

Região metropolitana e estrutura sindical brasileira

PAULO EMÍLIO RIBEIRO DE VILHENA

Professor da Universidade Federal de Minas
Gerais e da Universidade Católica de
Minas Gerais

"... no hay ciencia política posible sin
contar con un fundamento sociológico."
(GEORGES BURDEAU) (1)

* * *

"Der Staat bestimmt durch seine Rechtsordnung nicht nur, welche Pflichten und Rechte die Einzelnen haben, sondern dass sie überhaupt Pflichten und Rechte haben können und ob diese für alle gleichen sind." (HANS NAWIASKY) (2)

* * *

"O Estado não cria os grupos profissionais, já os encontra existindo espontaneamente em sociedade. Limita-se simplesmente a dar-lhes forma jurídica, organizando-lhes certos requisitos para o pleno exercício funcional." (EVARISTO DE MORAIS FILHO) (3)

SUMÁRIO

1. Introdução — 2. Retrospecto histórico — 2.1. As cidades medievais — 2.2. As corporações medievais — 2.3. As cidades e as corporações — 3. A estrutura sindical brasileira — 4. O Distrito e o Município — 5. A região metropolitana — 6. As normas coletivas — 7. A região metropolitana e a norma coletiva — 8. Conclusão.

(1) *Método de la Ciencia Política*. Buenos Aires, 1976, pág. 110.

(2) "O Estado determina, através da ordem jurídica, não só quais os direitos e deveres que os indivíduos têm, mas que eles, em geral, podem ter deveres e direitos e se estes são iguais para todos" — *Allgemeine Staatslehre*. Zürich-Köln. Verlagsanstalt Benziger & Co. A. G., 1956, 3.º Vol., pág. 12, n.º 10.

(3) *O Problema do Sindicato Único no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora "A Noite", 1952, pág. 66.

1. INTRODUÇÃO

A extraordinária agressão sociológica ao fenômeno conceitual emergente chamado **região metropolitana** abriu ubérrimo campo de pesquisas e estudos para a compreensão do **homem** como membro de uma comunidade.

Fenômeno coexistente com o advento da era industrial em suas feições atuais, a **metropolização** do homem dimensionou-o em todas as áreas de sua projeção pessoal, desde sua conformação espiritual, suas carências e procuras afetivas, seus mitos e seus desencantos ideológicos até às suas menores necessidades materiais, próximas ou remotas, diretas ou indiretas.

O estreitamento e a intensidade de relações interpessoais, concentradas em espaços geográficos mais amplos, a reformulação de **standards** de vida, que se procura através de planos de equacionamento de vias comportamentais, forçaram, do plano sociológico e do substrato econômico, a uma revisão das estruturas normativas, que passaram a considerar a **metropolização urbana** como um fenômeno global em todas as áreas de incrementação de vida social, tais como relações civis, relações profissionais, segurança, higiene, criminalidade, transporte, comunicações (estas, como causa), lazer, bem-estar etc.

A concentração de interesses, à força do acesso à comunicação, pronta e eficaz, se resultou em uma maior sensação de conforto, de bem-estar, de satisfação de necessidades decorrentes da coexistência, tornou, por outro lado, mais sensíveis os fluxos pessoais dos instintos de afirmação e de conservação dos indivíduos, incrementando, por isso, os riscos da conflitualidade social, caso esses fluxos não venham a encontrar canais aptos ao escoamento e à satisfação daqueles interesses.

Assim como se armou a concepção sociológica, econômica, administrativa e infra-estrutural de uma **região metropolitana**, assim também se deveria apreender e delinear, em termos de interação social, a sua superestrutura normativa, sobretudo sua rede jurídico-legislativa.

Se as várias formas de manifestação da vida grupal (família, crença, esporte, sobretudo a política) sofreram e vêm sofrendo profunda revisão na perspectiva e no comportamento dos indivíduos componentes das **megalópolis** não se pode negar que essa comoção atingiu, nas bases de sua explicação existencial, as forças sociais aglutinadas em razão do trabalho.

Colhe-se, na experiência das relações laborais, que, destacando-se dos interesses individuais, de cada trabalhador considerado como tal, alinha-se uma expressão uniforme de interesses, os chamados interesses coletivos e que exprimem a soma ou a média ou a resultante daqueles interesses individuais, aglutinados em razão de uma profissão ou de uma atividade econômica em um círculo espacial definido.

Entre as forças sociais de maior vitalidade e de mais aguda atuação, exprimindo e afirmando interesses coletivos fundamentais, figuram as categorias constituídas em razão da produção, que o direito brasileiro distingue em categorias profissionais (de empregados), categorias econômicas (de empregadores) e categorias de profissionais liberais (autônomos).

Como essas categorias, por razões históricas e sociológicas, tiveram e têm seus centros de projeção na cidade, em que encontraram os limites naturais de aglutinação, elas compõem o tecido social urbanístico e, por isso, sofrem constantes e incisivas influências do processo de crescimento e de gigantismo das **metrópolis** e de seu desdobramento agrupado, as **regiões metropolitanas**.

A sensibilidade econômico-profissional à regionalização metropolitana não recebeu ainda, na investigação científica, uma focagem específica, embora os fatores que se interinfluenciam (cidade x grupo profissional) o façam com a maior intimidade, por tratar-se de interesses vitais de sobrevivência e de conveniência entre os indivíduos-trabalhadores, como tais e como habitantes de determinada área geográfico-populacional delimitada.

O fenômeno da metropolização, ligado ao da industrialização, ao do comércio, ao das comunicações, acha-se de tal maneira imbricado nas condutas perspectivistas dos indivíduos-trabalhadores (não importa se pertencentes a categorias profissionais ou econômicas ou liberais), de tal maneira nelas entranhado que o próprio equacionamento da representação política denota uma especial formulação ao armar os quadros de sua participação no poder.

Quando se trata, porém, do jogo dos interesses propriamente profissionais, sente-se que o surto da metropolização regional alargou o sentido da solidariedade, o âmbito da co-participação natural, sobretudo dos trabalhadores, que passaram a ter condições de vida (econômicas) e de trabalho idênticas, similares ou mesmo conexas, mas em áreas geográficas maiores, embora pontuadas em duas ou três ou mais cidades diferentes e que se interligam pela proximidade ou pela contigüidade resultante dos sistemas de comunicação.

Ora, se ocorre essa revisão de conceitos, como que diluindo as fronteiras políticas entre cidades e municípios, se se impõem diretrizes comuns a eles, que visam a uniformizar sistemas de administração, de assistência, de planejamento geral, não há motivo para, também sob essa ótica, deixar de encarar-se a necessidade de uma reformulação objetiva no sistema da representação sindical, tendo-se por base territorial a região metropolitana.

Como o grupo profissional é um dos grupos sociais que mais se prestam à politização, na forma que lhe é peculiar (4), isto é, para a defesa de interesses da categoria, é necessário se perquiram as suas

(4) Cf. BURDEAU, ob. cit., pág. III, e TANNENBAUM, apud MORAIS FILHO, pág. 89, n.º 76.

bases sociológicas, as idéias-forças que atuam como fator de arregimentação individual, mas dentro de outro campo não menos propício e condicionante da centralização de interesses sociais, a cidade, agora vista em seu desdobramento físico e conceitual, a região metropolitana.

Ao entendimento de que as bases sociológicas do sindicato mudaram-se e a sua estrutura jurídica está à procura de uma redefinição, tendo por círculo objetivo da captação a região metropolitana, terá ela por fim realizar mais harmoniosamente interesses gerais de uma categoria, situada em uma mesma área geográfica, em um mesmo nível de vida econômica, enfim, em um mesmo contexto sociológico, porém, dentro de um círculo maior de interação.

A par dessa realidade sociológica, é da maior importância para as investigações desse trabalho se tenha em mente, e não é demasiado repetir, que a "categoria profissional e econômica formou-se como sistema de aglutinação de interesses individuais que, pela identidade de condições de trabalho e de vida, dos empregados ou de métodos ou problemas de produção econômica dos empregadores, se estratificaram em fortes laços de solidariedade, passando, daí, a servir de projeção e fundamento à solução dos problemas coletivos de cada grupo". (5)

A Sociologia define-a como resultante de uma **solidariedade por similitude**, que "se vai particularizando para se aplicar especialmente às relações entre pessoas ligadas entre si por um certo laço de identidade de interesses e aspirações". (6)

Uma sucinta visão retrospectiva do fenômeno do surgimento das comunas e da formação das corporações medievais explicará os nexos, a intensa força recíproca irruptiva que faz relacionarem-se cidade e sindicato, não como continente e conteúdo, mas como complexos nucleares de formação sociológica que se interfisionomizam.

2. RETROSPECTO HISTÓRICO

Como forma associativa de defesa de interesses profissionais, não se pode negar aos sindicatos modernos a sobrevivência, embora tênue, do mesmo espírito que, na antigüidade, presidiu a organização de associações (**sreni**) de barqueiros, artesãos, agricultores e pastores, na Índia, das **tyases**, os **orgeons**, principalmente as **hetairidas** e os colégios de barqueiros (**nautas**), na Grécia e, sobretudo, dos **collegia**, em Roma, de que as fontes históricas, desde Plutarco, já trazem mais circunstanciado testemunho. (7)

(5) Cf. VILHENA, Paulo Emilio Ribeiro de. *Da Sentença Normativa*. Tese. Estabelecimentos Gráficos Sta. Maria. Belo Horizonte, 1961, pág. 15.

(6) VILHENA, ob. cit., págs. 15/16. Cf. FILHO, Evaristo de Moraes. "Conceito de Categoria Econômica". In *Revista Trabalho e Seguro Social*, vol. XXX, Jan./fev./1952, págs. 113 e segs.

(7) Cf. CABANELLAS, G. *Derecho Sindical y Corporativo*. Buenos Aires. Ed. Bibliográfica Argentina, 1959, págs. 23 e segs.; DEVEALI, Mario L. *Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social*. Buenos Aires. Victor P. Zavalla Ed., 1952, pág. 18 e ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO e CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. *Tratado de Política Laboral y Social*. Buenos Aires. Ed. Hellasta S.R.L., T. 1, págs. 230 e segs.; ELLUL, Jacques. *Histoire des Institutions de l'Antiquité*. Paris. Presses Universitaires, 1963, págs. 34, 215/6, 438 493, e SAINT-LEON, E. Martin. *Historia de las Corporaciones de Oficio*. Buenos Aires. Ed. Partenon, 1947, pág. 31.

Armou-se, em realidade, acerba polêmica entre doutrinadores, ora contestando, ora afirmando a linha de continuidade entre as associações romanas e as corporações e entre estas e os modernos sindicatos.

Não há dúvida alguma que as instituições jurídicas, de natureza organizativa, guardam, em sua conformação, a direção dominante das relações sociais e econômicas de determinada época.

Se o sindicato moderno representa uma forma de agremiação por interesses antagônicos (de empregados x de empregadores), reside isto no próprio condicionamento histórico do advento da revolução industrial, da máquina, que situaram, em campos marcados quanto aos interesses contrapostos, trabalhadores e empresários.

Se, por outro lado, a associação operou-se em conjunto na Idade Média (mestres, como proprietários e exploradores do negócio; companheiros, como assalariados e aprendizes, em relação mista de trabalhador e educando ou discípulo), quer isto significar que a estrutura econômica e social, revelando o domínio representativo das oficinas (empregadores), não reconhecia senão nos interesses patronais o poder impositivo de organização e de absorção das demais forças que compunham o processo produtivo da economia cerrada medieval.

Em Roma, para alargar a retrospectiva histórica, objeto de contrato somente podia ser o trabalho livre, cuja representação associativa ficava nas exclusivas mãos dos prestadores, tais como os artesãos (**opifices**), artistas (**artifices**), comerciantes (**mercatores** ou **negotiatores**), excepcionando-se os colégios militares (**collegia militum**) e os corpos de empregados públicos ou administrativos (**decuriae apparitorum**).

Conquanto diversos tenham sido os fins específicos nas três etapas históricas e que levaram à agremiação, como sejam a natureza do interesse dominante, a absorção de interesses de uma categoria pela outra ou a autonomia ou exclusividade do interesse representado, a verdade é que, na linha histórica, persevera o espírito associativo e a segregação corporativa **fundada sempre em interesses profissionais**, que se representam pela especialização em determinado ramo de atividade econômica ou profissional.

Já sob a focagem, a que mira esse trabalho — o paralelismo sindicato x cidade —, a distinção entre a Antiguidade Clássica e a Idade Média e entre esta e os tempos modernos comportam matizes bastante sensíveis, que não podem passar despercebidos ao espírito crítico do investigador.

As cidades antigas, as cidades-estados, tais como Tebas, Atenas, Esparta e mesmo Roma, a despeito da formação do Império Romano, em que se diversificou e amplamente se distribuiu a noção de comunidade estatal, apareciam como centros regionais da atividade econômica desenvolvida no campo e abrigavam, no perímetro urbano, sistemas de troca e de produção de bens (tecidos, bronze, cerâmica, tinturas etc.) e de serviços, que se adensavam na fisionomização de uma economia pré-organi-

zada, conquanto, na Grécia, essas cidades espontassem como centros líderes de defesa e de proteção de outras cidades menores ou vilas ou povoados circunvizinhos, assenhoreando-se, por isso, de larga força hegemônica política. (8)

A predominância da vocação política (**polis**), a incipiência da atividade industrial, o comércio externo, o trabalho escravo, a índole guerreira ou cultural e o processo de formação dos grupos — pelo sangue, familiar, religioso, como nos **genos**, na **fratria** — explicam a rarefação dos sistemas associativos profissionais na Grécia. Se existiram, e a História os aponta, não resultaram de uma florescência natural e ínsita no nascimento e na expansão das cidades, mas ali se constituíram quando elas já se encontravam feitas, **urbs**, e nelas encontraram um campo físico propício à especialização de grupos, por força da concentração e da densidade demográficas.

O surgimento e a formação dos centros urbanos da **polis** mais resultaram da reunião de forças afetivo-religiosas, místicas e político-sociais, do que da coincidência com o desenvolvimento de atividades comerciais, como se dera na Idade Média. (9)

O que se quer salientar é que, na cidade antiga, a organização de grupos profissionais deu-se com a cidade feita e não surgiu nem cresceu com ela.

Voltando os olhos ao passado helênico e aventurando-se a um primeiro cotejo, vê-se, que a denominação da **cidade mater** nas regiões metropolitanas de nossos dias não se explica em termos de "hegemonia ou de liderança política" (cujos centros se deslocaram para o Estado moderno) como o era na Grécia, mas como força de atuação da tessitura econômico-social, pela natureza, pela evolução e pela entramação das relações econômicas assim como por formas comportamentais de estrutura cultural predominante.

A peculiaridade da formação das cidades clássicas, a sua fisionomização eminentemente política, os sistemas de produção e as relações de trabalho (em que prepondera a mão-de-obra escrava) não autorizam outro relacionamento com as cidade medievais ou modernas senão no que se serviram de continente, círculo físico e adensado, para a organização de associações de índole profissional ou econômica.

(8) Cf. JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Rio. Forense, 7.ª ed., 1974, pág. 170; GAUDEMET, Jean. *Les Institutions de l'Antiquité*. Paris. Editions Montchrestien, 1972, págs. 92 e segs.

(9) Cf. GAUDEMET, ob. cit., págs. 66/67, e ELLUL, ob. cit., pág. 77, III; FUSTEL DE COULANGES. *A Cidade Antiga*, 3.ª ed., Vol. I, Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1929, págs. 180 (nota 1) e segs. Interessante é essa passagem de FUSTEL DE COULANGES: "Uma cidade (**urbs**) entre os antigos não se formava no decorrer do tempo pelo lento desenvolvimento do número dos homens e das construções. Fundava-se uma cidade duma só vez, completamente, num dia" (ob. e vol. cit., pág. 206). O ato que se realizava em um só dia era o ato da resolução de fundar-se uma cidade e esta surgia por convenção ou consenso, dentre tribos e/ou famílias, quando se implantava, desde logo, o templo, como seu centro espiritual. Já a execução material da construção da cidade sucedia-se no tempo, pela consecutiva edificação, como processo dirigido e o constante acesso de forasteiros, camponeses sobretudo. Substituindo-se o "templo" pelo "centro arquitetônico" cívico ou político — os palácios que abrigam os Três Poderes —, a associação de idéias com a edificação de Brasília (Brasil) é perfeita.

O mais próximo encontro com o tema ora proposto — região metropolitana e estrutura sindical brasileira — somente logrará algum êxito partindo-se da Idade Média, do **portus**, do **bourg**, das **comunas**, das **corporações** e da realidade sócio-econômica que os uniu, ou melhor, que se aninha na raiz do moderno fenômeno da promiscuidade entre cidade e sindicato, até seus indesejáveis reflexos nas ora nomeadas “regiões metropolitanas”.

2.1. AS CIDADES MEDIEVAIS

Tomadas as cidades da Idade Média em seus caracteres essenciais, guardadas peculiaridades de menor repercussão, a vida urbana ali encontrou seus principais centros de expansão em locais estrategicamente situados às margens de rios ou em solos em relevo.

Implantadas as torres e as indispensáveis construções destinadas à defesa e ao culto regionais, formaram-se, no interior de seus muros, os **burgos**, então chamados **burgos velhos**, como expressão social-política e centro de vida feudal.

Fora de seus muros e prevalecendo-se da defesa que propiciavam, aos poucos foram-se edificando os primeiros estabelecimentos para o tráfego comercial e ali se instalavam mercadores em um aglomerado urbano de nova fisionomia e movimentação, que se chamava **burgo novo** ou **porto**. (10)

Enquanto os **burgos**, originariamente, eram só fortificações, cujas cercas cingiam apenas um espaço limitado (11), as **cidades (cités)** aparecem como espaços livres que deles se prolongavam ou os circunscriviam, ou remanescentes de vilarejos da era romana, em que se instalavam os mercadores. Da fusão **burgo velho-burgo novo** ou do reaproveitamento de restos de cidades antigas e sua contigüidade com os **burgos** e a formação dos **portos**, constituíram-se os centros urbanos da Idade Média, as cidades como hoje são concebidas.

Burgos e cidades povoaram-se de maneiras diferentes mas por causas que lhes foram comuns: a chegada dos comerciantes e a ativação da vida econômica. Naqueles, nos **burgos**, diversificaram-se apenas as áreas de implantação da vida mercantil, sempre externas e circunscritas e como essas áreas gradativamente anelavam o **burgo**, por seus arredores, ganharam a denominação de **burgo extramuro (faubourg, do latim foris-burgus, suburbium)** e que é o mesmo **burgo novo**, denominado na Inglaterra e nos Países Baixos, **portus** — centro urbano próprio, que circulava o **burgo velho** (a fortificação em que se fixavam mercadores e comerciantes). (12)

Assim como de vilas remanescentes da era romana, da fortaleza e da praça comercial nasceram as cidades medievais. Observa PIRENNE

(10) Cf. SAINT-LEON, E. Martín, ob. cit., pág. 79, e PIRENNE, Henri. *Las Ciudades Medievales*. Buenos Aires. Ed. Paldos, 1962, págs. 87 e segs.

(11) PIRENNE, ob. cit., pág. 93.

(12) PIRENNE, ob. cit., págs. 93/94.

que, na história da formação das cidades, o subúrbio (**faubourg**) comercial excede amplamente em importância o **burgo** feudal. (13)

O aumento da densidade da população, as imigrações, seja de outras paragens (mercadores) seja do campo, intensificou a vida urbana, que já não mais se satisfazia com o consumo de produtos recebidos de fora.

Os poucos artesãos locais não atendiam às necessidades de consumo locais, que cresciam e que provocavam novas migrações de trabalhadores das mais variadas categorias, tais como padeiros, cervejeiros, carneiros, alfaiates, oleiros ou picheiros etc. (14) O comércio impulsionou a indústria, que se concentrou nas cidades ou em seus arredores. Eram os centros de artesanato, as oficinas, que se instalavam, como as de calçados, as de tecelagem, as de panificação e assim sucessivamente. O aumento da população favoreceu a concentração industrial, conclui PIRENNE. (15)

Se as cidades medievais nasceram e cresceram **pari passu** com o desenvolvimento da atividade comercial e industrial, forçosamente elaborou-se um sistema de recíproco condicionamento entre as linhas básicas da formação política do município e a das instituições representativas da vida econômica, em que se exauria o processo produtivo e de troca da Idade Média.

O que se demonstra é que a cidade medieval não aparece apenas como perímetro geofísico da delimitação das bases das instituições econômico-profissionais que, à época, surgiram e alcançaram extraordinária significação e apogeu, como as corporações de ofício. Dentro do contexto circulatório da cidade corria, junto de sua expressão político-social, a força econômica das organizações corporativas, como se cidade e corporações fossem verso e reverso ou as duas faces da mesma medalha.

Essas ilações estarão mais claras e melhor se consubstanciarão depois de outro, mais rápido, retrospecto, em que serão examinadas, em suas linhas originárias e ascendentes, as corporações de ofício.

2.2. AS CORPORAÇÕES MEDIEVAIS

As corporações são associações que, em suas características medievais, institucionalizaram o desenvolvimento do comércio e a organização dos ofícios e das artes (as atividades produtivas). Compreendem as associações de mercadores e as associações de ofícios, chamadas estas corporações de ofícios. Como gênero, conceituam-se como associações de mercadores e de mestres, que têm por fim regulamentar o regime jurídico e o exercício de suas atividades. (16)

(13) Ob. cit., pág. 96. O incremento da vida urbana pela atividade comercial, em termos, pode-se dizer, condicionantes, vai a tanto que não escapou a PIRENNE a conotação da palavra *port*, que apareceu, nessa época, como sinônima de *urbs* e *clivitas* (ob. cit., pág. 94). Recordo, ainda, que a palavra *poort*, do holandês antigo *poorter*, empregou-se no sentido de cidade e, em seguida, de burguês (a classe dos mercadores que se instalaram no *portus*, formando o *burgo* novo).

(14) SAINT-LEON, ob. cit., págs. 192 a 195, com quadro bastante elucidativo.

(15) Ob. cit., pág. 100.

(16) Cf. a conceituação indeterminada de CABANELLAS, *Derecho Sindical* cit., pág. 43, n.º 21.

Vindo-se, porém, à espécie "corporação de ofício", percebe-se logo, além da natureza da atividade estruturada, que é a produção, a manufatura, a existência de um elemento conceitual básico, que a especializa: o monopólio. O componente humano, que participa das unidades produtoras integrantes da corporação, imprime-lhe outra característica. Embora sejam organizações de **mestres**, integram-nas, também, os **companheiros** e os **aprendizes**.

As corporações são associações de ofícios (pequenos estabelecimentos industriais), que se agrupam, em cada localidade, com o fim de regulamentar, com exclusividade, determinada profissão.

Em prisma praticamente absoluto, a corporação de ofício é local, isto é, tem como base e centro de atuação jurídico-econômico uma cidade, que lhe sanciona o regulamento. Os autores, que mais penetrantemente pesquisaram a origem, a expansão e o apogeu do regime corporativo medieval, apontam o cunho parapúblico das corporações, vinculadas às cidades. (17)

A importância e as implicações do entrelaçamento **corporação-cidade** não gozaram ainda de um destaque especial e somente ele explicará, em uma visão histórica e retrospectiva, a análise do fenômeno interativo que ocorre entre as cidades e os sindicatos modernos, sobretudo a nível de metropolização regional. Trata-se de fenômeno de fundo econômico e de explicação sociológica, de que não deve desperceber-se a política jurídica. Em muito o aclarará uma focagem, embora sumária, da origem e do desenvolvimento das corporações medievais em termos de vida urbana.

2.3. AS CIDADES E AS CORPORAÇÕES

Como se viu acima, a formação das cidades medievais, em geral, ocorreu com o intumescimento de povoações, ao redor dos **burgos**, à busca da proteção e do culto, quando circundavam abadias e mosteiros.

De centros de refúgio, os pequenos núcleos fortificados passaram a servir também de ponto de reuniões políticas, até que os mercadores vieram a fixar-se e estaquearam centros naturais de comércio, seja de produtos oriundos do campo, seja oriundos de outras também incipientes localidades ou de regiões distantes.

O início do tráfico econômico, que se pontuava em determinada localidade, acelerou o fluxo da comercialização.

Instalados os estabelecimentos mercantis, iniciou-se o processo da aglomeração, que se intensificou com a abertura de pequenas oficinas, para o atendimento da procura local, que dia a dia aumentava. Gradualmente, produtos não mais eram importados ou trazidos de fora, porém, manufaturados em cada cidade, que centralizava as possibilidades econômicas e de matéria-prima de cada região.

(17) Cf. PIRENNE, Henri. *História Econômica e Social da Idade Média*. S. Paulo. Ed. Mestre Jou, 1965, págs. 190/191.

Aos poucos complexaram-se a vida e a atividade urbanas e se criou um mercado próprio de trabalho.

De centros de defesa, de troca, as povoações ganham nova fisionomia e se tornam centros religiosos, políticos, administrativos e de produção econômica. Já se adentra pelo sec. X e se está diante de núcleos humanos formados e de pólos de atividade econômica. (18)

O adensamento populacional, as imigrações do campo e a diversificação das camadas sociais, em permanente intercâmbio, abrem linhas cada vez maiores de consumo, que multiplicam as unidades manufatureiras e impõem um peculiar sistema de trocas e de prestação de serviços dentro da própria cidade. Salvo produtos comerciais peculiares a determinada região, de fora só vinha a matéria-prima.

Insuladas pelas grandes distâncias, pelos precários meios de transporte e vias de comunicação, as cidades procuraram tornar-se auto-suficientes na elaboração dos produtos necessários ao seu consumo e passaram a monopolizar a atividade produtora da Idade Média, como verdadeiros centros autônomos de "circulação econômica", na expressão de PIRENNE. (19)

A concentração urbana propiciou a concentração industrial, multiplicou as atividades produtivas e lhes determinou a especialização. (20)

Como a aglutinação comercial, sobretudo industrial, constituiu um processo tipicamente urbano, também nos intrincados círculos do mundo urbano organizaram-se e se entreteceram as corporações, à exceção das de mercadores, que se expandiram ao longo dos rios, das costas marítimas e se ligavam por cidades.

Se municipal e cerrada a economia da Idade Média, as instituições ali nascidas também ganharam essa índole e se desdobraram em sistemas de interação jurídico-social, em que se preservavam: a) círculo de autonomia e de atividades circunscrito à cidade; b) intenso tráfico recíproco cidade-corporação, em que os fins econômicos e políticos se interinfluenciam e como que se confundem. (21)

Reúnem-se as oficinas (os mestres, proprietários) de determinada profissão (ou, excepcionalmente, de várias profissões), sob o signo de um santo (padroeiro) e formam a corporação também por ramo de atividade econômica, que abriga as três categorias hierarquicamente dispostas nas oficinas: os mestres, os companheiros e os aprendizes.

O que se verificou na Idade Média, dentro de suas peculiaridades, foi a interpenetração de interesses e a co-participação de poderes, municipais e corporativos, o que não se deu em Roma nem nas cidades-estados da Grécia (SAINT-LEON lembra lei de Solon, que reconheceu os colégios,

(18) Cf. PIRENNE, *Las Ciudades Medievales* cit., págs. 46 e 56.

(19) Ob. cit., pág. 80. Veja-se a evolutiva descrição desse autor às págs. 87/89.

(20) PIRENNE, ob. cit., págs. 99/100.

(21) Sob as observações de RENARD, veja-se como descreve CABANELLAS a situação político-econômica de Florença, no Séc. XI, em seu *Derecho Sindical...* cit., págs. 40/41.

(22) Ob. cit., pág. 31.

desde que não fossem contra as leis do Estado). (22) A *lex Julia*, de Augusto, que admitiu os *collegia* romanos e limitou-lhes as atividades, não indica outra fonte de poder que não seja Roma, como Estado. (23)

Enquanto a corporação medieval encontrou na economia urbana a sua expressão conformadora e característica, pois se criaram os **grêmios de cidade** e as corporações urbanas, como se manifesta SAINT-LEON (24), as fontes do poder comunal eram naturalmente divididas com os organismos corporativos. Instituíam-se, em cada circunscrição urbana, um verdadeiro conselho corporativo, estreitamente ligado à organização municipal e da cidade. (25)

Mas os grêmios não eram apenas a alma da vida municipal, como alude CABANELLAS (26), senão ainda instituições dotadas de faculdades delegadas do poder público (municipal), que constituíam indubitavelmente uma das bases da organização da cidade.

Em Arles, exemplifica SAINT-LEON, as artes e ofícios são, nessa época (século XII) governados por um **collegium capitum mysteriorum**, ou colégios de chefes de ofícios, verdadeiro conselho corporativo, estreitamente vinculado à organização municipal da cidade. (27) Observe-se que essa absorção de poderes públicos, embora haurida em fonte unicamente estatal, se dava, também, com os *collegia* romanos. (28)

Em perfeita consonância com tais fatos, de viva memória histórica, lembra CABANELLAS que, nas corporações medievais, certas funções de caráter administrativo ou de polícia municipal realizavam-se por elas. (29)

Nos séculos XII e XIII definem-se os grêmios de cidades e as constituições urbanas, abarcando a vida corporativa e a vida municipal em pontos comuns de organização, administração e execução de serviços. (30)

Não se pode dissociar a emancipação das cidades medievais, como a apropriação e a afirmação de poderes políticos, de seu desenvolvimento econômico, e este repousa, estruturalmente, na organização das corporações. À inversa, essa emancipação das cidades do meio-dia foi, sem dúvida alguma, uma das principais causas da reconstituição das corporações de artesãos que, nessas comarcas, todavia repletas de tradições romanas, haviam deixado novas recordações e não haviam desaparecido por completo. (31)

O rígido controle municipal sobre as corporações era imediato, pois a cidade representava o círculo, a unidade política e demarcada da autonomia econômica. O que se nota é apenas a expressão bifrontal de um

(23) Cf. DEVEALI, ob. cit., págs. 18/19.

(24) Ob. cit., pág. 27.

(25) CABANELLAS, ob. cit., pág. 45.

(26) *Idem*, *Ibidem*, pág. 46, n.º 22.

(27) Ob. cit., pág. 85.

(28) Cf. ELLUL, *Histoire...* cit., pág. 530.

(29) Ob. cit., pág. 48. Cf., ainda, mesma obra, pág. 36, nota 48.

(30) SAINT-LEON, ob. cit., pág. 78.

(31) Esse texto é de SAINT-LEON, ob. cit., pág. 85.

mesmo fenômeno: a economia medieval cerrada manifestando-se, profissionalmente, nas corporações e, politicamente, no perímetro das cidades. Exatamente por isso é que se tem as corporações de ofício como entes parapúblicos, fato, aliás, que, em dimensões nacionais, se procurou reeditar nos modernos Estados corporativos (a Itália, de Mussolini; a Espanha, de Franco; Portugal, de Salazar, e, sob certo aspecto, a Alemanha, de Hitler), em que, inversa e não paralelamente, a estrutura corporativa se armou para realizar fins estatais, isto é, de uma economia predominante e exclusivamente nacional. ⁽³²⁾

A cidade medieval não se comportou, portanto, diante da corporação de ofício, como mero espaço geográfico de delimitação de campo físico de atividade. Ela constituiu a medula das corporações, exatamente em razão da estrutura econômica medieval, que partiu da cidade como núcleo básico de centralização e de autonomia econômica, fundadas no consumo imediato. As peculiaridades de cada ofício, de cidade, de ramo de produção, influíram, em termos locais, na diversificada regulamentação das corporações. ⁽³³⁾

A cidade é a base natural da organização corporativa, como centro urbano, em que, sociologicamente, se agrupam determinadas categorias de produção, artes ou ofícios, e que estruturaram órgãos em apreço às características locais, às condições do mercado consumidor e à espécie da atividade exercida, governados, contudo, pelo princípio geral da natureza da economia cerrada da Idade Média. ⁽³⁴⁾

Incumbe, porém, chamar a atenção para um fenômeno que pode ser interpretado em direção inversa à que, efetivamente, deveria ser: o espírito medieval da organização corporativa não se formou em plano abstrato, como se fora acolhido, em sua generalização, nos círculos maiores da interação regional ou nacional, pois esta não existia ou era rarefeita. Originariamente, o grupo sócio-econômico básico é o local onde espontaneamente se impuseram as características iniciais e dominantes da economia da Idade Média. Nesses grupos, naturalmente resultantes da proximidade entre as pessoas, da identificação de condições locais e profissionais de trabalho, da força geratriz de necessidades e de problemas comuns e que circulavam e se escoavam no perímetro urbano de cada cidade, é que teve origem toda a estrutura econômico-corporativa medieval, força criativa essa que se reavivou nos dias atuais, preservando-se, certamente, as fontes locais, em suas bases urbanas, já a cidade, já o município, como o genuíno ponto de partida para o nascimento e a institucionalização das associações profissionais modernas, os sindicatos, que da estrutura corporativa

(32) Explica-se a aceção de CABANELLAS, quando define a corporação ou grémio como organismo dotado de faculdades delegadas do poder público com exercício de poder de polícia a regulamentação, como entidade igualmente privada, com faculdades e funções complexas, com derivações da ordem social, política e econômica, apresentando particularidades em cada cidade ou país — *ob. cit.*, pág. 46, n.º 22. Atente-se que os tratadistas de corte fascista definiam as corporações modernas como pessoas jurídicas de direito público, a que não escapou, no Brasil, p. ex., THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, ao definir o sindicato — certamente sob a égide da Constituição de 1937 (Cf. o seu *Curso de Direito Administrativo*, Rio — S. Paulo. Ed. Freitas Bastos, 1954, págs. 238/239 e sua *retificação in Princípios Gerais de Direito Público*. Rio — Ed. Borsari, 1958, págs. 314/315).

(33) Cf. CABANELLAS, *ob. cit.*, pág. 48, n.º 23, e pág. 51.

(34) Cf. PIRENNE, *História...*, págs. 184 e seqs., esp. 186 a 193.

tiva se divorciaram quanto ao desdobramento de sua composição, em razão da nítida separação e/ou confrontação de interesses de empregados e empregadores. Se as bandeiras se desdobraram, a natureza explicativa e fundamental da base territorial permaneceu a mesma: a cidade, o município, núcleo geoeconômico de concentração de unidades de produção, as fábricas, as lojas, os escritórios, enfim, os estabelecimentos, as empresas, os centros de atividade produtora ou de troca de bens e serviços.

3. A ESTRUTURA SINDICAL BRASILEIRA

Ao fenômeno medieval das corporações, depois do comportamento repressivo dos Estados modernos, que, em reverência ao liberalismo econômico, à igualdade abstrata, ao *laissez faire, laissez passer*, não permitia a interposição de entes coletivos entre o indivíduo e o Estado; depois da fase intermediária da tolerância das coalizões, como movimentos episódicos, sem estrutura, e que se desfaziam logo atingidos os seus objetivos ou tornada impossível sua efetivação, ao fenômeno medieval, a nível de estruturação, passaram as ordens jurídicas a reconhecer a legitimidade dos movimentos e, imediatamente, a canaliza-los através de leis, normas comuns ou especiais que regulavam e regulam os sindicatos e lhes limitam as formas de ação. ⁽³⁵⁾

Das coalizações, em princípios e meados do séc. XIX, como movimentos transitórios, passa-se às associações profissionais, admitidas pelo Estado na força jurígena de sua atuação privada, como entidades representativas dos interesses de seus sócios, os componentes de determinada profissão ou ofício, em cada localidade. As associações depuram-se, ganham formas novas de constituição, já ditadas pelo Estado e se tornam objeto de leis, que lhes estabelecem requisitos para o reconhecimento de sua personalidade jurídica, sua estrutura básica, seus fins e suas relações com o próprio Estado.

Está-se no próprio domínio do sindicalismo moderno, bipartido em suas direções, entre sindicatos de empregados ou de trabalhadores e sindicatos de patrões ou de empregadores, embora, originariamente, em suas fontes de nascimento e desenvolvimento, o sindicato moderno seja resultante de coalizões e, em seguida, de associações profissionais, exclusivamente de trabalhadores.

Ao se institucionalizarem as coalizões, transformadas em associações profissionais, embora não tenham perdido o seu caráter de movimentos locais, pagaram seu tributo organizativo ao Estado, que nelas instilou traços de sua imagem e de sua grandeza, como se, ao reconhecê-las e ao dispor sobre seu regime jurídico e sua estrutura, as fizesse acompanhar de suas linhas gerais de demarcação política.

Conquanto esse desdobramento e/ou superposição de áreas sindicais, partindo-se da localidade íntima (o distrito, o município), passando por

(35) Cf. o ciclo histórico-sociológico da formação dos sindicatos modernos e suas relações com o Estado em GARCIA, Manoel Alonso, *Derecho del Trabajo*, Barcelona, Ed. José M. Bosch, 1960, 1.º vol., págs. 654 a 659.

círculos intermédios (entre municípios) e alcançando o território nacional todo (entre Estados-membros), viesse a explicar a arregimentação de interesses em planos sempre maiores e, possivelmente, mais eficazes de defesa da classe, a realidade é que a estrutura desdobrada, redundando em um unitarismo conceitual de cúpula, melhor serviu ao próprio Estado, como forma de controle e de imposição de identidade de interesses entre os seus e os das associações profissionais.

Exatamente, com fundamento em tais advertências é que se insiste na realidade primária dos sindicatos locais — desde as corporações —, concentradas as forças de interesses profissionais sob o princípio das peculiaridades de cada região, circunscritas na proximidade entre as fábricas, entre os estabelecimentos comerciais, dentro do fenômeno típico do tráfico econômico intramunicipal, representado pela cidade, que goza de autonomia estatística nos movimentos pendulares ou progressivos de troca, de custos, de preços, enfim, de específicas relações entre o salário nominal e o salário real (valor da prestação e/ou da mercadoria).

Não se discute o fenômeno da estatização da estrutura sindical, em sua forma de lei nem as conexões e as implicações que a moderna estrutura econômica (nacional e internacional, como se pretende) impôs na organização dos sindicatos.

A questão que se levanta é a deformação das associações sindicais, no que toca a seus fins, que se transmudam à medida em que se desdobram suas bases institucionais e em que se tornam componentes não de categorias locais e específicas de interesses da profissão, mas expressões de uma ordem nacional, geral, distante dos núcleos elementares que, hipoteticamente, se uniram para a constituição de entidades chamadas de "grau superior".

Não se perde, nessa superposição ascensional, é verdade, a natureza retilínea originária de cada profissão, mas a problemática circunscrita e densa de cada localidade, as suas peculiaridades nas condições de trabalho, os seus problemas específicos, que se recriam e se multiplicam dentro do círculo de cada cidade, esses como que se diluem, se transformam e chegam às cúpulas sindicais como fórmulas vagas, imiscuídas de interesses ou imposições diversas, afetados pelo jogo de composições políticas, em que o profissional, propriamente dito, de fim que era, passa a meio adicional no entendimento entre as categorias da produção e entre estas e o Estado.

Toda a devolução de representação importa em uma reformulação na índole dessa representação.

O problema é estrutural e se engolfa na contingência do gigantismo da vida econômica moderna, a que não escapa o próprio Estado.

Em Sociologia, analisam-se fatos, extraem-se conclusões; não se emite juízo de valor. Este significaria fazer metafísica.

Portanto, as grandes realidades do tráfico econômico, a sedimentação do poder estatal em um vasto território, que compreende unidades

menores (Estado, Províncias) e subunidades básicas, explicam a abertura jurídica à formação de associações profissionais em diferentes planos de representatividade, o que não importa não se reconheça que as bases realmente genuínas do sindicato são locais, pois aqui é que se tecem as relações de trabalho, se formam e se jogam os interesses de cada profissão; aqui é que se reúnem os grupos de pessoas ligadas pela proximidade, pela identidade de condições de vida e de trabalho e é aqui que se alenta a força ideológica da comunicação imediata e que serve de impulso e de permanente chama para a união entre trabalhadores e entre empregadores.

Há um fato básico que não pode passar despercebido, ao exame da aglutinação sindical: o fim arregimentador que empolga as classes, precipuamente trabalhadores, observadas sempre as reservas de situações individuais em critérios distintivos específicos, de estabelecer condições uniformes de trabalho. Esse fim, que tem como função epistemológica a formação de valores pessoais e contraprestativos oriundos das relações de trabalho torna-se um princípio de Direito Coletivo de Trabalho e que só é atingido em cada grupo local, atendidas as peculiares condições de cada área de agrupamento econômico.

Como que inspirado nesse fenômeno elementar da formação sindical é que DURKHEIM parece haver dito:

"Le Syndicat est comme une cité. L'homme qui en fait partie pense avec elle; et plus elle est grande, plus elle pense largement et profondément." (36)

Quando se sai da pequena ou média cidade e se entra na metrópole e desta se engolfa na megalópolis, a grande cidade já metropolitanizada, a região metropolitana — que não passa de uma grande cidade geo-social-político-econômica —, percebe-se que a realidade interseccional dos limites administrativos do município em nada afeta o substrato básico da formação dos sindicatos, como unidades primárias, elementares, que se constituem para a defesa de interesses profissionais de determinada região, aqui intimamente ligados por um intenso sistema de comunicações, de transportes, de comércio altamente centralizado, de preços e de custos comunicantes e o pronto fenômeno ideológico da imagem pessoal desdobrada em cada setor em que se acham implantadas as unidades de indústria, de comércio ou de prestação de serviços.

Em abertura legal bastante significativa, dispõe o art. 517 da CLT:

"Os sindicatos poderão ser distritais, municipais, intermunicipais, estaduais e interestaduais. Excepcionalmente, e atendendo às peculiaridades de determinadas categorias ou profissões, o Ministro do Trabalho poderá autorizar o reconhecimento de sindicatos nacionais.

§ 1º — O Ministro do Trabalho outorgará e delimitará a base territorial do sindicato.

(36) "O sindicato é como uma cidade. O homem que dela faz parte pensa com ela; quanto maior for, mais larga e profundamente ela pensa": apud EVARISTO DE MORAIS FILHO, ob. cit., pág. 68.

§ 2º — Dentro da base territorial que lhe for determinada é facultado ao sindicato instituir delegacias ou secções para melhor proteção dos associados e da categoria econômica ou profissional ou profissão liberal representada."

A associação, a que diz respeito o art. 517, é a direta, ou seja, os seus associados, como membros da categoria — seja de empregados, seja de empregadores, seja de profissionais liberais — são as próprias pessoas trabalhadoras e/ou as próprias empresas em atividade. Diz-se, em tal situação, que a representação é direta e imediata e o sindicato é a unidade básica, que se constitui para a defesa de interesses profissionais e que tem como associados (ou representados) os membros da categoria.

Sob esse aspecto, a personificação de um sindicato tem como suposto subjetivo a figura do sócio, do associado, que é aquele componente da mesma profissão ou da mesma atividade econômica ou da mesma profissão liberal.

Ao erigir-se em personalidade, não significa isso que o sindicato seja a categoria. Aliás, a lei diz bem: "sindicato representativo da mesma categoria". Ele torna-se o pólo de representação da categoria e, deixando de ser a associação profissional para tornar-se sindicato propriamente dito (CLT, arts. 512, 518 e 519), ele se investe de determinadas aptidões, que o tornam receptáculo de deveres jurídicos extensíveis a toda categoria (além de seus membros) ou titular de poderes jurídicos que a ela toda beneficiam (CLT, art. 520, parágrafo único). O preceito colhe paradigmas no Direito Público da territorialidade juridicamente estatal.

Antes que pessoa jurídica territorial, o sindicato, como agudamente observou GARRIDO FALLA, é pessoa jurídica institucional: ele se constitui "para a satisfação de fins distintos dos particulares dos indivíduos que os compõem ou os administram. Supõe-se que estas pessoas atuam também sobre um território determinado; mas, aqui, não é elemento essencial, senão limite espacial para o exercício de suas próprias competências". (37)

Ora, a competência afirma-se e se executa sobre determinada base territorial, que, como suporte limítrofe subjetivo de composição, vem a ser a área em que se funda a própria existência da instituição.

A essa associação profissional, a direta, aglutinadora dos partícipes de cada profissão ou atividade econômica, é que se dirige o art. 517 da CLT.

Os sindicatos, como entidades associativas de primeiro grau, é que detêm o poder jurígeno originário (convenção coletiva) ou o poder originário de provocar o poder jurígeno (dissídios coletivos, nos Tribunais do Trabalho), como se vê da CLT, respectivamente, arts. 811 e 857. Se

(37) Cf. GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, 2.ª ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1961, vol. 296.

há associações sindicais de grau superior, estas detêm esse poder em caráter subsidiário ou suplementar, na falta de existência daquele em sua área de competência definida (CLT, arts. 513, letras a e b, e 534, § 3º).

As federações são constituídas por sindicatos, isto é, têm como membros-componentes os sindicatos, as federações e as confederações (CLT, arts. 534 e 535). A legitimação destas, para provocar o poder jurí-geno (Tribunais do Trabalho, em dissídios coletivos) é subsidiariamente sucessiva (CLT, arts. 857, parágrafo único), como subsidiariamente suces-siva o é também para autônoma criação de regras jurídicas com eficácia para as categorias representadas (CLT, art. 611, § 2º).

Se são predominantemente estaduais ou interestaduais as federa-ções e exclusivamente nacionais as confederações (vide CLT, arts. 534, § 2º, e 535, §§ 1º a 4º), a verdade é que os interesses por elas represen-tados, embora profissionais, se situam em plano diverso daqueles inter-esses articulados e manipulados nos sindicatos (associações de primei-ro grau), visceralmente ligados, estes, ao exercício da profissão como uma realidade próxima, vivida, atuante e sensível às menores flutuações das relações profissionais econômicas entre empregados e empregadores.

Observe-se, com isso, que o princípio da localidade é prioritário e é ele que governa a estrutura sindical, no que contém ela de organiza-ção construída para o fim da tutela das relações de trabalho.

Gradualmente os poderes de vigilância e união locais como que se desdobram, amplificam-se e ganham em intensidade, à medida em que a comunicação e o acesso reaproximam pessoas distantes, regiões inte-lras. Nesse curso de transfigurações, a organização política estatal for-nece amplos modelos demarcatórios para as associações profissionais, que se distribuem pelo território da nação, descolorindo-se em sua subs-tância inicial quando fórmulas mais vastas se abrem (sindicatos nacio-nais, federações, confederações), mas voltadas sempre para as bases iniciais e reais de sua formação, que são as entidades coincidentes com os municípios (as cidades), elaboradas sobre o princípio sócio-econômico da maior identificação de condições de vida e de trabalho.

4. O DISTRITO E O MUNICÍPIO

A raiz do fenômeno é distrital, é municipal e seu desdobramento em áreas mais amplas (intermunicipais, estaduais, interestaduais) ou em graus superiores não desfigura os objetivos básicos da organização sin-dical, ou melhor, mais a explica como um fenômeno originário local e, se geral ou extralocal, meramente subsidiário.

Embora se tomem os limites da circunscrição sindical, em sua orga-nização básica, como formalmente coincidentes com a dos **municípios** e mesmo a dos **distritos** — considerando-se estes como pequenos povoa-dos ou centros de interesses imediatos ou locais, que territorialmente se aglomeram em expressão urbana rudimentar ⁽³⁸⁾, a verdade é que, em

(38) Cf. SILVA, C. Martins da. *Direito Público Municipal e Administração dos Municípios no Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, Edições Mantiqueira, 1952, págs. 65/66, n.ºs 5 e 6.

seu nascedouro, em sua formação, houve uma coincidência fática, de natureza sociológica, entre município e sindicato. A sua explicação poderia colher subsídios na própria teoria jusnaturalista das origens do município, que o qualifica uma "corporação" histórica ou social, anterior ao próprio Estado. ⁽³⁹⁾ Se o moderno sindicato não é anterior ao Estado, nasceu e cresceu independentemente dele, premido por uma força puramente social, que GURVITCH chama "espontaneísmo social".

A organização básica sindical, que tem por linha demarcatória o município, sugere coincidência não apenas na expressão territorial de seus limites espaciais de apreensão e de aplicação das forças jurígenas que impulsionam o órgão de classe, mas também autoriza o estabelecimento de um paralelismo entre município e sindicato, no que diz respeito ao reconhecimento das formas de interesses aglutinados.

Enquanto a tessitura sociológica do município se desenha à força de "necessidades de vizinhança", como alude POSADA, citado por EUGÊNIO FRANCO MONTORO ⁽⁴⁰⁾, o sindicato alenta-se originariamente de relações de contigüidade, em que se comunicam e constantemente se intercomunicam situações de vida profissional, condições de trabalho, aspirações, expectativas, "reivindicações" (já no plano jurígeno), como fatos-condutas decorrentes da densidade populacional concentrada e da identidade (ou similaridade, ou conexidade) de condições de trabalho.

A força política de expressão municipal advém da coincidência de interesses ideativamente dirigidos — embora se distingam as formas de seleção grupal, sobretudo como aberturas da diversidade de perfis de autogoverno, para a justificação de facções, de lideranças —, que se alimentam nas estruturas sócio-econômicas da vocação local, o que se dá também com o sindicato, cuja concentração, por vezes flexibilizada no fenômeno da contigüidade móbil, induz entendimento em torno de interesses comuns a cada um dos membros da profissão ou da atividade econômica, que compõem os grupos também locais.

Portanto, o fenômeno da concentração, do interesse, da densidade social, o topismo da circunscrição a determinado círculo territorialmente demarcado — as sempre invocadas urbanização e concentração industrial — atuam como elementos-suportes da formação sindical quando já se sedimentaram no plano político-estatal, sob a forma de município.

Tal qual o município ⁽⁴¹⁾, o sindicato compõe um sistema "social e político", mas de concentração e expressão profissionais. O ponto inaugural de atuação como que se depura e por ele se dirigem, em movi-

(39) SILVA, ob. cit., pág. 65, n.º 7. Circunstancialmente é bastante interessante essa passagem de GALDEMET: "La notion de municipe est obscure. Dès le 1er. siècle avant notre ère, le terme prend une valeur générale, sans référence. Etymologiquement le mot évoque une participation aux charges (munera capere). Il s'agissait donc primitivement de cités préexistantes, qui s'en étaient remises à l'arbitraire volonté de Rome" — *Institutions...* cit., pág. 201 (A noção de município é obscura. Desde o 1.º século antes de nossa era, o termo ganha um valor geral, sem referência. Etimologicamente, a palavra evoca uma participação nos encargos (munera capere). Tratava-se, pois, primitivamente, de cidades preexistentes, que estavam entregues à vontade arbitrária de Roma).

(40) Cf. sua obra *O Município na Constituição Brasileira*. São Paulo. Ed. da Universidade Católica, 1975, pág. 105.

(41) Cf. BRASILEIRO, Ana Maria. *O Município como sistema*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1973, págs. 18 e segs.

mentos centrípetas, as áreas mais afastadas de habitantes urbanos, todavia dentro do espírito centralizador, que reúne trabalhadores e empresários em torno da máquina, das fábricas, dos estabelecimentos agrupados ou pontilhados na cidade.

Os pontos de conexão avolumam-se, entendendo-se, no sindicato, apenas uma linha especializada de interesses, que no município se manifesta em termos globais de comunidade, atendendo-se à diversidade e à complexidade dos interesses que representa e a que visa dar curso e solução. Por essa razão, esses interesses se chamam "políticos" (**polis**), porque gozam de uma forma de expressão totalizante na cidade — conquanto se comuniquem, se multipliquem as cidades e formem, dentro de um território, a quinta-essência de sua expressão política geral: o Estado.

Sociológica e juridicamente, o Estado não é o município nem a cidade, mas não existe sem estes, embora com esta possa ou pudesse coincidir (Atenas, Esparta).

O município não exprime apenas uma divisão geográfico-administrativa, de quadramento jurídico. Ele se conforma como um círculo definido de interesses que se centralizam, cuja conceituação lembrada por MARTINS DA SILVA, na lapidar frase do Marquês de SÃO VICENTE, compõe uma "comunidade de moradores, cimentada pela vizinhança, pelo contato, pela mútua dependência, pelos gozos e perigos comuns, pelo complexo de numerosas relações diárias." (42)

Ora, o sindicato, a despeito de fastidiosas dissertações doutrinárias, haure suas fontes básicas de formação nos mesmos círculos de inspiração, em que nasceram e se sedimentaram as corporações medievais, como grêmios ou associações vinculadas às **comunas**, para a representação e defesa de interesses locais e profissionais, que tem sua linha demarcatória de competência coincidente com as linhas demarcatórias — sociológicas e jurídicas — dos municípios, centralizados em sua estrutura urbana, as **cidades**.

Se se fala em **comuna**, lembra-se bem do fenômeno da aglutinação municipal na **civitas**, alicerçada, porém, em forças de coesão **comuns**.

Abstraindo-se da perspectiva histórica, em que se verificou a identificação das corporações (como associações profissionais) com as cidades medievais, em seu concomitante desenvolvimento e nos fortes laços que as uniam econômica e administrativamente, a tomada de campo nos dias atuais conduz às mesmas formas rítmicas de interinfluência entre os sindicatos e os municípios, em seu perímetro urbano, denunciando fatos sócio-econômicos comuns responsáveis pelo congeminado desenvolvimento daqueles e destes. Tais são: concentração populacional; contigüidade, de um lado e vizinhança, do outro; fácil acesso; comunicação imediata; pronta circulação de interesses; condições comuns de vida; expressão cultural definida e formas de vida exprimindo-se dentro de um mesmo círculo geográfico existencial.

(42) SILVA, ob. cit., pág. 86, n.º 8.

Nesse surto de idéias, pode-se conceber o sindicato, em sua imagem histórica e sociológica, como exprimindo, no plano profissional, as mesmas forças sociais que exprime e representa, no plano político, o município. Se, neste, o fator de propulsão é a concentração urbana — que atua como ponto de apoio, de centralização, de equacionamento e de exteriorização de interesses políticos, para não dizer de outras forças emanadoras de cultura —, naquele, é a concentração de trabalhadores e/ou de empregadores, que conduz à formação de estruturas unitárias de expressão e de atuação profissionais.

Longe de incorrer-se em desprendimentos de fundo metafísico, pode-se assegurar que a concentração local — ou, em linguagem transposta, a localização concentrada — de trabalhadores figurou como o fator preponderante para a deflagração dos movimentos obreiros e a sua ulterior estabilização, tornando-se associações e, mais tarde, sindicatos.

O princípio da **localidade**, na elaboração das fontes de estruturação normativa, prevalente até nas formações institucionais do Direito Público, como lembra BISCARETTI DI RUFFIA ⁽⁴³⁾, cobra muito mais razão de ser no Direito Sindical, em que as categorias profissionais e econômicas, dentro do lembrado fenômeno do espontaneísmo sócio-jurídico, elaboram suas próprias normas de conduta, as condutas de seus componentes em seu círculo local de representação e auto-regulam as formas de convivência laboral, dentro de suas finalidades e peculiaridades profissionais.

Ao raciocinar-se a nível de sindicato e região metropolitana, tem-se em vista a observância harmoniosa desse fenômeno de desdobramentos urbanos e o objetivo, eminentemente político-profissional, na aceção de encontrarem-se novas formas de vida jurídica compatíveis com a remodelação urbano-social espelhada na **megalópolis**.

No curso dessas indagações, demonstra-se que o art. 517 da CLT, em seus dois tópicos iniciais — ao falar em “distritais e municipais” —, não encerra puro formalismo, tampouco uma arbitrária imposição da ordem jurídica à realidade social. Ao contrário, enuncia essa realidade e o faz em termos precisos, não apenas em sua projeção histórica e sociológica, como em sua atualidade indesdobrável.

A elaboração do pensamento católico não escaparam as causas da civilização urbana e dos sistemas associativos do homem moderno, causas essas que primordialmente se acham em ebulição no incremento da civilização industrial. ⁽⁴⁴⁾

Configurado o emparelhamento conceitual dessas realidades — a cidade, como núcleo urbano do município e o sindicato —, a abordagem de temática central, envolvendo a **região metropolitana**, impõe-se estendida e se precise o lineamento político-jurídico do município, em seu contexto social, para que melhor se compreenda a rearmarização do sindi-

(43) Cf. RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Diritto Costituzionale*. 8.ª ediz. Napoli. Ed. Eugenio Jovene, 1969, págs. 650/651.

(44) Cf. a Carta Apostólica de PAULO VI, “Octogésima Adveniens”, §§ 3.º e 10.

cato no campo maior da **região metropolitana**, isto é, do grupo de municípios que de tal maneira se comunicam influências, que, desde suas forças infra-estruturais, exigem prospecções especiais e um especial tratamento como se se tratasse de uma só localidade.

Partindo-se da classificação atribuída a COOLEY ⁽⁴⁵⁾, mas cujos antecedentes, contornados dentro dos mesmos supostos, se encontram na célebre divisão de TÖNNIES entre "comunidade" e "sociedade" (**Gemeinschaft und Gesellschaft**), os grupos humanos são tomados em duas grandes categorias fundamentais: os primários e os secundários. Naqueles, os indivíduos se agregam direta, íntima e pessoalmente. A formação de tais grupos é espontânea e não atende a nenhum princípio consciente de finalidade. Como exemplos, tomam-se a pequena aldeia, a vizinhança e mesmo a cidade. Já os segundos resultam de interesses canalizados, propósitos definidos, objetivos práticos ou ideais concretos. Sua característica é a pré-ordenação em apreço e finalidades, em geral de fundo econômico, embora tenda o homem ao pensamento abstrato. ⁽⁴⁶⁾ O fenômeno aproximativo e a união institucionalizam-se, organizam-se, ganham forma. Entre estes, figuram as associações profissionais como um dos exemplos mais tipificadores.

Sucede que a paisagem humana urbana, como fenômeno natural, amalgamada na vizinhança, na convivência, em um núcleo fisicamente delimitado e estável de população como expressão organizadora de tendências naturais, no plano coletivo ⁽⁴⁷⁾, enfim, como interação, é que vai fornecer os elementos substratos de base, para a formação do espírito associativo finalístico dos sindicatos, que recebe impulsos e direções específicos da atividade de cada um dos componentes daquele agregado humano sedimentado.

Esses mesmos condicionamentos, que alentam a vida das cidades e confluem na formação de grupos secundários pertencentes a cada uma delas ⁽⁴⁸⁾, como que se desdobram nas grandes metrópoles e reaparecem já sob inspiração de outros fortes laços econômicos e sociais, nas regiões metropolitanas, aí também semeando as bases de um espírito associativo comum e mais amplamente situado.

Enquanto o art. 517 da CLT, em suas duas primeiras referências ("distritais" e "municipais"), impõe inclusive o exame técnico do que seja **município** e do que seja **distrito** e da incindível expressão que para eles representam a **cidade** e, respectivamente, a **vila** (como **povoado** de maiores dimensões e mais definida concentração urbana), esse mesmo dispositivo, já em sua escala referencial ulterior — "intermunicípio" — abre campo jurídico apto ao reconhecimento de sindicatos metropolitanos, estaqueado em área territorial específica o seu campo de competência.

(45) Cf. ALOMAR, Gabriel. *Sociologia Urbana*. Madrid. Aguilar, 1961, pág. 46 e nota 5.

(46) Cf. ALOMAR, ob. e pág. cit.

(47) Cf. MORELL OCARA, Luis. "Contribución al Estudio de la Ordenación Jurídica de las Áreas Metropolitanas", in *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*. Barcelona, 1972, n. 19, pág. 35.

(48) É interessante chamar a atenção para a meditada doutrina e a técnica sindicalista que se exprime: "Comumente — o normal — é a base territorial coincidir com o território do município", diz JULIANO CAMPOS DO AMARAL, em *Organização Sindical Brasileira*. Beto Horizonte, 1976, pág. 12, n.º 517.

O município é uma realidade jurídica, que se assenta sobre os suportes da natureza **geográfica, urbana e social** (Lei Complementar Federal nº 1, de 9-11-1967, arts. 2º, I e III, e 8º). (49) Pelo fato de compor uma realidade jurídica, o município não deixa de ser uma **realidade viva** (50), que o Direito, para reconhecer como tal e em graus e esferas de competências, prefigura como a conjugação de certos elementos da realidade extrajurídica (Constituição Federal, art. 14 e parágrafo único e a citada Lei Complementar nº 1, arts. 1º, 2º e 8º). O ser autônomo e ter personalidade jurídica são projeções que lhe instila a ordem jurídica, em apreço ao melhor desempenho de atividades políticas e à defesa de interesses que lhe são próprios. (51)

Se não há **município** sem **cidade**, que é sua expressão urbana (no domínio sociológico) e sede (no domínio jurídico) — vide Lei Complementar de Minas Gerais, nº 3, de 28 de dezembro de 1972, art. 2º, § 1º (52), vê-se, obviamente, que os “sindicatos municipais” têm como ante-suposto a **cidade** e como base **territorial** os limites estabelecidos para cada **município**. CAMPOS DO AMARAL conceitua “**base territorial**” a porção do território sobre a qual exerce a entidade sindical o poder público, por delegação. Como que sua jurisdição”. (53)

Ao entender-se o sindicato como representante de uma categoria — seja a profissional, seja a econômica, seja a de profissionais liberais —, e como portador, além da **territorial**, de uma **base institucional**, como sustenta GARRIDO FALLA e o endossa ALONSO GARCIA (54), pode-se conceber esta como a suma dos interesses coletivos transfundidos na competência sindical, dentro da base territorial conferida por lei.

O exame minucioso dos elementos constitutivos do município e da essência e natureza dos interesses representados pelos sindicatos, se feito em paralelo, pode, muitas vezes, evidenciar que a **base territorial do município** não cobre com exatidão a base institucional do sindicato, isto é, não atende, restringindo-os, aos interesses de categorias de trabalhadores e/ou de empregadores de determinada área geográfica, que ultrapassa os lindes jurídico-administrativos da organização municipal.

Da mesma forma que se concebe a diluição dos interesses classistas representados por sindicatos “estaduais” e, sobretudo, “nacionais”, pode-se afirmar, a **contrário**, que os cintos da divisão geográfica do **município**, para não dizer do **distrito**, são demasiado apertados e redundam em

(49) Cf. SOBRINHO, Manuel de Oliveira Franco. *Manual dos Municípios*. S. Paulo. Ed. Resenha Universitária, pág. 95.

(50) Contra isso insurge-se PONTES DE MIRANDA, para quem os que assim afirmam são apenas “repetidores de velhos comentadores anglo-saxões” — cf. seus Comentários à Constituição de 1957. São Paulo. Ed. Rev. dos Tribunais, 1967, T. II, pág. 323.

(51) Cf., em seus pressupostos FILHO, Manuel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 2.ª ed., S. Paulo. Ed. Saraiva, 1970, pág. 78, n.º 104. O território não é condição de autonomia, como entende o autor, no encaixe de MIGUEL REALE. A autonomia pode deixar de existir e o território é suporte fático da conceituação de município. Como tal é pressuposto e não condição. Cf., demonstrando a adequação na sucessão de aspectos em que pode o município ser considerado, MEIRELLES, Hely Lopes — *Direito Municipal Brasileiro*, 3.ª ed., S. Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1977, págs. 141/142, e seu *Direito Administrativo Brasileiro*, 5.ª ed., S. Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1977, pág. 741, em bem lançado e conciso spanhado jurídico-flacionômico do município.

(52) Cf. LOPES MEIRELLES, *Direito Municipal*... cit., pág. 86.

(53) Ob. e páo. cit.

(54) Cf. ALONSO GARCIA, Manuel. *Derecho del Trabajo*. Barcelona, 1960, T. I., págs. 682/3.

verdadeiras paredes interceptadoras, que estancam a comunicação de **Interesses econômicos e sociais** naturalmente equiparados e ligados pela contigüidade de municípios componentes de uma mesma região geoeconômica. ⁽⁵⁵⁾

No plano jurídico-público, a criação e a organização dos municípios dão-se através de Leis Orgânicas, cuja elaboração (quinqüenal) cabe aos Estados-membros.

Como se viu acima, o art. 517 da CLT, como termo mínimo de circunscrição territorial, prevê o reconhecimento de sindicatos **distritais**.

Por **distrito** entende-se uma divisão territorial e administrativa, com autonomia urbana (a vila), do município ⁽⁵⁶⁾, cuja criação pende da ocorrência de requisitos — vide, **v. gr.**, a Lei Complementar nº 3, do Estado de Minas Gerais, arts. 2º e 13.

A enunciação **distrito**, no Direito Comparado, comporta acepção diversa, como se verifica, **v. gr.**, na França em que “le district” é uma associação de “comunas”, qualificado de estabelecimento público, pois dotado de personalidade moral e de autonomia financeira. ⁽⁵⁷⁾

As comunas são, em formas urbanizadas, circunscrições territoriais, “coletividades descentralizadas” para a gestão de certos serviços estatais coincidentes com cidades, burgos, vilas e vilarejos. ⁽⁵⁸⁾

Mesmo no Brasil caminha-se para uma terceira (segunda, aqui) acepção, a de **distrito industrial**, que, por constituir uma **concentração industrial planejada**, não se confunde com o **distrito**, divisão territorial e administrativa (não jurídica) do município. Como ressalta LOPES MEIRELLES, os **distritos industriais** são meros **núcleos industriais**, impropriamente chamados **distritos** ⁽⁵⁹⁾, que se destinam à instalação de fábricas e pressupõem um processo característico de urbanização. ⁽⁶⁰⁾

O **distrito**, porém, a que se dirige o art. 517 da CLT é o **distrito** unidade administrativa do município, criado em lei estadual, segundo requisitos nela expressos, como, **v. gr.**, aqueles a que se refere o art. 13 da Lei Complementar nº 3, do Estado de Minas Gerais. ⁽⁶¹⁾

Vistos o **município** e o **distrito**, a abordagem da **região metropolitana**, em seu prisma sócio-econômico, ainda que sucinto, melhor contribuirá para entender-se a tessitura sindical — originária do município — coincidente com a sua circunscrição territorial. É o que se fará, abaixo.

(55) Observa CAMPOS DO AMARAL que... “Entre os dois limites (sindicato distrital e sindicato nacional) as peculiaridades de cada caso indicarão o caminho a seguir” — ob. cit., pág. 12.

(56) Cf. MARTINS DA SILVA, *Direito Público Municipal*, cit., págs. 67/68; LOPES MEIRELLES, *Direito Municipal*, cit., págs. 65, em que expende: “o distrito é uma simples área administrativa com alguns serviços públicos estaduais (Registro Civil, Registro de Imóveis, Delegacias de Polícia etc.) ou municipais (postos de arrecadação, serviços de limpeza pública etc.)”.

(57) É textual RIVERO, Jean, *Droit Administratif*, 7ème. Ed. Paris, Dalloz, 1975: “le district est une association de communes, qualifiée d'établissement public, donc dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière”, pág. 383.

(58) RIVERO, ob. cit., pág. 323, n.º 341, e págs. 356 e segs.

(59) Ob. cit., pág. 636, e nota 22.

(60) Cf. COSTA, José Marcelino Monteiro da. “Concentração Industrial Planejada”, in *Revista Econômica do BASA*, Belém, v. 1, n.º 3, maio-junho/1971, pág. 30, n.º 3.3.2, 3.3.3.1.

(61) Cf. FRANCO SOBRINHO, *Manual...* cit., pág. 232.

5. A REGIÃO METROPOLITANA

O art. 517 da CLT, bastante amoldável em sua executoriedade, admite a criação de sindicatos "intermunicipais".

Desde logo, ao aludir à **intermunicipalização** e não à **regionalização**, deixa o dispositivo vislumbrar que o legislador quis preservar, conceitualmente, as bases **municipais** das associações, tendo, aqui, por referência, mais de um município.

A delimitação da base territorial de um sindicato não é uma questão de oportunidade governamental nem de técnica jurídica pura e simples. Afigura-se uma fundamental questão de política jurídica, ligada a antecedentes sócio-econômicos.

Seu equacionamento, partindo-se do princípio da "peculiaridade de cada caso", como adverte CAMPOS DO AMARAL (62), deve ater-se a que a natureza e o círculo dos interesses grupais a serem tutelados é que fornecerão os critérios demarcadores da circunscrição territorial do sindicato. Para assim proceder, não pode a autoridade competente deixar de atentar para a realidade sócio-econômica circundante que, em sua especificidade, domina as categorias da produção e que, em determinado espaço territorial, as reúne dentro de idênticas, similares ou conexas condições de trabalho.

O espírito, portanto, que governa o processo da sindicalização, revelado no art. 511 da CLT, não pode ser esquecido nem obliterado, mormente quando a "peculiarização" de cada caso advém de uma conjugação de fatores colhidos na realidade, social e ideologicamente projetados na consciência dos grupos participantes da atividade profissional e/ou econômica. Essa conjugação é que explica, como antecedente, o aparecimento e a evolução do espírito associativo institucionalizado nos sindicatos modernos.

Quando se está no plano do Direito Coletivo do Trabalho, toma-se como interesse dominante o da categoria, qual um todo e que ganha expressão autônoma em um determinado círculo de interação social e em um espaço geográfico naturalmente preenchido, espaço esse confundido com a **cidade**, como centro urbano do **município**. Não é por outras razões que o legislador faz remissão a "distrital", "municipal" e "intermunicipal".

Ao aludir a sindicatos "estaduais" e "nacionais" apenas, cria possibilidades jurídicas para a cobertura de uma realidade profissional que não goza de perfeita consistência própria. Quanto mais se desloca em seus pontos de contato, o grupo mais se esmaece, para não dizer mais se deforma a força atuante de defesa de seus interesses.

Se a organização coletiva do trabalho visa a melhor assegurar as garantias compreendidas pelo estatuto dos trabalhadores e dos empregados

(62) Vide nota 55 supra.

dores ⁽⁶³⁾, o fim do reconhecimento da mais ou menos extensa base territorial do sindicato há de coincidir com a mais fiel realização dos interesses da categoria dentro de suas peculiaridades profissionais e de sua situação local.

Tal ordem de preocupações, sociológicas e, conseqüentemente, jurídicas, abre perspectivas bastante nitidas no que diz respeito às **regiões metropolitanas**.

Antes, os mesmos nexos que atrás foram apontados entre **sindicato** — como interesse de categoria — e **cidade** podem desdobrar-se relativamente às **regiões metropolitanas**, que compreendem grupos de cidades implantadas em um espaço sócio-geográfico autônomo e de tal maneira ligadas umas às outras que apenas se diversificam pelas linhas da tradição, que se vai rompendo e pela disparidade de serviços públicos por elas fornecidos e que se vai gradualmente reduzindo no curso da formação de um grupo urbano homogêneo, que tem como centro a grande metrópole.

No curso de tais indagações — fundadas no nexo profissional —, é interessante lembrar que as escolas sociológicas e de urbanólogos americanos entendem que a **região metropolitana** se caracteriza como tal pelo engajamento da força-trabalho e pelo fluxo da mão-de-obra e de tal maneira que, pelo número de trabalhadores, se aviva um contínuo processo interativo entre os "counties" (comarcas) centrais e contíguos. ⁽⁶⁴⁾ O sistema de relações humanas amplia-se em sua intensidade e se projeta sobre um espaço maior, ligando núcleos urbanos. É a interação, não o lugar, que constitui a essência da cidade e da vida urbana, o seu traço distintivo. ⁽⁶⁵⁾

A região metropolitana constitui-se de uma mesma comunidade sócio-econômica. Inspirou-se em uma realidade o constituinte — Constituição Federal, art. 164. ⁽⁶⁶⁾ Acontece que essa realidade é móvel e evolutiva no jogo dos elementos que a compõem.

A apropriação jurídica dessa força ao mesmo tempo expansiva e concentradora, que se intensifica, não passa de técnica de formação de superestruturas normativas, quando se confere ao novo sistema urbano emergente e em plena amplificação um processo de institucionalização global, para que se tornem mais compatíveis as formas de vida que fluem de um para outro pólo componente da região metropolitana. A grande cidade e as cidades que gravitam em seu redor como que extrapolam os limites concretos de sua estrutura física e desenham a imagem de uma

(63) É esta a acepção de JORDANA DE POZAS, em primoroso quadro transcrito por EUGÊNIO PEREZ BOTIJA — cf. a obra pioneira deste *El Derecho del Trabajo*. Madrid. Ed. Revista de Derecho Privado, 1947, págs. 20/21.

(64) Cf. GRAU, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas — Regime Jurídico*. São Paulo. José Buehatsky Ed., 1974, pág. 22.

(65) Cf. MORELL OCARA, art. e rev. cit., pág. 36.

(66) Cf. HORTA, Raul Machado. "Direito Constitucional Brasileiro e as Regiões Metropolitanas", In *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, n.º 46, abril/junho de 1975, pág. 32, e LOPES MEIRELLES, *Direito Municipal*, cit., pág. 74. ALOMAR sintetiza-o como "uma estrutura vital interior" — *Sociologia Urbanística* cit., pág. 133.

problemática nova, própria, que se constitui de seus **peculiares interesses** que são os **regionais** e não mais os exclusivos de cada um dos municípios-componentes. (67)

Incumbe adiantar, mesmo no campo da sindicalização, que os interesses locais cedem aos regionais. (68) Sob esse aspecto, deu-se apenas nova dimensão ao que se intitula "interesse profissional local".

É da maior importância salientar, como o faz OCAÑA, que esse sistema urbano — a **região metropolitana** — no contexto do sistema econômico nacional, é uma unidade espacialmente diferenciada. (69)

Em seu enorme lençol econômico e social, a região metropolitana, como agregado de cidades e de espaços interurbanos que se encurtam pelos meios de comunicação, caracteriza-se pela "densidade demográfica", pela "continuidade de áreas edificadas", pela "locação pronunciada de mão-de-obra disponível" e, sobretudo, por "fluxos de pessoas que se deslocam dentro do complexo urbano, em direção aos **locais de trabalho**, de estudo, de compras, de lazer etc., formando os "movimentos pendulares" que têm como ponto de partida ora o núcleo central (a grande metrópole) ora os núcleos periféricos (as cidades vizinhas). (70)

Dos fluxos advém o permanente intercâmbio, a co-participação no jogo da subsistência e do bem-estar, a interação, que mais incisivamente converte os interesses locais em interesses regionais, geograficamente delimitáveis como emanção ideológica transfundido de um núcleo para outro e centrado na região. (71)

Observa GRAU, com toda a propriedade, que a livre mobilidade de trabalhadores empenhados no processo produtivo é fator de composição de um pólo de atividade econômica, em uma área internamente urbanizada, com grande densidade demográfica. (72) O **pólo de atividade econômica**, que é o **húmus sócio-profissional** gerador do espírito associativo das classes que participam da produção, configura-se pela confluência de dois fatores estruturais: a industrialização e a urbanização. (73) E há correntes de urbanólogos que elegem a "função mercado de trabalho como elemento determinante das regiões metropolitanas". (74)

Enquanto essas correntes incluem o **fator profissional** como um dos suportes que, na cumulação da atividade econômica, conduzem à configuração da **região metropolitana**, é significativo verificar que autores do porte de OCAÑA partem da focagem oposta e afirmam que a metropolização regional aumenta a intensidade de outras vinculações sociais, como a profissional, asseverando, textualmente, que "as vinculações pro-

(67) Cf. MACHADO HORTA, art. cit., pág. 18; MORELL OCARA, art. cit., pág. 38.

(68) Cf. LOPES MEIRELLES, *Direito Municipal...*, pág. 745.

(69) Cf. art. cit., pág. 45, n.º 4.

(70) Cf. GRAU, ob. cit., pág. 19.

(71) Cf. no plano administrativo, GRAU, ob. cit., págs. 62 a 64.

(72) Ob. cit., págs. 14 e 15.

(73) Cf. nesse sentido, GRAU, ob. cit., pág. 13. A págs. 11/12, vide seu conceito de **pólo de atividade econômica**.

(74) Cf. GRAU, pág. 10, n.º 2.2.

fissionais — nas quais tantas vezes se encarna a defesa ou reivindicação dos interesses de classe e, portanto, de concepção global na sociedade — acarretaram um importante impacto nas relações comunitárias puramente locais". (75)

Tais dados elucidam, com clareza, a comunicação de interesses que se dá nas regiões metropolitanas, em que o acesso e a captação da mão-de-obra não discriminam locais de origem, de residência e em que o sistema de tráfego (transportes coletivos e individuais) impõe uma forma comportamental indiscriminada entre os trabalhadores e os empresários.

A solidariedade profissional que antes se continha no círculo autónomo da cidade, de um dos núcleos urbanos isolados, tentaculariza-se e se torna expressão de convivência global, da região metropolitana.

É a consciência de pertencerem a uma comunidade maior que aflora ("leur appartenance") e de disporem as pessoas que a habitam de uma faculdade homogênea de assimilação dos elementos exteriores, como sintetiza DANIEL BECOURT. (76)

Além de suporte demográfico, envolvente de tamanhos mínimos, para assegurar uma ampla variedade de economias de escala, como a qualifica com rara beleza ALBERTO SERRATOSA (77), a **região metropolitana** configura uma aglomeração integrada por um espaço mais ou menos vasto e heterogêneo circundante, ligado por uma continuidade urbanizada e por relações de interdependência entre a cidade-centro e as cidades-satélites ou circunvizinhas. (78)

Sob o prisma legal, as regiões metropolitanas, no Brasil, encontram-se previstas e disciplinadas pelo citado art. 164 da Constituição Federal, pela Lei Complementar nº 14, de 8-6-1973, alterada pela Lei Complementar nº 27, de 3-11-1975, que fixa seu número em oito, acrescido de mais uma, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, pela Lei Complementar nº 20, de 1-7-1974 (art. 19). (79)

Delineado o quadro sócio-econômico que alimenta a imagem global da região metropolitana e extraídas as fontes profissionais que contribuem para a sua configuração, resta, tão-só, expor a **vis atractiva** dos círculos profissionais homogêneos para a elaboração de regras jurídicas específicas, no âmbito das categorias profissional e econômica. A função dessas regras, como cobertura de interesses uniformes e territorialmen-

(75) Cf. art. cit., págs. 69/70.

(76) Cf. seu artigo "La Régulation Juridique des Agglomérations Urbaines et l'Intégration Sociale", in *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, cit., págs. 103/104, A, n.º 38.

(77) Cf. seu artigo "La Ordenación de las Áreas Metropolitanas", in *Revista del Instituto...*, cit., pág. 316.

(78) O conceito é de ÁNGEL GONZALES RIVERO, em seu artigo "El Fenómeno Industrial en las Áreas Metropolitanas: Factores de Atracción y de Rechazo", in *Revista...*, cit., pág. 298. Cf. o conceito de GRAU, ob. cit., págs. 25/26.

(79) Etimologicamente lembra bem PONTES DE MIRANDA: "Pólis é cidade, metro é mãe. Metrôpole, metropólis, metropolitano entraram muito cedo na língua portuguesa, com sentidos precisos" — cf. *Comentários...*, cit., T. VI, pág. 90, n.º 26.

te delimitados, completará a tarefa elucidativa a que se propõe esse trabalho, tendo por quadro sócio-geográfico de fundo a região metropolitana.

6. A NORMA COLETIVA

Diz-se **norma coletiva**, porque se alude a uma específica fonte de criação de regra de direito e a um delimitado campo de eficácia jurídica. O que mais precisamente a explica, em sua enunciação, é o plano do Direito, em que ela gravita: o Direito Coletivo do Trabalho.

Por Direito Coletivo do Trabalho entende-se aquela área do Direito do Trabalho — destacada do Direito Individual do Trabalho —, em que se aglutinam os interesses das categorias profissionais e econômicas; em que se organizam as entidades que as representam (associações profissionais e/ou sindicatos); em que se armam e se regulam os seus conflitos (greve) e em que são eles equacionados (**convenção coletiva e/ou sentença normativa**).⁽⁸⁰⁾

Pode dizer-se, em aceção simplificada, que as **normas coletivas** são resultantes de formas estatais (**sentença normativa**) ou negociais (**convenção coletiva**) de se prevenirem ou de se resolverem **conflitos coletivos do trabalho**.

Entre si, distinguem-se a **convenção coletiva** e a **sentença normativa**, em que a primeira se consuma no tráfico negocial e se arma pela atuação das entidades competentes para subscreverem-na: os sindicatos e/ou, parcialmente, as empresas (arts. 618 e 921 da CLT, que falam, o primeiro, em **acordo coletivo** e, o segundo, em **contrato coletivo**) e/ou os próprios empregados, na hipótese do art. 617 (veja-se a parte final de seu § 1º).⁽⁸¹⁾ Já a segunda cai na esfera estatal, o Tribunal do Trabalho, que edita a regra, mediante provocação das partes interessadas, os sindicatos (CLT, arts. 856 e 857, com as exceções de iniciativa naquele previstas).

Quanto a seu conteúdo, à sua eficácia, à sua vinculação, praticamente ambas — **sentença normativa e convenção coletiva** — entre si não se diferenciam (C.F., art. 142, § 1º, CLT, arts. 611, 613, n.ºs I a VIII, 623, 624, 867 e parágrafo único, 869, **caput**; Leis nº 4.725, de 13-7-1965, número 4.903, de 16-12-1965, o Decreto-Lei nº 15, de 29-7-1966, e Prejulgado nº 56, do TST).

Sob o ângulo da pirâmide do ordenamento jurídico (KELSEN, SANTI ROMANO), as **normas coletivas** comprimem-se em uma esfera da hierarquia das regras de direito. Estão abaixo da lei ordinária e acima do contrato (C.F., art. 142, § 1º, cit.; CLT, arts. 444, 619, 622, e legislação complementar citada).

(80) Conquanto omitam o instituto de co-gestão ou co-determinação (Mitbestimmung), incluído no Direito Coletivo do Trabalho, a este definem HUECK-NIPPERDEY: como "a parte do Direito do Trabalho que regula o direito das associações na profissão e na empresa, seus pactos e seus conflitos" (Kollektives Arbeitsrecht ist der Teil des Arbeitsrechts, der das Recht der Arbeitsverbände in Beruf und Betrieb, ihrer Verträge und ihrer Kämpfe regelt) — HUECK, Alfred und NIPPERDEY, Hans Carl. **Lehrbuch des Arbeitsrechts**. 7. Auf. Berlin und Frankfurt. Franz Vahlen GmbH, 1967, 2. Band, S. 5, N. 3.

(81) Cf. a sua função, no campo da autonomia, em MAYER-MALY, Theo. **Osterreichisches Arbeitsrecht**. Wien — New York, 1970, S. 23-25.

O grau de hierarquia que, em princípio, joga com a eficácia espacial e pessoal (representatividade da categoria) ⁽⁸²⁾, demonstra a natureza do interesse objeto de regulação, que é o interesse parcial, o "de classe", a que alude o art. 8º da CLT, e não o geral, de toda a sociedade, inferido nas formas correntes de edição normativa do Estado (as leis). ⁽⁸³⁾

A força vinculante, com a cláusula de inserção automática nos contratos de trabalho, foi em ambas igualmente instilada. Essas normas têm natureza imperativa e são inderrogáveis pela vontade do empregado e empregador, cujos contratos nelas se subsumem imediatamente, guardado seu período de vigência. ⁽⁸⁴⁾

Se são regras abstratas — que não visam a determinado ou determinados indivíduos, mas a todos aqueles que estejam ou venham a estar submetidos a certas condições contratuais —, a **generalidade**, característica das leis, aqui se excepciona, não qualitativa, mas quantitativa e territorialmente, quando se confunde com a eficácia limitada ou pela representação dos sindicatos, federações, confederações convenientes, se convenção coletiva, ou suscitantes ou suscitados, ou pela esfera de competência do Tribunal que a edita, se se trata de sentença normativa. ⁽⁸⁵⁾

O princípio que governa e explica a elaboração e a eficácia das **normas coletivas** enuncia-se com toda a precisão nesse axioma de MAZZARELLI: "... As relações entre aqueles que fazem parte de uma formação social vêm disciplinadas por normas, as quais são formadas por aqueles que, inversamente, fazem parte da comunidade contratual. São estas as **normas coletivas**. ⁽⁸⁶⁾

Nas **sentenças normativas**, embora a fonte da norma seja estatal, os limites subjetivos e objetivos de sua eficácia são preestabelecidos pela parte que provocou ou contra quem se provocou a lide (sindicato, federação ou confederação, ou empresas individuais).

Tomando-se o sindicato como agente criador da norma coletiva — direto nas **convenções coletivas** e indireto nas **sentenças normativas** — a verdade é que o interesse objeto de conflito e de solução é um interesse coletivo, circunscrito na área de representação da entidade conflitante. As condições de trabalho por se criarem ou por se modificarem ficarão estritamente contidas no âmbito dessa representação.

(82) Cf. CATHARINO, José Martins. *Tratado Elementar de Direito Sindical*. S. Paulo. Ed. LTr, págs. 154/155.

(83) Cf., quanto à impositação da hierarquia, KROTOSCHIN, Ernesto. *Tendencias Actuales en el Derecho del Trabajo*. Buenos Aires. E.J.E.A., 1959, págs. 160 e 175; PERES LEÑERO, Jose. *Convenios Colectivos Sindicales*. Madrid. Aguilar, 1959, pág. 76, n.º 34, a, quando fala em "colaboração de normas e, deduzidamente, MAZZARELLI, Bruno. *La Norma Colettiva nella Teoria Generale del Diritto*. Milano. Giuffrè, 1957, págs. 35 a 44, n.º 13.

(84) Cf. KROTOSCHIN, ob. cit., pág. 161, que chama às convenções coletivas "leis de ordem pública", como se fossem leis para a profissão, à pág. 179; PEREZ LEÑERO, ob. cit., págs. 89, n.º 41, e 127, n.º 5. Cf., ainda, RODRÍGUEZ-PINERO, Miguel. *Eficacia General del Convenio Colectivo*. Sevilla. Instituto Garcia Oviedo, 1960, pág. 33.

(85) Cf. a extraordinária exposição de d'AGOSTINO, Franco. *Il Contratto Colettivo di Lavoro*. Padova. CEDAM, 1932, págs. 142 e segs.

(86) I rapporti, tra coloro che fanno parte di una formazione sociale vengono disciplinati da norme le quali sono formate da coloro che, invece, fanno parte della comunità contrattuale. Sono queste le **norme colettive**, ob. cit., pág. 48. Os grifos são do autor.

Diz-se, em tal hipótese, que a "generalidade" da **norma coletiva** é uma **generalidade territorialmente demarcada** e embora sejam vizinhos os municípios, que instauraram dissídios coletivos, **v. gr.**, através de sindicatos da mesma categoria (metalúrgicos, p. ex.), nada obsta sejam fixadas condições de trabalho diferentes para cada uma das categorias por eles representadas (percentuais de aumento salarial, adicionais específicos etc.).

Assim se dá porque as categorias, na defesa de seus interesses, gozam de plena autonomia, através da qual esgotam o princípio de sua representatividade (a lei diz "prerrogativa sindical").

Proceder de maneira diversa, isto é, comunicar, em um dissídio coletivo, p. ex., cláusulas insertas em outro ou equiparar normas coletivas fora dos padrões do pedido e da contestação e das escalas temporais de vigência, será não só extravasar os limites do conhecimento da lide, como invadir o inviolável terreno da autonomia sindical, no exercício de seu poder de representação (o direito de pedir e o que pedir).

Se as normas coletivas emanadas de convênios coletivos ou de sentenças normativas se identificam por suas finalidades e por seu objeto — a disciplina coletiva das relações de trabalho —, o que constitui, entre cada norma, o **genus proximum**, elas se separam à força da autonomia representativa de cada sindicato e do poder que lhe confere a ordem jurídica de editar ou provocar regra específica no âmbito da respectiva categoria — é a **differentia specifica**.

Essa **differentia**, entretanto, tem por limites os próprios fundamentos, em que se assenta todo o edifício do Direito Coletivo do Trabalho, como, sucintamente, se demonstrará em relação às **regiões metropolitanas**.

7. NORMA COLETIVA E REGIÃO METROPOLITANA

Viu-se que a **norma coletiva** não dá origem a relações contratuais concretas, nem as veicula, mas cria padrões, suportes normativos para preencher relações de trabalho. ⁽⁸⁷⁾

O princípio que rege a criação dessas normas é o princípio da igualdade na **especificidade** e o seu fim é a **uniformização das condições de trabalho** de determinada categoria profissional e econômica em um definido domínio territorial: a base de sua representação.

A norma coletiva é um instrumento de realização e de execução de política econômica e social e sua função é eminentemente uniformizadora de situações. Por isso, contém alto teor de planificação econômica e, como tal, tende à igualização ⁽⁸⁸⁾ em determinado raio geográfico de vida profissional, onde idênticas são as condições sociais e econômicas de existência. Iguala, peculiarizando. Nisso, resguarda o princípio, já

(87) d'AGOSTINO fala em "tipos de ações" (condutas) e não "ações concretas" — ob. cit., pág. 145 e NIKISCH, Arthur. *Arbeitsrecht*. 2. Auf. Tübingen. J.C.B. Mohr, 1959, 2. Band., que fala em "formação de condições de trabalho", à pág. 247, n.º 3.

(88) Cf. LEÑERO, ob. cit., págs. 37/38.

aristotélico, de tratar desigualmente aos desiguais, mas igualmente os iguais (C.F., art. 153, § 1º).

Na composição dos direitos constitucionalmente assegurados apreende-se, aqui, direção confluyente com aquela exposta, com clareza e profundidade, por RAUL MACHADO HORTA ⁽⁸⁹⁾: o concurso dos direitos individuais na subsunção dos direitos sociais e isso porque a Constituição, como norma fundamental e contexto incindível da orientação político-jurídica de um povo (seu estatuto básico), não pode sofrer impactos internos ou contradições nas suas linhas mestras de direitos e garantias (os de ordem individual e os de ordem social) que se não contradizem mas se entrelaçam e se evoluem na técnica interpretadora construtiva.

Ora, se a própria lei, ou a norma delegada e que dela parte, como são os decretos que cuidam da fixação dos níveis de salários mínimos, observa o princípio da remuneração da mão-de-obra diversificado em razão das específicas condições de vida econômica de cada região ou sub-região (poder aquisitivo, salário real, por ex.); se a própria lei, que por sua índole é norma geral, assim se comporta, o que não dizer então da norma coletiva, cuja missão é exatamente atender ao princípio da realidade diversificada e da localização na disciplina das relações de trabalho?

Exemplifica-se que o custo de vida varia de cidade para cidade e não de Estado para Estado — diversamente oscilam as resultantes da troca econômica. E a região metropolitana, sob esse aspecto, não passa de uma grande cidade, em sua conjuntura interativa.

Nas **regiões metropolitanas** dá-se um constante fenômeno de absorção e de reabsorção sócio-econômica, provocado pela ininterrupta mobilidade da força-trabalho, nas áreas secundária e terciária da atividade produtiva.

Esse fenômeno de **absorção** e de **reabsorção** consiste em uma contínua e reversa troca de posições potenciais de poder aquisitivo, mas que encontra, de um município satélite para outro e/ou de um destes para a grande-metrópole-núcleo, fontes de remuneração do trabalho em níveis diversificados. Essa diversificação é uma conseqüência da posição estanque que um sindicato municipal mantém em relação a outro sindicato municipal, seja dos municípios satélites, seja do município núcleo (a grande metrópole central).

A injustiça social-econômica, que acarreta essa disparidade de tratamento para pessoas que habitam em uma mesma região geoeconômica, cria fricções e faixas de atrito social. A norma coletiva, ao invés de resolvê-las, agrava-as e se volta contra sua própria finalidade, que é a paz entre as categorias da produção.

Não se está estimulando, indiscriminadamente, a natural tendência expansionista e monopolizadora de toda organização sindical ⁽⁹⁰⁾, mas

(89) HORTA, Raul Machado, "Os Direitos Individuais na Constituição". In *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, n.º 55, julho/setembro, 1977, pág. 21.

(90) Cf. PINEROS, ob. cit., pág. 32.

a reformulação das fontes de ajustamento das formas retributivas e das condições de trabalho, tomando-se em consideração esse inelutável fenômeno urbanístico dos tempos modernos, que é a **região metropolitana**, como uma unidade sócio-econômica geradora de **standards** de vida que clamam por soluções uniformes e gerais no perímetro de sua força geográfica.

A solução será a revisão das bases dos órgãos de que partem as **normas coletivas**, os sindicatos, reconhecendo-se-lhes a carta "intermunicipal" da representação, através de sucessivos processos de unificação sindical e de técnicas compatíveis com a autonomia dos grupos já constituídos, cuja remodelação não se dará por outros meios de manifestação democrática de vontade, senão por aqueles que convivem com o regular exercício da atividade agremiativa quando conduz seus próprios fins e suas próprias formas de ação.

Guardadas as peculiaridades da necessidade de maior abrangência das **sentenças normativas** nas **regiões metropolitanas** — e o Tribunal Superior do Trabalho, em inúmeras decisões, vem embasando essa orientação no suporte fático da existência de "região geoeconômica", para aplicar os mesmos coeficientes salariais —, é muito elucidativa essa passagem de PUECH: "São razões sócio-econômicas que ponderam para a extensão formal das sentenças normativas: seja porque o problema social pode manter-se latente para os demais empregados e empregadores não atingidos pela sentença proferida, seja porque ofende a equidade, em muitos casos, a concessão das vantagens a apenas alguns dos empregados enquanto outros, por força da dimensão da representação da entidade sindical autora ou ré, ficariam excluídos. Acresce ainda que, sem a extensão, poderia estabelecer-se, através da sentença coletiva, concorrência desleal entre empregadores do mesmo setor de produção, desvirtuando-se o sentido econômico-social ou mesmo ético a que a atuação da Justiça do Trabalho deve subordinar-se". (91) Ao estudioso basta substituir o instituto da **extensão das sentenças coletivas** pelo do **desdobramento das bases sindicais**, nas regiões metropolitanas, e ter-se-á alcançado a justiça sócio-econômica a que visa a **norma coletiva**, presa, em sua edição, no fio da representatividade.

• • •

Ao encerrar-se esse trabalho, tem-se em mente que toda a exposição cultural e científica, por mais completa que se pretenda, é sempre fragmentária. A realidade que se procura enunciar ou acompanhar é surpreendentemente vária, complexa, espacial e temporalmente sucessiva.

O fenômeno da **metropolização**, o gigantismo insulante das grandes cidades e de suas satélites, como um fenômeno agremiativo, repete, historicamente, e **mutatis mutandis**, o fenômeno de fusão entre os burgos medievais, porém, em dimensões avassaladoras para o homem, que se isola e que procura, não mais na cidade, mas no universo circundante, um vago ponto de luz, que abrigue sua alma solitária.

(91) Cf. PUECH, Luiz Roberto de Rezende. *Na Vivência do Direito Social*. S. Paulo. Ed. Resenha Universitária Ltda., 1975, pág. 110.