

IMPACTOS ESTRUTURAIS DA REFORMA TRABALHISTA DE 2017 SOBRE SINDICATOS DE TRABALHADORES NO BRASIL¹

André Gambier Campos²
Sandro Pereira Silva³

1 INTRODUÇÃO

A legislação trabalhista no Brasil, que tem na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) seu marco estruturante (Decreto-Lei nº 5.452/1953), passou recentemente por um substancial processo de mudança normativa com a instituição da Lei nº 13.467/2017, também conhecida como reforma trabalhista. Foram diversos os aspectos alterados, com efeitos difusos sobre o mercado de trabalho e sobre as relações classistas no Brasil.

Entre os objetivos declarados da reforma, encontrava-se a ampliação das possibilidades de negociação e de contratação coletiva do trabalho, bem como a modernização dos organismos responsáveis por essa contratação – os sindicatos de trabalhadores.⁴ Passados mais de cinco anos da data de sua aprovação, será que tais objetivos foram alcançados em algum grau? Quais as perspectivas foram abertas aos sindicatos: de fortalecimento ou, pelo contrário, de enfraquecimento?

Dada essa significativa mudança institucional, buscou-se, neste estudo, problematizar os aspectos relativos à representação coletiva dos trabalhadores instituídos na Lei nº 13.467/2017, que impuseram uma considerável transformação estrutural sobre as entidades sindicais brasileiras, sobretudo quanto à capacidade de financiamento.

Para responder às questões colocadas, além de uma breve contextualização histórica, procurou-se apresentar, de forma genérica, as iniciativas que compuseram tal reforma. Atribuiu-se destaque para aquelas iniciativas que alteraram, de maneira direta e imediata, a estrutura e a dinâmica dos sindicatos de trabalhadores, por exemplo, a transformação de suas fontes de custeio. Na sequência, procurou-se delinear os perfis dos sindicatos de trabalhadores no período imediatamente anterior à reforma de 2017, em termos de vínculos de associação, de estrutura de funcionamento, bem como de custeio dessa estrutura, no intuito de compreender sobre quais perfis de organizações coletivas de representação classista incidiram os desdobramentos da reforma.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt75/pf4>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: <andre.campos@ipea.gov.br>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

4. Disponível em: <<https://bit.ly/3pglm1i>>.

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A partir da década de 1930, o Estado brasileiro iniciou a construção de um sistema nacional de relações laborais (Biavaschi, 2007; Cardoso, 2010; Martins, 1989; Paoli, 1985; 1994; Rodrigues, 1979; Vianna, 1976), até então inexistente no país.⁵ Entre os diversos aspectos contidos na origem desse sistema, menciona-se os descritos a seguir.

- 1) Um mecanismo de representação coletiva de empregados (trabalhadores assalariados ou subordinados), com contratos registrados e situados nas áreas urbanas, por meio de sindicatos. Os sindicatos, por sua vez, eram controlados pelo Estado, contavam com monopólio representativo (definido administrativamente, por critérios territoriais, econômicos e profissionais) e possuíam custeio assegurado (por contribuição compulsória, paga pelos empregados).
- 2) Uma inteira ausência de mecanismos de representação coletiva de empregados interno às empresas, como as “comissões de fábrica” e organizações similares. Essencialmente, os sindicatos restringiam-se a organizar e mobilizar os trabalhadores de forma externa às empresas.
- 3) Um mecanismo de negociação com pouco espaço para construir contratos coletivos (normas autônomas) entre empregadores e empregados, devido ao extenso e detalhado papel desempenhado pelas normas heterônomas, que regulavam os contratos individuais, contidas na CLT, promulgada pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943. Um suposto-chave dessa regulação laboral foi o da hipossuficiência dos empregados diante dos empregadores, ou seja, de que os primeiros (considerados atores individuais) se encontravam em posição de “inferioridade” em relação aos segundos (considerados como atores coletivos, dados os impactos laborais de quaisquer de suas decisões). De certo modo, em vez de optar pelo fortalecimento dos sindicatos e dos contratos coletivos, a CLT optou por fortalecer os contratos individuais, com o máximo de detalhamento sobre seu conteúdo (Barros, 2006; Delgado, 2006). Isso seria uma maneira de mitigar a hipossuficiência dos empregados ao restringir a discricionariedade dos empregadores em termos de contratação, utilização, remuneração e demissão de sua força de trabalho.
- 4) Um mecanismo de acompanhamento das condições laborais internas às empresas, por meio da Inspeção do Trabalho. Esse mecanismo teve atuação bastante restrita e descontínua, bem como focada principalmente nos empregados das grandes empresas em áreas urbanas.
- 5) Um mecanismo estatal de resolução de conflitos laborais (individuais e coletivos, entre particulares e também com o Estado), com a participação de representações de empregadores e empregados. Esse mecanismo veio a se constituir como um setor especializado da justiça brasileira: a Justiça do Trabalho.
- 6) Um mecanismo estatal de transferências de recursos e de serviços sociais, oferecido essencialmente aos empregados com contratos registrados e localizados nas áreas urbanas (transferências da previdência, serviços da saúde, recursos para o transporte,

5. Antes disso, existiam no Brasil arranjos regionais de relações de trabalho, bastante distintos entre si, como pode ser visto em Barbosa (2008).

créditos para a moradia etc.). Ressalve-se que, paralelamente a esses fatores, outros mecanismos de transferências/serviços sociais se dirigiram à toda população – por exemplo, os serviços sanitários e os serviços de educação.

Nas décadas posteriores, esse sistema de relações laborais passou por muitas alterações, juntamente com a estrutura institucional do Estado nacional (Campos, 2015; Silva, 2018b). O próprio país vivenciou transformações importantes: a população aumentou e se urbanizou, a economia se industrializou e se ampliou, a política se diversificou, entre inúmeros outros aspectos. Parafrazeando Cappelletti e Garth (1996), tais mudanças não ocorreram de forma isolada, mas, sim, por meio de “ondas” sucessivas, que oscilaram entre os dois polos típicos de quaisquer sistemas de relações laborais: ora fomentando as proteções aos trabalhadores, ora favorecendo as liberdades dos empregadores.

Nessa perspectiva, Campos (2013) demonstrou que as alterações observadas no sistema brasileiro de relações laborais, originado na década de 1930, podem ser sumarizadas por pelo menos cinco ondas de mudanças. A primeira ocorreu logo no período da redemocratização política, na esteira da Constituição Federal de 1946. A segunda onda de mudanças foi registrada no período de ditadura militar (pós-1964). A terceira onda pode ser notada no período da nova redemocratização, no bojo da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A quarta onda foi identificada nos anos 1990, com a ascensão dos preceitos neoliberais e as pressões por flexibilização no arcabouço normativo trabalhista. Por fim, uma quinta onda pôde ser percebida nos anos 2000 (pós-2003), que coincidiu com uma recuperação do peso relativo do emprego assalariado no país.

Nesse ensejo, a natureza originalmente corporativa, restritiva e insuficiente do sistema legislativo trabalhista do país, se modificou ao longo das décadas, especialmente após a CF/1988 (Cardoso, 2010; Gonzalez *et al.*, 2009).⁶

A partir de 2017, o Brasil defrontou-se com um novo conjunto de proposições legislativas cujo carro-chefe foi a aprovação no Congresso Nacional e sanção presidencial da Lei nº 13.467/2017. Esta lei ficou conhecida como reforma trabalhista, em virtude do grande número de dispositivos normativos por ela estabelecidos, alterando o equilíbrio existente entre proteções dos trabalhadores e liberdades dos empregadores.⁷ A seção 3 realça alguns dos pontos principais para os objetivos deste estudo.

6. Um exemplo do sistema de relações laborais que começou a surgir após 1988 talvez seja o chamado Sistema Público de Trabalho e Renda, integrado não apenas pelo Estado, mas também pela sociedade (organismos de representação de trabalhadores e empresários). Esse sistema oferece proteção não só aos empregados com contratos registrados, mas a todos os trabalhadores (inclusive os desempregados), assegurada por mecanismos de transferência de rendimentos (como o seguro-desemprego e o abono salarial), de transferência de ativos (como o crédito produtivo) e, também, de prestação de serviços (de intermediação e de qualificação ocupacional). Após 1990, com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), essa proteção ganhou maior significância, passando a ser assegurada com recursos financeiros diversificados e expressivos (Silva, 2018b).

7. Além da Lei nº 13.467/2017 (resultado da aprovação do Projeto de Lei – PL nº 6.787/2016), outros dispositivos de destaque nesse processo foram: a Lei nº 13.429/2017; a Lei nº 13.446/2017; a Medida Provisória (MP) nº 761/2016; e o PL nº 5.278/2016.

3 A REFORMA TRABALHISTA DE 2017

De início, mencione-se que a reforma trabalhista no Brasil em 2017 (Lei nº 13.467/2017) esteve focada, basicamente, nas relações de trabalho assalariadas em empresas privadas das áreas urbanas do país.⁸ Ela apresentou como semântica justificadora uma série de objetivos concomitantes, entre os quais estão a diminuição: i) da rotatividade da ocupação; ii) da subutilização da força de trabalho (sob a forma de desemprego ou ainda sob outra forma); iii) da informalidade do trabalho; iv) dos custos relativos à criação e manutenção de empregos; e v) dos conflitos associados ao trabalho. Também vale mencionar, entre os objetivos, o aumento da produtividade do trabalho e da contratação coletiva (Carvalho, 2017; Silva, 2018a).

Para alcançar esses objetivos, foram várias as iniciativas propostas. Com o intuito de facilitar a compreensão de seu conjunto, é possível categorizar tais iniciativas nos seguintes eixos, que se referem principalmente a: i) regulação das relações individuais de trabalho; ii) regulação das relações coletivas de trabalho; e iii) instituições responsáveis por essa regulação.

Quanto às *relações individuais de trabalho*, a reforma instituiu novos formatos de contratos atípicos de emprego (ou modificou alguns já existentes). Na Lei nº 13.467/2017, destacaram-se: i) contratos com jornada parcial de trabalho; ii) contratos temporários;⁹ iii) contratos de trabalho remoto (teletrabalho); iv) contratos de trabalho intermitente; v) contratos de trabalho terceirizado;¹⁰ e vi) contratos de trabalho hipersuficiente. Por fim, previu-se uma nova modalidade de extinção dos contratos de trabalho, por meio de acordo entre empregados e empresas.

Quanto às *relações coletivas de trabalho*, a reforma alentou a possibilidade de negociação entre sindicatos e empresas (ou entre sindicatos de empregados e sindicatos de empregadores), com prevalência sobre a legislação laboral,¹¹ no que se refere aos aspectos concernentes à duração e remuneração do trabalho; além de outros aspectos, tais como possibilidade de negociar a realização de trabalho remoto, adesão ao Programa Seguro Emprego (PSE),¹² implantação de planos de cargos e salários, criação de representação de empregados no local de trabalho, entre outros.

8. Embora focada no mercado de trabalho urbano, a Lei nº 13.467/2017 também repercutiu no meio rural, como demonstram Valadares, Galiza e Oliveira (2017).

9. Mencione-se que a Lei nº 13.429/2017, aprovada pouco antes da Lei nº 13.467/2017, dispôs diferentemente sobre os contratos temporários, definindo que eles podem ser utilizados em novas circunstâncias (como a “demanda complementar de serviços”), tanto nas “atividades-meio” quanto nas “atividades-fim” das empresas contratantes, com novos limites de duração (180 dias renováveis) e com responsabilidade apenas subsidiária destas mesmas empresas (sendo que as interpostas são mantidas).

10. Considerando que o trabalho temporário é uma das modalidades possíveis de terceirização do trabalho assalariado (conforme dispõe a Lei nº 6.019/1974), mencione-se que a Lei nº 13.429/2017 (citada anteriormente) versa sobre os contratos temporários, estabelecendo que eles podem ocorrer tanto nas “atividades-meio” quanto nas “atividades-fim” das empresas contratantes, com responsabilidade apenas subsidiária destas últimas. Mas essa regulação da terceirização, trazida pela Lei nº 13.429/2017, refere-se somente àquela que se dá mediante o trabalho temporário.

11. A Lei nº 13.467/2017 define que, sempre que houver regulações provenientes de acordos coletivos de trabalho (ACTs) e convenções coletivas de trabalho (CCTs), haverá prevalência dos primeiros em relação às segundas.

12. Instituído via Lei nº 13.456/2017. Trata-se de uma versão ampliada (e com critérios de acesso mais flexíveis) do Programa de Proteção ao Emprego (PPE).

Por fim, quanto às *instituições responsáveis por essa regulação*, a reforma trouxe modificações no sistema de Inspeção do Trabalho, na Justiça do Trabalho e nas representações coletivas. Entre as medidas tomadas, a denominada “contribuição sindical” de empregados e empregadores, que custeava boa parte de suas representações coletivas, deixou de ter seu desconto compulsório, passando a depender de autorização prévia, expressa e individual das partes. Ademais, surgiram novas possibilidades de representações nos locais de trabalho (regulamentação do art. 11 da CF/1988), para empresas com mais de duzentos empregados (com escalonamento do número de representantes de acordo com o porte das empresas), com a previsão de independência dessas representações em relação aos empregadores e, também, aos sindicatos de empregados.

Em resumo, considerando os eixos descritos anteriormente, a reforma do sistema de relações laborais em 2017 foi extensa e, ao mesmo tempo, profunda. Alterou princípios gerais organizadores desse sistema, assim como diversas de suas regras específicas, referentes às relações individuais e coletivas de trabalho assalariado, bem como às políticas e instituições envolvidas com esse tipo de trabalho. Ademais, enquanto proposta do poder Executivo, aprovada pelo Legislativo em lapso de tempo bastante reduzido, a reforma de 2017 deixou muitas dúvidas sobre as discussões que deveriam ser realizadas previamente com os atores coletivos, tanto de empregados quanto de empregadores.

4 QUESTÕES HISTÓRICAS SOBRE SINDICATOS NO BRASIL

4.1 Estrutura sindical

A estrutura dos sindicatos de trabalhadores no momento anterior à reforma de 2017 apontava para questões relevantes a serem consideradas que tendiam a dificultar o seu fortalecimento.¹³ De acordo com as informações do Cadastro Nacional de Entidades Sindicais (CNES), do antigo Ministério do Trabalho (MTb), havia 10.817 sindicatos de trabalhadores reconhecidos no país no ano de 2015,¹⁴ e a análise do seu perfil já indicava alguns dos problemas por eles enfrentados.

Primeiramente, a maioria dos sindicatos possuía uma base territorial de organização e atuação bastante restrita: 50,1% deles eram estritamente municipais, ao passo que outros 30,3% contavam com uma base intermunicipal (gráfico 1). Em outros termos, 80,4% dos sindicatos existentes estavam focados em realidades locais, o que, provavelmente, não contribuía para o fortalecimento das mobilizações e das contratações coletivas.

Em segundo lugar, os sindicatos contavam, em média, com somente 9,6 mil trabalhadores em sua base, sendo que, desse montante, 1,8 mil eram efetivamente sindicalizados (gráfico 2).

13. A discussão realizada nesta subseção e na próxima já foi realizada, ao menos em parte, em Campos, Aguiar e Andrade (2020).

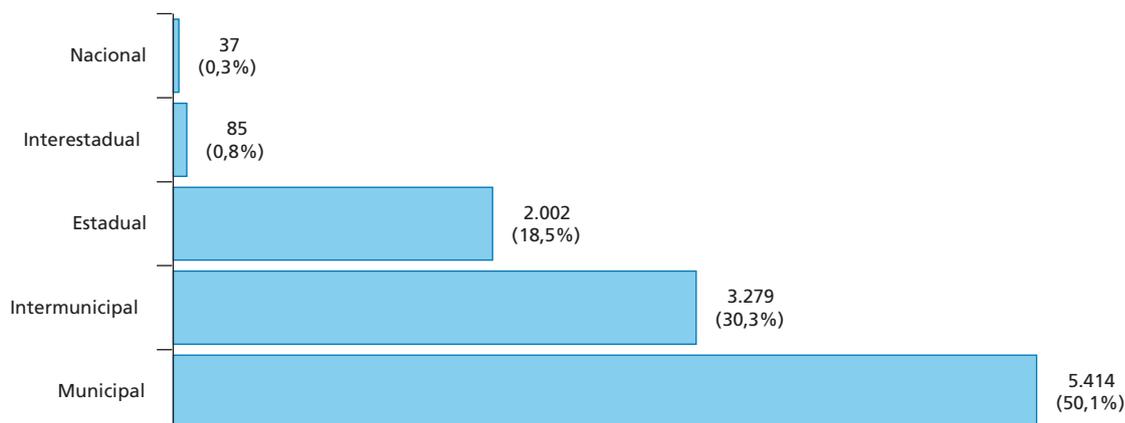
14. Está se falando apenas em sindicatos de trabalhadores, sem considerar federações, confederações e centrais (e sem considerar também quaisquer entidades de empregadores). Este foco em sindicatos de trabalhadores deve-se ao fato de que, historicamente, estes são os principais responsáveis (de direito e de fato) pela mobilização de trabalhadores (por meio de greves, por exemplo), bem como pela contratação coletiva que favorece estes últimos (mediante acordos coletivos, convenções coletivas etc.). A este respeito, ver, por exemplo, Comin (1994).

Ou seja, além dos sindicatos em geral possuírem uma base territorial restrita, eles apresentavam também uma base social aparentemente limitada.

Em terceiro lugar, a maioria dos sindicatos possuía uma estrutura administrativa bastante acanhada. Segundo os dados do CNES e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), ambas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), 27,5% deles não contavam com funcionários regulares para cuidar das atribuições cotidianas de mobilização e contratação coletiva, e outros 47,7% contavam somente com até quatro funcionários para levar adiante essas atividades (gráfico 3).¹⁵ Logo, 75,2% dos sindicatos de trabalhadores contavam com uma estrutura administrativa diminuta, o que certamente compromete sua capacidade de ação.¹⁶

É de se supor, então, que apenas os maiores sindicatos possuíam estrutura adequada para o fortalecimento de movimentos em prol dos trabalhadores, por exemplo, aqueles com dez funcionários ou mais – que, conforme as informações do gráfico 4, possuíam em média 30,4 funcionários. É principalmente nesses sindicatos (que representavam somente 11,9% do total de 10.817 sindicatos ativos no país) que a subseção 4.2 vai focar, em uma análise dos mecanismos de custeio prevalentes antes da reforma trabalhista.

GRÁFICO 1

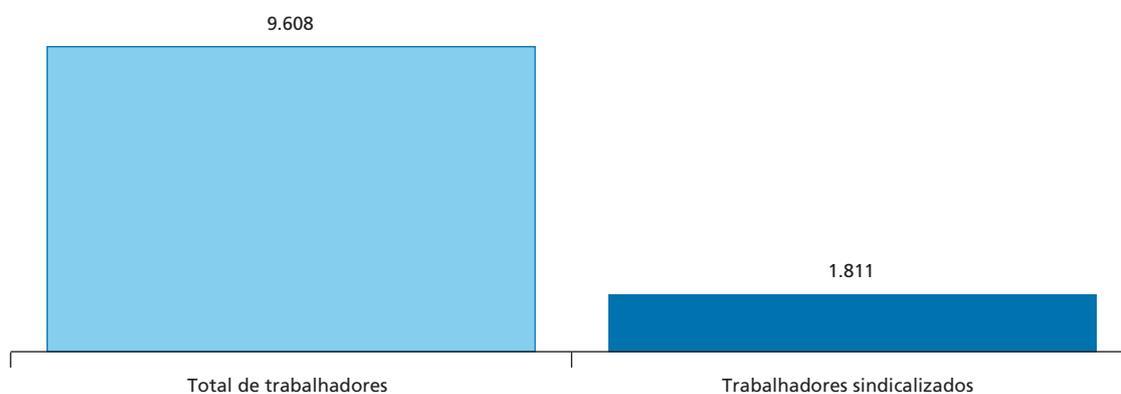
Distribuição dos sindicatos por base territorial

Fonte: Microdados do CNES 2015.

15. Foi realizado um detalhamento das informações a respeito desses 27,5% de sindicatos que não contavam com quaisquer funcionários para dar conta de suas atribuições cotidianas. O objetivo era verificar se essa ausência de funcionários era um fenômeno sazonal (ocorria apenas no final do ano – em 31 de dezembro) ou se, pelo contrário, era algo permanente. Verificou-se que 92,1% desses sindicatos declaravam a chamada Rais-Negativa, de maneira que a ausência de funcionários era algo permanente nessas instituições.

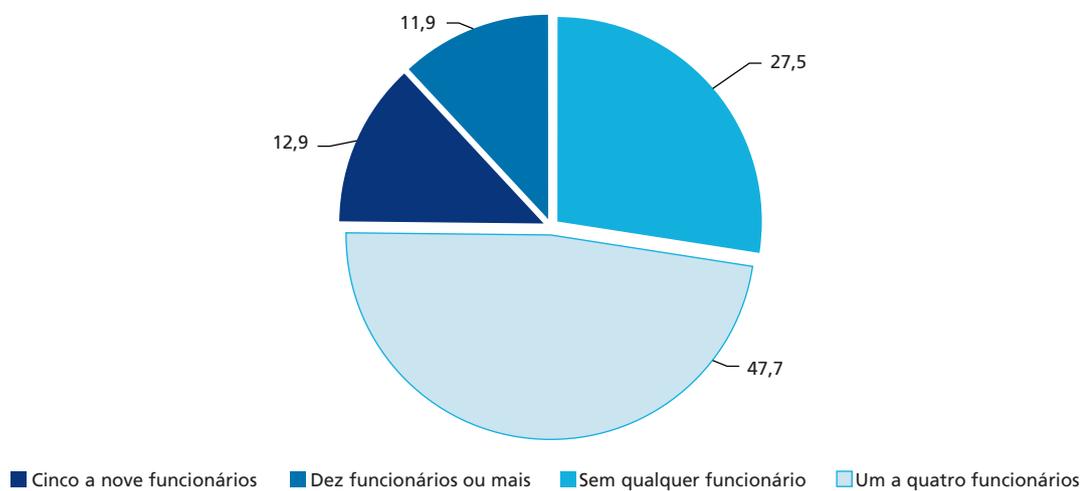
16. Sobre as razões históricas da fragmentação, limitação, enfim, pulverização das bases sindicais no Brasil, ver Filgueiras (2008).

GRÁFICO 2
Número médio de trabalhadores por sindicato



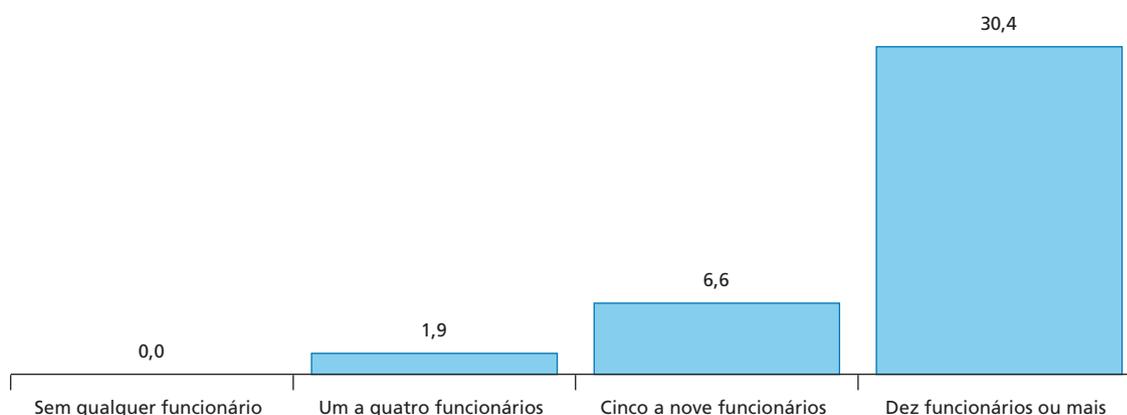
Fontes: Microdados do CNES 2015 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2015, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

GRÁFICO 3
Distribuição dos sindicatos por porte
(Em %)



Fontes: Microdados do CNES 2015 e da Rais 2015.

GRÁFICO 4
Média do número de funcionários, por porte dos sindicatos



Fontes: Microdados do CNES 2015 e da Rais 2015.

Obs.: Total de empregados no Brasil em 31 dez. 2015: 47,2 mil.

4.2 Custeio da estrutura sindical

A despeito dos problemas estruturais descritos anteriormente, os sindicatos de trabalhadores em atividade no Brasil contavam com um mecanismo de custeio diversificado e relativamente estável antes da reforma de 2017, cujas fontes principais estão a seguir descritas.

- 1) Contribuição sindical (contribuição de custeio da organização e da mobilização coletiva, prevista na CLT, paga por todos os trabalhadores).¹⁷
- 2) Contribuição confederativa (contribuição de custeio da organização e da mobilização coletiva, prevista na CF/1988, paga somente pelos trabalhadores afiliados e parcialmente dirigida aos sindicatos).¹⁸
- 3) Contribuição negocial/assistencial (contrapartida paga por todos os trabalhadores, por conta dos serviços de negociação e contratação coletiva efetuados pelos sindicatos – negociação de incremento salarial, de melhoria de condições de trabalho etc.).
- 4) Taxa de serviços (contrapartida paga aos sindicatos, por conta da prestação de serviços diversos – assistência jurídica, serviço social etc. –, pelos trabalhadores que efetivamente usufruem desses serviços).
- 5) Taxa associativa (valor pago aos sindicatos apenas pelos trabalhadores efetivamente afiliados, pelo mero ato de associação).¹⁹

17. O montante total arrecadado anualmente via contribuição sindical é distribuída na seguinte proporcionalidade: 60% para o respectivo sindicato; 15% para a federação sindical corresponde; 10% para a central sindical; 5% para a confederação correspondente; e 10% para a Conta Especial Emprego e Salário, que consiste em uma das fontes de receitas do FAT.

18. O pagamento da contribuição confederativa apenas por trabalhadores afiliados a sindicatos foi definido na Súmula nº 666/2003 do Supremo Tribunal Federal – STF (posteriormente convertida na Súmula Vinculante nº 40 deste mesmo tribunal).

19. Note-se que, em 2019, o governo federal chegou a editar a MP nº 873/2019, alterando a regulamentação dessas fontes de custeio dos sindicatos de trabalhadores (e dificultando o custeio dos sindicatos por essas fontes). Mas tal medida acabou não sendo aprovada pelo Congresso Nacional.

Em termos de valores arrecadados, pode-se dizer que a contribuição sindical e a negocial/assistencial eram, historicamente, as mais vultuosas (Cardoso, 1999).

No que se refere à contribuição sindical, a tabela 1 traz as informações que constam do Cadastro de Arrecadação de Contribuição Sindical (Cacs), do MTE. Nota-se que o conjunto dos sindicatos de trabalhadores contou com um total de R\$ 1,28 bilhão para custear sua organização e mobilização no ano de 2015, em valores correntes.²⁰ Os maiores sindicatos – aqueles com dez funcionários ou mais, correspondentes a 11,9% do total – concentraram em suas mãos 62,9% desse valor (ou R\$ 807,60 milhões).

TABELA 1
Contribuição sindical: soma dos reais arrecadados, por porte do sindicato (2015)

	Soma dos valores arrecadados (R\$) ¹	Soma dos valores arrecadados (%)
Sem qualquer funcionário	39.288.894,69	3,1
De um a quatro funcionários	229.859.450,74	17,9
De cinco a nove funcionários	206.839.001,00	16,1
Dez funcionários ou mais	807.598.398,34	62,9
Total	1.283.585.744,77	100,0

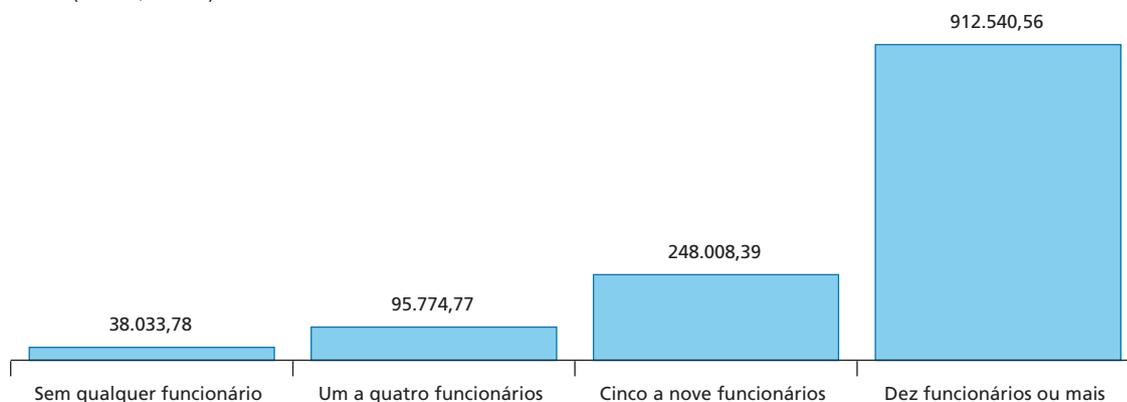
Fontes: Microdados do CNES 2015 e do Cacs 2015.

Nota: ¹ Valores de julho de 2015.

Em termos médios, o gráfico 5 mostra que esses maiores sindicatos de trabalhadores contaram com R\$ 912,54 mil para financiar sua estrutura organizativa e mobilizatória em 2015. Em termos de recursos financeiros, cabe então um questionamento se isso representou muito ou pouco para essas entidades. O gráfico 6 traz informações que permitem formular uma resposta a essa indagação. Ao comparar os recursos arrecadados por meio da contribuição sindical e os custos de manutenção das respectivas estruturas administrativas (estrutura de pessoal), nota-se que os maiores sindicatos não conseguiam cobrir integralmente esses custos exclusivamente com a contribuição sindical – apenas 25,4% dessas maiores entidades conseguiam fazer isso. Em outros termos, é possível inferir que os maiores sindicatos, muito provavelmente, contavam com outras fontes de custeio para assegurar sua organização e mobilização, entre as quais destacava-se a contribuição negocial/assistencial.

20. Não se incluem aí os valores de contribuição sindical dirigidos a federações, confederações e centrais sindicais (tampouco os valores dirigidos à denominada Conta de Emprego e Salário, do MTb).

GRÁFICO 5

Contribuição sindical: média dos reais arrecadados em 2015, por porte do sindicato(Em R\$ 1 mil)¹

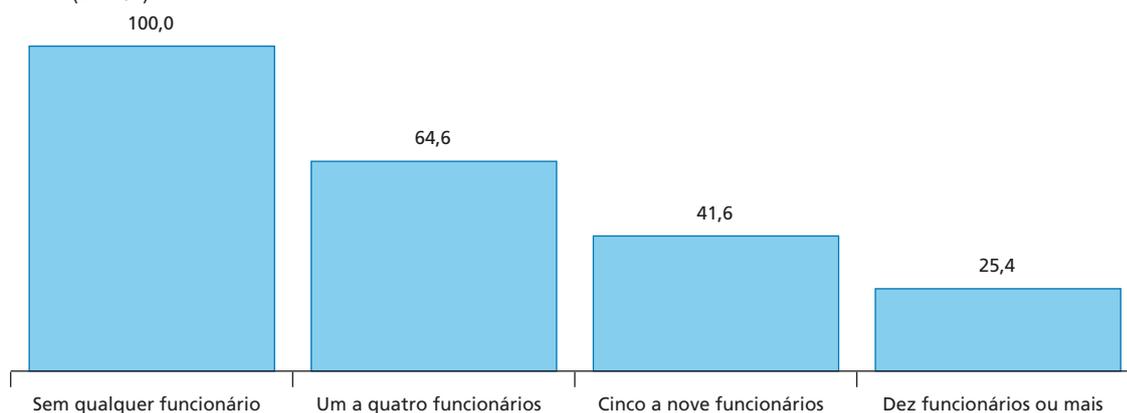
Fontes: Microdados do CNES 2015 e do Cacs 2015.

Nota: ¹ Valores de julho de 2015.

GRÁFICO 6

Se a contribuição sindical pagava os custos do sindicato com seus funcionários, por porte do sindicato: resposta sim (2015)

(Em %)



Fontes: Microdados do CNES 2015, do Cacs 2015 e da Rais 2015.

Utilizando uma metodologia de cálculo baseada no suplemento da PNAD, do IBGE, e no Sistema de Negociações Coletivas de Trabalho (Sistema Mediador), do MTE, estima-se que, no ano de 2015, o conjunto dos sindicatos de trabalhadores arrecadou R\$ 510,26 milhões a título de contribuição negocial/assistencial (em reais de setembro de 2015), como demonstra a tabela 2.²¹ É factível supor que a maior parte desse valor foi dirigido aos maiores sindicatos, uma vez que essas entidades sempre dispuseram de mais condições de promover mobilizações e efetuar negociações coletivas (Cardoso, 2013). Logo, é possível supor que a insuficiência de

21. O método de construção de estimativas de contribuição negocial/assistencial arrecadada pelos sindicatos de trabalhadores é apresentado em Campos, Aguiar e Andrade (2020).

recursos para arcar com os custos da estrutura apenas com a contribuição sindical, que atingia 74,6% desses maiores sindicatos, tendeu a ser coberta, em boa medida, com a contribuição negocial/assistencial.

TABELA 2
Contribuição sindical e contribuição negocial-assistencial: reais arrecadados em 2015

	R\$
Contribuição sindical (R\$ de julho de 2015)	1.283.585.744,77
Contribuição negocial-assistencial (R\$ de setembro de 2015)	510.262.924,05
Contribuição negocial-assistencial/contribuição sindical (%) ¹	39,8

Fontes: Para contribuição sindical, microdados do CNES 2015 e do Cacs 2015; e, para contribuição negocial-assistencial, microdados do Sistema Mediador (2015-2017) e da PNAD 2015.

Nota: ¹ Mencione-se que, em termos de Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), índice geral, do IBGE, a diferença de valores reais entre reais de julho de 2015 e reais de setembro de 2015 é de apenas 1,39%.

Por fim, é importante fazer uma espécie de “ressalva” às informações anteriormente apresentadas quanto ao modo de sua leitura e de seu entendimento. Em que pesem os problemas da organização sindical (constatados, por exemplo, por meio das bases territoriais restritas, das bases sociais limitadas e das deficiências estruturais), uma parcela dos sindicatos de trabalhadores apresentou grande dinamismo em sua atuação, especialmente entre os anos 2004 e 2014, quando a economia e o mercado laboral cresceram aceleradamente no Brasil.²² Tais entidades conseguiram realizar inúmeras atividades, como a promoção de greves e negociações coletivas que apresentaram resultados muito positivos para os trabalhadores, conforme demonstram as evidências apresentadas por Cardoso (2013), Dieese (2012), Krein, Santos e Nunes (2012).

Por sua vez, o que nem sempre fica evidente nessa literatura é que esse dinamismo entre os anos de 2004 e 2014 foi provavelmente alavancado pelos maiores sindicatos, isto é, aqueles com bases territoriais e sociais ampliadas, bem como com estruturas mais robustas (representados, na análise anterior, por aqueles com dez funcionários ou mais – que são 11,9% dos 10.817 sindicatos de trabalhadores do país).

5 A CRISE DOS SINDICATOS APÓS A REFORMA DE 2017

Como visto anteriormente, os sindicatos de trabalhadores, fundamentais para a efetivação de qualquer negociação e contratação coletiva, contavam com problemas históricos em sua estrutura para levar adiante as atividades de organização e mobilização. Entre os fatores de possível explicação para tais problemas estavam, por exemplo: i) a forma de seu custeio, calcada principalmente na contribuição compulsória de trabalhadores (a contribuição sindical); ii) o modo de sua organização, com unicidade e exclusividade de representação no território, no setor econômico e na categoria profissional; e iii) a atribuição do monopólio da negociação e da contratação coletiva aos sindicatos – e não a entes mais amplos, como federações, confede-

22. Sobre o desenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro nesse período, ver Oliveira e Silva (2018).

rações e centrais sindicais (Campos e Silva, 2023; Cardoso, 1999; Comin, 1994; Filgueiras, 2008; Ladosky, 2009).

Nesse contexto, a reforma de 2017 trouxe soluções para tais problemas? Ao que tudo indica, a resposta é negativa. Primeiro, por se tratar de mera norma ordinária (e não de norma constitucional), a Lei nº 13.467/2017 não previu alterações na unicidade/exclusividade de representação dos sindicatos no território, no setor econômico e na categoria profissional, definida na CF/1988 (art. 8º, inciso II). Isso representou uma limitação para a superação de alguns dos problemas sindicais descritos.

Em segundo lugar, mencione-se que a Lei nº 13.467/2017 previu a transformação da contribuição compulsória de trabalhadores em facultativa (dependente de autorização prévia, expressa e individual), reduzindo de maneira drástica a sua relevância como fonte de custeio da estrutura sindical. Contudo, ao mesmo tempo, essa lei não previu qualquer fonte de custeio alternativa (como poderia ser a contribuição negocial/assistencial, devidamente aprimorada e ampliada).^{23, 24} Mesmo para os sindicatos de maior porte (que deveriam ser valorizados pela reforma, pois seriam justamente aqueles com mais condições de levar adiante a negociação e a contratação coletiva), essa ausência de fonte de custeio alternativa, devidamente aprimorada e ampliada, deve ter sido impactante. Afinal, mesmo com a contribuição sindical – R\$ 807,60 milhões ao ano (tabela 1) –, esses sindicatos já tinham dificuldades para suprir suas necessidades de custeio, fato que deve ter se acentuado, na medida em que contam apenas com a contribuição negocial/assistencial, no formato existente – R\$ 510,26 milhões ao ano (tabela 2).

Enfim, de maneira abrupta, sem contrapartidas e sem propostas alternativas, a reforma de 2017 alterou diversos aspectos da organização sindical no país, em especial o mecanismo de custeio, que contava historicamente com a denominada *contribuição sindical*. Tal mecanismo, vale ressaltar, nunca representou a totalidade do custeio dos sindicatos de trabalhadores, sobretudo dos maiores e mais estruturados, que contavam também com as contribuições negocial, assistencial, associativa e confederativa. Porém, constituía um recurso bastante relevante que praticamente desapareceu com a reforma trabalhista, ao determinar que seu desconto passasse por uma série de restrições – por exemplo, a autorização prévia, expressa e individual dos trabalhadores.

Acrescente-se apenas que as informações mais recentes demonstram, em meio ao conjunto de sindicatos de trabalhadores, impactos severos da alteração no mecanismo de custeio sobre sua organização e, conseqüentemente, sobre sua possibilidade de atuação. Com a retração de mais de 90% no volume de recursos disponíveis,²⁵ várias estruturas sindicais tiveram que ser eliminadas, assim como diversos serviços deixaram de ser prestados – inclusive os mais básicos,

23. Recorde-se que, há vários anos, já tramitavam no Congresso Nacional diversas propostas de regulação de fontes alternativas de custeio dos sindicatos de trabalhadores – como, por exemplo, o PL nº 6.708/2009.

24. Acrescente-se que a MP nº 873/2019 (Brasil, 2019) ainda procurou dificultar o custeio dos sindicatos de trabalhadores por fontes como a contribuição negocial/assistencial, a taxa de serviço e a taxa associativa. Essa medida acabou não sendo aprovada no Congresso Nacional.

25. Ver, por exemplo, as informações disponíveis em: <<https://bit.ly/42n1Jms>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

como os de representação laboral e negociação coletiva. Um indicador da crise que atingiu os sindicatos de trabalhadores no período pós-reforma é a contração de seus quadros de profissionais, responsáveis por prestar os serviços mencionados, que, conforme visto anteriormente, já eram reduzidos e concentrados nos sindicatos de maior porte. Esse quadro caiu de 72,0 mil no final de 2016 (momento pré-reforma) para 48,2 mil no final do ano de 2020, conforme descrito na tabela 3. Ou seja, no período iniciado um ano antes da mudança normativa até completar três anos de sua vigência, o quadro de funcionários regulares mantidos pelos sindicatos de trabalhadores brasileiros diminuiu em cerca de um terço do total inicial.

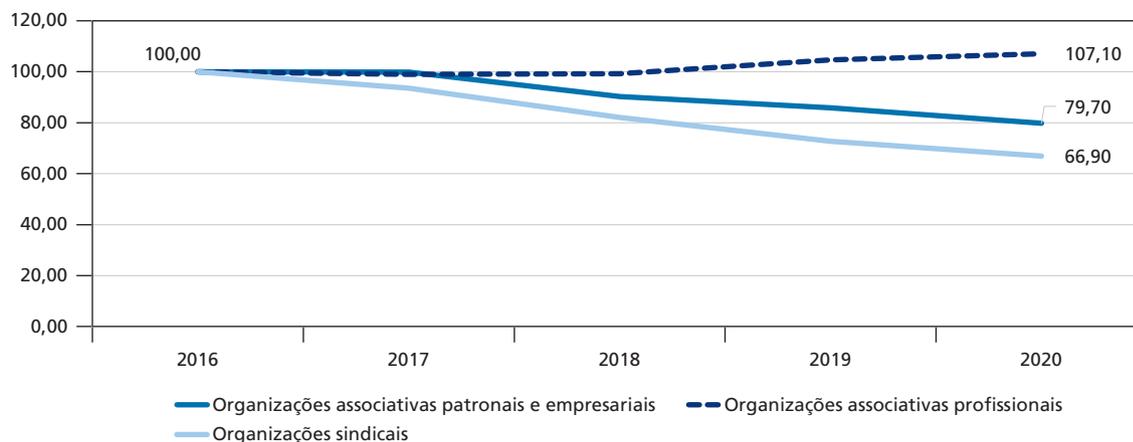
TABELA 3
Total de trabalhadores vinculados a organizações de representação coletiva – Brasil (2016-2020)

Número	2016	2017	2018	2019	2020
Organizações associativas patronais e empresariais	31.805	31.756	28.692	27.303	25.357
Organizações associativas profissionais	25.755	25.478	25.543	26.961	27.576
Organizações sindicais	71.981	67.295	59.070	52.323	48.155
Total	129.541	124.529	113.305	106.587	101.088
Proporção (%)	2016	2017	2018	2019	2020
Organizações associativas patronais e empresariais	24,6	25,5	25,3	25,6	25,1
Organizações associativas profissionais	19,9	20,5	22,5	25,3	27,3
Organizações sindicais	55,6	54,0	52,1	49,1	47,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2016 = 100,0	2016	2017	2018	2019	2020
Organizações associativas patronais e empresariais	100,0	99,8	90,2	85,8	79,7
Organizações associativas profissionais	100,0	98,9	99,2	104,7	107,1
Organizações sindicais	100,0	93,5	82,1	72,7	66,9
Total	100,0	96,1	87,5	82,3	78,0

Fonte: Microdados da Rais de 2016 a 2020.

Note-se, porém, que essa retração dos quadros de profissionais (aproximadamente 33,1% no caso dos sindicatos de trabalhadores) não se repetiu em outras formas de organização coletiva. No caso das organizações patronais (sindicatos empresariais), no mesmo período, a retração foi de 20,3%. Por sua vez, no caso das associações profissionais (ou de “classe” – como de engenheiros, médicos, advogados etc.), houve expansão dos quadros profissionais correspondente a 7,1%. Essas variações são ilustradas no gráfico 7.

GRÁFICO 7
**Total de trabalhadores vinculados a organizações de representação coletiva – Brasil
 (2016-2020)**



Fonte: Microdados das Rais de 2016 a 2020.

Obs.: 2016 = 100,0.

Vale dizer que, historicamente, organizações patronais e associações profissionais/classistas sempre tiveram outras fontes de custeio, que não a chamada *contribuição sindical*, o que lhes permitiu uma resistência maior quando de sua quase supressão pela reforma trabalhista de 2017. Conseqüentemente, tais entidades foram menos afetadas quanto à capacidade de custeio de suas estruturas operacionais em relação aos sindicatos de trabalhadores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se o propósito deste estudo foi discutir que tipo de perspectivas se abriram aos sindicatos de trabalhadores pela reforma trabalhista de 2017, pode-se afirmar que as evidências indicam um contexto bastante preocupante, com o enfraquecimento da capacidade de organização e mobilização dessas instituições.

Como foi possível demonstrar, ainda que de forma muito panorâmica sobre a estrutura dessas entidades no Brasil, a mudança institucional implementada pela Lei nº 13.467/2017 impactou essencialmente os sindicatos de trabalhadores nesses primeiros anos de vigência. Por sua vez, outras formas de organização coletiva, como os sindicatos empresariais e as associações de “classe” (de engenheiros, médicos, advogados e assim por diante), foram relativamente preservadas.

Os sindicatos de trabalhadores foram os que mais tiveram estruturas afetadas, o que afeta diretamente sua capacidade de prestação de serviços essenciais às suas respectivas bases sociais, como no caso dos serviços de mobilização laboral e contratação coletiva. Por si só, talvez isso diga algo a respeito dos interesses corporativos que estiveram associados à aprovação dessa reforma, da forma como foi concebida.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, A. de F. (Org.). **A formação do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2008.
- BARROS, A. M. de. (Org.). **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr Editora, 2006.
- BLAVASCHI, M. B. (Org.). **O direito do trabalho no Brasil, 1930-1942**: a construção do sujeito de direitos trabalhistas. São Paulo: LTr Editora, 2007.
- CAMPOS, A. G. Setenta anos da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). *In*: KREIN, J. *et al.* (Org.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 73-86.
- _____. **Breve histórico das mudanças na regulação do trabalho no Brasil**. Brasília: Ipea, jan. 2015. (Texto para Discussão, n. 2024).
- CAMPOS, A. G.; AGUIAR, E. A. de; ANDRADE, P. T. de. Os sindicatos de trabalhadores após a reforma trabalhista: quais as perspectivas para o futuro. *In*: MACAMBIRA, J. *et al.* (Org.). **Desmonte do Estado e das políticas públicas**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2020. p. 199-234.
- CAMPOS, A. G.; SILVA, S. P. **Filiação sindical de trabalhadores no Brasil (2012-2019)**: contexto institucional e fatores determinantes. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para discussão). No prelo.
- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. (Ed.). **El acceso a la justicia**: la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura, 1996.
- CARDOSO, A. M. (Org.). **Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal**: a Era Vargas Acabou? Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- _____. (Org.). **A construção da sociedade do trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- _____. Para onde foram os sindicatos? *In*: KREIN, J. *et al.* (Org.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 123-137.
- CARVALHO, S. S. de. Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, p. 81-94, out. 2017.
- COMIN, A. A experiência de organização das centrais sindicais no Brasil. *In*: OLIVEIRA, M. (Org.). **O mundo do trabalho: crise e mudanças no final do século XX**. São Paulo: Scritta, 1994. p. 359-401.
- DELGADO, M. G. (Org.). **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr Editora, 2006.
- DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. As negociações coletivas na década de 2000. *In*: DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: Dieese, 2012. p. 291-310.
- FILGUEIRAS, V. A. **Explicando a desunião**: a pulverização sindical no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988. 2008. 175 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

GONZALEZ, R. *et al.* Regulação das relações de trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituente. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 17, p. 85-151, 2009.

KREIN, J. D.; SANTOS, A. L. dos; NUNES, B. T. **Trabalho no governo Lula: avanços e contradições**. Campinas: Ed. Unicamp, fev. 2012. (Texto para Discussão, n. 201).

LADOSKY, M. H. G. **A CUT no governo Lula: da defesa da “liberdade e autonomia” à reforma sindical inconclusa**. 2009. 318 f. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARTINS, H. H. T. de S. (Org.). **O Estado e a burocratização do sindicato no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1989.

OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. Regulação e dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição golpeada: 1988-2018**. São Paulo: Perseu Abramo, 2018.

PAOLI, M. C. **Trabalho e conflito na era do Estado: direitos sociais, cidadania e leis do trabalho no Brasil: 1930-1950**. Londres: London University, 1985.

_____. Os direitos do trabalho e sua justiça: em busca das referências democráticas. **Revista USP**, n. 21, p. 100-115, 1994.

RODRIGUES, J. A. (Org.). **Sindicato e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1979.

SILVA, S. P. A estratégia argumentativa da reforma trabalhista no Brasil à luz de dados internacionais. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 64, p. 99-110, 2018a.

_____. **Financiamento das Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Brasília: Ipea, dez. 2018b. (Texto para Discussão, n. 2437).

VALADARES, A. A.; GALIZA, M.; OLIVEIRA, T. A reforma trabalhista e o trabalho no campo. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, p. 94-106, out. 2017.

VIANNA, L. W. (Org.). **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.