

Participação, Concerto, Acordos Sociais nas Relações Trabalhistas Contemporâneas

- a) Direito dos trabalhadores à informação;
- b) A participação dos trabalhadores por métodos diferentes da negociação coletiva.

Octávio Bueno Magano

Professor Titular de Direito do Trabalho
da Faculdade de Direito da USP

1 — Introdução

Participar significa ter parte em alguma coisa ou influência na decisão de outras pessoas. A participação de que aqui se cuida é participação no poder por parte dos trabalhadores.

Poder, em sentido amplo, significa a força em potencial. Poder se conceitua também como aptidão de uma pessoa ou de um grupo de pessoas no sentido de impor sua vontade a outras pessoas. Em sentido jurídico, o poder melhor se define como força qualificada pelo Direito.

Numa sociedade pluralista, existem vários centros de poder. O poder maior é o do Estado, que particulariza como soberano. Os demais poderes conceituam-se como autonomias, entre as quais se realçam a dos empregadores, nas empresas e a dos sindicatos.

O Estado titular do poder soberano, além de atividade política, exerce também funções administrativas e econômicas. No exercício de qualquer das apontadas funções, pode ter ou não a participação dos trabalhadores.

Os empregadores exercem, por excelência, atividades econômicas. Mas há também a considerar os empregadores por equiparação, como as instituições de beneficência, as associações recreativas e outras instituições sem fins lucrativos. No regime capitalista, possuem todos eles o poder de dirigir suas empresas ou atividades. Mas tal poder é suscetível de ser partilhado com os trabalhadores.

A participação no poder, no âmbito dos sindicatos, significa a democratização destes.

No presente trabalho, vamos cuidar da participação no poder, nos três níveis apontados: participação de trabalhadores e de empregadores no poder estatal; participação dos trabalhadores no poder dos

empregadores, relativamente à gestão de suas empresas; e participação dos trabalhadores no poder sindical.

Com o termo concerto ou «concertación», o que se quer significar é combinação ou ajuste. Trata-se de modalidade contratual típica dos dias atuais. No passado, quando se falava em contrato, pensava-se em ajuste entre duas pessoas. Hoje, o mesmo termo comporta também a idéia da disciplina de relações coletivas, o que se logra através da convenção coletiva, mas igualmente, num nível de maior generalização, a solução de problemas da sociedade civil, tais como o do desemprego e o da inflação, o que se obtêm, exatamente, por meio do concerto ou da «concertación».

Informação é conhecimento e, pois, veículo de participação no poder. Isso bem se compreende tendo-se presente que o poder implica a tomada de decisões, cujo acerto depende de informações adequadas. (1)

A negociação coletiva constitui processo conducente à convenção coletiva. Esta apresenta-se, a seu turno, como instrumento de participação dos trabalhadores no poder do empregador. Como está consignado em estudo específico sobre o assunto, realizado sob os auspícios da Organização Internacional do Trabalho, a convenção coletiva constitui inclusive «forma bastante avanzada (de participação) ya que supone no solamente que se informe y se consulte a los trabajadores, sino que se procure concordar sobre cuestiones que, si no, serían objeto de decisiones unilaterales.» (2) A importância da convenção coletiva, como instrumento de participação, se realça, ademais, pelo seu caráter flexível apto a resolver grande número de questões sem necessidade da implantação de aparatos institucionais. (3) É preciso registrar, ainda, que certas matérias tradicionalmente inscritas no âmbito das prerrogativas do empregador, como, por exemplo, determinação da quantidade de trabalhadores na empresa; contratação de serviço de terceiros; medidas de reestruturação e racionalização; política de inversões; prestações complementares de desemprego; treinamento de trabalhadores para o exercício de novas funções; e mesmo subsídios para a manutenção e aprimoramento de serviços do interesse público, vão, paulatinamente, sendo admitidas como objeto próprio da convenção coletiva. (4)

Mas, ao lado da convenção, cumpre considerar outros institutos conducentes ao mesmo objetivo, a saber, o delegado de pessoal; a comissão de empresa; o delegado sindical, a representação de trabalhadores em órgãos de administração da empresa.

(1) Recomendação n° 129, de 1967, da Organização Internacional do Trabalho.

(2) Participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1981, p. 188.

(3) Idem, p. 189.

(4) Ibidem, p. 191.

2. — Participação de Trabalhadores e de Empregadores em Atividades Estatais.

A participação de trabalhadores e de empregados, em atividades estatais, deve ser considerada em dois níveis na formulação e atuação de política econômica e social, consubstanciada num plano; na integração de trabalhadores em corpos administrativos, cujas atividades possuam relevância econômico-social. (5)

A análise da primeira forma de participação, aqui apontada, requer esclarecimento inicial sobre o sentido da palavra plano.

Na sua expressão mais simples, o plano consiste na alocação de determinados objetivos de natureza para a consecução de determinados objetivos da natureza econômica e social levada a efeito pelo Estado. (6)

Elemento importante, na idéia de plano, é pois, o de fim a realizar. Na economia liberal, as necessidades se satisfazem por mão-de-obra invisível. Na economia planejada, a atividade econômica é, ao contrário, dirigida. Daí a tendência de se conjugar a idéia de plano com socialismo. (7) Se é verdade que o socialismo implica, necessariamente, o plano, não há dúvida de que este pode também existir no regime capitalista, dado que não traduz ideologia, mas técnica. (8) Conquanto o plano não corresponde, necessariamente, a uma ideologia, não há negar-lhe caráter político e isso exatamente porque se explica como adaptação de meios a fins.. (9) De acordo com isso, escreve Fernando Henrique Cardoso: «A decisão de planejar é política, no sentido de que por intermédio da definição dos planos se alocam «valores» e objetivos junto com os «recursos» e se redefinem as formas pelas quais estes valores e objetivos são propostos e distribuídos.» (10)

(5) Em estudo realizado sob os auspícios da Organização Internacional do Trabalho, arrolaram-se as seguintes formas de participação: «a) participation by occupational and social groups in the formulation and implementation of economic and social planning at all levels; b) participation by occupational and social groups in various public or semi-public bodies responsible at the national or regional level for the formulation and implementation of policies, programmes or project of an economic and social nature; c) participation by groups specially set up by the public authorities to facilitate the implementation of local projects in both urban and rural areas (rural leadership schemes, community development, communal action, etc.); d) participation by occupational and social groups or by groups of the type just mentioned in economic and social administration, both at the national level and at the regional and local levels; e) participation in development in the form of action undertaken by occupational and social groups independently of any action by the government.» (Employers and Workers' Participation in Planning», Geneva, International Labour Office, 1971, p. 6).

(6) «. the co-ordinated and consistent economic policy which articulates explicitly the means which are to be adopted for achieving predetermined objectives.» (ob. cit., «Employers and Workers' . . .», p. 3).

(7) Caire, Guy, *La Planification*, Paris, Cujas, 1972, p. 34.

(8) *Idem*, p. 34.

(9) «. la politique se présente essentiellement comme une action en vue d'un but.» (Batiffol, Henri, «Problèmes de frontières: Droit et Politique», «in» *Archives de Philosophie du Droit*, Paris, Sirey, 1971, Tome XVI, p. 7.

(10) «Planejamento no Brasil, São Paulo», *Perspectiva*, 1970, p. 170.

O enlace entre fins e recursos só é possível, mediante o prévio arrolamento destes no presente e no futuro próximo (futuro correspondente à duração do plano). Nesse sentido, se diz que o plano constitui antes de mais nada informação sobre o possível, ⁽¹¹⁾ quer dizer, informação sobre os recursos disponíveis aptos a viabilizar a realização dos objetivos que se têm em vista. No mesmo sentido, pode-se também afirmar que o plano se situa na encruzilhada entre o saber e o poder. ⁽¹²⁾ O poder seleciona os objetivos a serem alcançados pelo plano e o saber mostra quais os recursos aptos a serem utilizados na sua realização.

Elemento inerente à idéia de plano é também a existência de uma organização incumbida de o conceber e de o tornar efetivo, organização essa que se confunde com o Estado ou uma de suas agências. ⁽¹³⁾

Os planos se classificam em imperativos e indicativos. ⁽¹⁴⁾

Os primeiros são próprios dos países socialistas e os segundos dos países capitalistas. Em relação aos primeiros, há centralização das decisões econômicas, ficando todas as unidades de produção submetidas às definições do plano. ⁽¹⁵⁾ No que concerne aos segundos, limitam-se a fornecer aos agentes da atividade econômica a indicação das metas tidas como nacionalmente desejáveis. Particulariza-se ainda a planificação indicativa pela utilização da técnica dos incentivos na área fiscal, na das despesas públicas, na da polícia de crédito e na psicologia, o que levou conhecido autor a qualificá-la como «planificação pela saliva.» ⁽¹⁶⁾

Três fases devem ser identificadas na vida dos planos: a da elaboração; a da execução e a do controle. ⁽¹⁷⁾ Na primeira, fixam-se os objetivos e as prioridades de acordo com os quais os planos se estruturam; na segunda, determinam-se os métodos de sua efetivação (coerção ou incitamento); na terceira, cuida-se do acompanhamento de sua execução. Em qualquer das três fases indicadas, pode haver atuação exclusiva de agentes governamentais, ou abrir-se espaço à participação de empregadores e trabalhadores.

Essa participação pode se tornar desejável em virtude de uma razão política, social ou econômica. ⁽¹⁸⁾

Haverá razão política quando o Governo visar, por exemplo, combater a inflação, adotando medidas de contenção à expansão salarial

(11) Caire, ob. cit., p. 42.

(12) Idem, p. 32.

(13) «Les autorités de l'Etat interviennent à toutes les étapes de la préparation du Plan, et prennent seules les décisions essentielles.» (Savy, Robert, *Droit Économique*, Paris, Dalloz, 1972, p. 35).

(14) Caire, ob. cit., p. 66/67.

(15) Idem, p. 66.

(16) Ibidem, p. 67.

(17) Ibidem, p. 104/109.

(18) «Employers and Workers' », ob. cit., p. 40/45.

e creditícia. Em tal hipótese, para assegurar a exequibilidade do plano, poderá ter interesse em que os parceiros sociais participem de sua elaboração, execução e controle. E, assim procedendo, estará o Governo, na verdade, promovendo um concerto social, fato que precisa ser assinalado para mostrar as afinidades existentes entre os dois instituídos.

Haverá razão social quando o Governo quiser, através do plano, resolver problemas de saúde, habitacionais, educacionais, ambientais, etc. Então, como serão os trabalhadores os principais beneficiários de tais medidas, é mais do que justificável que possam participar da sua estruturação e do controle da respectiva execução.

Haverá razão econômica quando o Governo tiver como escopo a colheita do maior número possível de informações, para a elaboração do plano, bem como o propósito concomitante de aumentar a produtividade do fator trabalho.

As razões acima alinhadas parecem-nos suficientemente fortes para justificar a tendência, cada vez mais generalizada, no mundo ocidental, de se admitir a participação dos parceiros sociais, no processo de planificação. (19)

Cumpre, contudo, registrar que a tendência em foco não encontrou ainda, no Brasil, campo propício para se converter em realidade. A idéia de planejamento é, assim, uma concepção vitoriosa. Mas não o entendimento de que, do processo respectivo, devam participar os parceiros sociais.

A idéia de planejamento encontra-se, no Brasil, consagrada em dois textos constitucionais básicos. O primeiro deles é o inciso V, do artigo 8º, da Constituição, em que se atribui à União competência para «planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais.» Comentando o texto, escreve Manoel Gonçalves Ferreira Filho: «O texto incumbe à União de promover o desenvolvimento, ou seja, manda que ela o opere, por meios hábeis. Não lhe comanda apenas estimular amparar, propiciar, quer mais do que isso. Por outro lado, concede esse desenvolvimento como planejado... Pretende assim que o desenvolvimento não se faça ao sabor da ocasião. Reclama que ele se processe segundo um projeto racional.» (20) O segundo texto constitucional a ser aqui considerado é o do inciso IV, do artigo 43, da Constituição, através do qual se vincula o plano ao princípio da legalidade.

(19) Exemplo bastante ilustrativo é o da legislação portuguesa. Na alínea (d), do art. 80, da Constituição, encontra-se prevista a planificação democrática da economia. Na alínea (l), do art. 81, assegura-se a participação das organizações representativas dos trabalhadores e das organizações representativas das atividades econômicas na definição, na execução e no controle das principais medidas econômicas e sociais. Igualmente, na França, abre-se largo espaço à participação dos trabalhadores no processo correspondente à planificação. (Savy, ob. cit., p. 35/36).

(20) «Comentários à Constituição», São Paulo, Saraiva, 1972, vol. I, p. 76.

As disposições constitucionais sublinhadas completam-se com preceitos da legislação ordinária, merecendo realce os do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e os dos Atos Complementares nºs 43, 76 e 9, respectivamente de 29 de janeiro de 1969, de 21 de outubro de 1969 e de 11 de dezembro de 1970.

A conjugação de todos os textos citados mostra que, no Brasil, o plano se liga estruturalmente com o orçamento plurianual de investimento e este com o orçamento programa. Primeiro, concebe-se o Plano, contendo diretrizes gerais de desenvolvimento e definindo objetivos e políticas globais, setoriais e regionais. ⁽²¹⁾ A sua duração deve ser igual a do mandato do Presidente da República (atualmente seis anos.) ⁽²²⁾ Depois, respeitadas suas diretrizes e objetivos, prepara-se o orçamento plurianual de investimento, com duração de três anos, e no qual se consideram exclusivamente as despesas de capital, com a indicação dos recursos anualmente destinados à sua execução. ⁽²³⁾ Por último, elabora-se o orçamento programa, com duração anual, e por menorização da etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual. ⁽²⁴⁾

Os planos encerram ideais e objetivos que não podem estar despreendidos da realidade. Devem, ao contrário, fundar-se em minuciosa análise da economia, com especial atenção para as disponibilidades sociais de trabalho, energia e equipamento, bem como para o comportamento do consumo, da poupança e do investimento. ⁽²⁵⁾ «Os orçamentos plurianuais de investimento apreciam as necessidades de capital para o cumprimento dos planos e presidem ao controle da distribuição dos recursos para investimento, ao longo de vários períodos orçamentários.» ⁽²⁶⁾ «Os orçamentos-programa estipulam metas e objetivos necessários ao cumprimento do plano.» ⁽²⁷⁾ São o único elemento, da estrutura em análise, de caráter operacional. ⁽²⁸⁾

Como se deprende do exposto, no Brasil, o plano constitui concepção institucionalizada. Contudo, nos delineamentos de sua complexa estrutura, não se abre espaço à participação dos parceiros sociais. Entre nós, houve apenas uma experiência efêmera nesse sentido, representada pela criação do Conselho Consultivo do Planejamento — CONSPLAN, presidido pelo Presidente, ou Ministro de Estado de sua indicação e constituído pelos seguintes membros: a) cinco representantes das classes produtoras; c) um representante da imprensa e

(21) Vide § 1º, do art. 1º, do Ato Complementar nº 43/69.

(22) Vide art. 1º, do Ato Complementar nº 76/69.

(23) Vide art. 5º, do Ato Complementar nº 43/69.

(24) Vide art. 16, do Decreto-lei nº 200, de 25-2-67.

(25) Vidigal, Geraldo de Camargo, *Fundamentos do Direito Financeiro*, São Paulo, s.c.e., 1972, p. 256.

(26) *Idem*, p. 256.

(27) *Ibidem*, p. 256.

(28) Silva, José Afonso da, «Orçamento Programa no Brasil», S. Paulo, s.c.e., 1972, p. 87.

dos órgãos de divulgação da opinião pública; d) um representante do Conselho Nacional de Economia; e) quatro técnicos de reconhecida competência profissional, sendo dois no campo da economia, um no campo da sociologia e outro no da engenharia, sendo dois deles, pelo menos, professores universitários; f) três representantes de companhias ou organizações estaduais ou regionais de planejamento ou desenvolvimento econômico.» (29) Contudo, com o advento da Lei nº 3.036, de 1º de maio de 1974, que substituiu o antigo Ministério do Planejamento, com a sua respectiva estrutura, pela Secretaria de Planejamento, à que atribuiu a coordenação do sistema de planejamento, deixou de existir o CONSPLAN, criando-se em seu lugar, o Conselho de Desenvolvimento Econômico, que não contém entre os seus membros representantes dos parceiros sociais, mas apenas Ministros de Estado, entre os quais, surpreendentemente, não figura o Ministro do Trabalho. Mencionada há de ser também a Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, criada pelo Decreto nº 84.025, de 24 de setembro de 1979, composta apenas de agentes administrativos, com a finalidade de assessorar o Ministro do Planejamento na formulação da Política Econômica e no acompanhamento de sua execução.

Mas a participação dos parceiros sociais, na formulação e atuação de política econômica e social, constitui apenas uma das formas da participação deles em atividades estatais; a outra consiste na integração de ambos em corpos administrativos, de relevância econômico-social.

A Consolidação das Leis do Trabalho prevê, em seu artigo 513, que o sindicato seja órgão de colaboração com o Estado, na solução dos problemas relacionados com a respectiva categoria e, ainda, no desenvolvimento da solidariedade social. Conquanto tal regra haja sido estabelecida sob o domínio do espírito corporativista, força é reconhecer que nele se contém idéia merecedora de preservação desde que atualizada, qual a solidariedade social. Sob a ótica do corporativismo, a solidariedade social significava a superação da luta de classes, mediante a sujeição destas aos superiores desígnios do Estado. Presentemente, quando se fala em solidariedade social, o que concebe é a participação dos parceiros sociais em corpos administrativos de relevância social, a fim de que as atividades destes refletiam não apenas interesses dominantes e sim os interesses do Estado conjugados com os dos grupos sociais mais representativos.

A melhor explicação para o apontado tipo de participação encontra-se nestas palavras de Horácio D. J. Ferro: «Fundamentalmente nos referimos à intervenção (do sindicato) a nível administrativo e sócio-econômico. Temos em vista aquilo que os administrativistas e constitucionalistas tipificam como «intervenção de estranhos» na administração. Consideramos o procedimento que, na época atual, denomina-se democracia de participação, que se vale dos chamados «corpos

(29) Decreto nº 58.317, de 2 de maio de 1966.

intermediários», para a obtenção de uma fluída intercomunicação entre governantes e governados.» (30) O que há de essencial no conceito de democracia de participação ou democracia econômica é a transformação do processo decisório, no seio de certas entidades estatais. De acordo com isso, notam Martin Garroy e Derek Shearer que a essência de democracia econômica consiste na transferência «of economic decision making from the few to the many.» (31)

O Brasil encontra-se distanciado do apontado modelo de democracia econômica. As participações de trabalhadores e empresários, em entidades estatais, limitam-se às seguintes: Justiça do Trabalho; (32) Conselho Consultivo de Emprego e Salário; (33) Conselho Nacional de Política Salarial; (34) Comissão Interministerial de Preços; (35) Fundo de Garantia de Tempo de Serviço; (36) Conselho de Recursos da Previdência Social; (37) Juntas de Recursos da Previdência Social; (38) Programa Especial de Bolsas de Estudo; (39) Comissão do Enquadramento Sindical; (40) Conselho Superior do Trabalho Marítimo; (41) Comissão Sindical de Colaboração de Inspeção do Trabalho; (42) Conselho Diretor do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural; (43) Conselho Nacional de Trânsito. (44) As omissões de participação mais notórias se fazem sentir na Secretaria do Planejamento (elaboração dos planos de desenvolvimento); no Conselho de Desenvolvimento Econômico; no Conselho de Desenvolvimento Social; (45) no Conselho Monetário Nacional; (46) na Comissão Gestora do PIS e PASEP; (47) no Conselho de Administração Financeira da Previdência da Assistência Social (CAF). (48) Por isso que as últimas entidades citadas são as principais responsáveis pela política econômica e social do Governo, pode-se dizer, sem reboços, que, enquanto

(30) Jurisprudência Argentina, Buenos Aires, abril de 1979, p. 19.

(31) *Economic Democracy*, New York, M.E. Sharpe, 1980, p. 3.

(32) Vide art. 647, da Consolidação das Leis do Trabalho.

(33) Vide art. 5º, da Lei nº 4.589/64. Vide também art. 17, do Decreto nº 81.663, de 16-5-78.

(34) Vide art. 1º, da Lei nº 5.617/70.

(35) Vide art. 3º, do Decreto nº 63.196/68.

(36) Vide art. 12, da Lei nº 5.107/66.

(37) Vide art. 148, da Consolidação das Leis da Previdência.

(37) Vide art. 148, da Consolidação das Leis da Previdência Social (Decreto nº 89.312, de 23-1-84).

(38) Vide art. 185, da Consolidação das Leis da Previdência Social (Decreto nº 89.312, de 23-1-84).

(39) Vide art. 5º, do Decreto nº 57.870/66. Vide também artigo 26, do Decreto nº 81.663, de 16-5-78.

(40) Vide art. 576, da Consolidação das Leis do Trabalho.

(41) Vide art. 9º, da Lei nº 4.589/84. Vide também artigo 10, do Decreto nº 81.663, de 16-5-78.

(42) Vide arts. 23 e 25, do Decreto nº 55.841/65.

(43) Vide art. 97, do Decreto nº 73.617/74.

(44) Vide art. 6º, do Decreto nº 62.127/68.

(45) Vide Lei nº 6.118, de 9 de outubro de 1974.

(46) Vide Lei nº 6.045, de 15 de maio de 1974.

(47) Vide art. 9º, do Decreto nº 78.276, de 17 de agosto de 1976.

(48) Vide art. 6º, do Decreto nº 83.266, de 12 de março de 1979.

nelas não houver a participação de que aqui se cuida, a mesma participação será, em nosso País, de caráter marginal.

3 — Participação dos Trabalhadores na Empresa

A participação em causa deve ser examinada sob três ângulos: o objetivo a ser colimado; os métodos por intermédio dos quais se exterioriza; e o campo sobre que recai.

Do primeiro ponto de vista, a participação comporta três enfoques: o ético, o político-social e o econômico.

Sob o aspecto ético, a participação se caracteriza como instrumento destinado a favorecer o desenvolvimento da personalidade do trabalhador. A recusa em se admitir que este se considere apenas como peça de uma engrenagem produtiva gera a crença de que deve participar das questões relacionadas com a sua atividade, realçando-se, assim, a sua condição de ser humano.

O enfoque político-social imbrica com o conceito de democracia econômica, ou seja, com o programa de transladação, para o âmbito da empresa, das práticas democráticas da sociedade civil. Esse programa baseia-se na idéia de que as pessoas sobre as quais repercutem as decisões tomadas nas instituições políticas e sociais devem participar das mesmas decisões. (49) É manifesto, porém, o descompasso entre a voga desse conceito na esfera política e a sua reduzida aplicabilidade nas empresas. (50)

O enfoque econômico consiste em conceber a participação como instrumento de melhoria da eficiência da empresa, resultante de maior interesse do trabalhador pela sua atividade e da diminuição das áreas de conflito com o empregador. (51)

Quanto aos métodos conducentes à participação, há de se enumerar os seguintes: a informação, a consulta, a instituição de delegado de pessoal e de comissões de fábrica, a convenção coletiva do trabalho, a representação dos trabalhadores nos órgãos diretivos da empresa.

A informação não constitui apenas condição de exercício de outras formas de participação, mas caracteriza-se ela própria como tal, por causa da influência que os trabalhadores informados exercem naturalmente sobre a administração. Isso bem ilustra com o processo de negociação coletiva, pois que, quando a administração negocia com trabalhadores nas referidas condições, tem necessariamente de negociar de boa fé.

(49) Livro verde publicado pela Comissão das Comunidades Europeias, in OIT, Participación de los Trabajadores en las Decisiones de la Empresa, Genève: Oficina Internacional del Trabajo, 1981, p. 11.

(50) Programa da Confederação de Sindicatos da Suécia, in ob. cit., OIT, «Participación», p. 12.

(51) Ob. cit., OIT, «Participación», p. 17.

O padrão comum da moderna legislação trabalhista é o da sujeição do empregador a um número cada vez maior de informações. Deve fornecer anualmente aos órgãos representativos de seus empregados o relatório das atividades da empresa, com as contas dos negócios realizados, os resultados globais obtidos, os investimentos feitos, os lucros auferidos. Com a mesma regularidade, deve apresentar relatório indicando as medidas adotadas para a melhoria de condições de trabalho bem como informações sobre o nível de produção, a quantidade de pedidos da clientela, o nível de emprego, o estado do equipamento. (52)

A consulta constitui forma mais evoluída de participação, porque exterioriza a posição dos trabalhadores em face de decisão a ser tomada e, por isso, não pode deixar de, em maior ou menor escala, influenciar a mesma decisão. As legislações trabalhistas modernas impõem à administração das empresas a consulta aos órgãos representativos de trabalhadores sobre um grande número de matéria, como, por exemplo, a contratação de aprendizes; a redução do número de trabalhadores efetivos; a adoção de medidas aptas a influir em condições de trabalho; a alteração de postos de trabalho; a elaboração de programa de férias, etc. (53)

A co-decisão, como o próprio nome está indicando, constitui a forma mais intensa de participação, manifestando-se em diferentes níveis da estrutura da empresa. Na França, manifesta-se na gestação de obras sociais. (54) Na Alemanha, por meio da representação dos trabalhadores no conselho de superintendências das sociedades por ações. (55)

No Brasil, os mecanismos de participação dos trabalhadores na gestão das empresas são incipientes. Escrevendo sobre o tema, em 1958, Elson Gottschalk consignava o seguinte: «... neste terreno não saímos, ainda, das faixas da puerícia, e não demos os nossos próprios passos à procura de uma nova estrada, em terreno já batido, há algumas décadas, por outras nações industrialmente mais desenvolvidas. (56) A observação do professor baiano continua atual. O que mudou de lá para cá foi muito pouco, devendo ser assinalada a regra do item V do artigo 165 da Constituição, que assegura aos trabalhadores o direito de, excepcionalmente, participar da gestão das empresas, pela forma estabelecida em lei. Até o presente, nenhuma lei se editou regulando o apontado preceito constitucional. A nível de legislação, existe apenas a norma consubstanciada no artigo 165, da Consolidação das Leis do Trabalho, impondo a constituição, nas empresas, com cinquenta ou mais empregados, de comissão de prevenção de acidentes

(52) Maurice Cohen, *Le Droit des Comités d'Entrprise*, Paris, LGDJ, 1977, p. 491.

(53) *Idem*, p. 470.

(54) *Ibidem*, p. 566.

(55) Section 7 do Co-Determination of Employees Act, *Mitbestimmungsgesetz-MitbestG*, de 4 de maio de 1976, Frankfurt, Metzner, 1976, p. 45.

(56) A participação do empregado na Gestão da Empresa, Salvador, Progresso, 1958, p. 204.

(CIPA), composta de representantes da empresa e dos respectivos empregados. Contudo, a idéia de participação periodicamente vem à tona nas assembléias das entidades de classe e nas cogitações de nossos juristas. O mais completo documento entre nós formulado sobre o assunto é o que se consubstancia no Anteprojeto de Código do Trabalho, de Evaristo de Moraes Filho, em que se prevê a criação de conselhos de trabalhadores em todas as empresas com cem ou mais empregados, com atribuições de caráter social e econômico, tais como a de receber queixas e tentar dirimi-las no âmbito de empresa; a de participar da elaboração de regime interno; a de ser consultado sobre dispensa e transferência de trabalhadores; a de participar da gestão de obras sociais; a de estudar as sugestões apresentadas pelo pessoal com o objetivo de aumentar a produção; a de ser informado sobre os lucros da empresa, emitindo sugestões sobre a sua aplicação. (57) A idéia de participação, depois de hibernada durante algum tempo, tornou-se ultimamente tópico reiteradamente inserido nas reivindicações trabalhistas, sendo certo que algumas empresas têm-se disposto a aceitá-la, posto que em condições ainda incipientes. Não deve tampouco ficar sem registro a inserção da idéia de participação no programa do partido político do Governo. (58)

Há, portanto, sinais evidentes da propensão de seguir o Brasil, nesta matéria, o padrão estabelecido pelas legislações trabalhistas mais modernas.

Os traços característicos do apontado padrão denotam que o poder de direção nas empresas não pertence mais exclusivamente ao empregador. Os seus interesses, não há dúvida, ainda são hegemônicos.

Mas, persistindo a tendência de aumentar a participação dos trabalhadores na vida da empresa, esta cada vez mais se realça como um centro de convergência de interesses, não se devendo excluir a hipótese de que os interesses do empregador, hoje hegemônicos, venham a ser, ao longo do tempo, suplantados pelos da empresa. (59)

Finalmente, no que toca à área sobre que recai a participação, cumpre assinalar que nela se inserem todos os assuntos de interesse dos trabalhadores, distribuídos geralmente em três compartimentos distintos — o social, o profissional e o econômico —, referindo-se o primeiro à gestão de obras sociais; o segundo, à admissão, transferência, dispensa de trabalhadores, fixação de salários e assuntos correlatos; e o último, ao ritmo das atividades da empresa, à transferência de estabelecimento ou de partes importantes deste, à fusão com outras empresas, às modificações introduzidas no objetivos da sociedade, à adoção de novos métodos de trabalho.

(57) Anteprojeto de Código do Trabalho, LTr, São Paulo, 28:530.

(58) Partido Democrático Social — Programa, Brasília, 1980, p. 15, item 34.

(59) « . . . o interesse dos acionistas da macrocompanhia, é cada vez mais suplantado por outra realidade: o interesse da empresa.» (Comparato, Fábio Konder, Aspectos Jurídicos da Macroempresa», São Paulo, Saraiva, Revista dos Tribunais, 1970, p. 52).

Exemplificativamente há de ser mencionados aqui o direito de admitir empregado, que, cada vez mais, vai deixando de constituir prerrogativa exclusiva do empregador. A lei alemã é bastante incisiva sobre o assunto, como bem se depreende da regra a seguir reproduzida: «Cada vez que o empregador tencione admitir um trabalhador, deve, em tempo hábil, indicar ao conselho de empresa as funções a lhe serem destinadas, fornecendo informações sobre sua pessoa.» (60) O conselho pode opor-se à contratação, não só quando vislumbra infringência da lei ou de cláusula de convenção coletiva, mas também quando entender não possuir o candidato qualificações para o posto vago, ou quando concluir ser a sua admissão prejudicial a outros trabalhadores. (61) Muitas vezes a restrição feita ao poder de admitir empregados con-substancia-se na «closed shop», consoante e a qual só os trabalhadores sindicalizados podem ser contratados. (62) Outras vezes não é poder de admitir mas o de manter empregador que se restringe, ou por meio da «union shop» (63) ou da «agency shop». (64) Certas legislações impõem a contratação de determinada porcentagem de empregados portadores de doenças físicas. (65)

Merecem também realce os tópicos concernentes à localização e à transferência de estabelecimentos, à adoção de novos métodos de trabalho, à implantação de novos equipamentos. A lei alemã constitui o mais completo repositório das apontadas restrições ao poder organizacional do empregador, exigindo co-decisão da comissão de empresa sobre as seguintes matérias: redução de atividade, fechamento ou transferência da empresa ou partes substanciais desta; modificação de instalações industriais; introdução de novos métodos de trabalho. (66) Na França, há preceito legal impondo que a comissão de empresa seja informada e consultada sobre questões relacionadas com a organização, a gestão e a marcha geral da empresa, o que inclui medidas de caráter técnico, como a criação ou supressão de um estabelecimento. (67) A lei francesa dispõe, ademais, a respeito da necessidade de a comissão ser informada sobre quaisquer alterações concernentes à organização material da empresa e ao respectivo ambiente de serviço e consultada sobre a implantação de novos métodos de trabalho e transformações de postos, decorrentes de modificação de equipamento. (68) O Estatuto dos Trabalhadores da Espanha, tratando da competência da comissão de empresa, impõe ao empregador a obrigação de a in-

(60) § 61, da Lei sobre o Estatuto das Empresas, de 11 de outubro de 1952. (BIT, série legislativa de 1952).

(61) § 61, nº 3, da Lei Alemã sobre Estatuto das Empresas. (BIT, série legislativa de 1952).

(62) Marshall, F. Ray & Rungeling, Brian, *The Role of Unions in the American Economy*. Joint Council on Economic Education, 1976, p. 58.

(63) *Idem*, p. 58.

(64) *Ibidem*, p. 57.

(65) Catala, Nicole, *Droit du Travail; l'Entreprise*, Paris, Dalloz, 1980, p. 311.

(66) § 72, da Lei sobre o Estatuto das Empresas de 1952, (BIT, série legislativa de 1952).

(67) Catala, *ob. cit.*, «Droit », p. 189.

(68) *Idem*, p. 195.

formar sobre os seguintes assuntos: reestruturação de cargos; reduções de jornadas; planos de formação profissional; implantação ou resivão de sistemas de organização e controle de trabalho; estabelecimento de sistemas de prêmios ou incentivos e avaliação de postos de trabalho. (69)

Não podem ficar sem menção especial as limitações que as legislações modernas, em conformidade com a Convenção nº 158/82 e a Recomendação nº 166/82, da Organização Internacional do Trabalho, vêm impondo às despedidas arbitrárias.

Por último, é mister assinalar que os poderes do empregador de implantar serviços sociais e administrativos bem como as suas prerrogativas de caráter econômico de decidir a respeito de incorporações, fusões, participação em grupo de sociedades, volume de investimentos, níveis de produção e outras vão se tornando também vulneráveis à ingerência dos trabalhadores. Nessa conformidade, preceitua expressamente a lei alemã dever a comissão de empresa incumbir-se da administração dos serviços sociais; (70) co-participar de decisões sobre fusão com outras empresas (71) e ser informada sobre o programa de fabricação, situação econômica da empresa, situação da produção e das vendas. (72) Na França, a gestão de obras sociais consituiu prerrogativa exclusiva da comissão de fábrica. (73) No terreno econômico, as suas funções são predominantemente consultivas, compreendendo fusões, participações em outras sociedades, marcha geral dos negócios. (74) Na Espanha, o Estatuto dos Trabalhadores prevê expressamente a participação da comissão de empresa na gestão de obras sociais, determinando, por outro lado, a obrigatoriedade de ser ela informada sobre a evolução geral do setor econômico, sobre a situação da produção e das vendas, sobre o programa de produção e sobre a evolução provável do volume de emprego. (75)

No Brasil, o campo aberto à incidência de cláusulas normativas ou disposições legais é quase exclusivamente o das condições de trabalho. Trata-se, porém, de campo minudentemente regulamentado, com regras abundantes sobre remuneração, férias, repouso remunerado, identificação profissional, formação, alteração, suspensão, interrupção e extinção do contrato de trabalho. Não obstante, outras áreas, tradicionalmente reservadas ao exercício exclusivo do poder diretivo do empregador, vão, pouco a pouco, se abrindo à ingerência do Estado e dos trabalhadores. Exemplo frisante é o das regras sobre segurança e medicina do trabalho. Por força do disposto no art. 160, da Conso-

(69) Art. 64, 1.3, Madrid, Servicios de Publicaciones del Ministerio del Trabajo, 1980, p. 89-90.

(70) § 56.1, da Lei sobre o Estatuto das Empresas (BIT, série legislativa de 1952).

(71) § 72, da Lei sobre o Estatuto das Empresas.

(72) § 67.3, da Lei sobre o Estatuto das Empresas.

(73) Cohen, ob. cit., «Le Droit...», p. 566.

(74) Idem, p. 470-2.

(75) Itens 9 e 1, do art. 64.

lidação das Leis do Trabalho, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 6.514, de 22 de dezembro de 1977, nenhum estabelecimento pode iniciar suas atividades sem prévia inspeção e aprovação das respectivas instalações pela autoridade competente. Em caso de risco grave e iminente para o trabalhador, pode esta ir ao extremo de interditar estabelecimentos, setor de serviço, máquina ou equipamento. Por outro lado, há hoje obrigatoriedade de se constituírem, nas empresas, comissões mistas de trabalhadores e representantes do empregador, com a incumbência de prevenir acidentes do trabalho. Finalmente, há de se registrar que algumas empresas, ou por decisão unilateral, ou, em virtude de acordo coletivo, consentiram, ultimamente, em permitir a organização de comissões internas de trabalhadores.

4 — Participação dos trabalhadores no Poder Sindical.

O poder sindical de que se cuida corresponde a uma autonomia, que se define como capacidade de autodeterminar os próprios interesses. Não se trata de poder delegado pelo Estado nem tampouco de poder outorgado pela categoria respectiva, sob a forma de representação, mas de poder próprio, surgindo no momento mesmo em que o sindicato se constitui. Espanca-se a idéia de delegação, com a constatação de que, muitas vezes, o sindicato exerce o seu poder contra o Estado. Balda-se a idéia de representação com a verificação de que o sindicato não persegue interesses de seus membros e sim interesse próprio, que corresponde à síntese dos interesses daqueles. Por outro lado, em regime de liberdade sindical, nem sempre o sindicato se organiza pelo critério de categoria, critério esse que, em alguns sistemas jurídicos, é aliás, inexistente.

O poder aqui realçado pode ser exercido de diversas maneiras. Sem se falar da sua vulnerabilidade à corrupção, atestada por farta literatura, ⁽⁷⁶⁾ é preciso registrar que, à semelhança do que sucede no âmbito da sociedade civil, o governo do sindicato pode ser democrático; de um grupo reduzido de pessoas; ou unipessoal.

Exemplo do governo sindical unipessoal foi o exercido por James Ridle Hoffa, sobre o Sindicato dos Carroceiros, nos Estados Unidos da América do Norte. No Brasil, deve ser mencionada a Central Sindical, CUT, cujo prestígio e atuação encontram-se estreita dependência da figura carismática de Luiz Ignácio da Silva (Lula).

Exemplo de governo sindical oligárquico é o da generalidade das organizações sindicais, o que se explica pela conjugação dos seguintes fatores: a) baixo índice de sindicalização (na maioria dos sindicatos, o número de sócios não atinge 20% dos trabalhadores da categoria respectiva); ⁽⁷⁷⁾ b) reduzida participação dos sócios nos assuntos do

(76) Paradis, Adrian A., *Trabalhismo em Ação*, São Paulo, Record, 1965, p. 128/142.

(77) Grondim, Marcelo, *Perfil dos Dirigentes Sindicais na Grande São Paulo*, São Paulo, Cecode, 1985, p. 68.

interesse do sindicato (as assembléias reúnem menos de 1% dos associados; mais de 90% dos trabalhadores da categoria ignoram quem são os seus diretores e até o endereço da sede do sindicato); ⁽⁷⁸⁾ c) inadequado rodízio das cúpulas dirigente (entre os presidentes dos sindicatos 55% estão há mais de sete anos na direção sindical, o que significa o cumprimento de três mandatos de 3 anos; entre secretários, a permanência é ainda maior: 71,4% são membros da diretoria há mais de 9 anos e 85,7% há mais de cinco anos); ⁽⁷⁹⁾ d) estreita vinculação do sindicato ao Ministério do Trabalho, o que leva o dirigente sindical a se preocupar mais com bons contatos políticos do que com sólidas vinculações com as bases respectivas; e) existência de contribuição sindical compulsória, que, propiciando largos recursos financeiros aos sindicatos, leva os seus dirigentes a se descuidarem do aumento do número de associados; f) vigência do critério da unidade sindical compulsória, que significa a outorga de poder independentemente de conquista.

Governo sindical democrático é o ideal perseguido nas sociedades democráticas. Está inscrito no art. 39, da Constituição Italiana e significa, basicamente, participação dos trabalhadores, a mais ampla possível, na vida sindical. Analiticamente esse ideal quer dizer: a) grande número de associados voluntários; b) presença maciça dos associados nas assembléias sindicais; c) integração dos associados nos movimentos encetados pelo sindicato, notadamente nas greves; d) rodízio nos cargos de direção; e) autonomia em relação ao Estado e às empresas.

No Brasil, para que o sindicato seja resgatado da deplorável situação em que se encontra, aproximando-se do ideal democrático, acima descrito, fazem-se necessárias as seguintes medidas: a) eliminação da contribuição sindical compulsória, para estimular o aumento do número de associados; b) extinção do critério da unidade sindical compulsória, a fim de que o poder dos dirigentes sindicais passe a depender da vontade dos associados dos sindicatos; c) criação de estímulos à prática de rodízios nos cargos de direção sindical; d) desenvolvimento de programas educacionais, para o aprimoramento de líderes sindicais (atualmente 43,3% dos dirigentes sindicais, em São Paulo não chegaram a completar o primeiro grau de escolarização). ⁽⁸⁰⁾ f) eliminação dos vínculos que prendem o sindicato ao Governo, a fim de que o primeiro possa se tornar autônomo, perseguindo interesses genuinamente sindicais.

5 — Concerto Social

Na polivalência da palavra concerto, inclui-se o sentido de convenção, ajuste, acordo, pacto, que tencionamos aqui realçar.

⁽⁷⁸⁾ Idem, p. 67.

⁽⁷⁹⁾ Ibidem, p. 36.

⁽⁸⁰⁾ Grondin, ob. cit., p. 87.

O pacto pode ser modernamente distinguido do contrato, por ser acessório deste. Contudo, no Direito Romano, distinguia-se da estipulação (contrato) por não gerar ação, ministrando somente exceção. (81) Parece que hoje, quando se fala em concerto ou pacto social, procura-se fazer emergir esse sentido romanístico da expressão, para se significar que não se trata de contrato formal provido de sanção, mas de algo mais flexível e menos vinculante.

O termo concerto ou pacto tem sido ultimamente usado para caracterizar política consensual destinada a gerar estabilidade econômica. (82) O pacto se traduz numa política porque constitui instrumento de adaptação de meios a fins (...) (la politique se présente essentiellement comme une action en vue d'un but). (83) Os fins a serem colimados são principalmente o combate à inflação e ao desemprego. Trata-se de política consensual porque se torna exequível em virtude da convergência das vontades dos parceiros sociais (empregados, empregadores e Estado).

É no sentido aqui apontado que vários pactos sociais se celebram na Europa Ocidental e em alguns países da América Latina, nos últimos dez anos.

O conteúdo deles é amplo e heterogêneo, podendo ser assim resumido: a) objetivo de combate à inflação e ao desemprego; b) medidas de ordem econômica a serem adotadas pelos pactuantes, para colimarem o referido objetivo; c) fixação de diretrizes a serem obedecidas na celebração de convenções coletivas; d) diminuição da conflitividade entre os parceiros sociais, nos diversos níveis de atuação; e) reestruturação de certos organismos sociais e institutos trabalhistas, visando a melhor adaptação deles às exigências da economia.

É difícil determinar a natureza jurídica dos pactos sociais. Contudo, algumas aproximações podem ser ensaiadas. Logo de início, cumpre registrar que os pactos não contêm soluções autoritárias, exteriorizando, ao contrário, a autonomia dos entes que dele participam.

Esse caráter consensual dos pactos traz à tona a idéia de que um Direito negociado tende a tomar o lugar do Direito imposto. (84) O Estado possuindo, como súditos, não apenas indivíduos isolados, quadro que se idealizava, até fins do século XIX e princípios do século XX, mas, também, grupos aparatosamente organizados, não se anima a impor aos últimos as regras tendentes à realização de sua política, prefere negociá-las. Com isso, opera-se, o ressurgimento da contratualidade, depois de se haver oficiado o «requiem» do contrato.

(81) Teixeira de Freitas, Augusto, Vocabulário Jurídico; Rio, Garnier, 1983, p. 296.

(82) Giugni, Gino, Concertazione Sociale e Sistema Politico in Italia, «in» Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali, Milano, nº 25, anno VII, 1985, p. 56.

(83) Batiffol, ob. cit., p. 7.

(84) Vasseur, Michel, Un Nouvel Essor du Concept Contractuel, «in» Revue Trimestrielle de Droit Civil, Paris, Siery, 1964, Tome nº 62, p. 8.

Em obras que se tornou famosa (*Les Métamorphoses*. .), Savatier, expressando a «*communis opinio doctorum*», há cerca de quarenta anos, assinalava que o contrato se achava em declínio, quase em ruína. ⁽⁸⁵⁾ Hoje, já não se pode afirmar a mesma coisa. A idéia de contrato aflora em todas as áreas: nas relações internacionais, com a disseminação dos tratados, acordos, protocolos; entre as empresas, com a formação de grupos econômicos; nas relações trabalhistas, com a voga das convenções coletivas e dos pactos sociais; nas relações administrativas, com a prática da planificação dialogada. ⁽⁸⁶⁾

O apontado contratualismo não consiste na restauração do que vicejou no século XIX e princípio do século XX, de caráter individualista e formal, e sim na emergência de um contratualismo organicista, convertido em instrumento de organização da vida social e econômica, ⁽⁸⁷⁾ do qual o pacto social constitui uma das exteriorizações mais significativas.

Inserido o pacto social na categoria do contrato, considerado «*lato sensu*» força será agora indicar os institutos com os quais guarda maior afinidade.

Em primeiro lugar, há de ser assinalado o seu parentesco com o plano, quando este possui caráter indicativo e se constrói com base no diálogo, entre os parceiros sociais. Em ambos os casos, trata-se da instrumentalização de uma política de objetivos sociais e econômicos.

Em segundo lugar, carece aproximar o pacto social da convenção coletiva do trabalho. Não há como os indentificar, porque, no primeiro, não se estipulam condições de trabalho. Contudo, como estabelece diretrizes a serem observadas na celebração de futuras convenções, imbrica-se necessariamente com ela. Tal nexa foi aliás reconhecido pelo legislador espanhol, que inseriu a previsão do acordo-marco, no capítulo do Estatuto dos Trabalhadores dedicado à negociação e às convenções coletivas de trabalho.

Tendo presente as apontadas aproximações, é mister assinalar, a seguir, que os pactos sociais tanto podem ser expressos quanto tácitos. Na Espanha, estabeleceu-se a tradição dos pactos sociais formais, enquanto, na Alemanha e na Áustria, a prática é a dos pactos informais. Na Itália, depois do Acordo Scotti, de 22 de janeiro de 1983, assinala-se clara tendência para os pactos informais. Em 1984, o conteúdo do pacto que não pôde ser celebrado, em virtude da defecção da central sindical comunista (CGIL), tornou-se objeto de Decreto-Lei, cuja validade reafirmou-se através de «referendum».

No Brasil, desde o advento da «Nova República», a idéia de pacto social tornou-se absorvente. O Governo fez várias gestões junto às

85) Savatier, R., *Les Métamorphoses Économiques et Sociales du Droit Civil d'aujourd'hui*, Paris, Dalloz, 1952, p. 20.

(86) Vasseur, ob. cit., p. 15.

(87) Idem, p. 11.

Centrais Sindicais mais representativas (CONCLAT hoje CGT E CUT) no sentido de as aliciar para a referida idéia. Muitos seminários se realizaram sobre o assunto e a imprensa escrita e falada nunca deixou de lhe reservar amplo espaço. Buscava-se a celebração de um Pacto Social como meio de debater a grave crise econômica em que se encontrava o país mergulhado e que bem se ilustrava com a inflação alçada a níveis insuportáveis (mais de 200% ao ano).

Verificada a inviabilidade de um pacto social formal, (o que se explica talvez pela imaturidade das centrais sindicais brasileiras), houve por bem o Governo inserir a matéria que dele poderia ser objeto nos moldes de um Decreto-Lei (Decreto-Lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986, seguido pelo Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986).

O conteúdo dos Decretos-Leis citados pode ser assim sintetizados: a) instituição do cruzado como novo padrão monetário; b) congelamento de preços; c) desindexação da economia; d) desinflação salarial; e) combate à conflitividade social, com o realce dado à negociação coletiva em detrimento de processos conflitivos; f) implantação da escala móvel de salários; g) reformulação do seguro-desemprego; h) alteração do regime de mercado de capitais.

Basta cotejar os itens acima discriminados com a tipologia dos Pactos Sociais, ultimamente celebrados em outros países, para ver se trata de matérias correlatadas.

Se, por outro lado, as diretrizes contidas no Decretos-Leis em causa vieram, como se espera, a contar com o consenso da população, então, parece que não constituirá demasia caracterizá-los com pactos sociais tácitos.