as multas e outras rendas eventuais.

A entrada em vigor da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, em 1943, não modificou o quadro já estabelecido, mantendo, como aponta Calixto Ramos, “as tipicidades já definidas na legislação antecedente”.

Esse quadro persistiu, dada a sua funcionalidade e controle que proporcionava sobre a atuação sindical, durante a vigência da Carta de 1946, e, ainda, durante todo o período autoritário iniciado em 1964, com algumas mitigações a partir da redemocratização, e até a Carta de 1988. Durante o regime militar, como demonstra Antunes (1991), as políticas econômicas adotadas e a supressão das liberdades públicas levaram a medidas radicais, como a proibição do direito de greve, através da Lei nº 4.330, de junho de 1964, e a fixação dos índices de aumentos salariais, que deixou de ser feita através da negociação entre operários e patrões e passou a ser prerrogativa absoluta do Estado, além da extinção da garantia da estabilidade no emprego, substituída em 1966 pelo regime de “opção” pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Em 1978, inicia-se uma nova fase, com o renascimento do movimento sindical a partir das greves de metalúrgicos no ABC paulista, que redundaram na criação, em 1983, da Central Única dos Trabalhadores e da Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT), posteriormente Central Geral dos Trabalhadores (CGT).

Como corolário desse processo de retorno à democracia, a Constituição de 1988 contemplou, nos seus art. 7º e 8º, disposições voltadas à concretização de fundamentos da República Federativa do Brasil, previsto no art. 1º, que são *a cidadania*, *a dignidade da pessoa humana* e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

No art. 6º, a Carta de 1988 enumera os direitos sociais, entre eles **o trabalho**, e o art. 7º assegura direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, que não podem ser afastados pelo legislador ordinário e, entre eles, está o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho (inciso XXVI).

A nova Constituição assegurou, como antes previa a Carta de 1967, com a redação dada pela EC 1/69⁷, o princípio da livre associação profissional ou sindical. O art. 8º da CF/88 assegura a livre a associação profissional ou sindical, mas veda, na forma do inciso I, a exigência de autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, e a interferência e a intervenção do Poder Público na organização sindical.

Manteve-se, porém, a unicidade sindical, trazendo ao plano constitucional, nos termos do art. 8º, II, a regra estabelecida desde o Decreto-Lei nº 19.770, de março de 1931, vedando-se a criação de **mais de uma** organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial.

O inciso III define que “ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”, sendo obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho (inciso VI).

O inciso IV prevê que “a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei”. Contudo, na forma do inciso V, “ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato”.

Por fim, o art. 9º assegura o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

A Carta de 1988, assim, é o corolário de um processo de reconhecimento da legitimidade e da necessidade da organização sindical como instrumento da democracia e do

⁷ O art. 166 da CF/67, com a redação dada pela EC nº 1/69, previa:

“Art. 166. É livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de poder público serão regulados em lei.

§ 1º Entre as funções delegadas a que se refere este artigo, compreende-se a de arrecadar, na forma da lei, contribuições para custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesse das categorias por eles representadas. (...)”

desenvolvimento social, mas que, em certa medida, preservou limitações à livre organização sindical, fruto do corporativismo da década de 1930 e da tutela estatal.

A base da organização sindical, no setor privado, é a categoria profissional ou econômica, conforme estabelecido no inciso II do art. 8º da Constituição Federal. No setor privado predomina a organização com base na categoria econômica: indústrias metalúrgicas – sindicato dos metalúrgicos; setor financeiro – sindicato dos bancários; setor comercial – sindicato dos comerciários, e assim por diante. Como regra, o enquadramento sindical do empregado segue o enquadramento sindical do empregador, reconhecendo-se como sindicato representativo o que abrange a categoria econômica ou profissional preponderante do estabelecimento. Desse modo, o fundamento para o enquadramento sindical do empregado é a atividade da empresa e não a função que ele exerce na organização empresarial. A exceção ocorre, apenas, no caso dos profissionais liberais e as chamadas “categorias diferenciadas”, que são as que se formam pelos empregados que exerçam profissões ou funções diferenciadas por força de estatuto profissional especial ou em consequência de condições de vida singulares.

A estrutura federativa, de segundo e terceiro graus, foi montada, ao longo das décadas de vigência da legislação trabalhista e sindical com origem no modelo corporativista, adotado pela Constituição de 1934, e reforçado sob a égide do Estado Novo, a partir desta base. As federações e confederações de trabalhadores obedeciam a esta base, onde o conceito de “unicidade sindical” respondia à própria necessidade de que o Estado reconhecesse apenas uma representação corporativa em cada setor de atividade, com a qual manteria, sob a lógica do corporativismo, uma relação privilegiada na representação de interesses, garantindo-lhe o acesso à representação política e classista, em termos monopolistas. O impacto desse modelo sobre o sindicalismo no Brasil já foi bastante estudado, sendo demonstrado o seu efeito como mecanismo de controle sobre a atuação sindical. O modelo passou por diferentes fases e Constituições (1937, 1946, 1967/1969), sobrevivendo, inclusive, ao ciclo autoritário iniciado em 1964.

A estrutura sindical federativa no setor privado entrou em crise a partir da década de 1980, acompanhando o processo de redemocratização do país, com o surgimento de movimentos sindicais combativos que se orientaram à construção de centrais sindicais independentes da estrutura federativa oficial atrelada ao poder estatal por meio do Ministério do Trabalho. A estrutura federativa, considerada uma estrutura “pelega”, embora não extinta formalmente, foi amplamente fragilizada com o surgimento e consolidação das centrais sindicais, fruto do “Novo Sindicalismo” que começa a surgir ao final da década de 1970.

Ao longo das várias fases do sindicalismo brasileiro, conforme descritas por José Calixto Ramos em “Estrutura Sindical Brasileira – Origem e Evolução”⁸, evidencia-se a adoção de modelos distintos de organização, mas sempre valorizando o reconhecimento da *profissão* como elemento demarcador da identidade de interesses que sustente a própria atividade sindical.

As lutas sindicais, no Brasil, foram um importante instrumento de pressão para a conquista de direitos e o reconhecimento do valor do trabalho, e, apesar do controle exercido sobre a atuação sindical, sob a lógica do corporativismo estatal e, posteriormente, da

⁸ In INÁCIO, José Reinaldo (org.). *Sindicalismo no Brasil - os primeiros 100 anos?* Belo Horizonte: Crisálida, 2007, p. 229-239. Sin

intervenção dos regimes autoritários sobre a organização sindical, participaram ativamente da resistência democrática e da luta pela redemocratização do País, notadamente a partir da segunda metade da década de 1970.

4. Sindicalização no Brasil e no Mundo

Apesar de sua importância para a própria ordem econômica no sistema capitalista, os sindicatos têm enfrentado grandes obstáculos.

Conforme demonstra Leôncio Martins Rodrigues (1999), os sindicatos, em todo o mundo, experimentaram uma queda do número e proporção de trabalhadores filiados, refletida no declínio das taxas de greve e ambas expressando o enfraquecimento do sindicalismo como instituição e do poder sindical como ator político. Enquanto em alguns países da Europa do Norte as taxas de sindicalização mantiveram-se estáveis, ou mesmo sofreram elevação, como na Suécia, Dinamarca, Finlândia e Alemanha ao longo da década de 1990, no resto do mundo, e particularmente na América Latina e do Norte, a redução foi acentuada. E mesmo os países nórdicos experimentaram redução na taxa de sindicalização, notadamente a partir do ano 2000.

A evolução das taxas de sindicalização, no período 1970-2019, em vários países, a partir de dados da OCDE, é a seguinte:

Tabela 1 - Evolução da Taxa de Sindicalização - 1970-2019 – percentual de empregados sindicalizados

PAÍS	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
ALEMANHA	32,0	34,6	34,9	34,7	31,2	29,2	24,6	21,5	18,9	17,6	16,3
CANADÁ	31,8	34,8	34,0	35,3	33,6		28,2	27,7	27,2	26,5	26,1
COREIA DO SUL	12,6	15,8	14,7	12,4	17,4	12,5	11,4	9,9	9,6	10,0	
ESPANHA			13,3	12,7	14,1	18,6	17,5	15,5	18,2	14,4	12,5
EUA	27,4	25,3	22,1	17,4	15,5	14,3	12,9	12,0	11,4	10,6	9,9
FRANÇA	22,1	22,6	18,6	13,8	10,7		10,8	10,5	10,8		
ITÁLIA	36,3	47,5	49,6	42,5	39,0	37,6	34,8	33,8	35,3	34,2	32,5
JAPÃO	35,1	34,5	31,1	28,8	25,4	24,0	21,5	18,8	18,4	17,5	16,8
MÉXICO		40,5					16,7	16,9	14,5	13,1	12,3
REINO UNIDO	44,8	43,8	52,2	45,3	39,6	33,9	29,8	28,6	26,6	24,7	23,5
SUÉCIA	66,6	74,0	78,1	81,3	81,5	84,8	81,0	75,7	68,2	67,0	65,2
OECD	E 37,9	E 38,7	E 36,5	E 32,1	E 28,8	E 24,2	E 20,9	E 19,0	E 17,8	E 16,5	E 15,8

Fonte: OECD Data Explorer. Trade union density

Os Estados Unidos, segundo Leôncio Martins Rodrigues, é um dos países em que os sindicatos sofreram as maiores perdas, e o declínio vem se dando continuamente desde os anos 1950, embora o número total de sindicalizados tenha aumentado até o final da década de 1970. Contudo, após 1975, tanto a taxa de sindicalização quanto o número de sindicalizados sofreu redução: de 1980 a 1993, os sindicatos nos EUA perderam 3,5 milhões de membros, e, nesse ano, a taxa de sindicalização nacional atingiu 16% dos empregados e trabalhadores assalariados, sendo que, no setor privado, essa taxa de sindicalização foi de somente 11,2%. Nos anos seguintes a queda continuou, atingindo 14,1% em 1997 (Rodrigues, 1999, p. 34).

Entre 1935 e 1947, foi possível aos sindicatos empregar o sistema *closed shop* ou *union security*, por meio do qual o acesso a empregos é limitado a quem seja membro do sindicato respectivo. Assim, formado um sindicato, por decisão dos próprios trabalhadores, eles poderiam negociar uma cláusula definindo que, doravante, qualquer novo empregado deve ser selecionado entre os membros do sindicato.

Em 1947, porém, a Lei Taft-Harley tornou esses acordos ilegais, embora continuasse permitida a possibilidade de uma cláusula (*union shop*) ser negociada, tornando obrigatória a sindicalização **após a admissão** no emprego (mas não mais como pressuposto para a admissão), sob pena de demissão. Uma vez aprovado o acordo, os trabalhadores já sindicalizados, e que não desejem se desfiliar num prazo determinado, também devem permanecer filiados enquanto perdurar o acordo. Contudo, essas cláusulas não têm caráter geral, mas por empresa ou local de trabalho, além de depender de negociação com o patronato e aprovação dos próprios trabalhadores, inclusive não sindicalizados. Essa regra, porém, depende de o Estado não ter legislação própria que proíba tais acordos (*right to work laws*). Ademais, conforme decidido pela Suprema Corte, essas possibilidades somente se aplicam ao setor privado, mas não aos empregados públicos.

Segundo dados do *Bureau of Labor Statistics*, do Dept. of Labor, as taxas de sindicalização, excluídos os trabalhadores rurais, confirmam a tendência de queda desde o início dos anos 1970:

Tabela 2 - Taxa de Sindicalização – EUA – 1970–2023

(em milhares)

Ano	Total de Empregados	Total de sindicalizados	% sindicalizados
1980	90.564	19.843	21,9
1985	94.521	16.996	18,0
1990	104,876	16,776	16,0
1995	110.038	16,360	14,9
2000	120.786	16.387	13,5
2005	125.889	15.685	12,5
2010	124.073	14.715	11,9
2015	133.743	14.795	11,1
2020	132.174	14.253	10,8
2022	141.673	14.285	10,1
2023	144.541	14.424	10,0

Fonte: Bureau of Labor Statistics, U.S. Dept. of Labor, 2007.

Segundo o BLS, a taxa de sindicalização nos EUA tem-se reduzido de forma constante, desde 1983, que é o primeiro ano para o qual existem dados estritamente comparáveis. E mesmo em setores onde havia, historicamente, uma maior taxa de sindicalizados, as taxas de filiação sofreram declínio. Em contraste, as taxas de filiação sindical no setor público, que são muito mais altas do que nas indústrias privadas, mantiveram-se relativamente estáveis desde o início da década de 1980. Entre 1983 e 2015, o número de empregados membros de sindicatos diminuiu em 2,9 milhões, enquanto o número total de trabalhadores assalariados e empregados cresceu de 88,3 milhões para 133,7 milhões, e a taxa de sindicalização, que era de 20,1% em 1983, caiu para 11,1%

em 2015. Desde então, apesar do expressivo aumento da força de trabalho assalariada, continuou a ocorrer a queda na taxa de sindicalização, que é inferior à metade da verificada em 1980.

Nesse contexto, os EUA continuam sendo, afirma Rodrigues, um dos países do Primeiro Mundo com menor taxa de sindicalização – e também menor ocorrência de greves -, e está entre os países em que ocorreram as maiores perdas, sendo ainda relevante, para essa conclusão, a redução do número de trabalhadores cobertos por acordos coletivos, que sofreu uma redução de 36% em 1955 para 11,5% em 1992 (Meyer e Cooke, 1993, apud Rodrigues, 1999, p. 38). Em 2023, o percentual de trabalhadores cobertos por acordos coletivos, representados por sindicatos, era de 11,2%, o que coloca os EUA como um dos países em que há menor cobertura de trabalhadores representados por sindicatos, diversamente do que ocorrem em países como a França, Áustria, Espanha e Portugal, onde são representados por sindicatos mais de 60% dos trabalhadores empregados, mesmo que não filiados a sindicatos⁹.

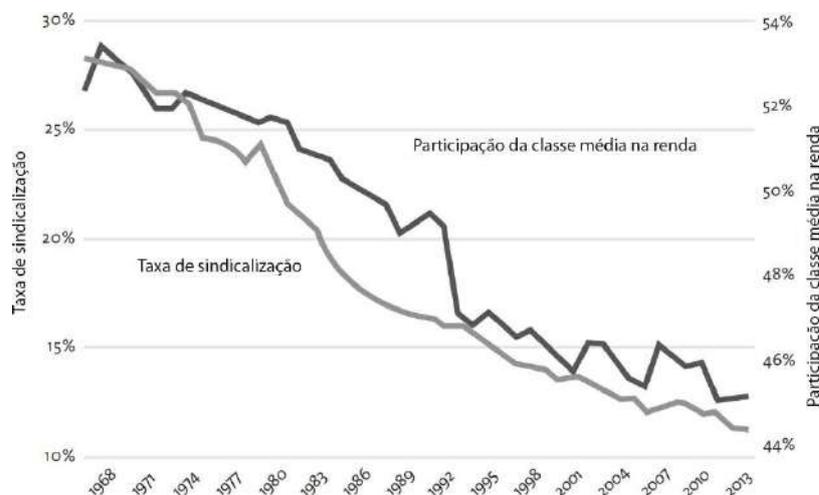
Cresceu, também, o número de trabalhadores que *não querem ser representados por sindicatos*, manifestando essa opção nos termos da *National Labor Relations Act* (Lei Wagner, de 1935)¹⁰: em 1950, a taxa de trabalhadores que votavam, nos termos desta lei, por serem representados por sindicatos, era da ordem de 65 a 70%; em 1965, era de 31%; e em 1990, 29%. Houve, assim, um declínio no número de trabalhadores representados pelos sindicatos, embora os sindicatos do setor público tenham conseguido manter suas posições e, inclusive, obter alguns ganhos.

Essa situação pode estar relacionada a um fato relevante, apontado por Robert Reich (2015): enquanto caíam as taxas de sindicalização, caíam também o poder dos sindicatos e a participação da renda da classe média na renda nacional, como demonstra a Figura 1:

⁹ <https://equitablegrowth.org/why-is-collective-bargaining-so-difficult-in-the-united-states-compared-to-its-international-peers/>

¹⁰ A Lei Wagner, segundo McAlevey (2020), sancionada em 5 de julho de 1935, criou a estrutura legal que legitimou os sindicatos, transformando-os de organizações que os empregadores podiam ignorar sem consequências em “mecanismos legalmente vinculantes capazes de praticar negociações coletivas”. A lei mudou a equação de poder nos Estados Unidos “ao estender as liberdades de uma democracia do âmbito relativamente limitado da sociedade civil para o coração do capitalismo de mercado: a economia e o local de trabalho”, e deu aos trabalhadores a liberdade de optar por fazer demandas coletivas dentro da economia de mercado e no nível onde poderiam causar maior impacto: em seus locais de trabalho. A Lei também proibiu os empregadores de fazer campanhas contra os sindicatos, vedando “práticas injustas” como assédio e intimidação. Além disso, os empregadores não podiam se recusar a negociar com os trabalhadores no processo de negociação coletiva.

Figura 1 – EUA - Taxa de sindicalização e participação da classe média na renda – 1968-2013



Fonte: Reich (2015)

Os dados são corroborados por Jane McAlevey (2020), considerando a taxa de sindicalização e a participação dos 10% mais ricos na renda:

Figura 2 – EUA - Filiação Sindical e Participação da Renda Destinada aos 10% Mais Ricos (1917–2015)



Fonte: McAlevey (2020)

A desmobilização dos trabalhadores, atrelada a outros fatores socioeconômicos, teve consequências diversas. A pobreza aumentou, assim como se reduziram as chances de uma pessoa que nasce em família pobre deixar essa condição ao longo da vida, como destaca Robert Reich em *Saving Capitalism* (2015). Esse fato vem levando ao ressurgimento de greves, fenômeno há muito não visto no país, a um aumento da aprovação popular aos sindicatos, e a uma “rebelião” de trabalhadores, autodenominada “Antiwork Movement”, que se recusam a trabalhar jornadas extensas em troca de baixos salários e sujeitos a assédio moral e abusos.

Esses dados são relevantes à medida que o vigor dessas entidades, como grupos de interesse caracterizados pela participação de indivíduos, depende, diretamente, do número de filiados, os quais são o recurso de poder essencial que têm à sua disposição para suas estratégias de

ação. Com efeito, os sindicatos com alto nível de sindicalização, elevado grau de concentração territorial e capacidade de mobilizar seus representados têm efetivo **poder de veto e capacidade de influenciar as decisões e o curso das mudanças**, embora, como alerta Rodrigues, o aumento da taxa de sindicalização, isoladamente, não implique, necessariamente, o fortalecimento dos sindicatos. Na verdade, pode ter efeitos contraditórios, como o de fortalecer algumas facções sindicais em detrimento de outras, gerando conflitos e cisões que, ao cabo, acabam por tornar o sindicalismo, no conjunto, mais fraco. Depende, assim, não somente do número, mas da coesão e do perfil da “base” sindical. De qualquer sorte, trata-se, como ressalta Rodrigues *de um indicador importante da força do sindicalismo no interior do sistema político e econômico, ou seja, diante do Estado e do patronato* (Rodrigues, 1999, p. 124).

Esse, porém, na opinião de Walber Carrilho da Costa (2005), não é o único indicador relevante para a aferição da força e relevância dos trabalhadores como grupo de interesses. Segundo Costa,

“Todavia, um declínio nas taxas de sindicalização, embora seja um indicador importante, não significa, necessariamente, uma queda no poder sindical (político ou econômico), ou seja, na capacidade dos sindicatos de impor, vetar ou modificar decisões que partam do governo, das empresas ou de outras elites. Torna-se necessário, desta maneira, fazer uma análise sobre o movimento grevista, isto é, dos níveis de conflito, para melhor compreensão das transformações que vêm ocorrendo no poder sindical nestas últimas décadas. A greve é vista, no campo sociológico, como uma manifestação de conflitos de interesses, sendo um importante instrumento de reivindicação por parte dos trabalhadores, de seus direitos, de sua participação no espaço político, de redefinição das relações de trabalho e de resistência às formas de dominação do capital sobre o trabalho. Sendo assim, uma forma de pressão para obter melhorias concretas (econômicas, sociais, melhor qualidade de emprego, políticas etc.).”

Sob esse prisma, porém, também se evidencia um quadro de enfraquecimento: a partir dos anos 1990, houve uma redução do número de greves e de grevistas, como também as greves passaram a apresentar menores resultados concretos (Oliveira, 1998). Segundo Rodrigues, a partir de dados da OIT, nos EUA, por exemplo, o número de greves em 1986 (69), sofreu uma redução, nos vinte anos seguintes, até atingir o número de 23 ocorrências em 2006. Dados da OIT – Organização Internacional do Trabalho, evidenciam essa tendência:

Tabela 3 - Número de Greves – Países Selecionados – 1990-2023

PAÍS	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2023
ÁFRICA DO SUL	885	315	80	102	74	110	117	97
ALEMANHA					131	1618	1265	5217
ARGENTINA					958	1235	842	646
AUSTRÁLIA		1193	643	700	472	228	77	198
BRASIL	1846	1056	525	299	446	1980		
CANADÁ	579	328	378	260	174	237		778
CHILE			176	187	125	101	72	107
COREIA DO SUL	322	88	250	287	86	105	105	223
ESPANHA	1312	883	750	685	986	615	487	778
ESTADOS UNIDOS	44	31	39	22	11	12		35
FEDERAÇÃO RUSSA	260	8856	817	2575		5	2	1
FINLÂNDIA	455	112	96	365	150	163	108	120
FRANÇA	1790	2066	1427					
ÍNDIA	1825	1066	771	456	429	150		

ITÁLIA	1094	545	966	654					
JAPÃO	284	209	118	50	85	86			75
MÉXICO	150	96	26	50	11	0	9		
NORUEGA	15	11	29	2		7	7		5
PAÍSES BAIXOS	29	14	23	28	21	27	9		52
PORTUGAL	271	282	250	126		75			
REINO UNIDO	630	235	226	116	92	106			749
SUÉCIA	126	36	2	14	5	5	0		6
URUGUAI					149	116	89		

Fonte: ILOSTAT DATA EXPLORER.

https://rshiny.ilo.org/dataexplorer10/?lang=en&id=STR_TSTR_ECO_NB_A

Essa redução foi acompanhada, também, por uma redução do número de trabalhadores envolvidos em greves e *lockouts*, como mostra a Tabela 4:

Tabela 4 - Trabalhadores envolvidos em greves e *lockouts* (em milhares) - Países selecionados – 1990-2023

PAIS	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2021	2022	2023
ÁFRICA DO SUL	341,097	152,956	1142,428	399,291	1191,813	91,072	101,712		153,527	
ALEMANHA		183,346	7,428	17,097	11,52	229,604	139,646	381,45	284,904	326,897
ARGENTINA				6760,85	1401,662	1147,777	1096,245	976,991	830,852	1072,966
AUSTRÁLIA	729,9	344,3	325,4	241		73,3	11,4	71,1	122,4	46
ÁUSTRIA	5,274	0,06	19,439							
BRASIL		14243	3834,116	2023,18	1582,746	1284678	133480			
CANADÁ	270,471	149,159	142,672	199,007	57,728	428,802		289,804	206,649	540,951
CHILE	25,01	24,724	13,227	11,209			12987	17725	11752	12056
COREIA DO SUL	133,9	49,717	177,969	117,912	39,736	76,749	67,798	51,388	67,126	78,946
ESPANHA	977	573,5	2067,287	404,759	340,801	170,528	151,496	199,026	192,751	294,76
ESTADOS UNIDOS	184,9	191,5	393,7	99,7	44,5	47,3		80,7	123,2	461,7
FEDERAÇÃO RUSSA	99,5	489,4	31	84,574		0,833	0,141	0,038	0,197	0,033
FINLÂNDIA			244,759	127,039	84,092	106,796	134,427	19,216	177,63	59,746
FRANÇA	18,5	43,476	210,704							
ÍNDIA	1307,863	989,695	1418,299	2913,601	1062,452	472,464				
ITÁLIA	1633,996	445	687	960,854						
JAPÃO			84,303	37,542	15,322	4,119	21,262	23,286	7,858	8,414
MÉXICO	49,315	12,249	60,015	12,208	7,253	4,541	3,008	4,898	27,079	
NORUEGA	60,674	10,174	93,889	0,591	66,938	831	9,377	23,997	13,861	25,575
PAÍSES BAIXOS	24,978	55	10,3	29	14,1	42,4	105,3	28,2	16,5	17,4
PORTUGAL	128,9	60,5	38,83	21,74				29,057	41,572	
REINO UNIDO	298,2	174	183,2	92,6	132,5	81			327,7	
SUÉCIA	73,159	125,489	0,163	0,604	2,978	0,126		7	0,744	0,544
URUGUAI					1140,486	1884,128				

Fonte: ILOSTAT DATA EXPLORER. -

https://rshiny.ilo.org/dataexplorer10/?lang=en&id=STR_TSTR_ECO_NB_A

A redução do número de greves é, segundo Rodrigues, um indicador das consequências do declínio dos níveis de filiação na capacidade de mobilização sindical, e a diminuição verificada desde os anos 1980 nas taxas de greve acompanhou a queda dos índices de sindicalização.

Leôncio Martins Rodrigues, porém, constata que o ambiente político também afeta o movimento sindical: partidos de esquerda tendem a promover legislações que os favorecem, enquanto partidos de direita tendem a baixar leis que reduzem o poder sindical (1999, p. 233). Assim, os sistemas de relações de trabalho não são independentes do jogo político nacional e das

características do sistema político geral. A existência de “governos amigos”, particularmente os governos social-democratas, na Europa, influencia as taxas de sindicalização tanto quanto o tamanho da força de trabalho sindicalizável em cada país, conforme testado por Michael Wallerstein (1989, apud Rodrigues, 1999, p. 239-241) mas, afirma Rodrigues, não se pode considerar que os partidos políticos sejam mero reflexos de grupos de interesse, mas organizações complexas, com projetos próprios, dos quais o mais importante é alcançar o poder e mantê-lo (1999, p. 237), o que faz com que busquem atender a fatias maiores do eleitorado, pondo de lado os vínculos preferenciais com a classe operária e buscando apoio em novos segmentos assalariados da classe média ou simplesmente buscando ampliar sua base de sustentação.

Por outro lado, as condições estruturais do mundo do trabalho e da economia afetam, igualmente, as taxas de sindicalização, como demonstram os estudos de Troy (1986 e 1990, apud Rodrigues, 1999, p. 257-258). Assim, a passagem da produção industrial para a de serviços e o surgimento de indústrias de alta tecnologia, alterando a importância relativa das camadas de trabalhadores na sociedade, ampliando o número de trabalhadores não-manuais, e expandindo as “empresas não-sindicalizáveis”, reduz a possibilidade ampliação da taxa de sindicalização e acarreta a sua redução bruta, embora não implique, necessariamente, na redução dela nos setores tradicionalmente representados pelos sindicatos. No caso dos EUA, o avanço e aprofundamento dessas condições, além do reduzido peso do setor público na economia, explicaria, mais do que em outros países, a queda na taxa de sindicalização. A “uberização” e a intensificação de tecnologias, como as empregadas no “home office” ou teletrabalho, também têm contribuído para a redução do nível de emprego formal e, conseqüentemente, da densidade sindical.

Essa tendência está associada, historicamente, ao avanço do modelo neoliberal, de que é exemplo claro a experiência britânica durante o período Thatcher e, nos EUA, durante a administração Reagan, onde o enfraquecimento dos sindicatos era uma das guias mestras do modelo econômico¹¹. Exemplos clássicos da postura de enfrentamento foram a demissão pelo Governo Ronald Reagan de cerca de 11.000 controladores de voo nos EUA em 1981 e o descredenciamento da *Professional Air Traffic Controllers Organization*, em razão da ilegalidade da greve em que o sindicato exigia melhores salários e menos horas de trabalho, e o enfrentamento, pelo Governo Thatcher, no Reino Unido, da greve realizada pelo sindicato de trabalhadores em minas, em 1984 e 1985, encerrada com a derrota dos trabalhadores.

Contudo, como alerta Fábio Wanderley Reis: “*o desmantelamento puro e simples de qualquer instituição estatal de intermediação de interesses, longe de favorecer os objetivos das organizações representativas de setores populares, na verdade reduz drasticamente suas condições de perseguir com sucesso a realização de seus interesses*”.

O mesmo quadro tem-se dado em países com o Brasil, onde a presença dos sindicatos como grupo de pressão tem sofrido impactos decorrentes das mudanças estruturais na economia e no próprio Estado brasileiro, assim como de mudanças legais, como a “reforma trabalhista” de 2017, que alterou não apenas os direitos dos trabalhadores e formas de contratação, mas o próprio sistema de financiamento sindical. De grande importância no modelo corporativista adotado a partir do

¹¹ Sobre os impactos do neoliberalismo no movimento sindical, ver Barroso (1997).

Estado Novo, os sindicatos adentraram nos anos 1990 sob a forte pressão das reformas econômicas e da redução dos direitos trabalhistas e sociais que acompanharam a onda neoliberal¹².

Diferentemente dos EUA, nunca houve, no Brasil, exceto no setor portuário, o emprego do mecanismo “*closed shop*” de modo a vincular o direito a um emprego à filiação a um sindicato, mas o reconhecimento do Estado, que até meados dos anos 1990 se dava por meio do licenciamento pelo Ministério do Trabalho, tornava o sindicato um apêndice do mesmo. Outras medidas adotadas sob o manto do corporativismo, porém, cumpriam o papel de induzir a sindicalização.

O Decreto nº 1.637, de 5 de janeiro de 1907, um dos primeiros atos normativos a reger o sindicalismo pátrio, institui a sua legalidade, e dispunha, em seu art. 1º:

“Art. 1º E’ facultado aos profissionaes de profissões similares ou connexas, inclusive as profissões liberaes, organizarem entre si syndicatos, tendo por fim o estudo, a defesa e o desenvolvimento dos interesses geraes da profissão e dos interesses profissionaes de seus membros.

.....”

Sobressai, desse comando, como critério para a organização sindical, como elemento distintivo do critério essencial, a similaridade ou conexão profissional, aplicável, ainda, às profissões liberais.

A mesma norma, no seu art. 2º, declarava a liberdade de organização e representação sindical, em contexto em que **inexistia a unicidade sindical**:

“Art. 2º Os syndicatos profissionaes se constituem livremente, sem autorização do Governo, bastando, para obterem os favores da lei, depositar no cartorio do registro de hypothecas do districto respectivo tres exemplares dos estatutos, da acta da installação e da lista nominativa dos membros da directoria, do conselho e de qualquer corpo encarregado da direcção da sociedade ou da gestão dos seus bens, com a indicação da nacionalidade, da idade, da residencia, da profissão e da qualidade de membro effectivo ou honorario. (...)”

Uma primeira e radical mudança se deu com a adoção do corporativismo a partir dos anos 1930, mediante a Lei Sindical de 1931 que extinguiu a pluralidade sindical. Sob o manto protetor do Estado, os sindicatos passaram a ter o monopólio da representação classista, contando, ainda com o incentivo do Estado por meio da contribuição sindical, independentemente, porém, de sua representatividade ou número de filiados.

A estratégia do Estado Novo, ao implementar o corporativismo, era a de suprir a ausência dos partidos políticos então abolidos e buscar as fontes da democracia nas classes organizadas. Essa estratégia, segundo Schmitter (1971, p. 125) envolvia a “cooptação” das associações civis e sindicais, conferindo-lhes uma “aparência” de participação nas decisões, por meio de um número considerável de instituições pré-legislativas, administrativas, judiciais e consultivas criadas com a previsão de representação funcional de interesses tanto de entidades “semioficiais” quanto privadas. Entre essas instituições estavam diferentes comissões criadas no Ministério do Trabalho voltadas a temas como salário-mínimo, bem-estar social, imposto sindical e outros, além das autarquias previdenciárias de várias categorias. Em outros ministérios, colegiados

¹² Sobre os impactos das políticas neoliberais sobre o sindicalismo no Brasil, ver Boito (1999).

como a Coordenação de Mobilização Econômica, a Comissão Central de Presos, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, a Comissão Executiva Têxtil e o Conselho Federal de Comércio Exterior conferiam assento aos representantes de associações de interesses, embora, como destaca Schmitter, na maior parte dos casos apenas as representações de empregadores estivessem presentes. Além do acesso aos decisores governamentais, essas instâncias asseguravam aos líderes dos grupos de interesses postos atrativos e prestigiosos, conferindo-lhes também privilégios materiais. Para os líderes de entidades de trabalhadores, esses instrumentos de cooptação eram ainda mais atraentes, em face de sua origem socioeconômica.

O Decreto-Lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939, foi um importante instrumento para a configuração do modelo corporativista. Nesse Decreto-Lei, considerava-se lícita a associação, para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses profissionais, de todos os que, como empregadores, empregados ou trabalhadores por conta própria, intelectuais, técnicos ou manuais, exerçam a mesma profissão, ou profissões similares ou conexas. No entanto somente as associações profissionais constituídas para esses fins e registradas no Departamento Nacional do Trabalho e nas Inspetorias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio poderiam ser reconhecidas como sindicatos e investidas nas suas prerrogativas. Entre essas prerrogativas, estava a de representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses da profissão e os interesses individuais dos associados, relativos à atividade profissional, além de firmar contratos coletivos de trabalho e colaborar com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a profissão, e, ponto central do sistema de representação “impor contribuições a todos aqueles que participam das profissões ou categorias representadas”. As associações profissionais reconhecidas poderiam, ainda, representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses individuais dos associados relativos à sua atividade profissional. E nenhum ato de defesa profissional seria permitido a associação não registrada, não podendo ser conhecido qualquer pedido seu, ou representação.

Em contrapartida, os sindicatos deveriam colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade das profissões, promover a fundação de cooperativas de consumo e de crédito, manter serviços de assistência judiciária para os associados, fundar e manter escolas, especialmente de aprendizagem, hospitais e outras instituições de assistência social, e promover a conciliação nos dissídios de trabalho. O pedido de reconhecimento da entidade deveria ser instruído com a cópia do Estatuto, o qual deveria conter a afirmação expressa de que a associação agiria “como órgão de colaboração com os poderes públicos e as demais associações no sentido da solidariedade das profissões e da sua subordinação aos interesses nacionais”, devendo a mesma abster-se “de qualquer propaganda de doutrinas incompatíveis com as instituições e os interesses da Nação, bem como de candidaturas a cargos eletivos estranhos ao sindicato”.

Estabeleciam-se os requisitos mínimos de representatividade para o reconhecimento das entidades sindicais, explicitando-se a unicidade sindical para cada profissão em cada base territorial definida pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

Embora não se estabelecesse sistema de *closed shop*, o Decreto-lei assegurava aos empregados sindicalizados preferência, em igualdade de condições, para a admissão nos trabalhos de empresas que explorem serviços públicos ou mantenham contratos com os poderes públicos. As empresas ou instituições sindicalizadas teriam, também, assegurada preferência, em igualdade de

condições, nas concorrências para exploração de serviços públicos, bem como nas concorrências para fornecimento às repartições federais, estaduais e municipais.

Em 1940, o Decreto-Lei nº 2.363, de 3 de julho, ampliou o reconhecimento da legitimidade de representação para as associações civis constituídas para a defesa e coordenação de interesses econômicos e profissionais e que não tivesse caráter sindical, admitindo a possibilidade de, por meio de ato do Presidente da República, conceder-lhes a prerrogativa de colaborar com o Estado “como órgãos técnicos e consultivos no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a profissão”. Entre as entidades beneficiadas com essa ampliação, registra-se a Associação Comercial do Rio de Janeiro, a Associação Brasileira de Imprensa, a Associação Paulista de Imprensa e a Associação Comercial do Paraná,

O fim do Estado Novo, porém, não representou o fim desse sistema de cooptação, pois a Constituição de 1946, embora tenha reafirmado a liberdade de associação sindical e profissional, não afastou o princípio da unicidade sindical estabelecida em 1931, embora alguns juristas como Pontes de Miranda considerassem que a pluralidade estava implícita no texto da nova Constituição¹³. Outros, porém, entendiam que a Constituição era vaga, permitindo tanto a unicidade quanto a pluralidade sindical. No entanto, não foram processadas as mudanças legais que pudessem afastar a unicidade sindical, já arraigada, e nem mesmo o regime militar instalado em 1964 julgou conveniente alterar o *status quo*.

Nesse contexto, o crescimento das representações sindicais, desde o início da década de 1930, no entanto, foi expressivo. E, embora numa proporção menor, o número de filiados a essas entidades também cresceu significativamente, partindo de cerca de 880.000 em 1946 para cerca de 1,86 milhão em 1966 (Schmitter, 1971, p. 156)

Assim, as taxas de sindicalização e de expansão do número de sindicatos não cessaram de crescer, tendo experimentado um novo fôlego a partir do final da década de 1950, quando se inicia o processo de industrialização do país com a entrada de grandes empresas multinacionais no ramo da manufatura e tem início um processo de expansão econômica que se estende até o final dos anos 1970.

Conforme Pochmann (2007), em 1960 havia no Brasil 1,6 mil sindicatos urbanos, com universo de sindicalizados estimados em quase um milhão de trabalhadores. Em 1965, esse número alcançava 2,5 mil sindicatos, dos quais 24% de origem rural, com 1,5 milhão de sindicalizados. Em 1967, segundo Schmitter (1971, p. 152), com base em dados do Anuário Estatístico do IBGE, havia 2.018 sindicatos de trabalhadores, e 122 de profissionais liberais.

O período militar (1964-1985) trouxe restrições à atuação sindical, mas tampouco impediu que, a partir do final dos anos 1970, um “Novo Sindicalismo”¹⁴ surgisse, fortalecendo-se por meio de greves e a conquista de uma liderança representativa, e colocando em xeque o modelo corporativista então estabelecido onde os sindicatos “pelegos” sobreviviam à sombra do Estado. Em 1977, quando se inicia essa fase, havia no Brasil, segundo Pochmann (2007) 4,2 mil sindicatos, sendo

¹³ O artigo 159 da Carta de 1946 expressamente previa que “é livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício das funções delegadas pelo Poder Público”. A mesma redação foi incorporada à Constituição de 1967 (art. 159) e à Emenda nº 1 de 1969 (art. 166).

¹⁴ Sobre o surgimento do Novo Sindicalismo no Brasil, ver (Santana, 1998).

53% deles no meio rural, e um universo de sindicalizados de 8,6 milhões de trabalhadores, sendo 5,1 milhões de trabalhadores no campo e 3,5 milhões de trabalhadores urbanos.

Durante o período que vai de 1979 a 1989, o Brasil teve, segundo Pochmann (2007), as maiores taxas de adesão dos trabalhadores de todo o século 20: a taxa de sindicalização foi crescente, chegando a atingir 33% da força de trabalho ocupada, representando um crescimento de 120%. O envolvimento dos sindicatos nas lutas políticas no período, com a defesa da redemocratização do país e da ampliação dos direitos dos trabalhadores durante a Assembleia Nacional Constituinte foram, segundo Pochmann, favoráveis a essa expansão.

A partir de 1985, como destaca Almeida (1998, p. 5) há uma mudança no modelo, com o surgimento das centrais sindicais – até então proibidas – e a abolição dos mecanismos de controle estatal sobre a atividade sindical, criando-se condições para a sua autonomização em relação ao governo. Com o surgimento das centrais sindicais, notadamente a Central Única dos Trabalhadores, fundada em agosto de 1983, quando ainda vigorava a proibição, teve início o que Almeida chama de “pluralismo” na cúpula do edifício corporativo ainda existente no meio sindical: enquanto vigorava a unicidade sindical nas bases, surgiam diversas centrais sindicais, disputando a filiação dos sindicatos e federações.

Esse ciclo, porém, enfrenta um momento especial no início dos anos 1990, quando começa a se manifestar o retraimento do número de trabalhadores sindicalizados, o qual só não foi mais significativo em vista da extensão, pela Constituição Federal de 1988, do direito de sindicalização aos servidores públicos, segmento que veio a adquirir crescente importância no movimento sindical.

Segundo o IBGE (2002), a evolução do número de sindicatos no País, entre 1989 e 2001, apresentou o seguinte comportamento:

Tabela 5 - Evolução do número de sindicatos – Brasil - 1989-2001

Tipo de sindicato	1989	1990	1991	1992	2001
Urbanos	5.354	5.673	6.260	6.695	10.263
Empregadores	1.532	1.565	1.705	1.751	2.758
Agentes autônomos	277	282	292	308	62
Empregados (1)	3.108	3.367	3.547	3.838	6.070
Profissionais liberais	359	366	376	379	483
Trabalhadores autônomos	78	93	102	138	585
Trabalhadores avulsos	-	-	238	281	305
Rurais	4.479	4.402	4.445	4.498	5.698
Empregadores	1.627	1.553	1.540	1.522	1.787
Trabalhadores	2.852	2.849	2.905	2.976	3.911
TOTAL	9.833	10.075	10.705	11.193	15.961

Fonte: IBGE – Pesquisa Sindical, 2002. (1) Inclui trabalhadores avulsos nos anos 1990.

O crescimento do número de sindicatos reflete, porém, segundo o IBGE, a atomização da representação sindical. O número total de sindicatos manteve tendência de crescimento, embora em ritmo menos acelerado, de cerca de 4% ao ano entre 1992 e 2001. O maior crescimento verificado no período 1990-1992 foi o de sindicatos de trabalhadores autônomos (48%), enquanto os sindicatos de empregados urbanos aumentaram em 14%. A tabela a seguir demonstra,

segundo dados do IBGE, o comportamento do crescimento do número de sindicatos de trabalhadores no mesmo período:

Tabela 6 - Evolução do número de sindicatos de trabalhadores por Grupo Profissional – Brasil - 1989-2001

GRUPOS PROFISSIONAIS	1989	1990	1991	1992	2001
Trabalhadores					
Na indústria	1.445	1.472	1.562	1.593	1.822
No comércio	756	903	932	1.010	1.579
Em transportes, marítimos, fluviais e aéreos	176	179	199	202	221
Em transportes terrestres	160	172	193	220	656
Em comunicações e publicidade	108	112	127	134	137
Em empresas de crédito	203	204	207	212	235
Em estabelecimentos de educação e cultura	187	216	254	272	506
Profissionais liberais	359	366	376	379	488
Trabalhadores na agricultura	2.852	2.850	2.905	2.976	3.912
Servidores públicos (1)	137	242	393	584	1.707
Outras categorias profissionais	7	13	20	30	87
Categorias não constantes da classificação ou sem declaração (2)	-	-	-	-	4
TOTAL	6.390	6.729	7.168	7.612	11.354

(1) Exclui as seguintes categorias: professores da rede pública (federal, estadual e municipal), auxiliares de administração e empregados em estabelecimentos de ensino da rede pública.

(2) Categorias profissionais não constantes da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT -, cujo sindicato não possuía registro no Ministério do Trabalho e Emprego - MTE – ou sindicatos que não declararam total de trabalhadores em pelo menos uma categoria.

Segundo o IBGE (2002), entre 1992 e 2001 o acréscimo de sindicatos de trabalhadores respondeu por 78% do aumento do número total de sindicatos, tendo crescido 49%, entre 1992 e 2001, o que corresponde a uma taxa média de cerca de 4,5% ao ano.

Quanto aos grupos profissionais as categorias de "servidores públicos" (inclusive "trabalhadores da rede pública de ensino") e o grupo de "trabalhadores na agricultura" responderam por 58% do aumento do número de sindicatos de trabalhadores – repetindo, de certa forma, o que já ocorrera nos EUA ao longo das décadas de 1960 e 1970, quando houve expressivo aumento do número de entidades e sindicatos no serviço público (Rodrigues, 1999, p. 89-90). Enquanto nos EUA os sindicatos de servidores públicos tiveram taxa média anual de crescimento, entre 1960 e 1975, de **5%**, no Brasil, com a redemocratização do país e a vigência da nova Constituição, essa taxa foi de **12,1%**, e sua participação no total de sindicatos de trabalhadores passou de **9%**, em 1992, para **17%**, em 2001.

Ainda de acordo com o IBGE, no mesmo período, a taxa de sindicalização de trabalhadores, em relação à população economicamente ativa, manteve-se no patamar de 23%; contudo, considerada a PEA ocupadas, subiu de 24%, em 1992, para 26%, em 2001. A variação, porém, foi diferenciada: enquanto, em 1992 a taxa de sindicalização de trabalhadores urbanos, em relação à população economicamente ativa urbana e às pessoas ocupadas na área urbana, era de cerca de 16%, em 2001, ela era de 15%, em relação à população economicamente ativa, e de 17%, às pessoas ocupadas. A taxa de sindicalização de trabalhadores rurais teve crescimento maior: passou

de 44%, em 1992, para cerca de 62%, em relação à população economicamente ativa rural, e 63%, às pessoas ocupadas na área rural, em 2001. A representatividade dos sindicatos, medida pela relação entre número de associados e de trabalhadores na base, é de cerca de 29% para os empregados urbanos, e 27% para os trabalhadores autônomos; para os trabalhadores avulsos, é de 59%, e para os trabalhadores rurais, de 53%.

Tabela 7 - Taxa de sindicalização de trabalhadores urbanos e rurais, segundo o tipo de sindicato - Brasil - 1992

Tipos de Sindicato	Associados		PEA (1000)	Pessoas Ocupadas (1000)	Taxa de Sindicalização %	
	Total (1000)	%			Pessoas Ocupadas	PEA
Total	16.018	100	69.969	65.396	24	23
Urbanos	8.356	52	52.636	48.335	17	16
Empregados	7.593	48	-	-	-	-
Trabalhadores autônomos	135	1	-	-	-	-
Profissionais liberais	550	3	-	-	-	-
Trabalhadores avulsos	78	-	-	-	-	-
Rurais	7.662	48	17.333	17.061	45	44
Trabalhadores	7.662	48	-	-	-	-

Fonte: IBGE, 2002.

Tabela 8 - Taxa de sindicalização de trabalhadores urbanos e rurais, segundo o tipo de sindicato - Brasil - 2002

Tipos de Sindicato	Trabalhadores na base		Associados		PEA (1000)	Pessoas Ocupadas (1000)	Taxa de Sindicalização %		
	Total (1000)	%	Total (1000)	%			Pessoas Ocupadas	PEA	Trab. na base
Total	54.064	100	19.528	100	83.243	75.458	23	26	36
Urbanos	36.838	68	10.391	53	68.451	61.038	15	17	28
Empregados	31.759	59	9.216	47	-	-	-	-	29
Trabalhadores autônomos	1.930	4	523	3	-	-	-	-	27
Profissionais liberais	3.005	5	568	3	-	-	-	-	19
Trabalhadores avulsos	144	-	85	-	-	-	-	-	59
Rurais	17.226	32	9.137	47	14.792	14.420	62	63	53
Trabalhadores	17.226	32	9.137	47	-	-	-	-	53

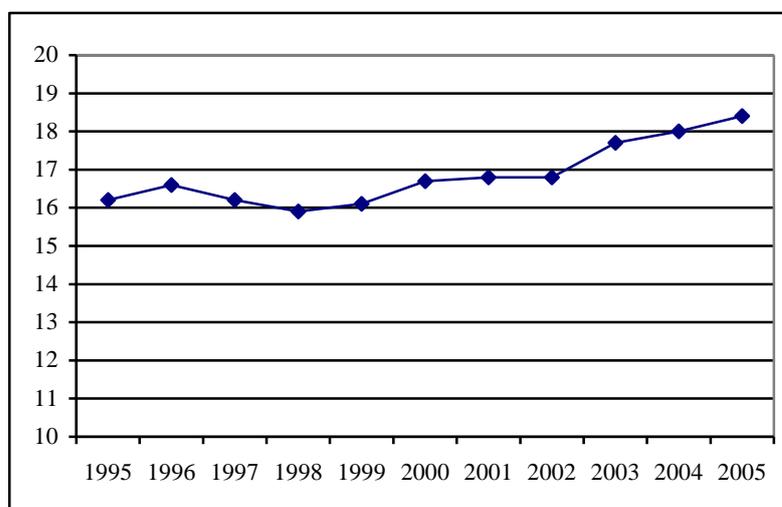
Fonte: IBGE, 2002

Segundo estudo realizado por Pochmann (2007) entre 1992 e 2002, com base nos dados do IBGE e da Organização Internacional do Trabalho – OIT, a taxa de sindicalização no Brasil sofreu uma queda de 17,8%, enquanto, nos EUA, essa queda foi de 5%¹⁵. A tendência de queda se

¹⁵ Cfe. Sindicatos perdem 18% de filiados e Brasil fica em último em lista. Universo On Line, 09 ago 2007. Disponível em 08 set 2007 em

prolongou até 1998, quando começou a refluir. A taxa geral de sindicalização apresentou, no período 1995-2005, o seguinte comportamento:

Figura 3 - Taxa Geral de Sindicalização - % do total da ocupação –Brasil - 1995–2005



Fonte: PNAD, IBGE in POCHMAN, M. Paradoxo Sindical. Valor Econômico, 17 mai 2007, p. 27; POCHMAN, M. A sindicalização no emprego formal terceirizado no Estado de São Paulo. SINDEEPRES, Campinas, ago 2007, 58 p.

Grande parte dessa recuperação se deve, no entanto, segundo Pochmann (2007), ao crescimento da sindicalização dos trabalhadores rurais (aumento de 78% entre 1999 e 2005), enquanto, no meio urbano, o nível de sindicalização (aumento de apenas 3% entre 1999 e 2005) não acompanhou o crescimento do emprego formal (mais 15,2 milhões de empregos criados entre 1999 e 2005, dos quais apenas 2,3 milhões sindicalizados). Pochmann destaca, ainda o fato de que houve um decréscimo da taxa de sindicalização dos trabalhadores com maior nível de escolaridade: enquanto em 1999, 24,9% dos trabalhadores ocupados com mais de 11 anos de escolaridade estavam filiados a sindicatos, em 2005 esse índice caiu para 20,4%.

Walber Costa (2005), chegando a conclusões semelhantes, considera que, apesar do “Novo Sindicalismo”, um dos problemas enfrentados pelo movimento sindical diz respeito a sua “crise de representatividade”. Para Costa, a taxa de sindicalização no Brasil sempre foi baixa e revelou uma tendência de queda ao longo dos anos de 1990, tendo sofrido uma perda de 1,7 pontos percentuais entre 1992 e 2002. A recuperação na taxa de sindicalização, segundo Walber Costa, foi muito mais significativa entre os trabalhadores rurais, passando de 13,9%, em 1992, para 22,0%, em 2003, com crescimento de 8,1 pontos percentuais, o que, contudo, decorreu tanto da elevação do número de associados, quanto, essencialmente, do declínio das pessoas ocupadas. Para Costa, o crescimento da taxa de sindicalização, principalmente a partir de 1999, não pode ser entendido como uma melhora do movimento sindical, mas, sim, em razão do declínio dos trabalhadores ocupados nas atividades rurais e do crescimento significativo das mulheres entre os associados.

As centrais sindicais, por sua vez, que se constituem num importante instrumento do *lobby* dos trabalhadores, não chegam a ter grande representatividade, em termos numéricos, em parte devido à fragmentação das mesmas. Com efeito, os dados disponíveis, coletados pelo IBGE, relativos a 2001, demonstram que uma parcela de pouco mais de 48% dos trabalhadores está filiados a sindicatos que pertencem a alguma central sindical, e a central sindical com maior número de trabalhadores filiados – a CUT – cobria apenas 27% do universo de trabalhadores filiados:

Tabela 9 - Número de trabalhadores associados, urbanos e rurais, por filiação à central sindical e condição de registro junto ao Ministério do Trabalho e Emprego - Brasil – 2001

Central Sindical	Registrados	Sem Registro	Total
CUT	5.293.080	1.958.503	7.251.583
Força Sindical	1.360.922	373.811	1.734.733
Social-Democracia Sindical	528.511	130.804	659.315
CGT	316.902	75.453	392.355
CAT	91.394	28.150	119.544
Outra	52.556	1.099	53.655
Filiados	7.643.365	2.567.820	10.211.185
Não-filiados	7.245.023	2.072.103	9.317.126
Total	14.888.388	4.639.923	19.528.311

Fonte: IBGE, 2002 – Pesquisa Sindical

Considerado o universo total de trabalhadores “na base”, ou seja, os que atuam em empresas ou atividades em que há sindicatos organizados na respectiva base territorial, o grau de representatividade é ainda menor: as centrais sindicais teriam a capacidade de representar, no total de trabalhadores do país, apenas 51% da força de trabalho, e a CUT representaria, do total de trabalhadores, apenas **32%**:

Tabela 10 - Número de trabalhadores na base, urbanos e rurais, por filiação à central sindical e condição de registro junto ao Ministério do Trabalho e Emprego - Brasil – 2001

Central Sindical	Registrados	Sem Registro	Total
CAT	271.511	58.130	329.641
CGT	771.351	303.947	1.075.298
CUT	12.453.296	4.804.532	17.257.828
FS	5.371.627	749.132	6.120.759
SDS	2.072.942	303.836	2.376.778
Outra	140.002	3.500	143.502
Filiados	21.080.729	6.223.077	27.303.806
Não-filiados	20.609.800	6.150.709	26.760.509
Total	41.690.529	12.373.786	54.064.315

Fonte: IBGE, 2002 – Pesquisa Sindical

Dados do Ministério do Trabalho e Emprego de 2024, porém, apontam que, dos 12.852 sindicatos de trabalhadores com registro ativo, 9.097 eram filiados a alguma central sindical, dentre as 14 reconhecidas.

O IBGE apurou, ainda, a filiação dos sindicatos às entidades civis de maior importância no mundo do trabalho, voltadas para estudos, pesquisas e assessoria técnica nas questões relacionadas ao trabalho. Essas entidades são associações de associações, e não filiam pessoas físicas ou empresas, mas apenas sindicatos e suas entidades de grau superior. Assim, o IBGE apurou a filiação a entidades como o DIEESE, o DIESAT e o DIAP, deixando em aberto a possibilidade de registro de outras entidades.

O Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-Econômicas - DIEESE, fundado em 1955 pelo movimento sindical brasileiro, é uma entidade civil sem fins lucrativos, mantida pela contribuição das entidades sindicais filiadas, que desenvolve atividades de pesquisa, assessoria, educação e comunicação nos temas relacionados ao trabalho e à organização dos trabalhadores. O Departamento Intersindical de Estudos da Saúde do Trabalhador – DIESAT, fundado em 1989, é uma entidade de assessoramento ao movimento sindical que atua na área de saúde do trabalhador, meio ambiente e saúde coletiva através de pesquisas, estudos, cursos de formação e fornecimento de informações sobre estes temas. O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP, fundado em 1983, é um importante órgão de assessoria ao movimento sindical, estruturado para atuar junto aos Poderes da República, em especial no Congresso Nacional e, excepcionalmente, junto às Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, no sentido de contribuir para a institucionalização e transformação em normas legais das reivindicações predominantes, majoritárias e consensuais dos trabalhadores.

Conforme o IBGE, em 2001 apenas 7% dos sindicatos de trabalhadores estavam filiados a alguma entidade civil. Destes, 5% eram filiados ao DIEESE (619 de sindicatos), 2% ao DIAP, 0,4% ao DIESAT e 0,4% a outras entidades civis. Em relação a 1992, o DIAP foi a entidade que teve o maior crescimento no número de filiados (26%), enquanto o DIEESE, mais antigo e com maior penetração no ambiente sindical, teve um crescimento de 5%.

Esses dados, porém, apontam para um baixo grau de utilização, pelas entidades sindicais, de instrumentos de assessoria e consultoria que, em suas atividades de representação de interesses, poderiam ser um elemento de fortalecimento de sua capacidade de articulação, informação e convencimento. Daí, ao confiar majoritariamente ou exclusivamente na sua capacidade de articulação e pressão, ou na sua *representatividade e legitimidade*, as entidades sindicais deixam de utilizar ferramentas que, comprovadamente, podem contribuir para uma ação mais organizada e efetiva no âmbito das suas relações com os poderes constituídos.

Embora o IBGE não tenha realizado pesquisas específicas desde então sobre as taxas de sindicalização e representatividade, dados mais recentes confirmam a tendência então apontada.

Dados obtidos no CNES, em dezembro de 2024, apontavam a existência de 17.363 sindicatos, assim distribuídos:

Tabela 11 - Entidades Sindicais por Grupo (2024)

Grupo	Frequência	Porcentagem
Empregador	5.313	30,6

Trabalhador	12.050	69,4
Total	17.363	100,0

Fonte: CNES/Min. Do Trabalho e Emprego

Segundo o IBGE¹⁶, o número de sindicalizados em 2023 foi de 8,4 milhões, o menor desde 2012. Dos 100,7 milhões de ocupados do país, 8,4% eram associados a sindicatos, o menor percentual da série iniciada em 2012, quando havia 14,4 milhões de trabalhadores sindicalizados (16,1%). Em relação a 2022, quando havia 9,1 milhão de sindicalizados, ou 9,2% do total de ocupados, houve queda de 7,8%, ou de 713 mil pessoas. Em 2022, eram 9,1 milhões de sindicalizados.

Nesse período, a redução do grupamento “administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais”, foi de 10,1 p.p. (de 24,5% para 14,4%).

Todos esses fatores conduzem, porém, a um reforço das conclusões adotadas por Almeida (1998), no sentido de que as entidades sindicais, no Brasil, não conseguem exercer poder de veto, permanecendo, muitas vezes, alheias ao processo decisório e ao debate e dependendo de canais de acesso estabelecidos por meio de instrumentos corporativistas ou neocorporativistas. Divididos e isolados, afirma Almeida (1998, p. 8), os sindicatos não conseguiram, ao longo dos anos 1990, fazer frente aos processos de privatização e reformas constitucionais e oferecer resistência eficiente, apesar da dimensão de seu corpo associativo, da força burocrática de sua organização e da capacidade de mobilização de seus líderes. Apesar das oportunidades de veto, ele não pode ser exercido pelas entidades sindicais, “*porque os arranjos institucionais e, sobretudo, a distribuição de preferências entre e dentro das instituições políticas relevantes não criaram as condições apropriadas para isso*”.

E, não obstante o período de relativa “calmaria” iniciado em 2003, as reformas ocorridas a partir de 2017 e aprofundadas pelo Governo Bolsonaro e suas múltiplas tentativas de reforma da Consolidação das Leis do Trabalho, trouxeram um agravamento da situação e o enfraquecimento do movimento sindical.

Para que tal situação se altere, é necessário que oportunidades institucionais sejam construídas e implementadas, o que reforça, em certa medida, a tendência a que as relações sindicato-governo sejam mediadas pelo paradigma neocorporativista, o qual, segundo Oliveira (1998, p. 28), já não é mais visto como um obstáculo à prática sindical.

Em 2005, o Presidente da República propôs ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 369/2005, dando nova redação ao art. 8º e assegurando a liberdade sindical, **sem a exigência de unicidade**, mas previa que o Estado atribuiria “personalidade sindical às entidades que, na forma da lei, atenderem a requisitos de representatividade, de participação democrática dos representados e de agregação que assegurem a compatibilidade de representação em todos os níveis e âmbitos da negociação coletiva”.

¹⁶ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40445-em-2023-numero-de-sindicalizados-cai-para-8-4-milhoes-o-menor-desde-2012>

Assim, ao extinguir a unicidade, trazia ao âmbito jurídico a necessidade de “requisitos de agregação”, para fins de assegurar “compatibilidade de representação” e, assim, evitar que a negociação coletiva resultasse no seu oposto, ou seja, a desagregação da representatividade.

Contudo, passados 36 anos de sua vigência, o art. 8º da Carta de 1988 permanece integral, apesar das 135 Emendas Constitucionais e 6 Emendas de Revisão aprovadas nesse período.

Com o afastamento de Dilma Rousseff, em 2016, propostas que se achavam “engavetadas” há quase 20 anos voltaram a tramitar, resultando na aprovação da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que ampliou as possibilidades de contratação temporária e terceirização, incluindo as “atividades-fim” das empresas, incorporou à CLT novas possibilidades de contratação, como o trabalho intermitente, e ampliou as possibilidades da “pejotização” como substitutiva do vínculo de emprego. Foi, ainda, extinta, sem qualquer regra de transição e sem que tenha sido regulamentada a contribuição negocial referida no art. 7º da Lei nº 11.648, de 2008, a contribuição sindical obrigatória – o “imposto sindical” – o que trouxe graves problemas para o custeio das entidades sindicais, em especial no setor privado.

Além disso, no Governo Bolsonaro houve diversas tentativas de criação de novos regimes de trabalho, como o “Contrato Verde e Amarelo”, e vínculos precários, como as tentativas de estabelecimento do Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego (**Priore**) e do Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva (**Requip**), objeto de propostas apresentadas pelo Governo durante as discussões da Medida Provisória nº 1.045, de 2021.

A partir dessas alterações, muitos sindicatos atravessaram grave crise financeira, e passaram a recorrer à venda dos próprios patrimônios, além de reduzir quadro de pessoal e mesmo a redução de serviços oferecidos aos seus filiados, como a assistência odontológica e assistência jurídica gratuita.

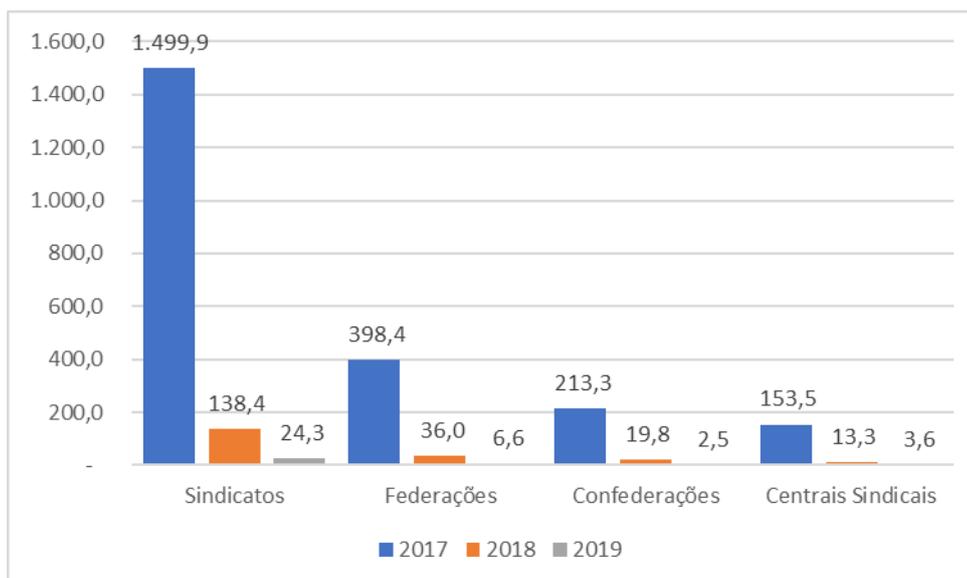
Segundo consigna o Acórdão da ADI 5.794, somente no ano de 2016, a arrecadação da contribuição sindical alcançou a cifra de R\$ 3,96 bilhões de reais. Dados coletados pelo Portal Poder360¹⁷ apontam que a arrecadação caiu 96% desde 2017. Em 2017, a arrecadação foi, segundo essa fonte, de R\$ 3,64 bilhões. Em 2018, a arrecadação de entidades de trabalhadores e patronais caiu para R\$ 500 milhões, e caiu para R\$ 128,3 milhões em 2019. A receita dos sindicatos de trabalhadores caiu 98%, passando de R\$ 1,5 bilhão em 2017 para R\$ 24,3 milhões em 2019.

Nas centrais sindicais, a perda foi de 97% de 2017 para 2019. A Força Sindical, por exemplo, sofreu redução em sua arrecadação de R\$ 50,9 milhões de reais em 2017 para R\$ 4,7 milhões já em 2018, e teve que colocar à venda o prédio que lhe servia de sede, além de reduzir o quadro de funcionário de 150 para apenas 16, concentrados apenas no Estado de São Paulo. A CUT teve sua receita reduzida de R\$ 62,2 milhões em 2017 para R\$ 442 mil em 2019.

O gráfico a seguir ilustra essa evolução:

¹⁷ <https://www.poder360.com.br/economia/imposto-sindical-cai-96-em-2-anos-de-r-364-bilhoes-para-r-128-milhoes>

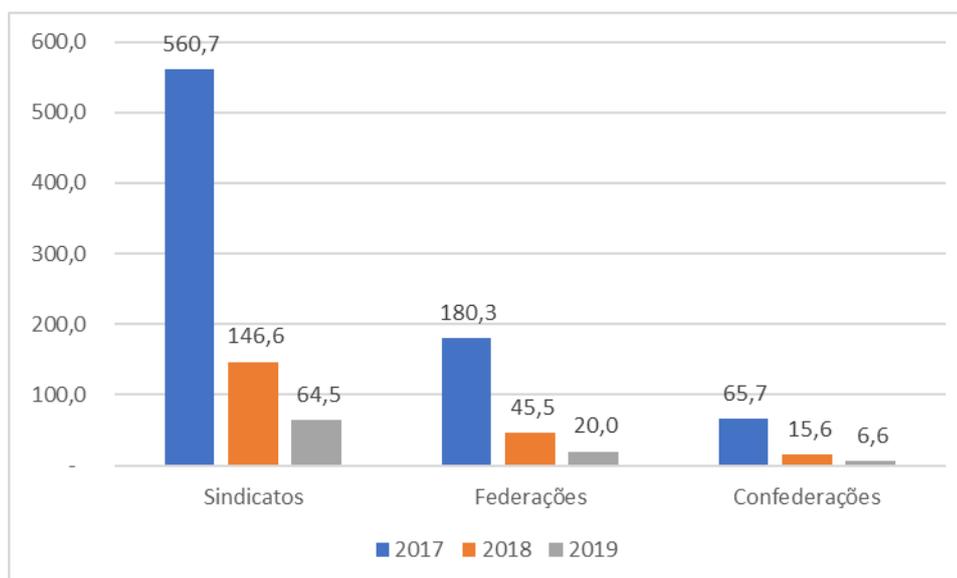
Figura 4 – Evolução da Contribuição Sindical - Entidades de Trabalhadores (R\$ milhões)



Fonte: Portal Poder360

E mesmo entidades patronais sofreram perdas, no total de 89%, entre 2017 e 2019. A CNC (Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo) perdeu 90% da receita em 2 anos, passando de R\$ 29,3 milhões para R\$ 3,2 milhões. A CNI experimentou perda de 89%, de R\$ 17,1 milhões para R\$ 1,8 milhões. O gráfico a seguir demonstra a arrecadação por tipo de entidade:

Figura 5 – Evolução da Contribuição Sindical - Entidades Patronais (R\$ milhões)



Fonte: Portal Poder360

Embora tenha tido grande impacto nos sindicatos de trabalhadores do setor privado, a extinção do imposto sindical, teve pouco impacto no serviço público, visto que, historicamente, prevaleceu o entendimento de que essa contribuição não era devida pelos servidores estatutários e, assim, as entidades não contavam, de fato, com essa fonte de recursos.

Apesar de algumas tentativas, ao longo dos Governos FHC, Lula e Dilma Rousseff, de autorizar o desconto da contribuição sindical, apenas em 2006 o STF passou a reconhecer o direito dos sindicatos ao recolhimento, mas limitando, em alguns julgados, a cobrança aos servidores filiados a sindicatos. Em 2017, o Ministério do Trabalho e Emprego editou a Instrução Normativa nº 1, de 17 de fevereiro, expressamente fixando a obrigação de recolhimento da contribuição sindical dos servidores da União, DF, Estados e Municípios. Porém, já em 5 de abril de 2017, foi suspensa a IN nº 2/2017 e, em julho de 2017, com a sanção da Lei nº 13.467, extinguindo a contribuição sindical, deixou de haver qualquer possibilidade dessa cobrança, exceto se autorizada pelo servidor.

Para além do impacto imediato na *perda de receitas*, os efeitos da reforma trabalhista tendem a se ampliar com a própria *extinção* de sindicatos, e sua concentração em entidades com maior capacidade de agregação, mas em prejuízo da sua capacidade de representação de interesses específicos.

A eventual aprovação de PEC¹⁸ que venha a determinar a extinção da unicidade sindical poderia vir a ter efeito em sentido inverso, ou seja, promovendo a pulverização das representações, a partir da criação de um “mercado” competitivo entre entidades na mesma base territorial e para representação das mesmas categorias.

Para superar essa situação, o Ministério do Trabalho e Emprego vem buscando viabilizar alternativas que sejam constitucionalmente válidas, mas, também, passíveis de acolhimento pelo Congresso, cujo perfil atual é majoritariamente contrário ao retorno da contribuição sindical.

Em audiência pública no Senado Federal, em 9 de outubro de 2023, o Ministro do Trabalho e Emprego, Luiz Marinho, abordou o tema, em vista do PL nº 2.099, do Senador Styvenson Valentim (Podemos-RN), que objetiva impedir os sindicatos de exigirem pagamento da contribuição sindical sem a autorização do empregado.

O PL em questão, que já foi aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado em setembro de 2023, foi apresentado após o Supremo Tribunal Federal (STF), relativizando decisões anteriores, decidir pela legalidade da cobrança da contribuição de empregados não filiados a sindicatos em caso de acordo, convenção coletiva ou sentença judicial. A Corte garantiu ao trabalhador o direito de se opor à cobrança, como registra o Acórdão dos Embargos de Declaração no ARE 1018459, Relator o Min. Gilmar Mendes:

“Embargos de declaração em processo paradigma da sistemática da repercussão geral. 2. Direito do Trabalho. Tema 935. 3. Alegação de omissão, contradição ou obscuridade. 4. Efeitos infringentes. Admissão da cobrança da contribuição assistencial prevista no art. 513 da Consolidação das Leis do Trabalho, inclusive aos não filiados ao sistema sindical, assegurado ao trabalhador o direito de oposição. 5. A constitucionalidade das contribuições

¹⁸ Tramita ainda na Câmara dos Deputados a PEC nº 196/2019, do Deputado Marcelo Ramos, já admitida pela CCJC, que dá nova redação ao art. 8º, eliminando a unicidade sindical.

assistenciais, respeitado o direito de oposição, faculta a trabalhadores e sindicatos instrumento capaz de, ao mesmo tempo, recompor a autonomia financeira do sistema sindical e concretizar o direito à representação sindical sem ferir a liberdade de associação dos trabalhadores. 6. Embargos de declaração conhecidos e providos em parte para retificar a tese da repercussão geral, que passa a ter a seguinte redação: “É constitucional a instituição, por acordo ou convenção coletivos, de contribuições assistenciais a serem impostas a todos os empregados da categoria, ainda que não sindicalizados, desde que assegurado o direito de oposição.” (ARE 1018459 ED, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 12-09-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-10-2023 PUBLIC 30-10-2023) (grifo nosso)

Segundo o Ministro¹⁹, embora o Governo não esteja atuando para restaurar a contribuição em suas bases anteriores, quando tinha natureza tributária e compulsória, a extinção dessa fonte de custeio contribuiu para precarização da representação trabalhista e não favorece o país, sendo, portanto, necessário buscar alternativas.

Em entrevista ao jornal O Globo, em janeiro de 2025, o Ministro voltou ao tema, afirmando que o Governo apoiará proposta o Deputado Luiz Gastão (PSD-CE), elaborada por um grupo informal com a participação de sindicatos e confederações patronais criando uma nova contribuição sindical, atrelada aos acordos coletivos fechados. Essa contribuição seria paga por todos os trabalhadores, quando beneficiados por aumento salarial negociado²⁰.

Assim, o ambiente político tem-se revelado claramente “reformista” e hostil aos direitos trabalhistas, buscando afastar o legado da Consolidação das Leis do Trabalho, em favor de normas mais flexíveis, e menores capacidades de atuação das entidades sindicais, ainda que, pretensamente, voltado ao fortalecimento de sua capacidade negocial, em vista da adoção do princípio da “prevalência do negociado sobre o legislado”, ressalvados os direitos constitucionalmente assegurados.

5. Sindicalismo no Serviço Público

A Constituição Federal reconhece aos servidores públicos o direito à livre associação sindical (art. 37, VI) e o direito de greve a ser exercido nos termos e limites definidos em lei específica.

Ao assegurar o direito à sindicalização, a Constituição afastou proibição existente, no plano legal, desde 1931. E, embora a Constituição de 1967 e a Emenda nº 01, de 1969 silenciassem quando ao direito de sindicalização - mantendo a restrição legal - vedavam expressamente ao servidor, genericamente, o direito de greve, assim como aos trabalhadores em todas as atividades essenciais. A Carta de 88 trouxe, assim, sensível avanço, assegurando ao servidor civil a possibilidade jurídica do exercício da atividade sindical, ampliando-se o conteúdo do disposto

¹⁹ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/10/09/contribuicao-sindical-nao-obrigatoria-marca-debate-com-ministro-do-trabalho>

²⁰ <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/01/13/entrevista-nova-contribuicao-sindical-sera-apresentada-por-deputado-em-acordo-com-governo-diz-ministro-do-trabalho.ghtml>

no art. 8º, que afirma como direito dos trabalhadores em geral a liberdade de associação profissional ou sindical. Aos militares a Constituição veda, expressamente, a sindicalização e a greve.

Tais mudanças não resultaram da condescendência ou generosidade dos constituintes: desde 1978 o movimento sindical no serviço público já vinha lutando por seu espaço político. Segundo Sidney Jard da Silva (2015),

“Entre 1978 e 1988, após décadas confinadas ao assistencialismo e ao clientelismo político, as antigas associações dos servidores públicos passaram a desenvolver atividades de caráter eminentemente sindical, representando seus associados junto às autoridades governamentais e participando de forma ativa na reorganização do sindicalismo brasileiro, inclusive na criação das centrais sindicais. Atividades similares também foram desenvolvidas pelas novas associações, marcando um novo tipo de organização política e social dos empregados no setor público.”

O ressurgimento, nessa época, das lutas sindicais e da ação grevista no setor privado veio estimular a deflagração de lutas por melhores salários e direitos sociais também no âmbito do serviço público, o que se evidenciou nas paralisações de médicos, professores e outras categorias que passaram, a partir de 1979, a desafiar as regras vigentes. A vedação de sindicalização já vinha, desde a década de 1950, sendo contornada pela criação de associações e confederações associativas que, aos poucos, assumiram o papel de verdadeiros sindicatos. Essas entidades engajaram-se ativamente na luta, ao longo dos anos 70 e 80, pela recuperação das liberdades democráticas, juntamente com as entidades da sociedade civil. A liberdade de organização sindical era uma importante reivindicação, nesse contexto, gerando uma expressiva mobilização que acabou por desaguar na legitimação dessa demanda. Dessa fase destacam-se a atuação da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior - ANDES, da Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras - FASUBRA e da Federação das Associações de Servidores da Previdência Social - FENASPS.

Essa crescente mobilização influenciou vivamente o processo constituinte, permitindo a regularização de uma situação então de *fato*, e materializada nas inúmeras greves de servidores públicos ocorridas desde 1979. Assegurado o direito à livre associação sindical, esse direito subordina-se, porém, segundo o texto constitucional, ao princípio da *unicidade sindical*, o que, no serviço público, dada a sua complexidade, tem encontrado diferenciadas soluções, capazes de ao mesmo tempo preservar as diferenciações internas e garantir aquela liberdade.

Desse quadro, resultam as variadas formas de organização sindical, que vão desde a figura do sindicato organizado por categoria específica, passando pelos sindicatos por ministério, órgão ou entidade, até os sindicatos de âmbito estadual ou regional, os sindicatos por ramo de trabalho, área ou segmento, chegando à figura do *sindicato geral*. Essa multiplicidade, por vezes, segundo Guedes (1994, p. 413) gera a superposição nas formas de representação, situação que leva à aceitação, por alguns especialistas, da tese de que a *unicidade sindical* não tem aplicação no serviço público, diferentemente, portanto, do setor privado.

Concretamente, e diversamente do que ocorre no setor privado, a base da organização sindical dos servidores públicos não é a categoria econômica; a base é profissional, ou seja, a carreira ou plano de cargos. E isso é assim em razão das disposições constitucionais sobre a organização administrativa na área de recursos humanos (art. 39 caput). Toda a estrutura de representação dos servidores, sejam as associações ou os sindicatos já formalmente constituídos, se

apoia na organização das carreiras ou dos planos de cargos. As reivindicações, as negociações, as tabelas salariais, assim como as leis e demais normativos têm foco nas carreiras.

Com efeito, o instituto da “unicidade sindical” é inaplicável ao serviço público: é comum a sobreposição de entidades, que disputam a filiação de servidores numa mesma “base territorial”, o que foi, sempre, um obstáculo à cobrança da própria contribuição sindical.

Não se pode, ainda, falar na existência de estruturas federativas de segundo e terceiro grau. As carreiras e planos de cargos se organizam em geral como sindicato nacional, como é o caso do ANFFA Sindical, refletindo o caráter nacional das carreiras, no âmbito da União. Não há estruturas locais, regionais e nacionais como no caso da organização sindical que tem como base a categoria econômica. São carreiras nacionais limitadas pela organização administrativa federal. Nos entes federados, estados e municípios, o limite é o próprio ente federado, que tem autonomia administrativa, em conformidade com o texto constitucional.

Em consequência, **não existe base para uma estrutura federativa no serviço público.** Embora haja um *Sindicato Nacional*, não há uma federação ou confederação de Delegados de Polícia, que una em uma só estrutura nacional os servidores dessas carreiras policiais estaduais e federais. Da mesma forma, não existe a possibilidade de uma federação e confederação de docentes do ensino superior dos vários entes da federação. Nem tampouco existe do lado “patronal” da administração pública uma entidade única, confederativa, para negociar, setorialmente, com sua contraparte confederada de empregados. O mesmo vale para todas as demais carreiras de Estado. A autonomia dos entes federados limita e impede este tipo de organização no âmbito da administração pública.

Assim, a nova ordem constitucional, ao reconhecer a legitimidade do direito à organização sindical, e ao direito de greve dos servidores, promoveu um forte impulso no sentido da criação de sindicatos de servidores, que, atualmente, segundo o Cadastro Nacional de Entidades Sindicais do MTE, atingiam o número de 1.678 entidades com registro ativo. Essa característica impõe a necessidade de um regramento específico, que atenda às características das relações entre servidores e o Estado.

6. Direitos trabalhistas e regime jurídico no serviço público

A Constituição de 1988, estabeleceu no art. 39, em sua redação original, a obrigatoriedade do regime jurídico único para os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional.

A decisão dos Constituintes foi o corolário de um processo iniciado bem antes, como forma de superação da multiplicidade de situações de trabalho, como a contratação de “especialistas” prevista pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967, “para atender às exigências de trabalho técnico em institutos, órgãos de pesquisa e outras entidades especializadas da Administração Direta ou autarquia”, e que eram contratados fora do sistema de carreiras então adotado (Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.646, de 1970).

Em 1974, a Lei nº 6.185 permitiu a implementação em toda a Administração Federal do regime de emprego (CLT), ressalvadas atividades típicas de Estado por ela definidas. Essa abertura foi fator de desestabilização e desorganização no serviço público, inclusive com a burla ao requisito de concurso público para ingresso “em cargo”, mas atendida ao ideal “flexibilizador” do Decreto-Lei nº 200, além de atender ao interesse do regime militar no sentido de limitar o alcance da estabilidade e, assim, facilitar a própria demissão dos servidores em casos de necessidade.

A unificação de regimes, presumivelmente sob a lógica do regime estatutário, então vigente na forma da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, foi uma conquista histórica dos servidores, e resultou de proposta adotada pelo Governo Sarney, elaborada no âmbito da Comissão de Reforma Administrativa.

A Lei nº 7.662, de 17 de maio de 1988, previu no seu art. 1º o direito de opção pelo regime estatutário da Lei nº 1.711, de 1952, para os servidores que, na data da vigência da Lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974, ocupavam cargos efetivos em Quadros Permanentes de órgãos da Administração Direta da União ou das autarquias federais e, posteriormente, sem interrupção, foram investidos em empregos de Tabelas Permanentes, em decorrência de habilitação em concurso público. Os empregos por eles ocupados foram então transformados em cargos na data em que forem apresentados os termos de opção, assegurada a contagem do tempo de serviço anterior, para todos os efeitos legais.

Com a Carta de 1988, regulamentada pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passou a ser aplicado o *regime jurídico único*, de natureza estatutária, porém mitigado pela previsão constitucional de aplicação de direitos trabalhistas, inerentes ao regime de emprego, previstos no art. 7º da Constituição.

O art. 39, em seu § 2º, assegurou aos servidores os seguintes direitos trabalhistas:

- a) inciso IV: salário-mínimo. A nível federal, a Lei nº 8.448/92 define que nenhum servidor perceberá vencimento básico inferior ao salário-mínimo;
- b) inciso VI: irredutibilidade salarial;
- c) inciso VII: remuneração nunca inferior ao salário-mínimo para quem perceba remuneração variável;
- d) inciso VIII: 13º salário anual;
- e) inciso IX: remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;
- f) inciso XII: salário-família para os dependentes;
- g) inciso XIII: duração do trabalho diário normal não superior a 8 horas, e 44 horas semanais;
- h) inciso XV: repouso semanal remunerado;
- i) inciso XVI: remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;
- j) inciso XVII: férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que a remuneração normal;
- l) inciso XVIII: licença à gestante, sem prejuízo da remuneração, de 120 dias;

- m) inciso XIX: licença-paternidade, nos termos previstos em lei;
- n) inciso XX: proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos previstos em lei;
- o) inciso XXI: redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;
- p) inciso XXIII: adicional de remuneração para atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;
- q) inciso XXX: proibição de diferença de remuneração, de exercício de funções e de critérios de admissão, por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

Embora possa parecer desnecessária, a enumeração desses direitos veio a satisfazer antiga necessidade de equiparação, ainda que parcial, no tocante aos direitos sociais, entre os servidores ocupantes de cargos públicos e os submetidos ao regime de emprego.

Ao longo do regime constitucional anterior, as disparidades eram evidentes à medida que, no regime estatutário, ao qual se submetiam os titulares de cargos efetivos, direitos básicos não eram reconhecidos, especialmente o décimo-terceiro salário, estendido aos servidores estatutários apenas em 1986. Além disso, a previsão do art. 39, § 2º cumpre o papel de assegurar direitos mínimos a serem contemplados pela lei que viesse, em cada ente federativo, a instituir o regime jurídico único, cuja natureza, como já apontado, haveria de ser *estatutária*.

Inobstante, a doutrina majoritária, amparada o entendimento do Supremo Tribunal Federal, entende não ser o conteúdo desse dispositivo excludente da extensão de outros direitos aos servidores, ou criação de outras vantagens, ressalvadas aquelas que sejam expressamente incompatíveis com a própria Constituição.

Segundo Simões (1991), o texto constitucional evidencia uma alteração na concepção positivista do regime estatutário, de adesão. Os direitos albergados na Constituição resultariam de um processo de conquistas graduais dos servidores no plano sindical, superando a *unilateralidade* própria do regime de direito público, e cuja natureza bilateral estaria sendo fortalecida pela concepção de que o servidor é também um trabalhador, e como tal inserido no mercado de trabalho, revestido da condição de cidadão capaz de figurar como parte no conflito social - pela primeira vez admitido - entre Estado e servidores, fortalecendo a tese da viabilidade jurídica da *negociação coletiva* negada pelo Supremo Tribunal Federal.

Porém, a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, visou afastar essa unicidade de regimes. Ao ser promulgada, a EC 19/98 deu nova redação ao “caput” do art. 39, deixando de haver qualquer comando constitucional quanto ao regime, mas mantendo, no art. 39, § 3º, a previsão da aplicação aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

Essa alteração, contudo, foi objeto de questionamento junto ao STF nos termos da ADI 2.135, visto que, durante a votação da PEC 173/1995, que deu origem a essa Emenda Constitucional, a Câmara dos Deputados **rejeitou** a redação então proposta ao art. 37, IX e art. 39, “caput”.

A PEC 173/1995 previa alteração ao art. 37, IX, de forma a remeter a Leis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios dispor sobre o “contrato de emprego público na administração direta, autárquica e fundacional”, e, ainda, no art. 39, “caput”, previa que “lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios do mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos”, fixando, ainda, vedações a serem observadas nessa política. Essas alterações, contudo, não obtiveram, em primeiro turno de votação, os 308 votos necessário para a sua aprovação.

Ao ser elaborada a redação final do texto aprovado, porém, o Relator da PEC 173/1995 reorganizou o texto e, em lugar de manter a redação vigente dos dispositivos mencionados – visto que fora rejeitada a alteração ao “caput” do art. 39, assim como ao art. 37, IX – converteu em “novo caput” a redação do art. 39, § 2º, por ele proposta, que previa que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.”

Essa solução – subvertendo o sentido da decisão dos parlamentares, em primeiro turno de votação na Câmara dos Deputados, foi suspensa pelo STF em 2007, ao conceder medida liminar requerida pelo PT, PDT e PcdB e PSB. Dezesete anos, depois, em outubro de 2024, deu-se uma inusitada reviravolta: contra o Voto da então Relatora, Ministra Cármen Lucia, que reconhecia a invalidade da redação final adotada pela EC 19/98, o Supremo Tribunal Federal concluiu o exame do mérito da Ação, e, surpreendentemente, *validou* a supressão da previsão do regime jurídico único no art. 39 da Constituição.

Assim, com essa decisão – cujo acórdão ainda não foi publicado pela Corte – abriu-se um debate sobre a possibilidade de implementação de regimes diversos no serviço público, mesmo para servidores “permanentes”: regime estatutário, com previsão de estabilidade, nos termos do art. 41 da Constituição, regime celetista, sem estabilidade, mas com necessidade de motivação de demissão, ou regimes *híbridos*, sem a previsão de estabilidade, mas, também, com necessidade de motivação para a demissão do servidor, como já ocorre no caso de empregados de empresas estatais prestadoras de serviços públicos, conforme decidido pelo STF no RE 688267, em 28 de fevereiro de 2024:

“Ementa: Direito constitucional e do trabalho. Recurso extraordinário. Dispensa sem justa causa de empregados de sociedade de economia mista. Dever de motivação. 1. Recurso extraordinário em que se discute a necessidade de motivação da dispensa de empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista admitidos após aprovação em concurso público. 2. No RE 589.998 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 20.03.2013), o Supremo Tribunal Federal decidiu que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, empresa prestadora de serviço público em regime de exclusividade, que desfruta de imunidade tributária recíproca e paga suas dívidas mediante precatório, deve motivar a demissão de seus empregados. 3. A mesma exigência deve recair sobre as demais empresas públicas e sociedades economia mista, que, independentemente da atividade que exerçam, também estão sujeitas ao art. 37, caput, da Constituição. Assim como ocorre na admissão, a dispensa de empregados públicos também deve observar o princípio da impessoalidade, motivo por que se exige a exposição de suas razões. 4. O ônus imposto às estatais tem contornos bastante limitados. Não se exige que a razão apresentada se enquadre em alguma das hipóteses previstas na legislação trabalhista como justa causa para a dispensa de empregados. O que se demanda é apenas a indicação por escrito dos motivos da dispensa,

sem prévio processo administrativo ou contraditório. 5. A mera exigência de motivação do ato de dispensa dos empregados de estatais não iguala o seu regime jurídico àquele incidente sobre os servidores públicos efetivos, que gozam da garantia de estabilidade. De modo que o direito que cabe aos empregados públicos dispensados sem justa causa de receber multa equivalente a 40% sobre o saldo de sua conta vinculada no FGTS não obsta o reconhecimento da necessidade de motivação da dispensa, de que não decorre situação de privilégio injustificado para eles. 6. Modulação dos efeitos do presente acórdão, que terá eficácia somente a partir da publicação da ata de julgamento. 7. Recurso extraordinário a que se nega provimento, com fixação da seguinte tese: As empresas públicas e as sociedades de economia mista, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista.” (RE 688267, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 28-02-2024, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 26-04-2024 PUBLIC 29-04-2024) (grifo nosso)

Esse novo cenário, em que se valida a possibilidade de reintrodução do regime de emprego – ressalvados os cargos de atividades exclusivas de Estado, que, nos termos do art. 247 da Constituição, devem contar com “critérios e critérios e garantias especiais para a perda do cargo”, já regulamentada, no plano federal, pela Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, traz novos e relevantes desafios para o movimento sindical no serviço público, que passará a, mais do que antes, a ter que lidar com situações diferenciadas, tanto no que se refere aos direitos trabalhistas, quanto à política remuneratória e sujeição ao regime de direito público, ainda que mitigado por normas de direito privado.

7. Direito de greve e negociação coletiva no serviço público

Além da permissão de organização sindical dos servidores públicos (inciso VI do art. 37), como corolário da liberdade de associação, a Constituição de 1988 passou a permitir o exercício do direito de greve “nos termos e limites definidos em lei” (inciso VII do art. 37, com a redação dada pela EC 19/1998). Esse direito, entretanto, até hoje carece de regulamentação, não obstante o Supremo Tribunal Federal, em Mandado de Injunção, tenha fixado regras para o seu exercício.

A legislação anterior à Carta de 1988 era expressamente proibitiva. A Lei nº 4.330, de 1964, estabelecia a vedação da greve aos servidores públicos, salvo se amparados pela legislação do trabalho. Em 1978, o Decreto-Lei nº 1.632 dispôs sobre a proibição da greve nos serviços públicos e em atividades essenciais de interesse da segurança nacional, estabelecendo a punição com a demissão ou suspensão ao funcionário que participasse de greve ou que para ela concorresse. A Carta de 1988, assim, além de afastar tal proibição, pela primeira vez deu *status* constitucional a esse direito.

A primeira e fundamental diferença entre a organização sindical e o direito de greve na administração pública e o setor privado é o tipo de relação jurídica: no setor privado há uma relação trabalhista, contratual, entre empregadores e empregados, com ampla liberdade negocial entre as partes; na administração pública, conforme jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal

Federal em 1992[4], há uma relação administrativa, baseada em um estatuto jurídico próprio, a Lei do Regime Jurídico Único, que decorre da total sujeição do ente público ao princípio da legalidade. A relação estatutária, diferentemente da contratual entre empregados e empregadores (negocial por natureza), tem natureza administrativa, baseada na reserva legal: todos os direitos e deveres dos servidores públicos são aprovados por lei. O inciso X do art. 37 estabelece, ainda, que somente por lei pode ser alteradas ou fixadas as suas remunerações, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sem distinção de índices.

O contexto administrativo que rege a vida dos servidores públicos é por si só uma condicionante da organização e da atividade sindical na administração pública. A natureza administrativa da relação do Estado com seus servidores se justifica pela natureza mesma da atividade estatal que afeta a sociedade como um todo. Os serviços públicos são essenciais para a população e para o funcionamento do próprio Estado. Em consequência, a organização sindical dos servidores, assim como o direito de greve, demandam uma regulamentação específica, distinta do setor privado. Algo que não existe até o momento, mas é absolutamente necessário.

Na ausência da Lei, o Supremo Tribunal Federal adotou entendimento determinando a aplicação, com modificações, da lei de greve do setor privado aos agentes públicos, reconhecendo, inclusive, limitações drásticas ao exercício desse direito. Nos termos do que foi decidido nos Mandados de Injunção 670 e 708, julgados em 25.10.2007,

“4.3 Em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, contudo, não se pode afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao tribunal competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de "serviços ou atividades essenciais", nos termos do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. (...) 6.7 Mandado de injunção conhecido e, no mérito, deferido para, nos termos acima especificados, determinar a aplicação das Leis nos 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis.”

Embora seja garantido a todas as categorias de servidores civis, sujeita-se o exercício desse direito à edição de lei específica que lhe defina os termos e limites. Trata-se de norma de eficácia contida, entendimento dominante no Superior Tribunal de Justiça ratificado pelo Supremo Tribunal Federal ao decidir no Mandado de Injunção nº 20-4 pela impossibilidade de exercício do direito pelos servidores enquanto não editada a referida lei²¹. Da ausência desse regulamento, retirou-se a anulação do direito de greve no serviço público, de resto complementada, na esfera federal, pelo Decreto nº 1.480, de 1995, que estabeleceu a vedação de abono, compensação ou cômputo para qualquer fim dos dias de paralisação, medida de caráter repressivo que vem contribuindo para a quase inviabilização do exercício do direito, na prática.

A lei que vier a regulamentar o direito de greve terá natureza diferente da que, prevista no art. 9º, § 1º, definirá os "serviços ou atividades essenciais" e disporá sobre "o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade", aplicando-se também ao serviço público. Sendo lei

²¹ Embora o mandado de injunção destine-se a viabilizar o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e as prerrogativas do cidadão sempre que a falta de norma regulamentadora o torne inviável, o STF tem-se limitado a *notificar* o Poder Legislativo da mora na edição da lei, o que tem tornado inócuo este instrumento. Foi o que ocorreu no caso do Mandado de Injunção nº 20-4, promovido pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB, em 1988, e julgado somente em 1994.

específica, deverá definir os termos e limites do direito de greve a ser exercido, preservando-se, em decorrência deste § 1º do art. 9º, o atendimento das necessidades inadiáveis e dos serviços essenciais. Quanto a esse conceito, importa recordar que, segundo o Comitê de Liberdade Sindical da Organização Internacional do Trabalho, são atividades essenciais aquelas cuja interrupção poderá pôr em perigo a vida, a segurança ou a saúde da pessoa, circunstâncias que variam de país a país (Barros, 1994, p. 656). No atual ordenamento, assim, não há nem liberdade de greve absoluta, nem tampouco a proibição total de greve nos serviços essenciais, carecendo a lei - seja a complementar, seja a ordinária - de defini-los para os fins de assegurar o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, em respeito ao direito à vida, à segurança e à saúde, portanto.

Esse quadro não difere, todavia, essencialmente do verificado em outros países.

Inobstante, evoluiu também a noção sobre o direito de greve, passando a sucessivamente ser admitido como meio para o alcance na melhoria das condições de trabalho, embora alguns países façam restrições a esse direito.

Nos Estados Unidos, Alemanha, França e Itália, sérias restrições limitam ou proíbem o exercício da greve por servidores públicos ou empregados governamentais.

Nos EUA, em 1962, reconhecendo a realidade fática em que pelo menos um terço dos servidores públicos se achavam filiados a entidades representativas, a Ordem Executiva 10.988, do Presidente John Kennedy, reconheceu, pela primeira vez, o direito dos funcionários públicos de se filiarem a um sindicato. Muitas leis estaduais e locais similares surgiram em seguida, reconhecendo o direito. Desse fato decorreu um expressivo crescimento de servidores que passaram a ser filiados a sindicatos, que disparou: eram 2,9 milhões em 1975, 7 milhões em 1993 e 7,9 milhões em 2009 (Carrell & Heavrin, 2014). Porém, a Lei Taft-Harley, de 1947, proíbe expressamente a participação em qualquer greve de pessoa empregada pelo governo ou órgãos que dele dependam, ou mesmo de empresa a serviço do governo. Essa lei coloca à disposição do governo, ainda, instrumentos de intervenção capazes de fazer cessar a greve ilícita.

No direito francês, a greve foi considerada, desde 1864, incompatível com o princípio da continuidade do serviço público e com o caráter do estatuto jurídico da função pública, constituindo-se em violação do dever funcional. Essa situação mudou a partir de 1946, com a nova constituição, mas permaneceu ainda a depender da modificação na jurisprudência do Conselho de Estado, o que veio a ocorrer com a admissão da legitimidade desse direito, mas subordinado à necessidade de garantir-se a continuidade dos serviços público e a preservação do interesse geral. Em vista disso, inadmite-se a certas categorias, na França, o exercício da greve, como aos funcionários das penitenciárias, os controladores de vôo, os membros da polícia, os magistrados e os militares.

No sistema alemão, a Constituição Federal é omissa, mas as constituições das unidades federativas proíbem a greve no serviço público, enquanto a jurisprudência define o exercício da greve como sujeito à *adequação social da conduta*, ou seja, o seu exercício deve enquadrar-se no âmbito da ordem ético-social da comunidade. Em regra, a greve é vista como fenômeno social negativo, o que implica na restrição ao exercício do direito.

No sistema italiano, embora a Constituição disponha que o direito de greve se exerce no âmbito das leis que o regulam, as restrições também são de ordem jurisprudencial, mais do que

legal, já que desde 1948 assumiu, constitucionalmente, o *status* de direito, além de liberdade. Esse direito, no entanto, não tem caráter geral, admitindo-se as mesmas restrições do sistema alemão, assim como àqueles funcionários que, pelo suas atribuições, exprimem a vontade do Estado ou de qualquer ente público, porquanto não gozam, nessa condição, da liberdade de recusar o exercício das respectivas competências, prevalecendo o *dever de agir* sobre o *direito de greve*.

Na Espanha, a Constituição assegura o direito de greve, acautelando-o, contudo, em face da necessidade de a lei regular o exercício desse direito, estabelecendo as garantias à manutenção dos serviços essenciais. Em Portugal, a Constituição assegura amplo direito de greve aos trabalhadores e aos servidores, excetuando os militares, permitindo ao governo a utilização de medidas para assegurar o funcionamento dos serviços essenciais. Na Inglaterra, o direito é amplo, mas em certas atividades essenciais, especialmente a policial, é proibida.

A restrição ao direito de greve no serviço público sob o argumento da supremacia do Estado e de sua função promotora do interesse coletivo, inclusive em detrimento dos direitos fundamentais do indivíduo, tem sido vista por especialistas como característica de ordenamentos autoritários. Segundo Francisco Liberal Fernandes (1984, p. 462), jurista português, nas sociedades democráticas o interesse público não goza de predomínio absoluto sobre os direitos fundamentais do indivíduo, dentre os quais se inclui o de greve. Segundo esse autor, não se configura legítimo considerar-se o direito de greve privativo das relações privadas de trabalho, à medida em que esse direito contribui também como meio auxiliar para a persecução dos objetivos do próprio Estado e de toda a coletividade social, permitindo a realização da democracia social e econômica.

Embora tenha assegurado o *direito de greve*, a Carta de 1988 não cuidou de permitir ao servidor estatutário a negociação das condições de trabalho. Conforme entendimento esposado pelo STF, adotando a tese defendida por Hely Lopes Meirelles²², o regime de cargo é incompatível com a *livre negociação*, em face da sujeição, nesse regime, de toda e qualquer alteração em direitos e obrigações ao *princípio da legalidade*. Segundo voto do Relator, Min. Neri da Silveira, na ADIn nº 112-BA, “na aplicação das leis administrativas, por sua natureza, de ordem pública, em princípio, não há efetivamente espaço a acordos ou convenções que possam implicar fora de conduta diversa da que se prevê nas normas regentes da administração pública” (RTJ 157, p. 745). Além disso, entende o STF que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração somente pode ser feito, de acordo com o art. 169, I e II da CF, se houver prévia e suficiente dotação orçamentária para atender às projeções da despesa, bem como se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, o que tornaria impossível o acolhimento de convenções e acordos coletivos de trabalho entre o Estado e seus servidores.

O mesmo entendimento foi adotado quando do julgamento da ADI nº 492, em que o STF considerou inconstitucionais as alíneas “d” e “e” do art. 240 da Lei nº 8.112/90, assim ementada:

“CONSTITUCIONAL. TRABALHO. JUSTIÇA DO TRABALHO. COMPETÊNCIA. AÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS. CF, arts. 37, 39, 40, 41, 42 e 114. Lei nº 8.112, de 1990, art. 240, alíneas d e e. I – Servidores públicos estatutários: direito à negociação coletiva e à ação coletiva frente à Justiça do Trabalho: inconstitucionalidade.

²² Segundo esse autor “as leis administrativas são, normalmente, de ordem pública, e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários”, *in* (Meirelles, 1988, p. 78).

Lei 8.112/90, art. 240, alíneas d e e. II – Servidores públicos estatutários: incompetência da Justiça do Trabalho para o julgamento de seus dissídios individuais. Inconstitucionalidade da alínea e do art. 240 da Lei 8.112/90. III – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.”

Na ocasião, negando a competência da Justiça do Trabalho para julgar conflitos trabalhistas envolvendo a União e seus servidores, adotou-se a tese da *desigualdade jurídica* das partes (Estado e administrado) para justificar a impossibilidade de negociação no regime de adesão, cujas cláusulas são ditadas pela lei, e indisponíveis pelas partes. A negociação coletiva, por seu turno, seria ainda incompatível com o preceito do art. 37, X, que determina a igualdade de índices de reajuste decorrentes da revisão geral, para todos os servidores civis e militares, e sua sujeição ao princípio da legalidade. Naquela ocasião, o voto divergente do Min. Marco Aurélio destacava a incongruência de haver-se assegurado aos servidores o direito à sindicalização e à greve e, adiante, restringir-se o recurso ao dissídio coletivo. Para a maioria daquela corte, no entanto, prevaleceu a tese de que o poder normativo da Justiça do Trabalho não seria suficiente para satisfazer o requisito da legalidade, impedindo, assim, a solução do conflito pela via do dissídio e da sentença normativa.

No campo do direito comparado, tanto a negociação coletiva quanto o direito de sindicalização têm história e precedentes que afastam a idéia da incompatibilidade entre essas situações e o próprio regime estatutário. Embora durante um longo período prevalecesse a idéia de que a sindicalização era incompatível com a noção de hierarquia, isso não impediu o surgimento de diversas formas associativas no âmbito da função pública, notadamente na Europa²³. Na Espanha, desde 1887 a Lei Geral de Associações, e posteriormente a Lei de Bases de 1922 reconheciam o direito de associação corporativa. Na França, já na década de 1920 era autorizada a criação de associações de funcionários. Na Inglaterra, entre 1880 e 1890 surgiram as primeiras associações, cujo direito à negociação coletiva foi reconhecido em 1902, institucionalizando-se a partir de 1919 como importante canal de colaboração entre servidores e governo, por meio de sua participação nos comitês *Whitley*, onde participam e discutem governo e sindicatos, de maneira descentralizada. Após a II Guerra Mundial, ampliou-se o direito à associação sindical, flexibilizando-se o exercício desse direito. Na Constituição Francesa de 1946, o direito de sindicalização foi reconhecido como inerente aos funcionários públicos, direito também assegurado pela Constituição Italiana. Nesse país, desde 1992 vem ocorrendo um processo de *contratualização* da relação estatutária, mediante a completa sujeição dos servidores públicos à contratação individual e coletiva subordinada ao direito civil e à legislação trabalhista, situação da qual foram excluídos, tão somente, os magistrados, advogados e procuradores do Estado, pessoal militar e policial, assim como diplomatas e dirigentes de maior nível hierárquico, cuja relação continuou submetida à integridade do regime de adesão (Bargueño, 1995, p. 33).

A negociação coletiva, contudo, tem sido parcialmente admitida, a par do direito de sindicalização, seja mediante sistemas de consulta, seja pela formalização de acordos. Esse avanço, no dizer do Min. Marco Aurélio, em seu voto à ADI 492, está relacionado com o distanciamento da sociedade moderna do autoritarismo:

²³ RUARO, Regina Linden. Os direitos coletivos dos funcionários públicos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, RT, vol. n° 81, n° 684, p. 35-43, out. 1992 *apud* voto do Min. Marco Aurélio de Mello na ADI 492, p. 298-299.

*“... o que se nota é que dia-a-dia da relação servidor público-Administração vem direcionando no sentido do abandono de posições rígidas e, portanto, de posições de intransigência. Pouco a pouco é abandonada a visão distorcida da necessidade de manter-se a supremacia da Administração Pública, alijando-se a introdução de qualquer mecanismo que, de alguma forma, possa colocar em xeque a rígida hierarquia outrora notada no âmbito do serviço público”.*²⁴

É nesse sentido que a legislação de outros países vem avançando, abrindo espaço à negociação, como ocorre na Espanha, onde as Leis nº 9/87 e 7/90 estipularam os limites à negociação coletiva. Prossegue ainda o Ministro Marco Aurélio, salientando as suas vantagens:

*“Articulam os receosos do diálogo, aliás preconizado nas Convenções 151 e 154 da OIT, formalizadas em 1978 e 1991, com o fato de o Estado estar jungido, na outorga de direitos e vantagens, a previsão legal - art. 169 da Constituição Federal. O enfoque não fulmina a salutar negociação, no que visa ao afastamento de um possível conflito coletivo de trabalho. A uma, porque a origem da regra do art. 169 não está em paternalismo notado em rodadas de negociação coletiva com os servidores, mas nas distorções que outrora correram à conta de inescrupulosos administradores que, ao tratar com a coisa pública, faziam-no sem apego a princípios elementares, apadrinhando aqueles mais chegados e em relação aos quais buscavam, por isso ou aquilo, agradar. A duas porquanto a negociação coletiva tem abrangência que extrapola a simples concessão de direitos, e exclui a de benesses. Pode mostrar-se como meio hábil até mesmo ao encaminhamento de projeto de lei contento as condições de trabalho almejadas, como ocorreu, aliás, no período anterior ao próprio envio ao Congresso Nacional do Projeto que deu origem à Lei nº 8.112/90. Portanto, ainda que se diga que nem mesmo no campo coletivo, no qual pouca influência têm os interesses individuais, o Estado não pode transigir objetivando modificar as condições reinantes, tornando-se titular de direitos e detentor de obrigações, isso em face às peias do art. 169, impossível é deixar de admitir que a negociação coletiva pode visar ao afastamento do impasse, do conflito seguido de greve, mediante a iniciativa, exclusiva do Executivo, de encaminhar projeto objetivando a transformação em lei do que acordado na mesa de negociações. A três, de vez que do Estado devem ser cobrados atos responsáveis, descabendo a adoção de medidas como se merecedor fosse de uma tutela extravagante e obstaculizadora de um entendimento em alto nível. A quadro, porquanto nem mesmo o Estado, do qual é esperado procedimento exemplar, pode prescindir desse instrumento da paz social que é a negociação coletiva, no que, para a busca do entendimento global, geralmente coloca em plano secundário interesses isolados e momentâneos.”*²⁵

Apesar do brilhantismo da argumentação, prevaleceu junto ao STF a tese da incompatibilidade da negociação coletiva com o regime estatutário, reconhecendo-se, à Lei nº 8.112/90, a natureza de regime de adesão, incompatível com a negociação que é inerente ao regime contratual, o que nos remete à necessidade de promover mudança no texto constitucional que permita superar esta barreira. Enquanto isso, na vizinha Argentina, desde 1991 vem sendo implementada a negociação coletiva. A implantação do Sistema Nacional da Profissão Administrativa - SINAPA e a adesão às convenções da Organização Internacional do Trabalho permitiram a adoção da negociação coletiva na administração centralizada, abrindo novas alternativas à solução dos problemas relativos à função pública. Esta transição se deu mediante a definição, pelo governo argentino, dos aspectos que admite submeter à negociação e aqueles que permanecerão reservados à definição política, os quais, embora possam ser objeto de acordo, não são matéria de negociação.

²⁴ Processo ADIn 492, voto do Min. Marco Aurélio de Mello, p. 301.

²⁵ Idem, ibidem, p. 308-309.

A aplicação dessas medidas não se revelou incompatível com o Regime Jurídico Básico da Função Pública, que permanece em vigor (Bonifácio, 1995, p. 165).

Em que pesem essas considerações, o Brasil ratificou, em 2013, à Convenção nº 151, da Organização Internacional do Trabalho – OIT. O Decreto nº 7.944, de 6 de março de 2013, promulgou a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, firmadas em 1978, em vista da sua aprovação pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 206, de 7 de abril de 2010.

O Decreto nº 7.944, em sua declaração interpretativa, constante do art. 1º, expressamente remete a sua aplicação ao tanto aos empregados públicos, ingressos na Administração Pública mediante concurso público, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, quanto os servidores públicos no plano federal, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e os servidores públicos nos âmbitos estadual e municipal, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos, e o art. 2º explicita a sujeição ao Congresso Nacional dos “atos que possam resultar em revisão das referidas Convenção e Recomendação e ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do inciso I do caput do art. 49 da Constituição”.

Segundo a Convenção, os trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de uma proteção adequada contra todos os atos de discriminação que acarretem violação da liberdade sindical em matéria de trabalho, tais como subordinar o emprego de um trabalhador da Administração Pública à condição de este não se filiar a uma organização de trabalhadores da Administração Pública ou deixar de fazer parte dessa organização, ou demitir um trabalhador da Administração Pública ou prejudicá-lo por quaisquer outros meios, devido à sua filiação a uma organização de trabalhadores da Administração Pública ou à sua participação nas atividades normais dessa organização. O art. 5º estabelece que “as organizações de trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de completa independência das autoridades públicas” e “devem usufruir de uma proteção adequada contra todos os atos de ingerência das autoridades públicas em sua formação, funcionamento e administração”, assim considerados, em particular, “as medidas tendentes a promover a criação de organizações de trabalhadores da Administração Pública dominadas por uma autoridade pública ou a apoiar organizações de trabalhadores da Administração Pública por meios financeiros ou quaisquer outros, com o objetivo de submeter essas organizações ao controle de uma autoridade pública”.

A norma prevê, ainda, que “devem ser concedidas garantias aos representantes das organizações reconhecidas de trabalhadores da Administração Pública, de modo a permitir-lhes cumprir rápida e eficientemente as suas funções, quer durante as suas horas de trabalho, quer fora delas” e que “a natureza e a amplitude dessas garantias devem ser fixadas de acordo com os métodos mencionados no Artigo 7 da Convenção ou por quaisquer outros meios adequados”.

Nos termos do art. 7º, devem ser tomadas, quando necessário, medidas adequadas às condições nacionais para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização plenos de mecanismos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da Administração Pública ou de qualquer outro meio que permita aos representantes dos trabalhadores da Administração Pública participarem na fixação das referidas condições.

No art. 8º, a Convenção define que a “solução de conflitos surgidos em razão da fixação das condições de trabalho será buscada de maneira adequada às condições nacionais, por meio da negociação entre as partes interessadas ou por mecanismos que deem garantias de independência e imparcialidade, tais como a mediação, a conciliação ou a arbitragem, instituídos de modo que inspirem confiança às partes interessadas.”

A Recomendação nº 159 Sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, de 1978, por sua vez, prevê que “em caso de negociação das condições de trabalho de conformidade com a Parte IV da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978, os indivíduos ou órgãos competentes para negociar em nome da autoridade pública, e os procedimentos para pôr em prática as condições de trabalho estabelecidas, deveriam ser previstos pela legislação nacional ou por outros meios apropriados”.

Não obstante tais previsões, que têm força de lei no Brasil, uma vez ratificados pelo Congresso, não redundaram, até o presente, na edição de lei que discipline a negociação coletiva.

Em 2015, o Senador Antonio Anastasia, hoje membro do Tribunal de Contas da União, apresentou ao Senado Federal o Projeto de Lei do Senado nº 397, estabelecendo as normas gerais para a negociação coletiva na administração pública direta, nas autarquias e fundações públicas dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O projeto de lei foi aprovado ainda no ano de 2015 pelo Senado Federal e em 2017 pela Câmara dos Deputados, mas foi **vetado integralmente** pelo Presidente da República, nos termos da Mensagem nº 525, de 15 de dezembro de 2017, com a seguinte razão de veto:

"A proposição legislativa incorre em inconstitucionalidade formal, por invadir competência legislativa de estados, Distrito Federal e municípios, não cabendo à União editar pretensa norma geral sobre negociação coletiva, aplicável aos demais entes federativos, em violação aos artigos 25 e 30 da Constituição, bem como por apresentar vício de iniciativa, ao versar sobre regime jurídico de servidor público, matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, a teor do artigo 61, § 1º, II, "c" da Constituição."

Apesar do voto unânime do Senado pela derrubada do veto, e de 236 Deputados no mesmo sentido, não foi alcançado o quórum para a superação do veto presidencial.

Dada a persistência da necessidade dessa Lei, o Senador Anastasia reapresentou a proposição nos termos do Projeto de Lei nº 711, de 2019, que foi remetido à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania do Senado, onde recebeu parecer favorável do Relator, com emendas. Todavia, o Parecer não foi apreciado pela Comissão, e o Projeto terminou por ser arquivado ao final da Legislatura, ao final do ano de 2022, nos termos regimentais.

Em abril de 2023, porém, foi apresentado ao Senado Federal o Projeto de Lei nº 1.726, de 2023, do Senador Paulo Paim, que resgata, com pequenos ajustes, o teor dos dois projetos anteriores. Mas o PL nº 1.726/2023, até janeiro de 2025, se achava, ainda, sem relator designado, o que é revelador do descaso com a sua aprovação.

A ausência dessa regulamentação, bem como do “caput” do art. 39 da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que prevê a instituição pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios do “conselho de política de administração e remuneração de pessoal”, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes, permitiu que, entre 2019 e 2022, fossem totalmente obstruídos os canais de diálogo e negociação entre o Governo e entidades

representativas, tendo como consequência 4 anos de arrocho salarial, com perdas acumuladas de 27,71% entre 2019 e dezembro de 2024, ainda não recuperadas.

A impossibilidade de recurso ao Poder Judiciário para ajuizamento de dissídio coletivo, em face da natureza do regime estatutário, e as decisões da Suprema Corte, virtualmente neutralizando a aplicação da garantia constitucional da revisão geral anual prevista no art. 37, X da Constituição, impediram que houvesse qualquer solução para tais perdas salariais.

Assim, a retomada das negociações a partir de 2023, pelo Poder Executivo, com as entidades sindicais, que é objeto, apenas, de ato infralegal, resulta, tão-somente, da boa-vontade e compromisso do Governo instalado em 1º de janeiro de 2003, e não de uma obrigação legal.

No âmbito federal, as negociações são concentradas, atualmente, no Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da União – SIPEC, responsável também pelo cadastro das entidades representativas dos servidores públicos federais.

Segundo a Portaria SGPRT/MGI nº 3.634, de 13 de julho de 2023, “que aprova o Regimento Interno da Mesa Nacional de Negociação Permanente e implementa o Protocolo da Mesa Nacional de Negociação Permanente - Princípios e Premissas que regem a Negociação Coletiva no Serviço Público Federal”, a Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) é um colegiado que possui natureza de instrumento de interlocução com servidores e empregados públicos civis da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e tem por finalidade “instituir metodologias de tratamento para as pautas e demandas apresentadas pelas Bancadas, decorrentes das relações funcionais e de trabalho no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, de caráter permanente, buscando alcançar soluções negociadas para os interesses manifestados por cada uma das Bancadas”, “negociar a Pauta Unificada de Reivindicações dos servidores e empregados públicos (...) protocolada pela Bancada Sindical junto ao Governo Federal; e “debater propostas de melhorias nos níveis de resolutividade e da qualidade dos serviços prestados à população”.

Essa instância tem como competências “promover a interlocução entre o Governo e os servidores e empregados públicos civis da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional” e “celebrar Termo de Acordo como resultado de consenso obtido”. A Mesa é composta por duas bancadas (Bancada Governamental e Bancada Sindical), de forma paritária, estando prevista a participação de representantes de 9 Ministérios e de até vinte representantes das entidades sindicais representativas de abrangência nacional, organizadas de acordo com o art. 8º da Constituição de 1988, escolhidos livremente entre seus pares, além de um representante de cada Central Sindical que tenha entidade sindical filiada que represente servidores e empregados públicos civis da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Compete à Mesa Central organizar e exercer o debate sobre pautas de caráter geral apresentadas pelas Bancadas Sindical e Governamental, consolidando eventuais consensos alcançados por meio de Termo de Acordo. As Mesas Específicas e Temporárias de Negociação, coordenadas pelo MGI, podem negociar as pautas específicas apresentadas pelas entidades sindicais representantes das carreiras e que possuam impacto orçamentário.

Os consensos gerados na MNNP, resultantes de debates sobre a pauta, constituirão Termo de Acordo, mas, tratando-se de matéria reservada à lei, os respectivos Termos de Acordo

deverão ser remetidos à autoridade competente para adoção de providências, observados os prazos previstos nas leis orçamentárias, quando couber. As Bancadas se comprometem a resguardar e defender a aprovação das cláusulas de Termo de Acordo que necessitem de apreciação do Poder Legislativo. As decisões emanadas da MNNP, sejam quanto à forma, sejam quanto ao mérito, para produzirem efeitos legais, deverão obedecer aos preceitos legais que regem a Administração Pública federal e os termos previstos nos estatutos das entidades.

Segundo o art. 17, as Bancadas assumem o compromisso de buscar soluções negociadas para os assuntos de interesse do funcionalismo e da administração pública, baseando-se no princípio da boa-fé e atuando sempre com transparência, envidando os esforços necessários para que os pontos negociados sejam cumpridos, respeitados os princípios e as normas que regem e formam a administração pública. Frustrada a negociação, poderá ser nomeado(a) como mediador(a) um(a) representante de entidade da sociedade civil, para facilitar o processo de negociação, desde que acordado entre as Bancadas.

O art. 20 define os princípios e preceitos da Mesa Nacional, entre eles os da legalidade, moralidade, impessoalidade, qualidade dos serviços, da publicidade, e o da participação, que fundamenta o Estado Democrático de Direito e assegura a participação e o controle da sociedade sobre os atos de gestão do governo, e, ainda, da liberdade sindical, “que reconhece aos sindicatos a legitimidade da defesa dos interesses e da explicitação dos conflitos decorrentes das relações funcionais e de trabalho na Administração Pública”. Também são princípios a ética, a confiança recíproca, a boa-fé, a honestidade de propósitos e a flexibilidade para negociar, e a obrigatoriedade das Bancadas de buscarem a negociação quando solicitado por uma delas, a legitimidade de representação; e a independência do movimento sindical e da autonomia das Bancadas para o desempenho de suas atribuições constitucionais e legais.

A necessidade de lei, porém, permanece, e sem óbices constitucionais tanto à tramitação quanto aprovação da matéria, ela irá contribuir efetiva e decisivamente para que as relações de trabalho no serviço público, em conformidade com os limites constitucionais, sejam orientadas pela colaboração, negociação e solução de conflitos com justiça e equidade. Quanto ao ponto, o Senador Jaques Wagner, ao relatar o PL nº 711/2019 na CCJC do Senado, registrou que:

“... ao aderir à Convenção nº 151 da OIT, o Estado brasileiro assumiu um compromisso internacional no sentido de adotar medidas adequadas às condições nacionais para estimular e fomentar o pleno desenvolvimento e utilização de procedimentos de negociação entre as autoridades públicas competentes e as organizações de empregados públicos sobre as condições de emprego. Tais medidas implicam, por óbvio, algum tipo de regulação legislativa nacional do assunto, não apenas para conferir um mínimo de uniformidade aos procedimentos, mas também para evitar que a ausência de normatização seja utilizada como subterfúgio para a não-implementação do ato internacional.”

Ademais, a competência legislativa da União para editar normas gerais deve ser vista a partir de uma perspectiva que não leve a conflitos inconciliáveis entre o ordenamento interno e as obrigações assumidas pelo país no plano internacional. Por isso mesmo, a jurisdição constitucional de outras nações federativamente organizadas, como a Austrália, tem desenvolvido critérios de primazia da legislação federal sobre a estadual, quando se trata de assegurar o cumprimento de obrigações internacionais.”

Para tentar superar essa situação, o Executivo instituiu, por meio do Decreto nº 11.669, de 28 de agosto de 2023, um Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração de proposta de regulamentação da negociação das relações de trabalho no âmbito da administração pública

federal. Esse GT é bipartite, composto por vinte e quatro membros, dos quais doze são representantes da bancada governamental; e doze são representantes da bancada sindical, esses indicados por seis centrais sindicais, nelas não contemplada a Pública²⁶. Foi fixado o prazo de 120 dias, prorrogável uma vez por igual período, para a conclusão dos trabalhos.

O GT concluiu seus trabalhos e encaminhou proposta, regulamentando a negociação coletiva, direito de greve e organização sindical no serviço público, para o exame da Casa Civil da Presidência. Contudo, a proposta gerada não foi divulgada²⁷. Trata-se, porém, de tema da maior relevância e cujo desfecho poderá contribuir de forma eficaz para o fortalecimento dos sindicatos no serviço público.

8. Licença classista

Um dos obstáculos atuais à atuação sindical no serviço público federal é a inexistência de autorização legal para o afastamento do servidor para, sem perda da remuneração, exercer o mandato sindical. Mas, além das empresas estatais, regidas pela CLT, diversos entes subnacionais, porém, asseguram esse afastamento com ônus para o órgão ou entidade.

Originalmente, a Lei nº 8.112, de 1990, assegurava, em seu art. 92, de forma coerente com a Carta Magna e a Convenção nº 135 da OIT, o direito à licença remunerada para o exercício de mandato sindical ou associativo, com a seguinte redação:

“Art. 92. E assegurado ao servidor o direito a licença para o desempenho de mandato em confederação, federação, associação de classe de âmbito nacional, sindicato representativo da categoria ou entidade fiscalizadora da profissão, com a remuneração do cargo efetivo, observado o disposto no art. 102, inciso VIII, alínea c.

§ 1º Somente poderão ser licenciados servidores eleitos para cargos de direção ou representação nas referidas entidades até o máximo de 3 (três), por entidade.

§ 2º A licença terá duração igual à do mandato, podendo ser prorrogada, no caso de reeleição, e por uma única vez.”

A ressalva contida na parte final do “caput” do dispositivo remetia à previsão legal então vigente, de que seria considerado como de efetivo exercício o período de duração do afastamento do servidor para o desempenho de mandato classista, **exceto para efeito de promoção por merecimento**, pela simples razão de que, não estando no exercício de suas atividades no órgão ou entidade, o *merecimento* não poderia ser aferido em bases isonômicas, em comparação aos demais servidores. Daí, ao servidor afastado, seria assegurada a promoção, tão somente, por antiguidade,

²⁶ A Pública – Central do Servidor, foi criada em agosto de 2015, e segundo o seu Estatuto, foi constituída como Central Sindical para congregar representações de entidades sindicais, federações, confederações, entidades associativas, movimentos e fóruns, e “é a entidade máxima de coordenação da representação das servidoras e servidores efetivos, empregadas e empregados públicos ativos, aposentadas e aposentados e pensionistas dos Poderes e órgãos do Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Pública, Polícias Federais, Cíveis e Militares, Controladorias e Ouvidorias, Fiscos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, Tribunais de Contas e Militares, das esferas Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, inclusive das entidades autárquicas, fundacionais, empresas Públicas e sociedades de economia mista, no Brasil ou no exterior”. Ver <https://www.publica.org.br/wp-content/uploads/2023/12/ESTATUTO-PUBLICA-22-2a.pdf>

²⁷ <https://fonacate.org.br/noticia/em-reuniao-no-mte-fonacate-trata-da-negociacao-coletiva-e-direito-de-greve-no-setor-publico/>

embora os demais direitos funcionais estivessem plenamente assegurados *como se em exercício estivesse*.

Em 1997, contudo, a Lei nº 9.527, de 10 de dezembro, resultante da Medida Provisória nº 1.522, editada em 11 de outubro de 1996, promoveu, sem qualquer negociação prévia com as entidades sindicais e associativas, grave alteração ao dispositivo.

A referida medida provisória foi editada como parte do já então anunciado conjunto de medidas da “Reforma Administrativa” do Governo Fernando Henrique Cardoso, e do “pacote” destinado a promover um ajuste fiscal emergencial, focadas, essencialmente, na extinção ou redução de direitos assegurados aos servidores, como o fim do adicional por tempo de serviço, o fim da licença prêmio remunerada e outras modificações na Lei nº 8.112, de 1990.

Com esse ânimo, foi promovida mudança drástica nas regras relativas à licença classista, passando o art. 92 da Lei nº 8.112, de 1990, a vigorar, de imediato, com a seguinte redação:

“Art. 92. É assegurado ao servidor o direito à licença sem remuneração para o desempenho de mandato em confederação, federação, associação de classe de âmbito nacional, sindicato representativo da categoria ou entidade fiscalizadora da profissão, observado o disposto na alínea “c” do inciso VIII do art. 102 desta Lei, conforme disposto em regulamento e observados os seguintes limites:

I - para entidades com até 5.000 associados, um servidor;

II - para entidades com 5.001 a 30.000 associados, dois servidores;

III - para entidades com mais de 30.000 associados, três servidores.

§ 1º Somente poderão ser licenciados servidores eleitos para cargos de direção ou representação nas referidas entidades, desde que cadastradas no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

§ 2º A licença terá duração igual à do mandato, podendo ser prorrogada, no caso de reeleição, e por uma única vez.”

Assim, além da expressiva redução do número de servidores que poderiam licenciar-se para exercer o mandato classista, (de 3 para 1) limitado ao número de associados à entidade, a licença passou a dar-se *sem a remuneração do cargo*, ainda que o período de duração do afastamento continuasse a ser considerado hipótese de efetivo exercício, visto não haver sido alterado o art. 103, VIII, “c” do Estatuto dos Servidores.

Na primeira edição da Medida Provisória (nº 1.522), a proposta governamental era excessivamente restritiva, ao **impedir** a licença para exercício do mandato em entidades com menos de 1.000 filiados. Essa restrição impactaria diretamente na própria possibilidade de exercício de mandato sindical, pois, **mesmo com perda de remuneração, não seria permitido o afastamento**. Nesses casos, assim, **nenhum** servidor ativo poderia, caso eleito, afastar-se para o exercício do cargo, submetendo-se, portanto, a pressões indevidas, em clara ofensa ao princípio constitucional da autonomia sindical. Ao cabo das reedições, em 3 de julho de 1997 (Medida Provisória nº 1.573-9), passou-se a prever a licença para entidades com no mínimo 500 filiados.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial nº 136 MARE/MF/MPO, de 11 de outubro de 1996, que justificou a adoção da mudança ao art. 92 da Lei nº 8.112, de 1990, buscava-se promover a “transferência do ônus financeiro da remuneração do servidor licenciado para o exercício de mandato classista”, então sob responsabilidade da União, para as respectivas entidades

corporativas. Além disso, visava tornar “mais equânime a distribuição dos custos pelo servidor colocado à disposição das entidades classistas, vez que estas cobrirão a parte financeira - e dispõem de fontes para tanto - e a União manterá o vínculo empregatício e a contagem de tempo para todos os efeitos.” Segundo a EMI, a economia a ser então gerada seria da ordem de **R\$ 6,9 milhões anuais** “mantendo-se o limite atual de três servidores liberados para cada entidade classista e considerando-se o mesmo número de afastados atuais, em torno de 400”.

Como medida de mitigação dos seus efeitos imediatos, a Medida Provisória assegurou apenas àqueles que já estivessem licenciados o direito à continuidade da percepção da remuneração, e até que se concluíssem os respectivos mandatos (art. 5º), permitindo, assim, uma “sobrevida” ao direito, mas de forma individualizada.

Desde então, esse tem sido um ponto de pauta permanente, nas negociações entre entidades sindicais e o Governo: restabelecer, ou, pelo menos, facilitar o afastamento de servidores ativos para o exercício de mandato sindical.

Após negociações, apenas em 2023 foi editado o Decreto nº 11.411, de 8 de fevereiro, que “Regulamenta a licença para o desempenho de mandato classista de que trata o art. 92 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990”, prevendo a concessão de licença sem remuneração ao servidor para desempenhar mandato classista em confederação ou federação sindical, associação de classe de âmbito nacional, sindicato representativo da categoria; ou entidade fiscalizadora da profissão; ou, ainda, para participar de gerência ou administração em sociedade cooperativa constituída por servidores públicos para prestar serviços a seus membros.

A licença, que pode ser renovada em caso de reeleição, observa os limites fixados na Lei 8.112, de 1990, mas, o afastamento será considerado como de efetivo exercício, exceto para fins de promoção por merecimento.

A maior inovação está contida no art. 4º, que prevê que o servidor licenciado poderá optar por permanecer vinculado à folha de pagamento do órgão ou da entidade de lotação, desde que a entidade na qual esteja exercendo o mandato classista realize o recolhimento mensal em favor do ente público de todas as parcelas que compõem a remuneração do licenciado, exceto a contribuição previdenciária patronal. Assim, o servidor permanece na “folha de pagamento” do órgão, o que é importante para evitar problemas quanto à continuidade do vínculo funcional e direitos dele decorrentes. Mas, dada a norma legal que não permite o pagamento da remuneração pelos cofres públicos, o ônus integral é da entidade sindical, o que, em alguns casos, compromete a própria atuação da entidade, à mingua de recursos para manter as despesas resultantes.

Embora diversos projetos de lei e até mesmo propostas de emenda à Constituição tenham sido apresentadas por parlamentares para restabelecer a licença remunerada, nenhuma iniciativa legislativa do Poder Executivo, a quem cabe essa prerrogativa em caráter privativo, foi encaminhada ao Congresso Nacional, desde 1997.

Em 2011, chegou a ser elaborada pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, proposta de alteração à Lei nº 8.112, de 1990, para permitir o afastamento sem ônus para as entidades sindicais, desde que atendidos requisitos de representatividade, como o número mínimo de 600 representados e a estabilidade no cargo do dirigente eleito, para esse fim. Nessa proposta, porém, a licença se daria apenas para mandato em entidade sindical, excluindo as associações

classistas. Apesar de ter sido gerada no âmbito do órgão responsável pela negociação com as entidades sindicais, e que por muito tempo condicionou os avanços nessa seara à ratificação da Convenção nº 151 – finalmente ocorrida em 2013, como visto – e à disciplina da negociação coletiva e direito de greve no serviço público, a proposta jamais foi oficializada ou teve seu trâmite endossado pela Pasta ministerial competente, restando, portanto, inconclusa a sua discussão.

Resta, assim, esse empecilho ao pleno exercício da representação sindical no serviço público federal, visto que, na esfera privada, inexistia impedimento legal a que a licença classista seja objeto de negociação coletiva, nos termos do art. 543 da CLT, cujo §2º prevê que considera-se de licença não remunerada, **salvo assentimento da empresa ou cláusula contratual**, o tempo em que o empregado se ausentar em razão da eleição para cargo de administração sindical ou representação profissional.

Trata-se de tema que é fundamental para assegurar a autonomia e liberdade de atuação dos sindicatos, nos termos da Convenção nº 135, da OIT, sobre a Proteção de Representantes de Trabalhadores, de 1971, ratificada pelo Brasil e promulgada nos termos do Decreto nº 131, de 22 de maio de 1991, que prevê em seu art. 1º que

*“Os representantes dos trabalhadores na empresa devem ser beneficiados com uma proteção eficiente contra quaisquer medidas que poderiam vir a prejudicá-los, **inclusive o licenciamento**, e que seriam motivadas por sua qualidade ou suas atividades como representantes dos trabalhadores, sua filiação sindical, ou participação em atividades sindicais, conquanto ajam de acordo com as leis, convenções coletivas ou outros arranjos convencionais vigorando.”*

Assim, a legislação precisa ser ajustada e revista de modo a que, ainda que limitada em função da representatividade, seja assegurada a licença classista sem perda da remuneração no serviço público federal.

9. Conclusão

Os desafios para o movimento sindical, como demonstrado ao longo deste Estudo, são diversos e complexos.

Não apenas a sociedade da informação, onde as relações pessoais são, cada vez mais, substituídas por relações mediadas por tecnologia, vem se mostrando hostil e enfraquecedora da participação dos trabalhadores nos processos decisórios relacionados às suas demandas, como novas formas de trabalho e a polarização política, influenciada pelas *redes sociais* e *fake news* prejudicam o debate na esfera pública, na definição proposta por Habermas. Conforme Habermas (1997, p. 92),

“a esfera pública constitui, principalmente, uma ‘estrutura comunicacional’ do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana.”

Na esfera pública, afirma Habermas, luta-se por influência, pois é nela que esta se forma, sendo necessário diferenciar os atores que surgem do público e participam na reprodução da esfera pública e os que se aproveitam dela.

Para Habermas, o núcleo institucional da sociedade civil é formado pelas associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram a estrutura de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida, e compõe-se de movimentos, organizações e associações os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política (1997, p. 99).

A busca da inovação e fortalecimento dos sindicatos de servidores públicos requer diversos avanços institucionais e normativos, como ficou demonstrado ao longo deste Estudo. Parte deles já faz parte da agenda governamental, enquanto outros, sequer, ainda foram considerados pelos agentes políticos.

Os sindicatos, no atual contexto político e social, têm enfrentado enormes adversidades, com a perda de sua representatividade – refletida nas baixas taxas de sindicalização – mas, também, em função da própria obstrução dos processos negociais. Disso resulta, como demonstrado, no empobrecimento dos trabalhadores, na perda de direitos e fortalecimento das estruturas orientadas à produção do lucro. Mitos são explorados, em desfavor da sua legitimidade, e afastando potenciais filiados, como demonstra Jane McAlevey (2020).

No serviço público, dada a instabilidade e ausência de regulamentação que assegure – independentemente do governo de plantão – os espaços para a concertação de interesses, tudo acaba se tornando ainda mais complexo, com o recurso ao Poder Judiciário ainda mais dificultado pela visão fiscalista que orienta as suas decisões. Não é outra a razão pela qual o Poder Judiciário, e notadamente o Supremo Tribunal Federal, vêm adotando posições contrárias à efetividade da revisão geral anual, para recomposição de perdas remuneratórias inflacionárias, assegurada no art. 37, X da CF, como validou o “fim” do Regime Jurídico Único”, desconsiderando a fraude ao processo legislativo ocorrida em 1998, quando a aprovação da EC 19. Nos termos do Voto do Min. Roberto Barroso, Presidente da Corte, na ADI 2.25, essa decisão teria como efeitos favorecer “as demandas atuais da Administração Pública e “a promoção da eficiência”, e “ao reduzir o formalismo excessivo na gestão administrativa”, oferecer “maior flexibilidade para as contratações públicas de pessoal” e “melhorar a qualidade dos gastos com pessoal por proporcionar modelos de contratação que considerem as particularidade e finalidades específicas de cada função e as necessidades da Administração”.

As políticas neoliberais, notadamente as “reformas constitucionais”, os processos de desmonte ou enxugamento do Estado, as privatizações e o uso de formas de contratação de pessoal precarizadas – consultorias, terceirização, organizações sociais, termos de parceria com organizações da sociedade civil – têm produzido efeitos perversos. Não apenas as funções administrativas são sucateadas, como as carreiras e suas representações sindicais perdem relevância, na medida em que atores privados assumem, cada vez mais, o papel que deveria ser desempenhado pelo serviço público profissional.

A extinção da contribuição sindical, em 2017, se não afetou de forma tão drástica a representação dos servidores públicos, pois já não contavam com essa fonte de receita em bases regulares, teve efeitos dramáticos nos sindicatos do setor privado, privando as entidades de sua principal fonte de custeio e reduzindo a capacidade de atuação do movimento sindical como um todo, e sua capacidade de reação ao revigoramento da agenda neoliberal.

Esse quadro, que ora se busca resolver pela via da instituição de uma nova forma de “contribuição negocial”, vinculada à negociação coletiva e fixada em assembleia, requer solução urgente, sob pena de asfixia das entidades sindicais e, também, de entidades que prestam serviços de assessoramento a elas, como o DIEESE e DIAP.

No caso do serviço público, não obstante a inafastabilidade do princípio da legalidade, a regulamentação da negociação coletiva é imperativa. As discussões em curso no Governo, com a participação das entidades sindicais, não podem resultar, apenas, em uma declaração de intenções ou elaboração de “relatório”, mas no encaminhamento, com urgência, de proposta legislativa, ou, pelo menos, a manifestação de apoio ao Projeto que já tramita no Senado, de autoria do Senador Paulo Paim, e que retoma o debate interrompido com o veto ao Projeto de Lei nº 397/2015.

Em decorrência dessa regulamentação, é fundamental que, passados 36 anos de vigência da CF 1988, seja disciplinado o direito de greve no serviço público, como corolário a própria capacidade de negociação. A decisão do STF e mandados de injunção não responde a essa necessidade e a forte insegurança jurídica afeta o emprego desse instrumento de reivindicação.

Também a licença classista, sem perda de remuneração, é um passivo que precisa ser equacionado. Desde 1996, com as medidas de ajuste neoliberal adotadas pelo Governo FHC, esse assunto requer reexame, com a fixação de regras que, ao mesmo tempo em que evitem abusos, assegurem a autonomia sindical e sua capacidade de atuação, por meio da representação eleita entre servidores *ativos* e não, apenas, de aposentados.

Esse arcabouço institucional, que já aguarda há tempo demais a sua implementação, é fundamental para que os sindicatos de servidores públicos possam cumprir o seu papel de representação classista, na busca de melhores condições de trabalho e remuneração e valorização profissional, e, também, para que possam exercer o seu papel como atores políticos, engajados nas lutas sociais.

Assim como, no setor privado, os sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais atuam no debate político, e não apenas na defesa de direitos trabalhistas, também os sindicatos de servidores exercem essa função, ao serem, com efeito, *watchdogs*, fiscais do próprio Poder Público, lutando não somente pela preservação e fortalecimento das instituições em que atuam, mas também fiscalizando as políticas públicas de forma a evitar que decisões de Governo, conjunturais, possam comprometer a continuidade da prestação de serviços à sociedade, ou sua ampliação.

No caso brasileiro, as medidas de ajuste fiscal que vêm sendo adotadas desde a década de 1990 têm demonstrado que o serviço público é a “variável de ajuste” das contas públicas. A busca a redução de déficits públicos, ou da geração de superávits primários, tem tido nesse segmento uma vítima constante. A EC 95/2016, que fixou teto de despesas a vigorar por 20 anos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, alterada pela Lei Complementar nº 173/2020, e a recente Lei Complementar nº 200, de 2023, alterada pela Lei Complementar nº 211, de 2024 – o novo “Regime Fiscal Sustentável”, são exemplos dessa opção, visando não apenas o controle da despesa, mas seu congelamento em termos reais, em detrimento do atendimento do interesse público, enquanto despesas financeiras não sofre limitações.

Fazer o enfrentamento de políticas de ajuste fiscal, assim como de privatizações e do emprego de soluções “heterodoxas” e precarizantes, como as “parcerias” com o setor privado e a contratação de entidades privadas para prestar serviços públicos, inclusive quando envolvem o exercício do poder de polícia, é uma obrigação dos sindicatos, mas que depende, centralmente, dos meios e recursos à sua disposição e da sua legitimidade diante não apenas dos representados, mas dos interlocutores oficiais.

O ANFFA Sindical, que representa mais de 5.800 Auditores-Fiscais Federais Agropecuários ativos, aposentados e instituidores de pensão, vem cumprindo esses diferentes papéis, com foco na defesa agropecuária e seus impactos sobre a saúde humana, mas sem perder de vista a relevância econômica do agronegócio para o País.

Nessa função, a entidade tem buscado não apenas fortalecer a sua interlocução com o próprio Executivo, mas, também, com o Congresso Nacional, cujas lideranças tem-se mostrado sensíveis, em diversos momentos, às propostas apresentadas. Contudo, apesar da intensa atuação do ANFFA Sindical, os parlamentares não negaram ao Executivo o apoio necessário para aprovar normas legais problemáticas e precarizantes, como a Lei do Autocontrole.

O fortalecimento dos sindicatos no serviço público, para além da representação judicial e extrajudicial de seus filiados, mas como ator político relevante na definição da própria organização estatal e das políticas públicas, defendendo espaços de atuação – os monopólios funcionais – é um fator crítico para a própria democracia. Mas isso requer, ainda, além da regulamentação e institucionalização da negociação coletiva, medidas adicionais.

É importante que, para que seja evitada uma pulverização ainda maior de interesses, que seja encampada, pelo movimento sindical, uma nova luta: a garantia do regime jurídico estatutário, como regime único, ou, ao menos, predominante e exclusivo no caso dos órgãos e entidades submetidos ao regime de direito público. Dada a decisão do STF na ADI 2.135, isso poderia vir a exigir a aprovação de nova Emenda à Constituição, restabelecendo o *status quo* ante. Alternativamente, uma regulamentação que atenda ao disposto no art. 247 da Constituição, em relação às carreiras que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, poderá atenuar os potenciais efeitos perversos da quebra da unicidade de regime jurídico no serviço público.

Mas, além disso, a regulamentação do “caput” do novo art. 37 da CF, que prevê a figura dos conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, deve ser buscada, para que a participação das representações nesses temas seja efetiva, permanente e *transparente*. Desde 1998, ou seja, passados quase 27 anos, ainda não foi implementada ou regulamentada essa instância colegiada.

Sob o ponto de vista do custeio das atividades sindicais, e sem prejuízo da legalização de uma nova contribuição sindical, de caráter negocial, a legislação precisa, também, ser modernizada, para permitir aos sindicatos a atuação em atividades de interesse de seus representados, como a legalização de sua atuação como entidades de prestação de serviços, gestoras de planos de saúde e previdência e até mesmo exploradoras de atividades econômicas, mas sem prejuízo do que é sua atividade precípua.

A “modernização” das relações de trabalho, no setor privado, por meio das reformas precarizantes, inclusive com a redução de remunerações em razão de redução de carga horária, a

terceirização de atividades-fim, a “pejotização” e a “uberização”, não pode ser transposta para o serviço público, como pretendia a PEC nº 32/2020 - 2020 – a “Reforma Administrativa” de Jair Bolsonaro. No que se refere ao regime de pessoal, o art. 37, II impede a terceirização ampla no serviço público, visto que o ingresso em cargos ou empregos permanentes deve ser precedido de concurso público, mas formas de contratação à revelia dessas regras, como a contratação temporária e o uso de entidades privadas para prestação de serviços, que já estão presentes de forma excessiva, em todos os níveis de Governo, precisam ser combatidas diuturnamente, sob a perspectiva da profissionalização do serviço público, continuidade e excelência.

Para que os sindicatos possam cumprir sua função social, precisam, além de todo esse arcabouço institucional, de uma capacidade de comunicação e mobilização renovadas.

Não somente devem as entidades fazer uso intenso de canais de comunicação mediados pela tecnologia, como portais na *internet*, aplicativos e redes sociais, como intensificar os processos de consulta aos seus representados, combatendo as *fake news* e prestando contas em tempo real de suas atividades, e atraindo a participação dos filiados e não filiados para a ação coletiva.

Atividades de caráter assistencial – médico, odontológico, serviços jurídicos – não apenas precisam ser mantidos, mas ampliados e, a eles, devem ser agregadas novas formas de economia solidária, como os “clubes de compras”, “clubes de trocas” e assemelhados, de forma a atrair e reter filiados.

Como aponta Robert Reich em “Saving Capitalism” (2015), o desafio que se aproxima não é para a tecnologia nem para a economia, mas um desafio à democracia. O debate crítico, e que acaba influenciando no próprio desenho do Estado e de sua força de trabalho, é “sobre para quem o governo existe”. Reich destaca que a escolha central não está entre o “livre mercado” e o governo, mas “entre um mercado organizado para a prosperidade amplamente compartilhada e outro projetado para entregar quase todos os ganhos a poucos no topo”.

O Estado é o responsável pela manutenção da ordem social; os servidores públicos são os agentes dessa função; e os sindicatos, o meio pelo qual a valorização do servidor pode ser alcançada, a partir de suas demandas, bandeiras de luta e prioridades.

A renovação do movimento sindical, porém, requer que o “ânimo” de participação dos representados seja preservado ou ampliado, que novas lideranças possam emergir das bases, que os processos de discussão sejam fortalecidos, e a capacidade de mobilização seja resgatada.

E, ainda, devem ser fortalecidas as formas de atuação conjunta, de que são exemplos o Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado - FONACATE e Fórum Nacional das Entidades de Servidores Federais - FONASEFE, capazes de articular e potencializar os esforços na defesa de interesses gerais dos servidores. A atuação conjunta das entidades sindicais, desde 2020, foi fundamental para impedir a aprovação a PEC nº 32/2020.

É, assim, uma tarefa coletiva, obra humana que requer de dirigentes e filiados um compromisso firme, e uma forte capacidade de superação de adversidades.

A luta pelo fortalecimento sindical, no ambiente do Século XXI, é um grande desafio, mas que não pode ser feita sem meios, sem institucionalidade e, sobretudo, sem o apoio e o engajamento dos representados.

Em 21 de janeiro de 2025.

Luiz Alberto dos Santos

Consultor – Advogado (OAB RS 26485 e OAB DF 49777)
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
Mestre em Administração – Doutor em Ciências Sociais
Professor Colaborador da EBAPE/FGV

10. Bibliografia

- Almeida, M. H. (1998). Sindicatos em tempos de reforma. *São Paulo em Perspectiva*, 12, nº 1(1), pp. 3-9.
- Antunes, R. (1991). *O que é sindicalismo* (18ª ed.). São Paulo: Brasiliense.
- Bargueño, M. M. (enero-abril de 1995). La reforma de la relación de empleo público en Italia. *Gestion y Analisis de Políticas Públicas*(2), pp. 27-46.
- Barros, A. (dez. de 1994). Greve em atividades essenciais. Regulamentação. Responsabilidade civil da entidade sindical. *Genesis*, pp. 656-686.
- Barroso, S. (ago-out. de 1997). Neoliberalismo e movimento sindical. *Princípios - Revista Teórica, Política e de Informação*, pp. 45-49.
- Boito, A. (1999). *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã.
- Bonifácio, J. (júlio de 1995). La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. *Reforma y Democracia: Revista del CLAD*(4), pp. 155-176.
- Campos, A., & Moura, A. (agosto de 2017). Diferenças de Remuneração entre Trabalhadores Sindicalizados e não Sindicalizados: evidências sobre o mercado de trabalho brasileiro. *Texto para Discussão nº 2323*. Brasília: IPEA.
- Carrell, M., & Heavrin, C. (2014). *Labor Relations & Collective Bargaining - Private and Public Sectors* (10th ed.). Harlow, UK: Pearson Education Limited.
- Costa, W. (março de 2005). Sindicalização e Greves: História Recente do Movimento Sindical Brasileiro. *Revistas História Hoje - Revista Eletrônica de História*, 2(6).
Fonte: https://www.anpuh.org/revistahistoria/view?ID_REVISTA_HISTORIA=6
- Dowbor, L. (jul-dez de 1996). Governabilidade e Descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3), pp. 21-31.
- Fernandes, F. (1984). O direito de greve nos ordenamentos francês, alemão e italiano. Em *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Afonso Queiró* (Vol. 2, pp. 327-476). Coimbra (Portugal): Universidade de Coimbra.
- Guedes, C. (1994). Os Trabalhadores no Setor Público Brasileiro: Prática Sindical, Conquistas e Armadilhas - análise do período pós-1978. Em C. A. Oliveira, & M. A. Oliveira, *O mundo do trabalho - crise e mudança no final do século*. (pp. 403-424). Brasília: Ministério do Trabalho/Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho/Scritta.
- Habermas, J. (1997). *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- IBGE. (2002). *Pesquisa Sindical*. Brasília: IBGE.
- McAlevey, J. (2020). *A Collective Bargain - Unions, organizing and the fight for Democracy*. New York: HarperCollins.
- Meirelles, H. L. (1988). *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

- Mello e Souza, M., & Nunes, E. (2007). *A Aviação Civil nos Estados Unidos: Um Estudo sobre o Papel do Estado na Regulação do Setor Aéreo*. Rio de Janeiro: Observatório Universitário/Databrasil.
- Offe, C., & Wiesenthal, H. (1984). Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional. Em C. Offe, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. (pp. 56-118). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Oliveira, M. A. (1998). Notas sobre a crise do novo sindicalismo brasileiro. *São Paulo em Perspectiva*, 12(1), pp. 24-29.
- Pochman, M. (ago de 2007). A sindicalização no emprego formal terceirizado no Estado de São Paulo. 58. Campinas: SINDEEPRES. Fonte:
http://www.sindeepres.org.br/v01/index/pesquisa_02.pdf
- Pochman, M. (17 de maio de 2007). Paradoxo Sindical. *Valor Econômico*, p. 27.
- Queiroz, A. A. (2007). Movimento Sindical: passado, presente e futuro. Em J. R. Inácio, *Sindicalismo no Brasil - os primeiros 100 anos?* (pp. 19-44). Belo Horizonte: Crisálida.
- Queiroz, A. A. (2017). *Para que serve e o que faz o movimento sindical*. Brasília: DIAP.
- Ramos, J. C. (2007). Estrutura Sindical Brasileira – Origem e Evolução. Em J. R. Inácio, *Sindicalismo no Brasil - os primeiros 100 anos?* (pp. 229-239). Belo Horizonte: Crisálida.
- Reich, R. (2015). *Saving Capitalism - For the Many, not the Few*. New York: Penguin.
- Rodrigues, L. (1999). *Destino do Sindicalismo*. São Paulo: EDUSP.
- Santana, M. (1998). O “Novo” e o “Velho” Sindicalismo: análise de um debate. *Revista de Sociologia e Política da URPR*, pp. 19-35.
- Schmitter, P. (1971). *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Silva, S. (2015). *Companheiros servidores: o sindicalismo do setor público na CUT*. São Bernardo do Campo: EdUFABC.
- Simões, C. (abril de 1991). Direito dos servidores no regime jurídico único e o desenvolvimento da bilateralidade na Constituição Federal. *Revista LTR*, 55(4), pp. 413-417.