

SIMONE DINIZ

AS PROPOSTAS DE LEGISLAÇÃO TRABALHISTA E SINDICAL E O
PROCESSO LEGISLATIVO NO PÓS-CONSTITUINTE:

1989/1993

Dissertação de Mestrado
apresentada ao Departamento de
Sociologia do Instituto de Filosofia
e Ciências Humanas da
Universidade Estadual de
Campinas, sob a orientação da Profª
Dra. Walquíria G.D. Leão Rêgo.

Este exemplar corresponde à
redação final da dissertação
defendida e aprovada pela Comissão
Julgadora em 24/11/98

Argelina Cheibub Figueiredo
Profª. Dra. Argelina Cheibub Figueiredo

Josué Pereira da Silva
Prof. Dr. Josué Pereira da Silva

Walquíria Gertrudes Domingues Leão Rêgo - Orientadora
Profª. Dra. Walquíria Gertrudes Domingues Leão Rêgo - Orientadora

Novembro/1998

D615p

36356/BC

UNIDADE	BC
N.º CHAMADA:	
V.	Ex.
TOMBO	BC/36356
PROC.	229/99
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	29/01/99
N.º CPD	

CM-00120538-0

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

Diniz, Simone
D 615 p **As propostas de legislação trabalhista e sindical e o processo legislativo no pós-constituente: 1989/1993 / Simone Diniz . . .**
Campinas, SP: [s.n.], 1998.

Orientador: Walquíria G.D. Leão Rêgo.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Processo decisório. 2. Legislação trabalhista. 3. Poder legislativo. I. Rêgo, Walquíria G. Domingues Rêgo.
II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

ÍNDICE

Introdução	01
<i>Modus Operandi</i> das Decisões Políticas.....	07
O Poder Legislativo.....	09
Colocação do Problema	14
Capítulo 1 - Novos Atores, Novas Demandas	20
As Reivindicações dos Trabalhadores nas	24
Negociações Coletivas	
Cláusulas não Acordadas.....	33
Capítulo 2 - A Comissão de Trabalho e sua Composição.....	42
Capítulo 3 - Propostas de Legislação Trabalhista	53
e Sindical no Pós-Constituinte	
Propostas de Legislação Sindical	66
Apresentadas pelo Legislativo	
A Agenda do Executivo.....	68
Capítulo 4 - A CTASP e o Processo Legislativo	73
A Atividade Legislativa na CTASP	80
Os Projetos do Executivo na CTASP.....	83
Conclusão	89
Bibliografia.....	91

AGRADECIMENTOS

As diretrizes iniciais deste trabalho provieram do CEBRAP, a partir da minha inserção no projeto “Terra Incógnita – Funcionamento e Perspectivas do Congresso Nacional”, coordenado pelos Professores Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi. Sua orientação específica se deve à Professora Walquíria Gertrudes Leão Rêgo. A ela sou grata pelo acompanhamento e pelos ajustes sugeridos ao longo deste caminho.

Todo trabalho de pesquisa envolve cooperação e muitas vezes uma boa dose de companheirismo da família, dos amigos, enfim de todos aqueles que direta ou indiretamente contribuem para a realização do trabalho.

Longe de ser mera formalidade, gostaria de deixar registrada minha gratidão a Alvaro Comin, Argelina Figueiredo, Fernando Limongi e Sandra Gomes pelas sugestões e comentários que fizeram à primeira versão deste trabalho.

A Augusto César Correia, funcionário do Serviço de Controle de Informação do Senado Federal, que forneceu o material necessário para montagem do banco de dados; aliás, sem a sua boa vontade esta pesquisa não teria sequer se iniciado.

Ao Professor Josué Pereira da Silva, pelos comentários quando da realização do exame de qualificação, e ao CNPQ, pela concessão da bolsa de estudo.

Aos amigos Adriana Lopes e Eliel Machado, pelo apoio e encorajamento. Um agradecimento especial ao Hetel, pelo seu carinho e companheirismo, e ao pequeno Gustavo, que deixou de ter alguns momentos de mimo e atenção.

Introdução

A legislação trabalhista e sindical e, num sentido mais amplo, toda a legislação social do país surgiram ou sofreram maiores mudanças em períodos regidos por governos autoritários, por meio de atos do Executivo ou de agências a ele vinculadas, como o Ministério do Trabalho (Santos, 1979). Embora não haja nenhum estudo sistemático da participação do Legislativo na formulação dessa legislação, há indicações de que até 1930 era deste Poder que partia a maioria das iniciativas propositivas (Ferrante, 1978: 140; Santos, 1979; Vianna, 1976). Nesse período, o Legislativo, ou pelo menos parte dele, sensível às reivindicações operárias, por inúmeras vezes tentou regulamentar preceitos básicos do processo de acumulação. A maioria das propostas de leis apresentadas não chegou a ser aprovada, e quando o foi transformou-se em “letra morta”, sem nenhuma aplicabilidade prática. São exemplos dessas iniciativas os projetos de lei sobre acidentes de trabalho, de autoria dos deputados Medeiros e Albuquerque, em 1904, e Gracho Cardoso e Wenceslau Escobar, em 1908; o do deputado Nicanor Nascimento, em 1911, estabelecendo jornada de 12 horas aos trabalhadores do comércio, proibindo o trabalho aos domingos e feriados de menores de 10 anos e o trabalho noturno aos menores de 18 anos; o projeto dos deputados Figueiredo Rocha e Rogério Miranda, estabelecendo jornada de 8 horas, em 1912; o de Maximiliano de Figueiredo, em 1915, e o de Maurício de Lacerda, em 1917, propondo a criação de um código de trabalho; o projeto que previa participação nos lucros, de autoria do deputado Deodato Maia, em 1919; seguido por projetos semelhantes do deputado Augusto

Lima, em 1920, e, em 1936, de Oswaldo Lima, todos eles rejeitados pelo Plenário (Santos, 1979: 118).

A rejeição dessas propostas ou simplesmente a sua não-apreciação coadunavam-se, como observa Vianna (1976), com o espírito liberal da época. Entendendo-se as relações trabalhistas como contratações de ordem privada, não caberia ao poder público legislar sobre elas. O pouco que se produziu em termos de regulação do trabalho muitas vezes foi simplesmente desconsiderado. O Decreto 1.313 de 1891, que “regulamentaria o trabalho dos menores nas fábricas da Capital Federal (...) jamais foi cumprido” (Santos, 1979: 20); o Departamento Nacional de Trabalho, criado pelo Decreto 3.550 de 1918, permaneceu desorganizado e sem aplicação; o Decreto Legislativo 4.982 de 1925, que concedia férias anuais de 15 dias, embora aprovado, permaneceu sem regulamentação até 1933 (Ferrante, 1978; Santos, 1979).

O aparato jurídico que hoje sustenta as relações trabalhistas e sindicais do país tem sua origem em 1930 e consuma-se em 1943, ano da criação da Consolidação das Leis dos Trabalho - CLT, que complementa a estrutura sindical até hoje vigente. Desde então até a promulgação da Constituição de 1988, poucas normas reguladoras das condições de trabalho e das relações sindicais foram acrescentadas. Dentre essas merecem menção: a criação do 13^o salário em 1962 e a do salário-família em 1963; a mudança na política salarial, que passou a ser definida por decreto governamental em 1965; a criação do Instituto Nacional de Previdência Social e do FGTS, em 1966; do PIS/PASEP, em 1970; e a do salário-maternidade, em 1974; e, por fim, a do seguro-desemprego, em 1986.

Com a promulgação da Constituição de 1988 passaram a constar no texto constitucional os seguintes benefícios:

1. piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;
2. irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;
3. décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;
4. proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;
5. jornada de trabalho não superior a 44 horas semanais;
6. jornada de seis horas para trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;
7. remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em 50% à hora normal;
8. adicionais de insalubridade e periculosidade.

Com relação à estrutura sindical, a Constituição de 1988 fortaleceu os organismos sindicais, tornando-os autônomos em relação ao Estado, mas manteve o monopólio da representação e a garantia de fontes compulsórias de recursos. Assim, enquanto nos países avançados iniciava-se um processo de desregulamentação das condições de trabalho, no Brasil, além de permanecer intacto todo o aparato jurídico que as regula, a Carta de 1988 aumentou a interferência na esfera das relações de trabalho e da proteção social.

A constitucionalização de uma série de direitos trabalhistas foi na realidade o fim de uma etapa que se iniciou com o revigoramento da atividade sindical, em meados da década de 70. Despontando no cenário

nacional a partir das greves metalúrgicas de São Paulo e São Bernardo do Campo entre 1978 e 1979, o movimento sindical, então emergente, despertou, além de uma generalizada e mobilizadora insatisfação contra o arrocho salarial, o anseio por mudanças na organização das condições de trabalho, desembocando no alargamento do poder dos trabalhadores e no questionamento dos padrões existentes. O “Novo Sindicalismo” reunia um núcleo comum com ênfase na organização de base, numa maior disposição à atividade grevista e na revisão da legislação que possibilitasse maior autonomia sindical (Keck, 1991). A necessidade de reformulação da legislação passou a constar em praticamente todos os congressos sindicais a partir de 1975 (Almeida, 1988: 357). As divergências quanto à abrangência desta reforma constituíram um dos aspectos que culminaram na formação de duas centrais sindicais no início dos anos 80 - CUT e CGT (Comin, 1994: 364). A facção denominada “autêntica” seguia basicamente os preceitos da Convenção 87 da OIT, que, entre outras medidas, previa o pluralismo sindical e o fim das contribuições compulsórias. O grupo rival, temendo que a aprovação destas medidas levasse à derrocada de suas instâncias de poder sindical, posicionava-se contrário a elas.

O Governo da “Nova República” inicia-se em meio ao debate quanto à necessidade de se rever a legislação trabalhista e sindical existente. As tentativas de reforma do Ministro do Trabalho Almir Pazzianotto não lograram nenhum êxito. A preconizada reforma, desejada por parcela majoritária do sindicalismo, resumia-se em suprimir o que a legislação tinha de ruim em termos de cerceamento da atividade sindical, mas mantinha aquilo que a favorecia: a unicidade e o imposto sindical, a Justiça

do Trabalho, o regime celetista de contratação e regulação das condições de trabalho.

Os anos 90 novamente trouxeram à tona o debate quanto à necessidade de reformulação desta legislação, em certo sentido motivado pela intensificação das pressões em favor de maior flexibilização das relações de trabalho. Para algumas lideranças políticas e empresariais a reforma dessa legislação passou a ser considerada um dos pilares a serem suplantados a fim de minimizar os custos da recessão e do desemprego (Rodrigues, 1992). Para alguns sindicalistas e estudiosos do movimento sindical este seria mais um mecanismo necessário para o fortalecimento dos sindicatos.

Quais grupos estariam dispostos a lutar por essas reformas? Comin (1994: 392) indica dois caminhos que poderiam levar à revisão desse modelo. Um seria “produto de experiências concretas”. Neste caso o sindicalismo já deu mostras de que, quando quer, consegue impor seus objetivos à revelia da legislação existente, como comprovam a criação das centrais sindicais, a atividade grevista dos anos 80 etc. O segundo caminho seria pelo sistema político-institucional, por meio dos poderes Executivo e/ou Legislativo.

Iniciativas de reforma foram tomadas por diferentes governos em diferentes momentos, e nenhuma delas resultou numa total reestruturação das relações trabalhistas e sindicais no país. O objetivo deste trabalho é demonstrar como se articulam, na arena institucional, os diferentes atores políticos interessados na defesa dessa legislação. O período abordado vai de 1989 a 1993, momento das primeiras iniciativas de abertura comercial, de

início da discussão do chamado “custo Brasil” e de apresentação de alguns projetos de ampla reformulação administrativa, econômica e social, pelo então Presidente Collor - o chamado Plano de Reconstrução Nacional. O enfoque da pesquisa é institucional: baseia-se nas normas constitucionais e regimentais que regem o processo legislativo. O argumento defendido é de que o arranjo institucional, por um lado, possibilitou aos atores interessados na preservação daquela legislação o bloqueio de iniciativas que pudessem resultar num novo padrão de estruturação das relações entre capital e trabalho; mas, por outro lado, estes mesmos atores não foram capazes de transformar em lei a grande maioria das propostas de legislação por eles apresentadas, cujo objetivo era ampliar ou assegurar benefícios sociais aos trabalhadores.

Em resumo, na Câmara dos Deputados conseguiu-se reunir um grupo de parlamentares capaz de vetar as propostas que pudessem alterar o regime de regulação das condições de trabalho até então em vigor, porém incapaz de fazer valer, em Plenário, a aprovação dos projetos de lei que defendia.

Almeida (1988: 362) argumenta que há um hiato entre a ação sindical na sociedade e sua atuação política, em decorrência da “dificuldade do sindicalismo para definir canais de expressão significativos através do sistema partidário”. De fato, à exceção do PT (Novaes, 1993), e mesmo assim com intensidade declinante, nos demais partidos os sindicatos não constituem uma força política importante. Isto não quer dizer que não sejam capazes de influir no sistema institucional. Ao contrário, como demonstrarei adiante, a forte presença de parlamentares vinculados aos chamados partidos de esquerda e/ou oriundos do movimento sindical em uma das instâncias

decisórias da Câmara Federal - a Comissão de Trabalho - foi decisiva no bloqueio de medidas governamentais apresentadas no início do Governo Collor.

Modus Operandi das Decisões Políticas

A tarefa de produzir legislação como prerrogativa exclusiva do Legislativo vem sofrendo modificações no decorrer do século XX. Na maioria dos países o Executivo ocupa cada vez mais um papel de destaque enquanto legislador, com conseqüente queda na participação do Legislativo no desempenho das tarefas de legislar. Na Alemanha, por exemplo, de 1983 a 1987, 70% das leis propostas foram de origem do Executivo; na Inglaterra acima de 95% das leis propostas pelo Executivo foram adotadas e 82% de todas as leis aprovadas eram de iniciativa do Governo (Mény e Knapp, 1993: 196). Segundo dados de Tsebelis (1997: 98), “em mais de 50% de todos os países, os governos encaminham mais de 90% dos projetos de lei; (...) e a probabilidade de que esses projetos sejam aprovados é muito alta; mais de 60% passam com uma probabilidade superior a 0,9 e mais de 85% são aprovados com uma probabilidade maior do que 0,8”. No Brasil, após a Constituição de 1988, segundo dados de Figueiredo e Limongi (1995: 181), 85% dos projetos transformados em leis eram originários do Executivo.

Uma das variáveis explicativas desta predominância do Executivo na produção legal está no fato de que inúmeras Constituições dotaram seus chefes do Executivo de amplos instrumentos de definição de agenda (Figueiredo e Limongi, 1997; Pessanha, 1991: 5; Tsebelis, 1997: 97). Dentre esses instrumentos estão: prioridade para os projetos de lei de iniciativa do Executivo, a possibilidade de regras restritivas de emendas

parlamentares, a prática de computar as abstenções em favor dos projetos do governo, a possibilidade de introduzir emendas a qualquer altura dos debates (inclusive em votação final), poder de veto e de ditar atos normativos com força de lei, instituição da delegação legislativa e da prerrogativa de legislar por intermédio de medidas extraordinárias (decretos-lei em Portugal, medidas provisórias no Brasil e na Itália, *ordonances* na França etc.). De acordo com Tsebelis, a mais freqüente e mais séria dessas medidas de definição de agenda é a ameaça de renúncia do governo seguida pela dissolução do Parlamento, nos regimes parlamentaristas (Tsebelis, 1997: 97).

Para alguns autores (Figueiredo e Limongi, 1997; Mény e Knapp, 1993: 202; Tsebelis, 1997) a capacidade de produzir ou modificar políticas pouco depende da estrutura institucional do sistema de governo, seja ele parlamentarista ou presidencialista. Para eles, as variáveis organizacionais têm grande poder explicativo. O poder de autonomia e de produzir legislação do Parlamento dependerá, largamente, dos procedimentos formais, por meio dos quais o trabalho legislativo está organizado.

Argumento semelhante encontra-se em Rockman (1997), na avaliação do desempenho dos chefes do Executivo em ambos os sistemas. Para o autor é inadequado trabalhar com a dicotomia parlamentarismo *versus* presidencialismo como instrumento analítico para avaliar a capacidade de desempenho dos governos. Estudos de caso têm revelado que em estruturas institucionais semelhantes (diferentes países com o mesmo sistema de governo) podem existir diferentes modos de operacionalizar

políticas. De modo inverso, países com diferentes sistemas podem adotar práticas semelhantes de viabilizá-las (Rockman, 1997: 49).

Rockman (1997: 49) afirma que as condições em que os líderes surgem no poder e a maioria política com a qual trabalham modelam a latitude política de que dispõem dentro das possibilidades definidas pela estrutura institucional. Diferenças nos sistemas podem ser obscurecidas por variações nas condições internas, de forma que a latitude disponível a líderes dentro do mesmo sistema pode variar mais que nos sistemas transversais.

A principal distinção entre os dois sistemas diz respeito ao desempenho das funções executivas. No parlamentarismo, o Executivo adota contornos de um “Executivo coletivo”. Qualquer política, para ser adotada neste sistema, requer um acordo consensual nos gabinetes, cujas preferências dependem de como a coalizão foi construída. Em regimes presidencialistas os chefes do Executivo não dependem deste acordo, por não estarem sujeitos aos votos de censura ou de confiança. Seu mandato, portanto, independe deste apoio. Resta saber se sucessivas derrotas na arena legislativa podem debilitar o mandato presidencial e gerar uma crise política, possibilidade que costuma ser apontada como um dos pontos críticos do sistema presidencialista (Rockman, 1997: 51).

O Poder Legislativo

A doutrina clássica atribui ao Legislativo três tarefas básicas: representação popular, produção de legislação e controle dos atos do Executivo. Com o desenvolvimento das sociedades políticas, a tradicional

divisão de poderes sofreu e ainda vem sofrendo variações. Como vimos, boa parte das Constituições contemporâneas dotou os Executivos de amplos poderes legislativos.

Uma questão importante dentro deste cenário de proeminência do Executivo na tarefa de produzir legislação não está na divisão da tarefa de legislar entre os dois Poderes, mas antes no grau de autonomia que o Legislativo pode vir a ter para desempenhar suas funções, num contexto em que o Executivo é dotado de prerrogativas que favorecem a apreciação de seus projetos.

Já foi dito aqui que o poder de autonomia do Parlamento, visto aqui como elemento central para o desempenho das funções do Legislativo, dependerá largamente dos procedimentos formais por meio dos quais o trabalho legislativo é organizado (Mény e Knapp, 1993: 202). Assim, adquirem papel de destaque as normas organizacionais, que devem ser protegidas constitucionalmente e amparadas nas normas regimentais.

O sistema de comissões, adotado na maioria dos parlamentos, muitas vezes é visto apenas como um instrumento de organização interna utilizado na condução do processo legislativo. De acordo com Mény e Knapp (1993: 198) esta interpretação não está totalmente equivocada, mas, não reflete a autonomia que muitas comissões podem adquirir *vis-à-vis* suas respectivas assembleias. Em outras palavras, o sistema de comissões pode vir a se constituir como *locus* privilegiado para a realização da tarefa de produzir legislação, a depender do papel que lhes for assegurado institucionalmente.

De acordo com Sartori (1994: 304), um comitê “é um pequeno grupo de interação face a face [cujo] tamanho eficiente máximo é estabelecido por seu código operacional [...] durável e institucionalizado, no sentido de sua existência ser reconhecida, legal ou formalmente, [e que delibera] em relação a um fluxo de decisões”.

A defesa da adoção de um sistema de comissões feita por Sartori baseia-se no fato de que todo processo de tomada de decisão política envolve custos e riscos externos. Os custos, normalmente de tempo e de energia, referem-se aos tomadores de decisões e são internos e procedimentais. Os riscos são extragrupo: referem-se apenas à coletividade para a qual as decisões são tomadas, e em geral estão relacionados a prejuízos (Sartori, 1994: 290). A variável fundamental para a viabilização de um processo político é aquela que não aumenta em demasia os custos do processo decisório e, ao mesmo tempo, protege os destinatários da política de eventuais prejuízos. O ponto de equilíbrio, segundo o autor, está no “número de pessoas participando da decisão”, porque um número excessivo de participantes aumenta os custos de tomada de decisão.

Se a única variável fosse o número de participantes do processo de decisão, o problema seria insolúvel. No entanto, duas outras variáveis são fundamentais: o método de formar o órgão decisório - como é recrutado ou designado e qual é a sua composição ou natureza - e as regras de tomada de decisão - os princípios e procedimentos.

Sartori (1994: 297) apresenta, portanto, três variáveis: o número de pessoas que tomam decisões, a forma de selecioná-las e as regras que guiam

o processo de tomada de decisão. No conjunto, as três variáveis visam “minimizar os riscos externos em relação aos custos da tomada de decisão”.

O sistema de comissões parece ser a unidade ótima de formação das decisões, porque permite reduzir os riscos externos sem aumento, ou com aumento mínimo, dos custos decisórios, em comparação aos custos das assembleias. Produz resultados de soma positiva para a coletividade em geral e permite que minorias substantivas (étnicas, religiosas etc.) encontrem nos comitês maior probabilidade de obter aprovação às suas preferências.

Santos (1997) advoga que a participação de parlamentares no sistema de comissões é “importante mecanismo de valorização do trabalho legislativo”. Por um lado, porque aumenta as chances de potencializar os interesses de suas bases eleitorais. Por outro, porque diminui os custos de informação a que estão sujeitos os parlamentares, em virtude da exigência de terem de analisar e deliberar sobre temas específicos, que muitas vezes fogem da sua área de especialização e conhecimento.

Embora a adoção de um sistema de comissões apresente inúmeras vantagens, alguns autores destacam-lhe aspectos negativos. Sartori (1994: 326), por exemplo, ressalta que o processo de tomada de decisão baseado neste sistema leva a resultados de soma positiva, e portanto a resultados incrementais. Além disso, as comissões atuam em arenas de pouca visibilidade, princípio este que não se coaduna com a regra democrática, que exige transparência para que haja melhor controle e, assim, se reduzam os riscos externos.

Outra parte da literatura, de acordo com Santos (1997: 140), indica que, “em parlamentos cujo processo decisório é dominado pelas comissões permanentes, o comportamento dos deputados é determinado exclusivamente por considerações de natureza eleitoral, ou seja, a linha programática dos partidos deixa de ser referência para a atividade legislativa”.

Em alguns países as comissões constituem parte significativa dos processos decisórios e da carreira dos parlamentares, oferecendo-lhes oportunidades para exercer influência sobre as decisões políticas. Na França, Alemanha e Itália, segundo Mény e Knapp (1993: 204), as comissões são vistas como o lugar onde o trabalho essencial de legislação é consumado. Na França, de acordo com Paul Cahoua (*apud* Mény e Knapp), 26,2% das emendas registradas foram propostas por comissões, das quais 88% foram adotadas, representando 64,4% de todas as emendas adotadas. Na Itália, as comissões podem propor pequenas leis, desde que os projetos apresentados não interfiram em assuntos de reforma constitucional ou eleitoral, relativos a finanças e ratificação de tratados internacionais ou em matérias relacionadas à delegação legislativa (Mény e Knapp, 1993: 199).

No Brasil dispomos de poucas informações quanto ao funcionamento e ao papel que as comissões desempenham no processo legislativo. Dados de Figueiredo e Limongi (1994) indicam que, entre 1989 e 1992, apenas 7,4% das leis aprovadas foram objeto de decisão terminativa e que 58,6% daquela produção não foi apreciada pelas comissões. Um indicativo da pouca valorização destes órgãos como *locus* de decisão política.

Resultado semelhante é apresentado por Santos (1997: 150). De acordo com o autor, a estratégia a ser seguida por quem procura aprovar legislação regulatória (seu objeto de análise), que impõe custos consideráveis a grupos de interesse organizados e politicamente atuantes, é a de retirar o projeto de uma comissão permanente e levá-lo a Plenário, mediante pedido de urgência ou formação de comissões especiais.

Colocação do Problema

A presente pesquisa centra-se em uma perspectiva institucional, na tentativa de reunir elementos que possam ajudar a compreender as oportunidades e os limites tanto para a ação do Executivo quanto para a dos parlamentares na aprovação de legislação ordinária referente aos direitos trabalhistas e sindicais.

Utilizarei a noção de “instâncias de veto” desenvolvida por Immergut (1996) como instrumento analítico para a compreensão dos trâmites legislativos. O sistema de comissões, a separação dos poderes em duas Casas legislativas - Câmara e Senado - de acordo com a autora, são algumas dessas “instâncias de veto” que podem vir a se constituir em instrumentos bloqueadores da medida que se quer ver aprovada. Como uma proposta política é definida a partir de uma sucessão de votos distribuídos em várias instâncias de decisão, a autora sugere que, “examinando a estrutura formal dessas instâncias, assim como as vinculações partidárias daqueles que decidem em cada uma dessas posições, poderemos entender a lógica do processo de tomada de decisão”. Assim, a aprovação de uma proposta legislativa dependerá da capacidade do propositor para reunir votos favoráveis nas diferentes instâncias de decisão.

Neste modelo as instituições ocupam lugar central. Embora não haja uma definição precisa do que vêm a ser instituições, a literatura (Thelen, Steinmo e Longstreth, 1992) as toma por regras, procedimentos, arranjos institucionais e organizacionais, a fim de demonstrar como os resultados políticos substantivos são mediados pelas instituições.

Sob esta perspectiva, o enfoque da pesquisa volta-se para a tramitação das propostas de legislação trabalhista e sindical no interior de uma das arenas decisórias da Câmara dos Deputados - a Comissão de Trabalho.

A reunião, na composição desta comissão, de um expressivo número de parlamentares oriundos do meio sindical e/ou vinculados aos chamados partidos de esquerda foi decisiva no bloqueio das medidas governamentais no início dos anos 90. Da mesma forma, os fortes vínculos desses parlamentares com o movimento sindical trouxeram para a arena legislativa a indefinição do que se queria reformular e a ratificação do modelo celetista.

As regras institucionais possibilitaram que a comissão exercesse o seu papel negativo (rejeitando ou bloqueando projetos), mas não privilegiaram a sua atuação positiva. Conjugaram-se dois tipos de problemas: um de ordem mais abrangente, referente à forma como o processo legislativo está organizado, e outro circunscrito à esfera de atividade da comissão, onde o jogo de interesses localizados encontrou suporte nas regras institucionais.

As comissões são instâncias institucionais que têm por objetivo apreciar e deliberar sobre as matérias que se enquadram no seu campo de jurisdição. O processo de deliberação parte do postulado majoritário: as

decisões devem ser tomadas pela maioria dos seus membros. Em que medida a decisão tomada pelos membros da comissão será ratificada ou não pelo Plenário dependerá das normas procedimentais que regem o processo legislativo.

Os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1994 e 1995) têm demonstrado o quanto o processo de tomada de decisão na Câmara dos Deputados passa ao largo do sistema de comissões. Os poderes institucionais conferidos ao Colégio de Líderes não permitem que as comissões tenham total controle sobre as matérias de sua jurisdição. Por meio dos pedidos de urgência assinados pelos Líderes Partidários é possível fazer com que um projeto, sob jurisdição de uma determinada comissão, seja apreciado pelo Plenário.

Além deste aspecto, há inúmeros artigos regimentais que limitam a esfera de atuação da comissão ou que permitem interferência de outras instâncias, a começar pela sua composição. É freqüente o número de comissões permanentes sofrer variações ao longo dos anos, em decorrência da criação de novas comissões, de fusão ou desmembramento de outras. Dessas mudanças decorrem variações no número de membros de cada uma delas. Na Comissão de Trabalho, por exemplo, de 1989 a 1994 o número de membros foi diferente em todos os anos estudados. Outros aspectos dizem respeito à designação dos membros das comissões, que é feita mediante a comunicação dos Líderes Partidários, e à permanência nos postos de comando das comissões. A permanência do parlamentar na comissão depende da confirmação feita pelos líderes anualmente. Não há, portanto, impedimentos regimentais quanto à permanência de um parlamentar em

determinada comissão; esta, no entanto, sempre dependerá da concordância do seu Líder. O regimento interno da Câmara veda, porém a permanência nos postos de comando das comissões, salvo em caso de início de uma nova legislatura.

Quanto à deliberação das matérias, as comissões não têm total controle sobre sua decisão. Sempre caberá recurso contra a decisão de um projeto apreciado na comissão, dentro do prazo de cinco sessões, desde que seja apresentado requerimento assinado por 1/10 dos membros da Casa (art. 58, §§ 1º e 3º do Regimento Interno). Sobre aqueles projetos já aprovados, que não poderiam ter as comissões como único fórum de deliberação, sua inclusão na Ordem do Dia para apreciação e deliberação do Plenário dependerá sempre da decisão da Mesa e do Colégio de Líderes.

No que se refere às normas de procedimentos, o regimento interno da Câmara dos Deputados não prima pelo fortalecimento do sistema de comissões. Um projeto ali aprovado pode ser facilmente revertido pelo Plenário; a comissão não tem amplo domínio sobre os projetos sob sua jurisdição, pois os pedidos de urgência podem levar a decisão a Plenário, muitas vezes desconsiderando o trabalho já realizado nas comissões, ou mesmo não permitindo que esta sequer inicie a apreciação do projeto. Mesa Diretora e Colégio de Líderes são instâncias que podem interferir sobremaneira nos trabalhos das comissões, seja por meio da indicação dos seus membros para a composição interna, seja na deliberação dos projetos, via pedido de urgência, inclusão ou retirada de projetos da Ordem do Dia, ou, no caso da Mesa, julgando recurso quanto a alguma decisão dos presidentes de comissão. Além desses aspectos, não há garantias para que a

comissão permaneça com um número fixo de parlamentares, o que acarreta uma ampla rotatividade entre seus membros, podendo ocasionar descontinuidades no fluxo do trabalho a ser desenvolvido.

Um dos aspectos positivos da organização do trabalho em comissões é que esta pode contribuir para a capacitação técnica de seus membros, como especialistas em áreas específicas, e assim disporem de maiores informações sobre as matérias de sua jurisdição. Krehbiel (*apud* Limongi, 1994) destaca que maior especialização pode representar tanto ganho quanto risco para a racionalização do processo legislativo. Para que a especialização venha a se configurar como algo vantajoso, a composição das comissões deve ser um microcosmo do Plenário, pois qualquer consenso ali alcançado será representativo do que deverá ocorrer em Plenário. Outro aspecto destacado por Krehbiel refere-se ao posicionamento político dos membros “especialistas” da comissão. Uma composição ótima será aquela que reunir parlamentares posicionados em pólos opostos do espectro político, pois assim será maior a quantidade de informações à disposição dos membros da comissão.

O regimento interno da Câmara dos Deputados tenta preservar o princípio de que a comissão seja a representação do Plenário, ao estabelecer que a composição das comissões obedecerá ao critério de proporcionalidade partidária; no entanto, os acordos políticos firmados entre os Líderes Partidários podem desfigurar esta proporcionalidade. No caso da Comissão de Trabalho, esses acordos proporcionaram uma sobre-representação dos partidos de esquerda, a qual, porém não favoreceu a aprovação de um maior número de projetos. Ao contrário, pode ter contribuído para que o Plenário

não ratificasse as decisões da comissão, tendo em vista que as preferências ali representadas não guardavam correspondência com o Plenário da Casa.

Em resumo, o fato de a comissão contar com parlamentares com experiência prévia e/ou vinculados a partidos cuja temática trabalhista e sindical ocupa lugar de destaque em seus programas não se reverteu num maior número de projetos aprovados pela comissão e confirmados pelo Plenário. A ação do Plenário, ao não confirmar os projetos aprovados pela comissão, não pode ser acusada de irracional, pois não haveria por que ratificar as decisões dos membros da comissão quando estas não fossem representativas das preferências majoritárias do Plenário.

Capítulo 1 - Novos Atores, Novas Demandas

No início dos anos 80, as correntes sindicais predominantes no país tinham como principais reivindicações a liberdade e a autonomia sindicais. A extensão e a forma como essas mudanças deveriam ocorrer, se se exigiria ou não a exclusão do Estado das relações trabalhistas, deram o tom das divergências do sindicalismo que daí em diante se estruturaria. Para o bloco que posteriormente fundou a CUT, tratava-se de abolir a estrutura sindical vigente, adotando o pluralismo da representação sindical. Para isso, propunha o fim das contribuições compulsórias, o incentivo à sindicalização em massa de trabalhadores, a adoção do sistema de contratação coletiva entre empregados e empregadores, a organização no interior das empresas e o direito irrestrito de greve. Para a facção contrária, de onde se originou a CGT, as propostas de reforma se limitavam à não-interferência do Estado nas atividades sindicais, sem no entanto abolir os princípios que a favoreciam - a unicidade e as contribuições compulsórias.

A ênfase na reformulação da legislação era, e ainda é, mais evidente no bloco cutista, embora, como observa Almeida (1992: 135), nem sempre esta Central deixasse claro como pretendia implementá-la. As resoluções tiradas de seus primeiros congressos apresentaram os princípios básicos norteadores da reforma que a entidade tentaria levar à prática, deixando para trás o modelo sindical corporativo. O primeiro encontro da CUT, realizado em agosto de 1981, propunha a elaboração de um código nacional de trabalho por um grupo de representantes do movimento sindical, com assessoramento da Ordem dos Advogados do Brasil e da Associação Nacional dos Advogados Trabalhistas. Entre os direitos trabalhistas

exigiam-se: estabilidade no emprego, extinção do contrato de experiência e dos empregos temporários, seguro-desemprego, direito de greve, salário mínimo unificado, jornada de 40 horas semanais, extensão dos direitos trabalhistas às empregadas domésticas, garantia de fiscalização das condições de higiene e segurança do trabalho. Com relação à estrutura sindical, clamava-se por liberdade e autonomia sindicais e pela organização sindical nos locais de trabalho, e propunha-se que as entidades sindicais tivessem como meta a auto-sustentação financeira.

No segundo congresso da CUT, realizado em agosto de 1986, foi aprovado um “Plano de Implantação da Nova Estrutura Sindical”. Exigia que se continuasse pressionando o Senado para ratificação da Convenção 87 da OIT; propunha que a direção da Central elaborasse projetos sobre garantias sindicais (estabilidade no emprego para todos os concorrentes às eleições sindicais, criação e garantia de funcionamento de comissões de empresa, livre circulação de dirigentes sindicais nos locais de trabalho), a fim de encaminhá-los ao Congresso Nacional; defendia a abolição do imposto sindical, tolerando apenas os doze meses previstos na Convenção 87 após sua ratificação, enfatizando novamente a necessidade de se buscar novas formas de sustentação financeira.

Os encontros posteriores não apresentaram grandes mudanças nas reivindicações. A unicidade e o imposto sindicais continuaram sendo apontados como sustentáculo da estrutura sindical oficial, mas a única tentativa prática de superação desse modelo foi apresentada no III Congresso, realizado em setembro de 1988, no qual foi proposto que em

julho do ano seguinte ocorresse um dia nacional de devolução do imposto sindical.¹

À medida que as centrais sindicais começaram a se estruturar, a ênfase na necessidade de reformas na legislação trabalhista e sindical se deslocou dos encontros sindicais para a esfera institucional. No início do Governo da Nova República, o então Ministro do Trabalho, Almir Pazzianotto, adotou três importantes medidas: anistia aos sindicalistas afastados de seus postos; abolição do controle do Ministério sobre as eleições sindicais; revogação da portaria que impedia a formação de centrais sindicais; além de propor a formação de uma comissão ministerial para estudar a reforma da CLT (Almeida, 1992: 135).

A proposta governamental encontrou forte resistência das entidades patronais e da burocracia da Justiça Trabalhista, além dos sindicalistas ligados à CGT, que reduziram seu apoio às reformas, uma vez que as desvantagens por ela vistas nessa legislação já haviam sido eliminadas. O sindicalismo cutista manteve-se igualmente distante, preferindo o confronto à negociação com o Governo (Almeida, 1992: 135).

A aprovação da Convenção 87 da OIT pela Câmara Federal,² em 1984, acendeu ainda mais o debate quanto às reformas na legislação. Lideranças empresariais e sindicais vinculadas à CGT deixaram claro ser contrárias à sua aprovação. A CUT, desde o seu congresso de fundação, sempre se posicionou pela aprovação da Convenção, apesar de, em termos

¹ Ver Resoluções dos Congressos da CUT.

² Esta convenção permanece em tramitação no Senado Federal.

práticos, pouco ter feito para a viabilização do novo modelo proposto pela OIT.

A convocação da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) silenciou os reclamos por reforma. Em seu lugar surgiu uma intensa mobilização em favor da inclusão no novo texto constitucional de preceitos básicos das condições de trabalho. As propostas elaboradas pelas entidades sindicais e encaminhadas à ANC deixaram de lado temas controversos como o da estrutura sindical. Buscaram temas mais consensuais, como redução da jornada de trabalho, garantia de emprego e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho. A intermediação da representação das entidades sindicais na ANC, num primeiro momento, foi capitaneada pelo DIEESE, que em nome de seus associados enviou à Constituinte, em maio de 1987, o documento “As Reivindicações dos Trabalhadores na Constituinte”. Posteriormente, o *lobby* sindical se fez melhor representar por meio do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), que passou a ser o responsável pelo encaminhamento das propostas defendidas por essas entidades (Almeida, 1992).

A forma como foi organizado o processo de elaboração da nova Constituição favoreceu em muito as entidades sindicais: foi deixado de lado o anteprojeto constitucional elaborado pela Comissão Arinos, que propunha autonomia e liberdade sindicais plenas, abolindo o monopólio de representação e as contribuições compulsórias (Almeida, 1992: 148); a Comissão de Sistematização encarregada de reunir os vários textos elaborados pelas subcomissões não tomou para si a tarefa de decidir sobre textos conflitantes; o Executivo, pela primeira vez em nossa história

constitucional, manteve-se distante dessas questões, optando por privilegiar outros temas, como o mandato presidencial ou o sistema de governo.

Com relação aos direitos trabalhistas, como observa Rodrigues (1988: 47), “os assalariados receberam dos constituintes um conjunto de benefícios que nem o mais otimista dirigente sindical imaginaria poder alcançar por via de uma mobilização autônoma dos trabalhadores que levasse a negociações diretas com o patronato e o Estado”. Entretanto, na legislação sindical mantiveram-se dois princípios há muito apontados como cerceadores da atividade sindical: a unicidade e o imposto. De acordo com Nascimento (1994), consagrou-se um modelo híbrido e contraditório, porque conjuga preceitos legais que visavam dar maior autonomia às entidades sindicais (não-obrigatoriedade de reconhecimento das entidades sindicais pelo Ministério do Trabalho, proibição de intervenção estatal nos sindicatos, possibilidade de que os próprios sindicatos fixem o valor de suas contribuições, além da contribuição prevista legalmente etc.) com outros que impõem limitações à livre atuação sindical (permanência da unicidade e do imposto sindical e preservação do mesmo modelo organizativo: sindicatos, confederações, federações).

As Reivindicações dos Trabalhadores nas Negociações Coletivas

O movimento grevista de 1978 e 1979 foi de fundamental importância para a derrubada da política salarial imposta pelo Governo no pós-64, transformando as reivindicações salariais em objeto de negociação. Sua importância, entretanto, se estende para além desses limites. Apesar de o salário ter sido o principal motivo que levou à eclosão das greves neste período e nos anos subseqüentes, novos temas relativos às condições e à

organização do trabalho nas empresas gradativamente passaram a constar nas pautas das negociações coletivas e nas reivindicações quando deflagradas as greves (Almeida, 1992: 135).

A ingerência estatal não deixou de existir, mas paulatinamente foi-se consolidando a prática de negociação direta entre empregados e empregadores. Segundo levantamento feito por Gonçalves (1994), entre 1979 e 1984 a porcentagem de acordos firmados no Estado de São Paulo sem interferência da Justiça do Trabalho foi de 38% em 1979; 49% em 1980; 70% em 1981; 65% em 1982; 52% em 1983; e 55% em 1984.

A década de 80 inaugurou um novo período no que se refere às negociações coletivas. Diferentemente dos anos anteriores, quando os acordos em geral eram firmados entre o sindicato dos trabalhadores e as empresas individualmente, as federações patronais passaram a ter papel mais ativo, chamando para si a tarefa de negociação. Do lado dos trabalhadores “começava a delinear-se um padrão tático de ação sindical: campanha, negociação, freqüentemente acompanhada ou seguida de greve, e obtenção de conquistas via prosseguimento das negociações ou na Justiça do Trabalho” (Gonçalves, 1994: 276).

Ainda nesse período iniciou-se a uma série de encontros sindicais com vistas à formação de entidades de cúpula, mas a intensa mobilização pela formação das centrais sindicais não veio acompanhada da reivindicação para que estas passassem a representar os trabalhadores nas negociações coletivas. Gonçalves (1994: 278) argumenta que, do lado patronal, não havia interesse em admitir novos parceiros nas mesas de negociação, e por parte do sindicalismo, naquele momento, “o objetivo, ou pelo menos um dos

objetivos, (...) era afirmar-se como um ator de pleno direito no cenário político, independentemente de partidos”.

Um bom argumento explicativo para este distanciamento das centrais das mesas de negociação é apresentado por Comin. Apesar da revogação da portaria que impedia a formação de centrais sindicais, não existia legislação que as regulamentasse, de forma que a prerrogativa legal de contratação trabalhista permaneceu sob controle dos sindicatos. Como observa este autor, os sindicatos “a elas aderem ou no máximo se filiam, mas não se tornam parte orgânica de sua estrutura. A adoção, por parte das centrais, do modelo organizacional de arregimentação do maior número possível de sindicatos, foi funcional para que estas se credenciassem como interlocutoras da parcela de trabalhadores que estes sindicatos supostamente representariam; por outro lado, as privou de um efetivo poder de comando sobre os sindicatos” (Comin, 1995: 81).

Apesar da escassez de informações e da precariedade de alguns dados, o acompanhamento das pautas de reivindicação das entidades sindicais nos processos de negociação coletiva continua sendo a melhor fonte para traçar as tendências das demandas dos trabalhadores.

O estudo sistemático das negociações coletivas ainda se encontra incipiente, compreendendo em geral estudos de caso de categorias específicas. O marco destes trabalhos é 1978, ano de retomada da atividade grevista e de ressurgimento do movimento sindical. Há uma certa unanimidade em indicar a ascensão da quantidade de cláusulas reivindicadas, predominando aquelas referentes a questões salariais. A inserção de itens relacionados a condições ou regulamentação do trabalho

ocorreu de forma mais acentuada durante a década de 80. No entanto, como indica Sitrângulo (*apud* Almeida, 1983: 274), este processo já vinha se delineando desde meados dos anos 60, estendendo-se à década seguinte, graças à intermediação da Justiça do Trabalho, que passou a incluir aqueles itens nos dissídios coletivos.

Almeida (1981), com base no conteúdo dos acordos firmados em 1970 e de 1975 a 1981 pelos sindicatos dos metalúrgicos de São Paulo, de São Bernardo do Campo e de Santos, além dos têxteis e trabalhadores da construção civil de São Paulo, também constata o aumento gradativo das pautas de reivindicações bem como daquelas acordadas, apesar das variações de cada caso. Durante a década de 70 as reivindicações dessas categorias concentraram-se em questões salariais, adicionais e taxas e em dois temas sindicais - desconto da contribuição assistencial e reconhecimento do delegado sindical. Já em 1980 passaram a incluir cláusulas referentes à política de bem-estar nas empresas, condições de trabalho, situação funcional e aumento do poder sindical (Almeida, 1983: 277).

Embora a pesquisa de Almeida restrinja-se a poucas categorias estudadas e a um curto período temporal, a afirmação de aumento das demandas é reforçada por outras pesquisas. Os trabalhos desenvolvidos por Noronha (1992 e 1994) sobre as manifestações grevistas que afloraram no país a partir de 1978 indica que as reivindicações, embora concentrando-se em temas salariais ou monetários, também exigiam melhores condições de trabalho, novas regras referentes a situação funcional, adicionais e gratificações e políticas de bem-estar nas empresas.

Outras pesquisas que corroboram a indicação de Almeida foram realizadas por Cardoso (1993), sobre as negociações firmadas entre o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, Osasco e Guarulhos e o de São Bernardo do Campo e Diadema com a FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, entre 1978 a 1991, e por Brandão (1991), que, além dos metalúrgicos de São Paulo, incluiu em seu levantamento as negociações realizadas entre os químicos e têxteis de São Paulo, também com a FIESP, no período entre 1978 e 1989.

Brandão (1991: 36) chama a atenção para o fato de que “todos os trabalhos dedicados ao assunto [tendem] a desenvolver uma metodologia própria”. Também neste trabalho optou-se por reagrupar as cláusulas apresentadas, a fim de limitar o número de grupos temáticos e porque, para os propósitos deste trabalho, itens que nas pautas costumam ser apresentados separadamente, poderiam estar reunidos sem perda do seu conteúdo. Assim, reuniram-se no grupo “Regulamentação do Emprego” as cláusulas anteriormente classificadas em “situação funcional” e “condições de trabalho”. Deste reagrupamento resulta que a quantidade de cláusulas aqui reunidas ora se iguala ora supera as salariais. As cláusulas referentes a pagamento de participação nos lucros, que no levantamento realizado por Brandão encontram-se no grupo relativo a questões salariais, foram aqui alocadas no referente a “adicionais e gratificações”. Outra alteração diz respeito às reivindicações que se relacionam a jornadas de trabalho, licenças, períodos de descanso e férias. Alguns casos são classificados por Brandão como “situação funcional”. Na pesquisa de Cardoso, os itens referentes a férias, licenças e ausências justificadas foram reunidos sob o tema “licenças e férias”. Aqui optou-se por reuni-los no grupo “duração do

trabalho”. Outras pequenas alterações foram feitas, mas sua abrangência não justifica pormenorização.

Enfim, os grupos estão assim definidos:

Cláusulas Econômicas

1. Salariais - todas as cláusulas que se relacionam a política salarial, critérios de reajuste e formas de pagamento;
2. Adicionais – cláusulas referentes a pagamentos de adicionais e/ou gratificações (adicional de insalubridade, periculosidade, participação nos lucros, pagamento de horas extras etc.);

Cláusulas Sociais

3. Regulamentação do Emprego - cláusulas que nas pautas de reivindicações aparecem como “situação funcional” e “condições de trabalho” (estabilidade, regulamentos internos etc.);
4. Duração do Trabalho - reivindicações referentes a jornada de trabalho, licenças, férias, períodos de descanso;
5. Admissão e Demissão - todas as cláusulas referentes a regras para admissão e demissão de funcionários (contrato de experiência, critérios de recrutamento, aviso prévio etc.);
6. Medicina do Trabalho - cláusulas referentes a prevenção de acidentes, CIPA, equipamentos de segurança;

7. Seguridade - cláusulas referentes a complementação de aposentadoria, indenização por morte ou invalidez permanente;
8. Política de Bem-Estar na Empresa - cláusulas que definem benefícios no interior das empresas (manutenção ou criação de creches, assistência médica e/ou odontológica, cooperativas de consumo, auxílio-alimentação etc.):

Cláusulas Sindicais

9. Direitos Sindicais - todas as cláusulas que dizem respeito às relações sindicais (comissão de fábrica, desconto de contribuição assistencial, delegado sindical, quadros de aviso, fornecimento de informações quanto a investimentos, número de admitidos e/ou demitidos etc.).

Cláusulas Jurídicas

10. Aspecto Político/Jurídico - cláusulas referentes a não-cumprimento de acordo, juízo competente, solução de conflitos, arbitragem, vigência etc.³

Outro aspecto com relação aos dados diz respeito à tabulação dos resultados. Cardoso lista os seguintes resultados: cláusulas reivindicadas e acordadas (C); cláusulas não reivindicadas e acordadas (A) e aquelas reivindicadas e não acordadas (N). Brandão, além dos resultados acima citados, lista as cláusulas reivindicadas e parcialmente acordadas (P) e as

³ Este grupo de cláusulas não aparece nos dados levantados por Brandão.

com validade bianual (L)⁴. Para efeito de contagem das cláusulas consideraram-se aqui todas aquelas que apareciam nas pautas, independentemente de terem sido reivindicadas *a priori* ou não pelos trabalhadores, por se entender que, uma vez aceitas, de alguma forma se configuravam como demanda, não tendo sido colocadas sobre a mesa de negociação talvez em razão da existência de outras questões mais prioritárias. Desta forma, os dados a seguir apresentados divergem de suas fontes originais. As diferenças nos números, no entanto, não alteram o padrão geral apresentado pelas autoras. O objetivo da análise não é exaurir o conteúdo do que foi reivindicado e acordado, mas tão-somente indicar quais temas são mais freqüentemente pleiteados e qual o grau de aceitação por parte do empresariado quando são levados à mesa de negociação.

Como indicam as tabelas 1, 3 e 5, todas as categorias aqui analisadas apresentaram padrão ascendente no número de cláusulas reivindicadas. Os metalúrgicos de São Paulo, que tiveram em 1981 um ano-chave no aumento das reivindicações, mantiveram suas reivindicações em ascendência até 1987; a partir de então o número de cláusulas reivindicadas apresentou pequeno declínio, passando de 134 em 1987 para 128 em 1988, 131 em 1989, 117 em 1990 e 119 em 1991. Os metalúrgicos de São Bernardo e Diadema mantiveram o padrão de acrescentar novas demandas até 1988, a partir de quando o número de cláusulas reivindicadas não aumentou significativamente de um ano para o outro. Os químicos de São Paulo apresentaram a mesma tendência de ascensão, porém com menor número de reivindicações, quando comparados aos metalúrgicos.

⁴ A dificuldade no tratamento destas cláusulas se deve à ausência de informação sobre sua reivindicação prévia pelos trabalhadores.

Nas três categorias, as chamadas cláusulas “sociais” superaram as econômicas, o que não diminui a importância destas últimas, uma vez que o período estudado caracterizou-se por altos índices de inflação. Entre os metalúrgicos as cláusulas econômicas não apresentaram variações significativas durante o período, quando comparadas às sociais. A linha de ascendência entre estas últimas é bem mais acentuada. Entre os metalúrgicos de São Paulo as cláusulas sociais saltaram de 28 em 1981 para 84 em 1987, com ligeira queda nos anos seguintes (de 1988 a 1991). O salto no número de cláusulas sociais nas pautas dos metalúrgicos de São Bernardo e Diadema foi mais significativo em 1986 (passou de 35 cláusulas em 1985 para 51 no ano seguinte), mantendo-se em número crescente nos anos posteriores. Em linhas gerais, os químicos apresentaram o mesmo padrão. O salto no número de cláusulas sociais reivindicadas se deu em 1983 (passou de 27 em 1982 para 40 no ano seguinte), mantendo-se em patamares próximos posteriormente.

As cláusulas sindicais entre os metalúrgicos de São Paulo foram o quarto conjunto em número de demandas; entre os metalúrgicos de São Bernardo e Diadema foram o grupo com maior reivindicação; e entre os químicos o segundo. Assim, estas variações podem ser um indicativo do grau de importância que este item ocupa na concepção de prática sindical de cada uma das entidades. Salvo as cláusulas sindicais, os demais pleitos não apresentaram diferenças significativas nas várias categorias, apesar de estarem vinculadas a diferentes centrais sindicais e terem diferentes graus de inserção no setor econômico.

Cláusulas Não Acordadas

Das três categorias, os metalúrgicos de São Bernardo e Diadema foram os que tiveram os maiores índices de cláusulas não acordadas. Os piores anos em termos de negociação foram 1980, 1982 e 1985, quando mais de 50% das cláusulas reivindicadas foram recusadas pela FIESP. Nos demais anos a taxa de cláusulas não negociadas esteve em torno de 30% a 40%. Para os metalúrgicos de São Paulo o pior ano foi 1979, com cerca de 47% das cláusulas recusadas. Os melhores anos em termos de ganhos foram 1980, 1983, 1988 e 1990. As taxas de cláusulas não negociadas entre os químicos estiveram próximas às dos metalúrgicos de São Paulo: na maior parte do período o número de cláusulas não negociadas ficou entre 30% a 40%. Os piores anos foram 1978, 1983 e 1984.

Entre os metalúrgicos de São Paulo, as cláusulas que apresentaram maiores índices de rejeição foram as referentes às questões sindicais e dos adicionais. De 1978 a 1982, a porcentagem de cláusulas sindicais não negociadas ultrapassou 60%. De 1983 a 1989, este índice variou de 40% a 53%; o melhor ano em termos de negociação foi 1990, com 33% de cláusulas não negociadas, e o pior 1991 (79%). Quanto aos adicionais, os menores índices encontrados estiveram em torno de 33%, em 1980, 1981, 1982, 1990 e 1991; nos demais anos a incidência de cláusulas não negociadas na maioria das vezes ultrapassou 50%, atingindo total recusa em 1978. As cláusulas mais facilmente negociadas foram: salariais, políticas de bem-estar nas empresas e regulamentação do emprego.

As cláusulas não negociadas entre os metalúrgicos de São Bernardo e Diadema apresentaram grandes variações no período. De 1979 a 1982, o

número destas cláusulas apresentou linha ascendente, com significativa inflexão a partir de 1981. Os anos de 1983, 1984 e 1987 foram os melhores em termos de negociação, com os menores índices de cláusulas recusadas. O ano de 1985 foi o pior: 75% de cláusulas não negociadas. A partir de então a porcentagem de cláusulas não negociadas começou a recuar, e de 1987 a 1991 permaneceu em patamares próximo de 30%. Também neste caso as maiores dificuldades estiveram em negociar cláusulas referentes a questões sindicais e adicionais. Com relação às primeiras, na maior parte do período as taxas de recusa ultrapassaram 60%, chegando a 90% em 1985.

Os químicos parecem ter encontrado maior espaço para negociação. A incidência de cláusulas recusadas não ultrapassou 50% em nenhum ano. Repetiu-se o padrão observado anteriormente. Cláusulas sindicais e adicionais foram sistematicamente negadas.

O que se depreende do exposto é que o aumento das demandas não produziu correspondente aumento de cláusulas acordadas. O grau de aceitação, por parte do empresariado, das reivindicações dos trabalhadores ainda é baixo. Parte significativa das demandas não logrou seu objetivo. Talvez este seja um dos motivos para que muitas das reivindicações acabem transformando-se em propostas de legislação. Por não se conseguirem melhores condições na negociação direta entre patrões e empregados, remetem-se à esfera legislativa reivindicações que poderiam ser negociadas entre as partes.

O tratamento de demandas trabalhistas e sindicais na esfera legislativa também encontra sérios entraves. As negociações ali são tão ou mais difíceis que aquelas realizadas entre empregados e empregadores.

Reclamos por maiores direitos, ao lado de reivindicações por maior flexibilização das normas que regulam as relações entre capital e trabalho, se avolumam a cada dia. Identificar os meios pelos quais a representação de interesses se faz presente no plano institucional e os mecanismos que regem os procedimentos legislativos pode nos ajudar a compreender os limites para que reivindicações trabalhistas sejam transformadas em direitos assegurados legalmente. É este o propósito dos capítulos que se seguem.

TABELA 1
REIVINDICAÇÕES DOS METALÚRGICOS DE SÃO PAULO
EM CONVENÇÕES COLETIVAS
1978 a 1991

Ano/Ciáusulas	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Política Salarial	6	7	7	8	9	10	11	14	15	16	16	17	15	15
Adicionais	2	2	3	3	3	4	6	9	9	8	8	9	6	6
Subtotal	8	9	10	11	12	14	17	23	24	24	24	26	21	21
Regulamentação do Emprego	9	9	8	9	14	15	16	18	19	17	16	16	15	14
Duração do Trabalho	1	1	2	4	7	10	14	14	15	16	15	14	14	16
Regras p/ Admissão ou Demissão	2	3	4	6	9	11	9	14	15	15	14	14	11	11
Medicina do Trabalho	1	2	3	5	6	11	14	15	20	20	19	21	18	20
Seguridade	2	1	1	1	2	3	3	4	5	6	6	6	3	3
Política de Bem-Estar	2	5	3	3	4	4	8	7	8	10	8	8	7	7
Subtotal	17	21	21	28	42	54	64	72	82	84	78	79	68	71
Direitos Sindicais	4	3	5	8	11	13	15	14	15	15	15	15	15	14
Político/Jurídico	3	3	4	5	7	9	10	11	11	11	11	11	13	13
Total	32	36	40	52	72	90	106	120	132	134	128	131	117	119

Fonte: Cardoso (1993)

TABELA 2
PORCENTAGEM DE CLÁUSULAS NÃO ACORDADAS
METALÚRGICOS DE SÃO PAULO - 1978 a 1991

Ano/Cláusulas	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Política Salarial	17	14	14	25	22	20	27	43	47	50	50	41	27	40
Adicionais	100	50	33	33	33	50	67	67	67	63	63	56	33	33
Regulamentação do Emprego	44	44	25	11	29	27	19	28	32	24	19	19	13	14
Duração do Trabalho	100	100	100	100	43	40	43	21	20	31	20	21	7	25
Regras p/ Admissão ou Demissão	50	67	50	50	44	36	44	43	40	27	29	29	9	45
Medicina do Trabalho	100	50	0	40	33	27	29	27	30	30	26	29	17	35
Seguridade	100	100	100	0	0	33	0	25	40	50	50	50	0	33
Política de Bem-Estar	50	60	33	33	25	25	50	43	38	40	25	25	14	29
Direitos Sindicais	75	67	60	63	64	46	53	43	40	40	40	40	33	79
Político/Jurídico	0	33	0	0	14	33	30	27	27	27	18	18	23	38
Total	50	47	33	37	35	33	37	36	36	36	32	31	19	38

Fonte: Cardoso (1993)

TABELA 3
REIVINDICAÇÕES DOS METALÚRGICOS DE SÃO BERNARDO DO CAMPO
E DIADEMA EM CONVENÇÕES COLETIVAS - 1978 a 1991

Ano/Cláusulas	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Política Salarial	5	7	6	8	8	7	9	8	10	10	10	11	12	11
Adicionais	0	1	1	2	3	2	2	3	4	4	6	6	5	5
Subtotal	5	8	7	10	11	9	11	11	14	14	16	17	17	16
Regulamentação do Emprego	4	8	7	7	9	9	10	10	12	12	14	14	14	16
Duração do Trabalho		2	2	4	4	4	6	8	13	13	15	15	16	18
Regras p/ Admissão ou Demissão	1	4	4	4	5	5	6	5	8	12	11	11	12	13
Medicina do Trabalho	0	1	2	3	4	4	5	5	11	12	12	13	18	21
Seguridade				2	1	2	3	4	3	4	4	4	4	4
Política de Bem-Estar	1	2	2	2	3	2	3	3	4	4	5	6	5	7
Subtotal	6	17	17	22	26	26	33	35	51	57	61	63	69	79
Direitos Sindicais	1	5	4	6	9	11	11	10	10	13	24	24	26	24
Político/Jurídico	2	5	2	5	3	7	8	7	8	10	14	13	12	13
Total	14	35	30	43	49	53	63	63	83	94	115	117	124	132

Fonte: Cardoso (1993)

TABELA 4
PORCENTAGEM DE CLÁUSULAS NÃO ACORDADAS
METALÚRGICOS DE SÃO BERNARDO DO CAMPO E DIADEMA
1979* a 1991

Ano/Cláusulas	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Política Salarial	29	33	25	25	14	22	88	40	20	10	18	17	18
Adicionais	100	100	0	67	0	0	67	75	25	50	50	40	20
Regulamentação do Emprego	25	29	43	56	11	10	60	25	17	21	21	21	13
Duração do Trabalho	100	100	100	100	50	50	100	54	23	20	27	31	28
Regras p/ Admissão ou Demissão	50	75	50	80	20	0	60	13	25	27	27	33	15
Medicina do Trabalho	0	50	0	75	25	20	80	55	17	17	31	50	38
Seguridade			50	100	50		100	100	50	25	25	25	25
Política de Bem-Estar	50	50	50	67			67	75		20	33	20	14
Direitos Sindicais	80	75	67	78	36	36	90	40	38	63	63	65	63
Político/Jurídico				33			29	63		29	23	25	31
Total	40	50	40	63	21	17	75	47	21	31	34	38	31

Fonte: Cardoso (1993).

(*) Sem informação quanto às cláusulas não acordadas em 1978.

TABELA 5
REIVINDICAÇÕES DOS QUÍMICOS DE SÃO PAULO
EM CONVENÇÕES COLETIVAS
1978 a 1989

Ano/Cláusulas	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Política Salarial	11	10	10	9	11	13	14	15	14	14	16	16
Adicionais	2	3	4	2	5	7	8	6	7	7	9	12
Subtotal	13	13	14	11	16	20	22	21	21	21	25	28
Regulamentação do Emprego	3	5	8	7	9	12	14	13	13	13	13	15
Duração do Trabalho	2	2	4	3	4	8	8	8	8	8	9	11
Regras p/ Admissão ou Demissão	2	2	6	4	6	9	9	9	9	9	10	12
Medicina do Trabalho	1	1	1	1	4	4	4	4	4	4	5	5
Seguridade		1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3
Política de Bem-Estar	1	1			3	4	5	4	5	5	8	7
Subtotal	9	12	20	16	27	40	43	41	42	42	48	53
Direitos Sindicais	6	7	6	4	10	16	16	15	16	16	16	17
Total	28	32	40	31	53	76	81	77	79	79	89	98

Fonte: Brandão (1991)

TABELA 6
 PORCENTAGEM DE CLÁUSULAS NÃO ACORDADAS
 QUÍMICOS DE SÃO PAULO - 1978 a 1989

Ano/Cláusulas	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Política Salarial	36	20	10		18	38	29	13	21	29	25	25
Adicionais	100	67	50		60	71	75	67	57	71	78	67
Regulamentação do Emprego		20	25		22	42	36	31	38	23	23	27
Duração do Trabalho			25		25	38	63	38	38	38	44	45
Regras p/ Admissão ou Demissão	50	50	83		50	22	11	22	22	11	20	25
Medicina do Trabalho					25	75	25	25	25	25	40	20
Seguridade						33	33	33	33	33	33	33
Política de Bem-Estar	100	100			100	100	40	25	40	40	63	43
Direitos Sindicais	67	57	33		50	56	50	53	56	56	44	53
Total	43	34	33		38	49	41	34	38	37	39	39

Fonte: Brandão (1991)

Capítulo 2 - A Comissão de Trabalho e sua Composição

A organização dos trabalhos legislativos por meio de comissões permanentes tem por principal objetivo dinamizar a apreciação das propostas, desincumbindo o Plenário de analisar uma grande quantidade de projetos. Cabe às comissões, atuando como mini-plenários, estudar as propostas apresentadas e sobre elas deliberar.

As comissões fazem parte da estrutura institucional da Câmara dos Deputados e constituem a primeira etapa do processo legislativo. São formadas por um número restrito de parlamentares, designados como titulares ou suplentes, que representam as diversas agremiações partidárias existentes nas Casas Legislativas.⁵ Regimentalmente, a composição partidária nas comissões é estabelecida de acordo com a proporcionalidade da representação partidária na Câmara. Assim, os maiores partidos têm maior número de membros nas comissões.

Dada a rotatividade de parlamentares no sistema partidário como um todo, todos os anos há fixação da quantidade de membros que cada partido deve ter nas comissões, porque a composição de cada uma delas deve representar, da melhor forma possível, todas as formações políticas que atuam na Casa. Feito isto, e uma vez definido o número de membros em cada uma das comissões, passa-se à distribuição dessas vagas entre os partidos. Todos os deputados têm assegurado o direito de integrar, como titulares, somente uma comissão, ainda que estejam sem legenda partidária

⁵ A quantidade de membros que formarão cada uma das comissões é determinada regimentalmente. A cada dois anos, esta quantidade poderá ser alterada, de acordo com os critérios estabelecidos pela Mesa e o Colégio de Líderes.

ou quando a sua legenda não possa concorrer às vagas existentes pelo cálculo da proporcionalidade. Não podem participar como membros de comissão os parlamentares que compõem a Mesa Diretora e os Líderes Partidários.

Anualmente os líderes partidários indicam os parlamentares que deverão compor as várias comissões, podendo ocorrer a confirmação de parlamentares que já estavam na comissão ou a designação de um novo membro. A permanência ou não do parlamentar depende do seu interesse e da concordância do seu Líder Partidário. É freqüente o parlamentar ser designado para uma determinada comissão no início da legislatura e depois se interessar por outra como atesta o depoimento do Deputado Maurílio Ferreira Lima:

"Quando cheguei ao parlamento brasileiro, escolhi ser membro da Comissão de Ciência e Tecnologia e da Comissão de Relações Exteriores.(...) Infelizmente, no curso dos trabalhos dessas duas comissões verifiquei que se continuasse nelas não me reelegeria (...) e fui pouco a pouco me interessando pelas questões de previdência social"⁶.

Há ainda as mudanças em razão do interesse do parlamentar em influenciar a tramitação de projetos específicos. São casos em que, alcançado o objetivo, o parlamentar se desliga da comissão, retornando à sua comissão de origem.

"Meu interesse mais específico tem sido a Comissão de Finanças pelo meu tipo de formação. De vez em quando

⁶ Entrevista com o Deputado Maurílio Ferreira Lima; Cebrap, 16/08/93. Todas as entrevistas aqui citadas foram realizadas no âmbito do projeto "Terra Incógnita", coordenado pelos professores Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP.

faço incursões fora dessa área para evitar aberrações ideológicas, por exemplo, agora estou na Comissão de Ciência e Tecnologia. Fui para lá por um propósito específico, tentar apressar o fim da legislação de informática, que eu acho um dos grandes desastres dos últimos quinze anos."⁷

A direção das atividades das comissões fica a cargo de um presidente e de três vice-presidentes, que contam com o apoio de uma secretaria. Os presidentes e os vices são escolhidos apenas entre os membros titulares e, diferentemente destes, têm mandato predeterminado de um ano, sendo vedada a recondução ao mesmo cargo para o ano subsequente. Uma série de artigos regimentais define os critérios que deveriam ser adotados para a escolha destes postos: escrutínio secreto, registro junto à Mesa, acompanhamento dos trabalhos de apuração até a proclamação do resultado final (artigo 5º do Regimento Interno). Na prática, porém, as indicações são feitas pelos Líderes Partidários.

A rigor, o critério da proporcionalidade partidária garantiria aos maiores partidos a presidência das comissões. Existe, no entanto, um acordo entre as lideranças partidárias no sentido de dar um certo equilíbrio a esta distribuição, permitindo que médios e pequenos partidos obtenham a presidência de algumas comissões. A abrangência do Acordo de Lideranças tem como um de seus limites a avaliação, por parte das Lideranças, da importância que determinadas comissões têm dentro do sistema. Duas delas ocupam lugar de destaque - a de Constituição e Justiça e a de Finanças. A primeira, por analisar os aspectos de constitucionalidade e regimentalidade; a segunda, por ter a prerrogativa de analisar a adequação financeira daqueles

⁷ Entrevista com o Deputado Roberto Campos; Cebrap, 02/09/92.

projetos que envolvam gastos. Estas comissões, no período estudado, permaneceram sob controle das maiores bancadas partidárias - PMDB e PFL (Figueiredo e Limongi, 1996). A escolha dos presidentes das demais comissões parece ser direcionada pelos interesses específicos das bancadas partidárias em cada conjuntura.

A Comissão de Trabalho da Câmara Federal (doravante CTASP) é uma das que exemplificam como interesses partidários podem se manifestar na composição das comissões. Uma das características do sistema de comissão é atrair para o seu interior parlamentares que têm interesse em campos de jurisdição específicos. No caso da CTASP, parlamentares vinculados ao movimento sindical e/ou cujos partidos privilegiam a temática trabalhista tenderam a se alocar nesta comissão. Com exceção do período regido pelos governos militares, quando a presidência desta comissão ficou sob o comando do partido governista – primeiro a Arena, e posteriormente PDS, nos demais anos ocuparam a presidência: o PTB, de 1945 a 1966; o PT, entre 1983 e 1985 e de 1993 a 1994; e o PDT de 1986 a 1992 (Hípólito, 1984; DCN de 1983 a 1994).

Dois fatores parecem influenciar o empenho dos parlamentares em ocupar postos de direção nas comissões: a visibilidade pública que o cargo pode auferir ao seu detentor e a crença na possibilidade de poder influenciar o processo legislativo. No primeiro caso - embora o trabalho em comissão passe ao largo da grande mídia, que tende a se concentrar nos trabalhos do Plenário e das comissões especiais de inquérito - quando um projeto em rito ordinário ganha alguma visibilidade pública, em geral é o presidente da Comissão ou o relator daquela matéria que é chamado a se

pronunciar, esclarecendo aspectos do projeto, defendendo seu ponto de vista etc. No segundo caso, as regras regimentais conferem alguma autonomia aos presidentes de comissão no tratamento das matérias encaminhadas à sua jurisdição. Após distribuição do projeto à comissão temática, cabe ao seu presidente dar prosseguimento à tramitação do projeto, o que significa designar um relator, discutir e votar o seu parecer e encaminhá-lo às demais comissões (às de mérito ou às de admissibilidade) para, uma vez aprovado em todas estas instâncias, ser encaminhado à segunda Casa para revisão (para o Senado, quando o projeto for originário da Câmara ou de outras instâncias, ou para a Câmara, quando for originário do Senado). Um projeto que esteja numa comissão cujo presidente não tenha interesse em sua apreciação poderá ali permanecer indefinidamente, bastando apenas que ele não designe o relator da matéria.

No caso da CTASP, o empenho dos parlamentares vinculados aos chamados partidos trabalhistas não se limitou à ocupação do posto de presidente. De 1989 a 1994, estes partidos conseguiram aumentar sobremaneira a sua representação na CTASP. Como já foi dito, a composição das comissões é determinada por Ato da Mesa, o qual estabelece o número de parlamentares que cada partido tem direito a indicar. Contudo, por meio de acordo intrapartidário, a partir de 1991 os partidos de esquerda, minoritários na Câmara, conseguiram aumentar significativamente a sua representação na CTASP, para além do número estabelecido pelo regimento, mediante cessão de vagas entre os partidos. Em resumo, a troca de vagas se dá nos seguintes termos: um partido que considere ser mais importante ocupar uma vaga na CTASP, por exemplo, abre mão de uma

vaga em outra comissão, que julgue não ser tão prioritária ou na qual já tenha número suficiente de representantes.⁸

Graças a esses acordos, a representação na CTASP (ver tabela 7) ficou nos seguintes termos: em 1989 e 1990, a representação dos partidos de esquerda na Comissão correspondia a cerca de 13%; o PT permaneceu com o número de representantes determinado pela Mesa: quatro (dois titulares e dois suplentes em cada ano). Em 1991 e 1992, a representação dos partidos de esquerda esteve em torno de 28%; em 1993 passou a 43%; e em 1994, a 33%. Até 1990 a composição partidária seguiu basicamente as determinações dos Atos da Mesa: acompanhou o critério de proporcionalidade partidária, garantindo às maiores bancadas, PMDB, PFL e PSDB, maior número de representantes na comissão. Em 1991, o PT teria direito a três representantes na titularidade e três na suplência. Em decorrência da cessão de duas vagas pelo PTB, passou a ter um total de oito parlamentares. Em 1992, permaneceu com oito representantes, com duas vagas cedidas pelo PMDB e duas pelo PDS. Em 1993 passou a ter onze parlamentares, ao receber duas vagas do PMDB, três do PFL e duas do PL. Em 1994, teve nove representantes, sendo que uma vaga foi cedida pelo PFL, uma pelo PDS, uma pelo PSDB e duas pelo PL. O PC do B, a rigor, não teria direito a nenhum representante; no entanto, graças à cessão de vagas do PMDB em 1989, 1993 e 1994, do PDS em 1991 e do PFL em 1992, pôde se fazer representar. Outros partidos que se beneficiaram da cessão de vagas foram: na titularidade, o PTB, que em 1989 recebeu uma vaga do PDC, e o PSDB, que em 1992 recebeu uma vaga do PRS; na

⁸ Ver entrevista concedida pelo Deputado Chico Vigilante, Cebrap, em 31/08/92.

suplência, além do PT e do PC do B, apenas o PSB recebeu uma vaga, em 1993, do PDS/PPR.⁹

Diferentemente do PDT, que presidiu esta comissão de 1989 a 1992, o PT, durante o período em que exerceu a presidência, empenhou-se em conquistar o maior número possível de vagas. Em 1991 e 1992, o PT passou a ser a segunda maior bancada na comissão, superando partidos que na Câmara eram numericamente maiores, como PMDB, PDT e PSDB. Em 1993 foi a primeira maior bancada, com 25% do total de representantes, e em 1994 a segunda, com 18%.

Outras características da composição da CTASP dizem respeito ao número de parlamentares com experiência prévia na área trabalhista e/ou sindical e ao daqueles que durante o processo de elaboração da nova Constituição votaram favoravelmente à defesa dos direitos sociais. No primeiro caso pode-se dizer que a tendência dos parlamentares com alguma familiaridade com esta legislação (em razão de serem ex-sindicalistas, consultores do movimento sindical tanto patronal quanto dos trabalhadores ou por terem exercido cargos de Secretário do Trabalho) é a de se encaminharem à CTASP: em 1989 e 1990, estes parlamentares representavam cerca de 17% do total de membros da comissão; em 1991 e 1992, 29% e 26%, respectivamente; em 1993, 37%; e em 1994, 23%.

⁹ Ver *Diário do Congresso Nacional* de março de 1989 a março de 1994.

Tabela 7 - Composição Partidária na CTASP e na Câmara Federal – 1989 a 1994 (em %)

Partidos	1989		1990		1991		1992		1993		1994	
	CTASP	CF										
PDT	7,7	5,6	7,5	7,6	6,9	9,1	10,0	7,9	9,1	7,1	8,3	6,6
PT	3,8	3,2	3,8	3,4	13,8	6,9	13,3	7,1	25,0	6,9	18,8	9,6
PSB					3,4	2,1	3,3	1,9	4,5	1,9	2,1	2,7
PPS			1,9	0,6					2,3	0,5		
PC DO B	1,9	1,2			5,2	0,9	1,7	0,9	2,3	1,3	4,2	1,9
Subtotal	13,4		13,2		29,3		28,3		43,2		33,4	
PSDB	11,5	10,1	15,1	12,1	10,3	7,5	6,7	7,9	9,1	8,9	8,3	12,1
PMDB	32,7	36,0	26,4	26,5	12,1	21,4	10,0	19,4	11,4	20,0	20,8	20,8
Subtotal	44,2		41,5		22,4		16,7		20,5		29,1	
PFL	23,1	18,4	22,6	18,2	29,3	16,6	25,0	17,0	6,8	17,2	10,4	17,3
PDC	1,9	2,8	3,8	3,0	6,9	4,3	1,7	3,7	4,5	(SI)		
PDS/PPR	7,7	5,8	5,7	6,4	5,2	8,3	6,7	8,9	4,5	13,7	8,3	10,1
PTB	9,6	3,8	3,8	5,6	3,4	7,5	6,7	5,9	6,8	5,1	6,3	6,1
PL			1,9	2,6	3,4	2,9	3,3	3,5				
PRN			3,8	6,2					4,5	3,1		
PSC			3,8	(SI)								
PTR							3,3	(SI)				
PP									6,8	7,3	6,3	7,2
PSD											4,2	0,6
PRS							1,7	(SI)				
PST							1,7	(SI)				
PST/PSDB							5,0	(SI)				
S/ Partido									2,3		2,1	
Subtotal	42,3		45,4		48,2		55,1		36,2		37,6	
TOTAL	100,0											

Fonte: *Diário do Congresso Nacional* de 1989 a 1994; Kingo (1993); Rodrigues (1995)

(SI) = sem informação

Tabela 8
Composição da CTASP por Categorias Profissionais
Em Porcentagem - 1989 a 1994

Categorias	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Sindicalistas	11,5	9,6	20,6	18,3	25,0	20,8
Entidades Patronais	1,8	3,4	6,6	6,8	10,4	
Secretários Estaduais do Trabalho	3,8	5,6	2,0	1,6	2,2	2,2
Subtotal	17,1	18,6	29,2	26,7	37,6	23,0
Outros	84,7	83,0	74,0	73,3	66,0	66,6
TOTAL DE MEMBROS	52	53	58	60	44	48

Fonte: *Quem foi Quem na Constituinte*, DIAP, Cortez, e Revista *Isto É*

Com relação ao posicionamento dos membros da CTASP durante as votações da Constituinte, pode-se dizer que parcela significativa de seus membros recebeu notas entre sete e dez, de acordo com a avaliação do DIAP. Na composição de 1989 esses parlamentares representavam 44,7% do total de membros; em 1990, 46,8%; em 1991 e 1992, 36,4% e 43,5%; e em 1993 e 1994, 66,7% e 70%.

Tabela 9
Composição da CTASP por Avaliação do DIAP
Em Porcentagem - 1989 a 1994

Notas	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Membros (*)	47	47	22	23	12	10
0-4	36,2	42,6	50,0	39,1	33,3	30,0
5-7	19,1	10,6	13,6	17,4		
7-10	44,7	46,8	36,4	43,5	66,7	70,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Quem foi Quem na Constituinte*, DIAP, Cortez Ed.

(*) excluídos aqueles parlamentares que foram membros da CTASP, mas que não participaram do processo de elaboração da nova Constituição.

Tabela 10
Total de Membros da CTASP com notas entre 7 e 10
por Total de Membros e Partidos na Comissão

Partidos	1989	1990	1991	1992	1993	1994
PDT	100,0	100,0		100,0	100,0	50,0
PT	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PSB			100,0	100,0	100,0	
PCB/PPS		100,0			100,0	
PC do B	100,0					
PMDB	60,0	41,7			50,0	100,0
PSDB	60,0	75,0	75,0	100,0	100,0	100,0
PFL	8,3		16,7	14,3		
PTB	40,0		100,0		100,0	100,0
PDS	33,3					100,0
PDC	100,0					
Número de Membros	47	47	22	23	12	10

Fonte: *Diário do Congresso Nacional*

(*) excluídos aqueles parlamentares que foram membros da CTASP, mas que não participaram do processo de elaboração da nova Constituição

O acompanhamento das notas atribuídas pelo DIAP, de certa forma, confirma a declaração do Deputado Chico Vigilante¹⁰ de que na CTASP conseguiu-se formar uma maioria de parlamentares favoráveis à defesa dos direitos trabalhistas e sindicais, independentemente de seus vínculos partidários.

Em resumo, pode-se dizer que após a promulgação da Constituição de 1988 os partidos de esquerda, principalmente o PT, empenharam-se em conquistar o maior número possível de vagas nesta comissão; houve

¹⁰ Ver entrevista concedida pelo Deputado Chico Vigilante, Cebrap, em 31/08/92.

expressivo número de parlamentares que se posicionaram favoravelmente às questões trabalhistas e sindicais durante o processo de elaboração da nova Constituição e com experiência prévia no tratamento destas questões. No entanto, a particular composição desta comissão parece não ter alterado significativamente a dinâmica de tramitação dos projetos sob sua jurisdição. Se a intenção desses parlamentares era conceder maiores benefícios aos trabalhadores via legislação ordinária, seus objetivos foram frustrados. Do total de projetos encaminhados à CTASP, apenas cerca de 4%, transformaram-se em norma jurídica. A centralização das atividades legislativas em torno do Colégio de Líderes e da Mesa Diretora, como demonstram os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1994), não permite que formas descentralizadas de tomada de decisão (no caso as comissões) sejam efetivamente implantadas. Além disso, há poucos incentivos ao trabalho realizado nas comissões, visto que uma decisão ali tomada pode ser, e freqüentemente é, alterada pelo Plenário.

A obrigatoriedade de rotatividade dos presidentes e o ingresso ou retirada dos membros a critério dos líderes partidários são outros fatores que pesam contra o fortalecimento do sistema de comissões. Assim, a explicação da debilidade no tratamento das questões trabalhistas e sindicais não pode ficar circunscrita à esfera da CTASP. Faz-se necessário nos voltarmos às normas procedimentais que regem a atividade legislativa e delimitam o campo de atuação dos membros da Comissão.

Capítulo 3 - Propostas de Legislação Trabalhista e Sindical no Pós-Constituinte

Desde o ressurgimento do movimento operário no final da década de 70, a necessidade de reformulação da estrutura que rege as relações de trabalho no Brasil tem sido apontada como urgente e necessária. Se no início dos anos 80 a reivindicação por mudanças vinha da parte de setores do movimento operário e de algumas lideranças políticas, nos anos 90 uniram-se a este coro lideranças empresariais e políticas de diferentes matizes ideológicos. No meio acadêmico, inúmeros são os trabalhos que apontam para o quanto a permanência deste modelo vem dificultando uma efetiva atuação e consolidação das entidades sindicais (Boito, 1991; Comin, 1995; Rodrigues, 1992), além de ser um grande empecilho à adoção do sistema de negociação coletiva, instrumento que poderia vir a se firmar em resposta aos desafios hoje postos em face das novas tecnologias e de todo o processo de reestruturação que vem se consolidando (Saratt e outros, 1993; Siqueira, 1994; Medeiros, 1994; Oliveira, 1994).

A Constituição de 1988, se por um lado adotou uma série de benefícios sociais para os trabalhadores, por outro manteve o quadro institucional de regulação corporativa do trabalho, consagrando um sistema de estruturação sindical híbrido e contraditório (Nascimento, 1994). Híbrido porque conjuga princípios de autonomia (livre criação e administração das entidades sindicais, proibição de interferência estatal e liberdade para definição da contribuição confederativa pelas assembleias dos sindicatos), com outro que limita a atividade sindical (ao declarar que é livre a associação sindical ao mesmo tempo que determina que não poderá haver

mais de um sindicato da mesma categoria na mesma base territorial). Com a adoção do sindicato único está excluída a possibilidade de concorrência entre as entidades sindicais: a representação já está assegurada legalmente.

Além do princípio da unicidade, a Constituição manteve as contribuições compulsórias. Atualmente vigoram quatro tipos de contribuições: a dos associados; a contribuição assistencial, descontada em folha à época das datas-base, cujo valor é estabelecido em assembléia; a contribuição sindical, que equivale a um dia de trabalho de todos os trabalhadores; e a confederativa, também definida em assembléia. Os problemas que as contribuições compulsórias trazem às entidades sindicais são conhecidos: havendo fontes de sustentação financeira asseguradas legalmente, não há por que as entidades sindicais se empenhem na adesão de novos sócios e assim ampliem a sua base de representação. As facilidades possibilitadas pela permanência dessas contribuições não se limitam aos sindicatos de trabalhadores: na verdade, toda a estrutura dela se beneficia, inclusive as entidades patronais. Neste caso, a contribuição é determinada por uma porcentagem sobre o faturamento da empresa.

A Justiça do Trabalho é outro pilar que amalgama vários interesses. Regulamentada pelo Decreto-lei 1.237 de 05/05/39 e concebida para dirimir disputas trabalhistas, como observa Comin (1996: 52), “por um lado serviu e ainda serve de freio às reivindicações das categorias profissionais mais solidamente organizadas, de outro, desonera os sindicatos mais fracos da necessidade de mobilizarem suas bases”, uma vez que por meio de sua interferência é possível obter contratos mais favoráveis que aqueles negociados diretamente com o patronato.

Os três pilares básicos da estrutura corporativa congregam assim vários interesses. Sindicatos tanto de empregados quanto de empregadores se beneficiam da unicidade e das contribuições. A morosidade na solução dos conflitos favorece o empresariado, que vê postergada a obrigatoriedade de cumprimento de seus deveres, da mesma forma que também beneficia a burocracia que lhe dá sustentação: juízes togados e classistas, procuradores do trabalho, funcionários públicos e advogados trabalhistas.

A longevidade desse aparato jurídico pode ser entendida pela força dos interesses que se criaram e sobreviveram neste sistema. Daí a dificuldade na sua superação e na apresentação de novas propostas. O ressurgimento do movimento operário e a configuração de um novo quadro partidário pouco alteraram este padrão de legislação. No limite, esperava-se das entidades sindicais, e em certa medida de alguns grupos de parlamentares, uma atuação mais efetiva com relação à mudança dessa estrutura. Não foi o que aconteceu, como se vê nos dispositivos constitucionais e nas propostas de legislação apresentadas após a Constituinte.

O modelo vigente de relações do trabalho, como observa Pastore (1995), baseia-se em pouca negociação, requerendo que se legisle sobre praticamente todos os aspectos das relações de trabalho, o que inviabiliza em grande medida a adoção do sistema de negociação coletiva. Nele seriam estabelecidos direitos, deveres e formas de resolução dos conflitos. Onde quer que este tema seja tratado, parece ser consensual a necessidade de substituição da CLT por um Código de Trabalho. Todavia, parece não haver

clareza quanto a que normas trabalhistas seriam básicas e quais poderiam ser objeto de negociação.

A permanência deste padrão acaba sendo determinante na agenda propositiva do Legislativo, e a teia de interesses nele envolvida age sobremaneira no encaminhamento dado às propostas que pretendam alterá-lo. Inúmeros projetos apresentados pelo Legislativo apenas ratificam os preceitos celetistas, além de haver um grande empenho em não se aprovarem propostas que possam resultar no desmantelamento desta estrutura.

Alguns trabalhos têm destacado o papel predominante do Executivo sobre a produção legislativa (Figueiredo e Limongi, 1994; 1996); no entanto, no que se refere à legislação trabalhista e sindical, qualquer medida que vá contra o modelo estabelecido encontra forte resistência no Legislativo, que, pelo menos no período aqui estudado e com relação à legislação sindical especificamente, se constituiu numa importante instância de veto às ações daquele Poder. Daí a dificuldade em se operar qualquer mudança primeiramente por rito ordinário pela via institucional.

De acordo com Pastore (1995), há uma maioria de parlamentares dispostos a mudar a organização dos sindicatos, embora se recusem a limitar os direitos sociais já estabelecidos. No entanto, essa afirmação não encontra suporte na verificação das propostas apresentadas pelo Legislativo. De 1989 a 1993 foram encaminhados à Comissão de Trabalho da Câmara Federal 1.144 projetos de leis, dos quais 1.126 referentes a leis ordinárias e 18 a leis complementares. O Legislativo apresentou 1.098 projetos (1.037

sobre direitos trabalhistas e 61 sobre legislação sindical)¹¹ os quais regulam praticamente todos os aspectos das relações de trabalho. Pode-se dizer que há uma divisão eqüitativa entre aqueles que regulamentam condições de trabalho e os que concedem compensações sociais. Os primeiros compreendem: 1) aqueles que regulamentam profissões e/ou que tratam de temas afins, como definição de atividades e competências de categorias específicas, criação de conselhos profissionais ou fixação de multas etc.; 2) os que definem regras para admissão e demissão; 3) os que determinam duração do trabalho - jornada, descanso, férias, licenças; 4) os que estabelecem regras quanto à regulamentação do emprego - estabilidade, terceirização, automação, trabalho temporário, vínculo empregatício; 5) aqueles que tratam de processos judiciais trabalhistas; 6) os relativos à medicina do trabalho; 7) os que tratam da participação dos trabalhadores na gestão de empresas ou de órgãos públicos; e 8) os que regulamentam o direito de greve.

Dentre os projetos que estabelecem compensações sociais estão: 1) os que tratam de fundos e programas sociais, basicamente sobre FGTS e PIS, em geral propondo maior flexibilização quanto ao saque dos recursos, e alguns projetos dispendo sobre mecanismos de correção, fiscalização e controle sobre o recolhimento e depósito dos recursos; 2) aqueles que tratam de questões salariais (formas de reajuste, fixação de piso salarial, determinando forma e data de pagamento de salários, prevendo pagamento de multa nos casos de retenção dolosa dos salários); 3) os que tratam de questões previdenciárias; 4) os relativos a adicionais e/ou gratificações; 5)

¹¹ Dos 1037 projetos apresentados pelo Legislativo, 146 referem-se à legislação trabalhista aos servidores públicos.

propostas que regulam políticas de bem-estar na empresa. Além desses, há 19 projetos muito específicos que não se enquadram em nenhum dos grupos acima listados.

A Tabela 11 abaixo apresenta a quantidade de projetos apresentados agrupados por assunto.

Tabela 11
Propostas de Legislação Trabalhista
Encaminhadas à CTASP - 1989 a 1993

Assunto	Quantidade de Projetos Apresentados pelo Legislativo
Condições de Trabalho	
Regulamentação de Profissões	161
Regras para Admissão e/ou Demissão	125
Duração do Trabalho	85
Regulamentação do Emprego	75
Justiça Trabalhista	64
Medicina do Trabalho	38
Participação dos Trabalhadores	21
Direito de Greve	4
Subtotal	573
Compensações Sociais	
Fundos Sociais	104
Política Salarial	102
Seguridade Social	88
Adicionais e Gratificações	84
Políticas de Bem-Estar nas Empresas	67
Subtotal	445
Outros	19
TOTAL	1037

Fonte: Prodasen. Compilado pela autora.

A apresentação de propostas que beneficiam categorias específicas não é predominante na agenda do Legislativo, mas prevalece uma forte tendência a se apresentarem projetos que propõem a regulamentação de profissões. No período 1989-1993, estes superaram, por exemplo, aqueles voltados a questões salariais, ou referentes a regras para admissão e demissão.

A regulamentação legal de profissões passou a vigorar a partir de 1931. Tendo por principal objetivo atrair o maior número possível de trabalhadores sindicalizados, podendo desta forma controlá-los, o reconhecimento legal de uma profissão passou a ser condição necessária para o acesso a determinados benefícios (somente seriam sindicalizados, e conseqüentemente teriam direito a férias e a apresentar reclamações trabalhistas, aqueles que tivessem sua profissão reconhecida legalmente) (Santos, 1979: 74). A legislação posterior estendeu esses benefícios a todos os trabalhadores, mas o reconhecimento legal de profissões abriu precedentes para que uma série de benefícios passasse a ser reivindicada pelos regulamentados: adicionais, jornada de trabalho diferenciada, piso salarial, aposentadoria especial etc. Além desses aspectos, a regulamentação de profissões transformou-se em estímulo à proliferação de entidades sindicais, muitas vezes sem representatividade social, uma vez que a legislação em vigor lhes garantia, de antemão, recursos financeiros, por meio das contribuições compulsórias, e representatividade formal, graças à unicidade sindical.

Além dos projetos que regulamentam profissões, cinco grupos temáticos destacam-se dos demais, em número de propostas apresentadas à

CTASP no período 1989-93: os que regulam formas para contratação e/ou demissão de empregados (125 projetos); os referentes a fundos e programas sociais (104 projetos); os referentes a questões salariais (102 projetos); aqueles que estabelecem critérios de duração do trabalho (85 projetos); e os que tratam de normas concernentes à regulamentação do emprego (75 projetos). Note-se que, com exceção dos projetos sobre fundos e programas sociais, todos guardam correspondência com as demandas dos trabalhadores, conforme apresentado no Capítulo 1.

A agenda de propostas apresentada pelo Legislativo abrange praticamente todos os campos das relações de trabalho, e a imensa quantidade de projetos apresentados coloca uma série de problemas que têm relação com os dispositivos específicos da legislação em exame e com a forma como está organizado o processo legislativo.

O arcabouço jurídico que rege as relações de trabalho dá margem para que se tente introduzir uma série de benefícios aos trabalhadores por legislação, mas a forma como está organizado o processo legislativo não favorece o rito de tramitação nem tampouco a aprovação destas propostas. Conjugam-se dois tipos de problemas, do ponto de vista institucional: a ausência de limites à ação propositiva dos parlamentares e as deficiências no ordenamento dos trabalhos legislativos.

A ausência de limites incentiva a apresentação desmesurada de proposições, acarretando uma sobrecarga de trabalho nas Casas Legislativas. Embora exista a possibilidade de que partidos, comissões ou grupos de parlamentares as apresentem em conjunto, em geral as propostas são apresentadas individualmente (Figueiredo e Limongi, 1994).

Assim, muitos dos projetos apresentados concorrem entre si quanto à temática abordada, embora regimentalmente este aspecto seja resolvido mediante pedidos de arquivamento ou de anexação a outros em tramitação cujo tema já tenha sido objeto de apreciação durante a legislatura.

Em razão da grande quantidade de projetos apresentados, uma das primeiras dificuldades a ser enfrentada pelo Legislativo consiste justamente em selecionar o que será ou não objeto de apreciação (Figueiredo e Limongi, 1994).

A tramitação de um projeto inicia-se nas comissões permanentes, primeira instância de deliberação. Nelas serão indicados os relatores da matéria de cada um dos projetos, que por sua vez serão os responsáveis pela elaboração de um parecer que deverá guiar o processo de discussão e de votação. No decorrer deste processo, muitos projetos - na linguagem congressual - ficam "engavetados" nas comissões: ou não são designados os relatores ou estes simplesmente não preparam o parecer. Os projetos não apreciados durante a legislatura serão definitivamente arquivados na legislatura seguinte, podendo no entanto ser solicitado o seu desarquivamento. Salvo os projetos do Executivo, que têm prazo predeterminado para apreciação, nos demais casos não há nenhuma norma que fixe a obrigatoriedade de apreciação do projeto. Desta forma, um projeto que não cause maiores mobilizações poderá ali permanecer até o início da próxima legislatura, quando será arquivado.

Os entraves à agilização podem ser melhor visualizados quando se trata do resultado final das proposições. Como indica a Tabela 12 do total de projetos de lei encaminhados à CTASP até 30 de maio de 1994, cerca de

60% (696 projetos) tiveram sua tramitação encerrada, sendo que apenas 14 deles foram transformados em lei. Deste total, 273 projetos foram arquivados no início da legislatura seguinte,¹² por não terem iniciado a tramitação até aquela data (neste caso, todos os projetos foram arquivados sem ao menos terem sido despachados à CTASP, pois à época vigorava a determinação de se iniciar a tramitação de uma proposição pelas comissões de admissibilidade, no caso a Comissão de Constituição e Justiça); 113 projetos foram anexados por tratarem de temas semelhantes aos de outros já em tramitação; 111 foram considerados prejudicados por versarem sobre temas que já tinham sido objeto de deliberação na mesma sessão legislativa, ou por tratarem de tema oposto à proposição já apreciada; 38 foram arquivados por inadmissibilidade constitucional; e 28 projetos foram retirados pelos autores. Há no mínimo um conjunto de 544 projetos, cerca de 47% do total, que, por não atenderem aos requisitos regimentais, deixaram de seguir em tramitação.

¹² Esse total corresponde a 69% dos projetos apresentados em 1989 e 1990.

Tabela 12
 Projetos de Leis encaminhados à CTASP Por Resultado - 1989 a 1993

Resultado	Total	Legislativo	Executivo
Tramitação Encerrada			
ANEXADO	113	112	1
ARQUIVADO	320	320	
PREJUDICADO	111	110	1
RETIRADO PELO AUTOR	28	21	7
REJEITADO	71	71	
Subtotal	643	634	9
Transformado em Lei	44	14	30
Vetado	9	8	1
Total	696	656	40
Em Tramitação			
Nas Comissões	314	309	5
Mesa	41	41	
Remetido à Sanção	4	4	
Remetido ao Senado	77	76	1
Pronto para a Ordem do Dia	12	12	
Subtotal	448	442	6
Total	1144	1098	46

Fonte: Prodasen. Compilado pela autora.

A incidência de matérias arquivadas sem que tenha havido deliberação substantiva do conteúdo do projeto – rejeição por mérito e não por razões de inadequação regimental – é um dos indícios da disfuncionalidade do processo legislativo. Prevendo a possibilidade de tais resultados, os parlamentares se lançariam à tarefa de apresentá-los formalmente? De acordo com Figueiredo e Limongi (1994), "um parlamentar bem informado dos trabalhos legislativos não faria a proposição

(...) enquanto as matérias não preenchessem os requisitos mínimos para seguir tramitação". A má qualidade técnica dos projetos, bem como a apresentação de projetos cuja temática já foi abordada em outros projetos, podem ser relacionadas também à deficiência no assessoramento parlamentar.

A Câmara dispõe de dois tipos de assessoramento. O primeiro é prestado por funcionários concursados, especializados, membros da Assessoria Legislativa, estruturado em núcleos temáticos que, *grosso modo*, acompanham a divisão temática das comissões permanentes da Casa; porém, não há vínculos entre esses assessores e as comissões. O segundo tipo de assessoramento técnico é de livre recrutamento por parte dos parlamentares, mediante contratação com recursos da própria Câmara. São freqüentes, na mídia e nos depoimentos dos parlamentares e assessores, críticas referentes ao mau uso das verbas na contratação de funcionários. Nem sempre critérios técnicos são levados em consideração quando da composição do quadro de assessores, sendo comum a contratação de cabos eleitorais, parentes e amigos, que muitas vezes não atendem aos requisitos necessários ao bom desempenho do trabalho de assessoramento.

No que se refere ao assessoramento institucional o problema se inverte. Inúmeros depoimentos destacam o bom nível profissional dos assessores.¹³ Embora os trabalhos da Assessoria Legislativa se concentrem na elaboração de propostas (projetos de lei, emendas, pareceres etc.), a elaboração de discursos parlamentares a serem apresentados durante o "Pequeno Expediente" colabora para que haja maior acúmulo de trabalho na

¹³ Ver entrevista com os Deputados Chico Vigilante, Aldo Rebelo e Miro Teixeira, Cebrap, 1993.

Assessoria. Além disso, a forma como está organizado o trabalho interno não permite tratamento diferenciado de acordo com o tipo de solicitação. Os atendimentos são feitos de acordo com ordem cronológica de chegada; assim, um pedido de elaboração de um parecer ou de um projeto tem o mesmo prazo de tramitação que um pedido de discurso.¹⁴

Outro aspecto importante do assessoramento institucional diz respeito ao seu trabalho junto às comissões permanentes. Há argumentos pró e contra esta vinculação. Os favoráveis advogam que a vinculação fortaleceria a capacitação técnica especializada dos parlamentares que compõem a comissão, uma vez que estes teriam um conjunto de informações imediatas para seu uso, o que proporcionaria melhor qualidade nos trabalhos desenvolvidos pela comissão.¹⁵ O argumento contrário alega que muitas comissões não têm funcionamento regular, o que poderia tornar alguns assessores ociosos, enquanto outros poderiam estar sobrecarregados. A adoção de uma estrutura em que a presença do assessor na comissão ocorreria por solicitação do seu presidente, de forma não-permanente, permitindo a realocação de assessores, poderia ser uma solução para o impasse.

Estes aspectos dificultam o bom andamento dos trabalhos legislativos e acabam se refletindo no baixo índice de aprovação dos projetos originários do Legislativo no período 1989-93; destes, apenas 14 foram transformados em norma legal e apenas um regulamentava dispositivo constitucional - referente à licença gestante. Os demais projetos aprovados trataram dos seguintes temas: alteração da lei que regula o exercício de profissões de

¹⁴ Ver entrevista com o Deputado Chico Vigilante, Cebrap, 1993.

engenheiros e arquitetos; regulamentação da profissão de nutricionista; fixação da jornada dos profissionais fisioterapeutas em trinta horas semanais; alteração do prazo no qual os trabalhadores demitidos sem justa causa estão dispensados de comprovação do critério de habilitação, para efeitos da obtenção do seguro-desemprego; inclusão do pagamento de perdas salariais decorrentes do "Plano Bresser" e do "Plano Verão", apuradas nas datas-base de cada categoria; incorporação de abono salarial; concessão ao trabalhador do poder de fiscalização do cumprimento da legislação relativa ao FGTS; dispensa da exigência de impressão digital para fornecimento da carteira de trabalho.

Propostas de Legislação Sindical Apresentadas pelo Legislativo

A apresentação de propostas sobre a legislação sindical em 1989-93 é bem mais circunscrita que aquela referente aos direitos trabalhistas. Com exceção de dois projetos que propunham o fim das contribuições compulsórias, a maioria dos demais repetia preceitos já determinados no texto constitucional; outros propunham inclusive maior interferência do Estado nas atividades sindicais, além de haver uma clara tendência em se legislar sobre aspectos das atividades internas dos sindicatos.

A garantia legal de imunidade e/ou estabilidade dos dirigentes sindicais e a representação dos trabalhadores nas empresas constaram na maioria dos projetos apresentados. Os projetos agrupados sob o tema "Relações Sindicais", na sua maioria, dispunham sobre negociação coletiva

¹⁵ Entrevista concedida por Rosinete M. Soares, naquele momento assessora do PPR, Cebrap, 1993.

(definindo pressupostos básicos à negociação, obrigando o reconhecimento das convenções ou acordos coletivos, por parte de qualquer dos contratantes). Os projetos sobre “Organização Sindical” retificavam a aplicação do artigo 8º da Constituição quanto a unicidade, contribuições compulsórias, registro, autonomia e liberdade sindicais e organização das centrais.

A determinação legal de “prerrogativas e deveres” das entidades sindicais foi o segundo grupo temático a receber maior número de propostas. Alguns projetos visavam determinar o tipo de serviço a ser oferecido pelas entidades sindicais, como a prestação de assistência médica, odontológica ou psicológica; a participação dos sindicatos nos processos judiciais; autorização para expedição de documentos e atestados; participação na fiscalização das condições de trabalho; e houve um projeto definindo área de atuação e competência das assembleias sindicais.

Alguns dos projetos reunidos no grupo “Administração dos Sindicatos” propunham que as contas dos sindicatos fossem examinadas pelos Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios; outros dispunham sobre a contribuição para custeio do sistema confederativo e a destinação da contribuição sindical à conta especial de emprego e salário do Ministério do Trabalho; e um projeto determinava que 5% das arrecadações sindicais fossem destinadas às associações de aposentados. Os demais projetos referentes à legislação sindical propunham a proibição de propaganda política nos sindicatos; vedavam a cobrança de contribuições a partidos políticos em folha de pagamento de servidores; asseguravam aos presidentes de sindicatos ou de associações de classe um dia de folga; e um

deles dispunha sobre o acesso das entidades sindicais às informações provenientes dos registros administrativos.

Tabela 13
Propostas de Legislação Sindical Encaminhadas
à CTASP - 1989 a 1993

Tema	Origem – Legislativo
Representação Sindical	16
Prerrogativas e Deveres	12
Organização Sindical	12
Relações Sindicais	10
Administração dos Sindicatos	7
Partidos e Sindicatos	2
Outros	2
Total	61

Fonte: Prodasen. Compilado pela autora.

A Agenda do Executivo

Estudos mais recentes sobre processo legislativo têm se centrado na proeminência do Executivo sobre o Legislativo na produção legal, exceção feita apenas ao Congresso norte-americano, onde mais da metade da legislação aprovada é de iniciativa do Legislativo (Pessanha, 1991). No caso brasileiro, como têm demonstrado os trabalhos de Figueiredo e Limongi, de 1989 a 1992, 81% das leis aprovadas foram originárias do Executivo. O papel de destaque do Executivo neste caso encontra explicações nas prerrogativas constitucionais e regimentais que asseguram a este Poder exclusividade na iniciativa de determinadas proposições (matérias orçamentárias e emergenciais), na possibilidade de determinar a agenda e o

rítmo das atividades do Legislativo (mediante solicitação de urgência) e na forma centralizada de organização do processo decisório.

Com relação ao conteúdo da agenda de cada um desses poderes, a pesquisa desenvolvida por esses autores demonstra que a “atuação do Executivo concentra-se nas áreas econômicas e administrativa” (Figueiredo e Limongi, 1996: 82), cabendo ao Legislativo a maioria das iniciativas na área social.

No que diz respeito à legislação em exame, a iniciativa do Executivo é bem mais comedida do que a do Legislativo, quer pela quantidade de projetos apresentados, quer pela abrangência dos temas propostos. Foram apresentados pelo Executivo 46 projetos, dos quais 29 específicos aos servidores públicos e 6 sobre legislação sindical. Os projetos referentes a questões salariais (20) foram os predominantes dentre os apresentados. Os demais estabeleciam regras para admissão e demissão; regulamentação do emprego; composição de conselhos deliberativos; temas previdenciários; fundos e programas sociais; adicionais e gratificações; política de bem-estar na empresa. Diferentemente do que ocorreu com a agenda do Legislativo, o Executivo na maioria das vezes conseguiu levar adiante suas propostas: cerca de 73% do que foi proposto com relação à legislação trabalhista foi aprovado. Dentre os temas dos projetos aprovados constavam: propostas de abono salarial; revisão da remuneração dos servidores públicos; revisão de vencimentos de docentes e servidores da SUDENE; fixação dos limites máximo e mínimo do servidor; isonomia salarial do funcionalismo; composição dos conselhos deliberativos da SUDAM, SUDENE e SUFRAMA; enquadramento de servidores da extinta Fundação Rondon;

especificação dos critérios para reposicionamento de servidores; planos de carreiras para a área de Ciência e Tecnologia da Administração Federal; regime jurídico dos servidores; concessão de seguro-desemprego a pescadores artesanais; bolsa de estudo aos médicos residentes; concessão de abono adicional no saque do FGTS; estabelecimento de alíquotas de contribuição para o plano de seguridade do servidor público; vinculação do servidor ocupante de cargo em comissão ao regime geral de previdência; e equiparação do ex-combatente inválido com operadores de guerra.

Tabela 14
Propostas de Legislação Trabalhista
Encaminhadas à CTASP Originárias do
Executivo - 1989 a 1993

Tema	Origem - Executivo
Condições de Trabalho	
Regras para Admissão e/ou Demissão	5
Regulamentação do Emprego	5
Participação dos Trabalhadores	3
Subtotal	13
Compensações Sociais	
Fundos Sociais	2
Política Salarial	20
Seguridade Social	2
Adicionais e Gratificações	2
Política de Bem-Estar nas Empresas	1
Subtotal	27
Total	40

Fonte: Prodasen: Compilado pela autora

Os projetos originários do Executivo, como indicam os trabalhos de Figueiredo e Limongi, seguem um rito de tramitação diferente dos originários do Legislativo. Estes últimos tendem a seguir um rito ordinário, passando pelas comissões permanentes e com pouca incidência de solicitações de urgência. Do total de 14 projetos transformados em norma jurídica apresentados pelo Legislativo em 1989-93, 6 tiveram solicitação de urgência, ao passo que daqueles apresentados pelo Executivo e aprovados (em um total de 30) apenas um não contou com pedido de urgência, 7 receberam a chamada urgência constitucional e nos demais o pedido partiu do Colégio de Líderes.

Com relação à legislação sindical, o Executivo apresentou apenas 6 projetos: um estabelecendo critérios para adoção do sistema de negociação coletiva, representação dos trabalhadores nas empresas e organização sindical (este projeto fazia parte do Plano de Reconstrução do Governo Collor, e após apreciação da CTASP foi desmembrado em outros dois projetos, um sobre representação dos trabalhadores nas empresas e outro sobre negociação coletiva); um projeto disciplinando a prerrogativa dos sindicatos relativa à substituição processual em ações jurídicas; um projeto dispondo sobre a colaboração dos sindicatos no controle e recolhimento das contribuições sociais; e um concedendo anistia aos dirigentes sindicais punidos por motivação política - o único transformado em lei.

Tabela 15
Propostas de Legislação Sindical
Encaminhadas à CTASP - 1989 a 1993

Tema	Origem – Executivo
Representação Sindical	2
Prerrogativas e Deveres	2
Relações Sindicais	2
Total	6

Fonte: Prodasen: Compilado pela autora

A agenda de propostas apresentadas pelo Legislativo parece ser um bom exemplo de que há demandas e parlamentares dispostos a representá-las, mas a vigência de determinadas práticas procedimentais e de ordenamento do processo legislativo pouco favorece a apreciação destas propostas. A CTASP, como demonstrei no capítulo anterior, atraiu para o seu interior expressivo número de parlamentares com experiência prévia no tratamento destas questões, muitos deles originários do movimento sindical e/ou vinculados aos chamados partidos de esquerda. A presença destes parlamentares, no entanto, pouco alterou o ritmo ou o resultado dos trabalhos legislativos.

O capítulo que segue tratará do encaminhamento dado a estes projetos no interior da CTASP. A atuação dos partidos de esquerda foi decisiva na composição interna da comissão e no desenvolvimento dos trabalhos ali realizados, mas o empenho deste trabalho não resultou nem em maior número de leis aprovadas originárias do Legislativo, nem em melhoria das condições de trabalho por meio da regulamentação legal.

Capítulo 4 - A CTASP e o Processo Legislativo

Uma das críticas feitas ao Legislativo refere-se à morosidade na apreciação dos projetos submetidos ao seu exame. Tal morosidade é compreensível se levarmos em conta que os projetos apresentados pelos parlamentares passam, necessariamente, por um processo interno de seleção e negociação. Mas há fatores de ordem organizacional que contribuem para que o tempo de tramitação das matérias, em geral, seja longo, como os seguintes: ausência de imposição regimental quanto à iniciativa individual de proposições, o que incentiva a apresentação desmesurada de projetos, acarretando sobrecarga de trabalho nas Casas Legislativas; morosidade na indicação dos relatores (o regimento não impõe nenhum prazo quanto à obrigatoriedade de designação dos relatores; aliás a não-designação pode ser interpretada como um recurso estratégico, por parte do presidente da comissão, para postergar uma decisão); e tampouco há exigências regimentais para que os relatores preparem seus pareceres. O fato é que o tempo de tramitação das matérias encaminhadas à Câmara é longo. Como indica a tabela 16, o tempo médio dos projetos em exame ultrapassa 608 dias.

Há diferenças significativas quanto ao tempo de apreciação de acordo com o resultado final da tramitação dos projetos. Os que levaram menos tempo para serem apreciados cerca de 283 dias foram aqueles transformados em lei, que, em geral, tramitaram em regime extraordinário, pois os pedidos de urgência tenderam a incidir com maior frequência sobre eles. Os projetos que dependiam de deliberação do Plenário, os que estavam prontos para a ordem do dia e os que se encontravam na Mesa,

Parte significativa do cômputo no tempo de tramitação dos projetos se refere ao prazo decorrido entre a data de sua apresentação e a data de indicação dos relatores. A tabela 17 indica a média de dias despendidos nesta primeira etapa de tramitação. Dos projetos que tiveram a CTASP como primeira ou segunda comissão de mérito para apreciação do projeto, a média de dias para designação dos relatores esteve em torno de 322 dias, no primeiro caso, e 360 dias, no segundo. Como terceira comissão de mérito, a média para indicação dos relatores esteve em torno de 504 dias.

A não-designação dos relatores não se dá exclusivamente por uma decisão unilateral do presidente da comissão. Na verdade, em alguns casos esta não chega a ocorrer em face das solicitações de urgência por parte dos líderes, que causam a retirada do projeto do âmbito da comissão, transferindo sua apreciação para o Plenário.

Tabela 17
Tempo Médio para Indicação dos Relatores na CTASP

	Média	Desvio Padrão	N. de Casos
1ª Comissão	322,40	251,53	529
2ª Comissão	360,49	374,87	136
3ª Comissão	504,25	253,98	8

Fonte Prodasen. Compilado pela autora.

O trabalho de relatoria é um dos mais importantes dentro do processo legislativo, pois será com base no seu parecer que o processo de discussão e votação da matéria na comissão se iniciará. Nos projetos relatados na

CTASP, é expressiva a participação dos parlamentares de partidos de esquerda nesta atividade. A tabela 18 indica a distribuição das relatorias segundo os partidos políticos. Como se pode ver, cerca de 55% dos projetos apreciados foram relatados por partidos de esquerda, 23% pelos de centro e 21% pelos de direita.

Tabela 18
Distribuição da Relatoria por Partido - 1989/1994

Partidos	Quantidade de Projetos	% sobre o total dos relatados
PDT	44	6,0
PT	267	39,0
PSB	15	2,0
PCB/PPS	17	3,0
PC do B	23	3,0
PSTU	11	2,0
Subtotal	377	55,0
PMDB	98	14,0
PSDB	63	9,0
Subtotal	161	23,0
PFL	29	4,0
PP	31	5,0
PTB	11	2,0
PDS/PPR	40	6,0
PRN	13	2,0
PSC	3	0,4
PSD	2	0,3
PDC	5	1,0
PL	3	0,4
PRS	2	0,3
PTR	2	0,3
Subtotal	141	21,7
Total	679	100,0

Fonte: Prodasen. Compilado pela autora.

Nota: excluídos 465 projetos sem designação dos relatores.

A influência que os partidos de esquerda poderiam vir a ter sobre a tramitação dos projetos só se fez presente naqueles projetos que cumpriram sua tramitação na CTASP e continuaram em tramitação em outras instâncias. Como indica a tabela 20, a participação desses partidos só foi expressiva nos projetos que estavam aguardando deliberação da Mesa: 50% desses projetos tiveram relatores de esquerda; nos que estavam prontos para a ordem do dia, 73%; e nos remetidos ao Senado, 59%. Dos remetidos à sanção, apenas 25% foram relatados por parlamentares de esquerda, 25% pelos de direita e 50% pelos de centro.

Apesar de os partidos de esquerda terem se constituído em maioria e terem expressiva indicação nas relatorias, não foram os projetos por eles relatados os que em maior número se transformaram em lei. Do total de projetos transformados em lei (ver tabela 19), 69% foram relatados pelos partidos de centro, 15% tiveram relatores de partidos de direita e apenas 15% foram relatados por parlamentares de esquerda. Já os vetos presidenciais tenderam a incidir em maior escala sobre aqueles projetos relatados pelos parlamentares de esquerda. De sete projetos vetados, 71% tiveram como relatores parlamentares do PPS, do PDT, do PSB e do PT, enquanto dos relatados pelos demais partidos (de direita ou de centro) apenas dois foram vetados.

Tabela 19
Relatoria por Partido e Resultado - Projetos com Tramitação Encerrada - 1989 a 1994

Partidos	Anexado	Arquivado	Prejudicado	Rejeitado	Retirado pelo Autor	Transformado em Lei	Vetado	Total
PC do B	3	5	4	1				13
PPS		3	1	1		1	2	8
PDT	4	5	2	3		1	1	16
PSB	2	3	1	2			1	9
PSTU			1					1
PT	45	11	13	19	2		1	91
Total	54 (64%)	27 (53%)	22 (48%)	26 (38%)	2 (18%)	2 (15%)	5 (71%)	138
PMDB	7	6	9	11	1	6	1	41
PSDB	8	3	3	6	2	3		25
Total	15 (18%)	9 (18%)	12 (26%)	17 (25%)	3 (27%)	9 (69%)	1 (14%)	66
PFL	4	4	2	2	2	1		15
PP	3		1	8	1	1		14
PPR	4	3	7	8	2			24
PRN	1		1	4	1			7
PTB		2	1	1				4
PSC	1							1
PSD	2							2
PL		1		2				3
PTR		2						2
PRS	1	1						2
PDC		2					1	3
Total	16 (18%)	15 (29%)	12 (26%)	25 (37%)	6 (54%)	2 (15%)	1 (14%)	77
TOTAL	85	51	46	68	11	13	7	281

Fonte: Prodasen. Compilado pela autora.

Tabela 20
Relatoria por Partido e Resultado - Projetos Aprovados na CTASP em
Tramitação em Outras Instâncias - 1989 a 1994

Partidos	Mesa	Pronto para Ordem Do Dia	Remetido à Sanção	Remetido ao Senado	Tramitando nas Comissões	Total
PC do B		1		3	6	10
PPS		3		3	3	9
PDT	2	1		3	22	28
PSB	1			2	3	6
PSTU				1	9	10
PT	17	3	1	33	122	176
Total	20 (50%)	8 (73%)	1 (25%)	45 (59%)	165 (62%)	239
PMDB	5	2	2	14	34	57
PSDB	2			8	28	38
Total	7 (17%)	2 (18%)	2 (50%)	22 (29%)	62 (23%)	95
PFL	3			2	9	14
PP	4			2	11	17
PPR	2		1	3	10	16
PRN	1			1	4	6
PTB	1	1		1	4	7
PSC	1				1	2
PDC	1				1	2
Total	13 (33%)	1 (9%)	1 (25%)	9 (12%)	40 (15%)	64
TOTAL	40	11	4	76	267	398

Fonte: Prodasen. Compilado pela autora.

Nota: excluídos 465 projetos sem designação de relatores na CTASP.

A Atividade Legislativa na CTASP

Estudos norte-americanos sobre processo legislativo têm as comissões como principal eixo estruturador das análises. Ao tratar da capacidade decisória do sistema de comissões norte-americano, Krehbiel distingue dois tipos de poderes das comissões: “poder negativo, quando a comissão conseguisse frustrar a vontade da maioria mantendo o *status quo* ou mitigando a alteração desejada pela maioria”, e positivo, “quando permitisse à comissão alterar a política de acordo com suas preferências e em direção contrária à do plenário” (Limongi, 1994).

O trabalho de Figueiredo e Limongi (1996: 51) sobre o sistema de comissões indica que no caso brasileiro as comissões desempenham apenas um papel negativo, barrando boa parte das propostas apresentadas.

O estudo de caso da CTASP reforça esta afirmativa. De fato, parcela significativa dos projetos apresentados tem sua tramitação encerrada por interferência da comissão, mas sobretudo pela má qualidade técnica e legislativa dos projetos. A rejeição por mérito incidiu somente sobre 6% dos projetos encaminhados à CTASP, o que pode ser um indicativo de que, daqueles que a comissão entende ser relevante apreciar, poucos correm o risco de ser por ela recusados.

Tabela 21
Matérias Rejeitadas por Assunto - 1989 a 1993

Grupo Temático	Número de Projetos
Regulamentação de Profissões	11
Adicionais e/ou Gratificações	10
Seguridade Social	8
Garantia de Emprego	7
Outros Benefícios	7
Salários	6
Regras para Admissão e/ou Demissão	6
Duração do Trabalho	5
Justiça do Trabalho	4
Medicina do Trabalho	3
Participação dos Trabalhadores	1
Organização Sindical	1
Representação Sindical	1
Prerrogativas e Deveres	1
TOTAL	71

Fonte: Prodasen. Compilado pela autora.

O papel positivo, como sugerem os autores, poderia ser avaliado por meio da verificação da capacidade das comissões para fazer valer, em Plenário, os projetos por elas aprovados. Três conjuntos de projetos podem servir para a análise: aqueles que estão na Mesa aguardando alguma deliberação regimental, os que estão prontos para a “Ordem do Dia” e os que foram vetados totalmente. Vejamos os dados.

Dos 9 projetos que receberam veto total, em 5 deles o Congresso manteve o veto, em 2 não foi apresentado o relatório da comissão mista encarregada de apreciá-lo (ocasionando sua manutenção) e em outros 2 não

há informação quanto à formação ou não de comissão mista, o que leva a crer que o veto não chegou a ser apreciado. Dos 12 projetos que estavam prontos para inclusão na Ordem do Dia, 9 tiveram a discussão adiada por falta de quórum, um estava aguardando apresentação de emendas, um foi retirado da pauta e outro aguardava apresentação de recurso. Dos 41 projetos que se encontravam na Mesa, em cerca de 15% (6 projetos) foi solicitada apreciação pelo Plenário; 22% foram considerados inconstitucionais ou inadequados financeiramente; e um projeto teve pedida a sua reconstituição (voltaria a tramitar). Os demais encontravam-se dentro do prazo regimental para apresentação de recurso.

A conclusão a que se chega a partir desses dados é que a esfera de ação da CTASP é extremamente cerceada pelas prerrogativas regimentais, que permitem forte interferência do Plenário sobre os projetos por ela aprovados. A possibilidade de apreciação em decisão terminativa, saudada por muitos como um mecanismo que fortaleceria o sistema de comissões, pelo menos na CTASP teve efeito diminuto sobre a tramitação dos projetos. Em primeiro lugar porque a apreciação em decisão terminativa em si não garante que a proposta seja aprovada. Como se viu acima, a decisão do Plenário muitas vezes vai contra a decisão da comissão. Não bastasse este aspecto, há ainda as solicitações de urgência.

Figueiredo e Limongi (1996: 51) destacam que, mesmo nesses casos, “as regras regimentais tentam preservar o papel das comissões na apreciação das matérias sob sua jurisdição. Se o pedido de urgência ocorre num momento em que ainda não há parecer definitivo das comissões, e estas não

se sentem habilitadas a emitir tal parecer na sessão em que o projeto em urgência passa a fazer parte da Ordem do Dia, podem solicitar o prazo de duas sessões legislativas para a elaboração do parecer. Findo o prazo concedido, a matéria será discutida e votada mesmo sem o parecer da comissão. Neste caso, o Presidente da Mesa designa um relator que dará o parecer em Plenário”. A existência destas normas têm pouco efeito sobre o trabalho da comissão, pois os pedidos de urgência na maioria das vezes são apresentados logo após a apresentação formal do projeto, inviabilizando o trabalho da comissão. Dos 51 casos de pedidos de urgência, em 41% deles o pedido ocorreu no mesmo dia da apresentação; em 34% deles ocorreu até um mês após a apresentação; e em 24% ultrapassou o período de um mês. Note-se que o pedido de urgência incide com maior frequência sobre aqueles projetos transformados em norma jurídica e originários do Executivo. De um total de 44 projetos transformados em lei, 70% (31 projetos) tramitaram em regime especial, dos quais 61% tiveram solicitação de urgência no mesmo dia da apresentação. Embora as regras regimentais tentem preservar o papel deliberativo das comissões, nem sempre estas instâncias chegam a opinar sobre o projeto. Dos 51 projetos em regime de tramitação especial, em cerca de 55% (28 projetos) a deliberação do projeto não ocorreu na comissão e sim no Plenário da Câmara.

Os Projetos do Executivo na CTASP

É fato incontestável que o Executivo dispõe de inúmeros mecanismos que favorecem a apreciação e agilização da tramitação de suas propostas. Dos 46 projetos apresentados pelo Executivo, 30 foram transformados em

lei. No entanto, este favorecimento não está incólume a interferências ou mesmo a resistências por parte do Legislativo, principalmente quando a legislação em exame envolve grupos organizados e com forte poder de mobilização, como é o caso da legislação sindical. Dos 6 projetos apresentados nesta área, apenas um foi aprovado, concedendo anistia às lideranças sindicais. Nos demais, apesar de todos os recursos à disposição do Executivo para agilizar suas proposições, a atuação dos membros da CTASP foi decisiva no bloqueio dos projetos do Executivo que pudessem resultar em alguma transformação no modelo de estruturação sindical até hoje em vigor.¹⁶

Tabela 22
Projetos apresentados pelo Executivo e Resultado Final

Resultado	Total de Projetos	Leg. Trabalhista	Leg. Sindical
Anexado	1		1
Prejudicado	1		1
Remetido ao Senado	1	1	
Retirado pelo Autor	7	6	1
Transformado em Lei	30	29	1
Em Tramitação	5	3	2
Vetado	1	1	
Total	46	40	6

Fonte: Prodasen

¹⁶ Mesmo no caso de utilização de medidas provisórias - um dos recursos à disposição do Executivo, para aumentar sua capacidade de implementar políticas, o Executivo também não obteve êxito quando a matéria apresentada se referia à legislação sindical. Ver Gomes (1993)

Como já foi dito, as comissões permanentes na Câmara Federal desempenham com melhor eficácia o seu “papel negativo”, barrando ou rejeitando projetos. O exame da legislação sindical exemplifica muito bem esta relação. Vejamos em maior detalhe a tramitação do Projeto de lei 821/91, apresentado pelo Governo Collor.

Este projeto, apresentado em maio de 1991, dispunha sobre organização sindical e negociação coletiva. De acordo com o relatório do Deputado Aldo Rebelo, indicado na CTASP para proferir parecer sobre o projeto, o texto anulava o princípio constitucional de liberdade e autonomia sindicais, uma vez que um dos seus artigos sugeria o registro de entidades sindicais na Secretaria Nacional do Trabalho; adentrava temas que cumpria exclusivamente aos sindicatos estabelecer, como a fixação de prazos para o registro de candidaturas; estabelecia a possibilidade de credenciamento na negociação coletiva, o que, segundo o relator, configurava-se como “intenção de afastar as entidades sindicais do processo de negociação coletiva”; possibilitava a interferência das empresas nos recolhimentos de contribuições sindicais; admitia flexibilização de direitos por meio da negociação coletiva; limitava a vigência de até seis meses após o vencimento dos acordos normativos; facultava substituição do contrato individual de trabalho pelo contrato coletivo flexibilizado; limitava a garantia de emprego dos dirigentes sindicais ao número de 24 diretores; previa aplicação de multa aos sindicatos por constrangimento da manifestação de vontade dos participantes de assembléia deliberativa; vedava a cobrança diferenciada entre associado e não-associado da contribuição assistencial, ficando o desconto da contribuição subordinado à

prévia aquiescência do trabalhador, manifestada perante a empresa, por escrito, nos dias subseqüentes à entrada em vigor do instrumento normativo; e extinguiu, a partir de 1^o de janeiro de 1993, a contribuição sindical.

O projeto foi encaminhado à CTASP em 08/05/91 e deveria tramitar em regime de urgência constitucional (45 dias para apreciação em cada uma das Casas Legislativas). Uma semana após a sua apresentação o projeto recebeu 426 emendas, e em 13/06/91 o relator optou por rejeitar a proposta do Executivo e em seu lugar apresentou um substitutivo. O projeto original foi desmembrado em outros dois (PL 1.231/91, dispendo sobre organização sindical, e PL 1.232/91, dispendo sobre negociação coletiva). Os três substitutivos apresentados pelo relator Aldo Rebelo foram aprovados pela CTASP. O PL 821 foi considerado prejudicado, o PL 1.231 (organização sindical) foi anexado ao 5.169/90 e o PL 1.232, à época da coleta dos dados, permanecia em tramitação.

A apreciação do projeto ocorreu dentro do prazo regimental e não houve solicitação de urgência por parte do Colégio de Líderes, mas a possibilidade de que tal viesse a ocorrer não deixou de ser observada pelos parlamentares favoráveis ao parecer do relator. Em pronunciamento na reunião da comissão que aprovou o parecer, o Deputado Marcelo Barbieri (PMDB) fez o seguinte comentário:

“Eu tenho a propor que nós não podemos ficar sem parecer nesse projeto, porque corremos um sério risco de que, em não se levar em conta um novo prazo de urgência, não tenhamos relatório da Comissão, e aí, em Plenário, iremos com o projeto como está, da maneira

como foi proposto pelo Governo (...). É um risco que não podemos correr”.

Por não poder ter a comissão como único fórum de deliberação, após a aprovação do substitutivo ao PL 1.232 (negociação coletiva) o projeto foi encaminhado ao Plenário. Em 19/06/91, o Deputado Humberto Souto, Líder do Governo, e o Deputado João Teixeira, líder do chamado Bloco (reunião de partidos de direita), solicitaram a retirada do projeto da Ordem do Dia e a realização de votação nominal “em face da falta de condições de proclamar o resultado da votação simbólica”. Dois dias depois o projeto estava novamente na Ordem do Dia e mais uma vez o Governo conseguiu adiar a votação, mediante requerimento do Deputado Ricardo Fiúza, Líder do Bloco, e do Deputado Genebaldo Correia, Líder do PMDB, que apelaram ao Artigo 177 do Regimento, o qual permite o adiamento da discussão do projeto por prazo não superior a dez sessões. No dia seguinte, o Executivo enviou mensagem à Câmara solicitando a extinção da urgência constitucional. Em 21/08/91, o Colégio de Líderes aprovou requerimento de urgência. Dois outros projetos foram apensados a este e foi designado o Deputado Nilson Gibson (PMDB) para proferir parecer em substituição à CTASP. Em 29/08/91, o Deputado Messias Gois e o Deputado João Almeida, Líder do PMDB, solicitaram a retirada do regime de urgência. O projeto saiu da pauta e entrou novamente em regime de tramitação ordinária, retornando à CTASP, onde, até a época da coleta dos dados permanecia em tramitação.

Com relação a estes projetos a comissão saiu vitoriosa, já que conseguiu barrar a proposta inicial do Executivo. Desempenhou o seu papel negativo (rejeição do projeto), mas não se constituiu em força suficiente para fazer prevalecer o seu substitutivo perante o Plenário.

À GUIA DE CONCLUSÃO

A promulgação da Constituição de 1988 representou o restabelecimento das liberdades democráticas e uma tentativa de ampliar a participação do Legislativo no processo de tomada de decisão política.

Paralelamente à reorganização institucional do país, os anos 80 representaram também o ressurgimento da sociedade civil, por meio das organizações sociais, de entidades de classe e de novos partidos políticos. Para o movimento sindical foi um período de significativas mudanças na sua organização interna e na mobilização dos trabalhadores, de enfrentamento ao regime militar, de grandes mobilizações grevistas, de expansão do sindicalismo rural, de surgimento de novas lideranças sindicais culminando com a criação das centrais sindicais. Mas na efervescência de todas essas novidades permaneceu um grande e velho problema: a estrutura sindical corporativa.

Este novo cenário político-institucional suscitou as principais preocupações desta dissertação, em face de um lado um arranjo político, que visou ampliar a participação do Legislativo no processo de definição de políticas e de um poderoso movimento social que tentava se firmar como principal articulador dos interesses dos trabalhadores.

O trabalho visou investigar como se articulam na arena institucional os diferentes atores políticos no tratamento dado às propostas de legislação trabalhista e sindical no período pós-constituinte. Para tanto, analisou a dinâmica de funcionamento e organização do processo legislativo por meio do sistema de comissões permanentes. Demonstrou que o arranjo

institucional, as regras e os procedimentos adotados na condução do processo legislativo possibilitaram que se reunisse na Comissão de Trabalho da Câmara Federal – CTASP expressivo número de parlamentares com experiência prévia no tratamento dessa legislação e/ou vinculados a partidos cuja temática trabalhista e sindical ocupa lugar de destaque em seus programas. No entanto, a particular composição desta comissão pouco alterou a dinâmica de tramitação dos projetos sob sua jurisdição.

A autonomia que o Legislativo poderia vir a ter para desempenhar suas funções esbarra em uma série de mecanismos institucionais que cerceiam a esfera de ação dos membros da comissão, impedindo-a de vir a realizar o seu “papel positivo”, qual seja, fazer prevalecer perante o Plenário os projetos por ela aprovados.

Neste contexto a ação do Executivo acaba sendo favorecida, pois o formato organizacional adotado no Parlamento brasileiro possibilita maior agilização e aprovação dos projetos enviados por este Poder. Mas a ação do Executivo não está incólume a resistências por parte do Legislativo, principalmente quando a matéria em exame impõe perdas a grupos organizados socialmente, como ocorre com a legislação sindical. Nestes casos, o uso de estratégias procedimentais assume importância fundamental no resultado das políticas. Os membros da CTASP souberam se valer desses mecanismos para rejeitar os projetos apresentados pelo Executivo que propunham uma reestruturação no atual modelo de organização sindical, porém não se constituíram em força suficiente para fazer prevalecer perante o Plenário o substitutivo aprovado pela comissão.

Bibliografia

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. "Tendências Recentes da Negociação Coletiva no Brasil". *Dados*. Rio de Janeiro, 24(2), 1981: 161-189.
- _____. "Novas Demandas, Novos Direitos: Experiências do Sindicalismo Paulista na Última Década". *Dados*. Rio de Janeiro, 26(3), 1983: 265-290.
- _____. "Difícil Caminho: Sindicatos e Política na Construção da Democracia". In: Reis & O'Donnell (orgs.). *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.
- _____. "Direitos Sociais, Organização de Interesses e Corporativismo no Brasil". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, nº 25, 1989: 50-60.
- _____. *Crise Econômica e Organização de Interesse: Estratégias do Sindicalismo Brasileiro nos Anos 80*. São Paulo: tese de livre docência, FFLCH-USP, 1992.
- BRANDÃO, Sandra M. Chagas. "Política Salarial e Negociações Coletivas – O Caso das categorias metalúrgica, química e têxtil do Município de São Paulo – 1978/1989". Campinas: dissertação de mestrado, Instituto de Economia da Unicamp, 1991.
- BOITO, Armando. "Reforma e Persistência da Estrutura Sindical". In: *O Sindicalismo Brasileiro nos Anos 80*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.
- CARDOSO, Adalberto M. "O pragmatismo impossível". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, nº 32, 1992: 165-182.
- CARDOSO, Ana Cláudia Moreira. *Evolução das Pautas e Acordos dos Metalúrgicos de São Paulo, Osasco e Guarulhos e São Bernardo do Campo e Diadema*. São Paulo: Relatório de Atividades apresentado à FAPESP, 1993.

- CARRION, V. *Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- COMIN, Alvaro A. *A Estrutura Sindical Corporativa: Um obstáculo à Consolidação das Centrais Sindicais no Brasil*. São Paulo: dissertação de mestrado, Departamento de Sociologia da FFLCH-USP, 1995.
- FERRANTE, Vera Lúcia B. *FGTS: Ideologia e Repressão*. São Paulo: Ática, 1978.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. "O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso Pós-Constituinte". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, nº 38, 1994: 24-37.
- _____. "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional". *RBCS*. Rio de Janeiro: ano 10, nº 29, outubro de 1995: 175-200.
- _____. "Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal". *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Cebrap, nº 5, 1996.
- _____. "Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, nº 47, 1997: 127-54.
- GONÇALVES, Francisco L. S. de. "A Evolução dos Acordos e Conflitos Coletivos no Período Recente do Sindicalismo Brasileiro (1977-93)". In: Oliveira, C. A. e outros (orgs.). *O Mundo do Trabalho. Crise e Mudança no Final do Século*. São Paulo: Cesit/Sritta, 1994: 267-287.
- GOMES, Angela de Castro & D'Araújo, Maria Celina. "A Extinção do Imposto Sindical: Demandas e Contradições". *Dados*. Rio de Janeiro: 36(2), 1993: 317-352.
- HIPÓLITO, Lucia. *De Raposas e Reformistas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- IMMERGUT, Ellen. "As Regras do Jogo: A Lógica da Política de Saúde na França, na Suíça e na Suécia". *RBCS*. Rio de Janeiro: ano 11, nº 30, 1996: 139-165.

- LIMONGI, Fernando. "O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos – A Literatura Norte-americana Recente". *Boletim Bibliográfico Brasileiro – BIB*. Rio de Janeiro: nº 37, 1994: 3-38.
- KECK, Margaret E. *PT. A Lógica da Diferença – O Partido dos Trabalhadores na Construção da Democracia Brasileira*. São Paulo: Ática, 1991.
- KINZO, Maria D'Alva G. "Radiografia do quadro Partidário Brasileiro". *Pesquisas*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, nº 1, 1993.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar. "Contrato Coletivo e Mercado de Trabalho no Brasil". In: Oliveira, C. A. e outros (orgs.). *O Mundo do Trabalho. Crise e Mudança no Final do Século*. São Paulo: Cesit/Sritta, 1994: 183-207.
- MÉNY, Yves e KNAPP, Andrew. *Government and Politics in Western Europe Britain, France, Italy, Germany*. 2ª ed. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- NASCIMENTO, Amauri M. "Limites Constitucionais da Liberdade no Brasil". In: Oliveira, C. A. e outros (orgs.). *O Mundo do Trabalho. Crise e Mudança no Final do Século*. São Paulo: Cesit/Sritta, 1994: 133-146.
- NORONHA, Eduardo G. "Greves e Estratégias Sindicais no Brasil". In: Oliveira, C. A. e outros (orgs.). *O Mundo do Trabalho. Crise e Mudança no Final do Século*. São Paulo: Cesit/Sritta, 1994: 323-358.
- _____. *Greves na Transição Brasileira* (vol. I). Campinas: IFCH-Unicamp, 1992.
- NOVAES, Carlos Alberto M. "PT: dilemas da burocratização". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, nº 35, 1993: 217-237.
- OLIVEIRA, Marco Antonio de. "Avanços e Limites do Sindicalismo Brasileiro Recente". In: Oliveira, C. A. e outros (orgs.). *O Mundo do Trabalho. Crise e Mudança no Final do Século*. São Paulo: Cesit/Sritta, 1994: 497-518.

- PASTORE, José. "Relações de Trabalho em Economias Competitivas". In: Velloso & Rodrigues (orgs.). *O Futuro do Sindicalismo*. São Paulo: Nobel, 1992.
- _____. "Estado e Sindicatos". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, nº 41, 1995: 91-95.
- REBELO, Aldo. *Collor e o FMI contra os Sindicatos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 1992.
- ROCKMAN, Bert A. "The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Systems". In: Von Mettenheim, Kurt (ed.). *Presidential Institutions and Democratic Politics – Comparing Regional and National Contexts*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997: 46.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. "As Transformações da Sociedade Contemporânea e o Futuro do Sindicalismo". In: Velloso & Rodrigues (orgs.). *O Futuro do Sindicalismo*. São Paulo: Nobel, 1992.
- _____. "Eleições, Fragmentação Partidária e Governabilidade". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, nº 41, 1995: 78-90.
- SANTOS, Fabiano G. M. "Dinâmica Congressual e Regulação Econômica: O Caso da Lei Portuária". *RBCS*. Rio de Janeiro: 12(34), 1997.
- SANTOS, Wanderley G. dos. *Cidadania e Justiça Social – A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada* (vol. 1: "O Debate Contemporâneo"). São Paulo: Ática, 1994.
- SIQUEIRA NETO, José Francisco de. "Contrato Coletivo de Trabalho no Brasil". In: Oliveira, C. A. e outros (orgs.). *O Mundo do Trabalho. Crise e Mudança no Final do Século*. São Paulo: Cesit/Scritta, 1994: 147-181.
- STEINMO, Sven, KATHLEEN Thelen e LONGSTRETH, Frank (eds.). "Historical Institutionalism in comparative Politics". In: *Structuring*

Politics – Historical Institutionalism in Comparative Analysis.
Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

PESSANHA, Charles. *O Poder Executivo e a Produção Legal no Brasil: 1946-1988*. Paper apresentado no Grupo de Trabalho “Elites Políticas”, XV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 1991.

TSEBELIS, George. “Processo Decisório em Sistemas Políticos: *Veto Players* no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo”. *RBCS*. Rio de Janeiro: 12(34), 1997.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e Sindicatos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.