3

Corporativismo no Brasil, 1930-1945

Seu êxito [corporativismo] viria de sua capacidade de reduzir os conflitos sociais e de acomodar interesses num momento de declínio do poder oligárquico, de ascensão de novas camadas empresariais e de pressão das camadas populares.

Leôncio Martins Rodrigues

3.1.

Introdução

O objeto deste capítulo é levar o leitor a compreender o corporativismo que existiu no Brasil durante o regime de Vargas entre os anos 1930 e 1945. Este corporativismo será mais bem explicado através do estudo do caráter do seus dois principais componentes, isto é, o Estado e a sociedade e as ligações que foram estabelecidas entre eles. Quanto ao Estado, vários fatos devem ser considerados. Primeiro, suas origens ibéricas, o que nos leva a considerar peculiaridades de sua constituição que, por força da herança colonial, foram transplantadas para o Brasil. Segundo, as tradições de autoritarismo e patrimonialismo dessas origens que, sem dúvida, influenciaram a formação das instituições públicas e sociais brasileiras. Paralelamente aos fatores históricos, para compreender a formação do Estado brasileiro é também importante compreender as ações e decisões de suas elites políticas, sobretudo a liderança exercida por Getúlio Vargas ao longo de 15 anos de governo.

Quanto à sociedade, será abordada, sobretudo, através da classe trabalhadora. Com essa preocupação, examinaremos as formas primitivas do sindicalismo que surgiu no final do século XIX, o que nos possibilitará melhor compreender os “sindicatos oficiais” constituídos depois de 1930. Adicionalmente, na análise da sociedade será preciso uma discussão sobre as influências do fascismo na formação corporativa brasileira. A partir dessas preocupações, e para facilitar a compreensão dessa classe trabalhadora, aplicamos o esquema de Collier e Collier, citado no capítulo anterior, para “desagregar” o corporativismo brasileiro em sete elementos: reconhecimento oficial, proteção dos filiados, monopólio de representa-

ção, caráter da filiação, subsídio do Estado e intervenção do Estado nas negociações coletivas e nas greves e na estrutura dos sindicatos. Estes elementos foram criados e mobilizados para manter o sistema de sindicalismo corporativo que Vargas comandou entre 1930 e 1945.

3.2.

Raízes ibéricas e patrimonialismo do Estado brasileiro

No caso brasileiro, a construção do Estado ocorreu ao longo do Império, com menor preocupação por parte das elites de cancelar o passado, denotando mais continuidades do que cortes com a herança lusitana.

Boris Fausto e Fernando J. Devoto

Seria um erro dizer que o corporativismo que surgiu no Brasil foi resultado direto da herança das instituições políticas ibéricas. Do mesmo modo seria um erro dizer que essa herança não teve influência alguma. Certamente as instituições trazidas de Portugal para o Brasil colonial desempenharam um papel importante na constituição do corporativismo implantado no regime de Vargas. Assim, o corporativismo estatal implantado no Brasil (e em outros países na América Latina) diferenciou-se da forma social de corporativismo no qual o Estado fica muito mais dependente da sociedade e que predominou em vários países da Europa e na América do Norte, segundo diversas interpretações.¹

O que o Brasil e a América espanhola têm em comum é o fato de terem sido colonizados por países onde não existiam questionamentos bem-sucedidos a suas estruturas de poder. O sistema colonial desses países levou-os a considerar suas colônias como negócios a serem explorados.

... à época da descoberta, Portugal já não vivia em regime feudal: o rei é um “autêntico capitalista”, seus vassallos chegam ao Novo Mundo com o desejo de enriquecer. Os poderes que lhes são delegados têm apenas o objetivo de assegurar-lhes lucros. Apenas a forma jurídica dessa concessão assemelha-se às instituições feudais. Seu conteúdo, em compensação, é exclusivamente capitalista.²

Para melhor entender este sistema de exploração colonial não feudal que se enraizou no Brasil, é preciso recorrer aos conceitos de Weber, interpretados e aplicados à realidade brasileira pelo trabalho de Raymundo Faoro. Em *Os donos do poder*, Faoro defende a tese segundo a qual durante seis séculos de história a estrutura política e social herdada de Portugal resistiu a mudanças fundamentais,

permanecendo altamente centralizadora e patrimonial.³ Esta estrutura se caracterizava pela ausência de um sistema contratual entre o Estado e a sociedade.

Patrimonial e não feudal o mundo português, cujos ecos soam no mundo brasileiro atual, as relações entre o homem e o poder são de outra feição, bem como de outra índole a natureza da ordem econômica, ainda hoje persistente, obstinadamente persistente. Na sua falta, o soberano e o súdito não se sentem vinculados à noção de relações contratuais, que ditam limites ao príncipe e, no outro lado, asseguram o direito de resistência, se ultrapassadas as fronteiras de comando.⁴

Para compreender o patrimonialismo, é preciso primeiro compreender a sua base, isto é, a dominação tradicional. Weber denomina dominação tradicional aquela cuja legitimidade “descansa na santidade de ordenações e poderes de mando herdados de tempos imemoriais... é assim porque sempre foi assim”.⁵ No patrimonialismo, o chefe (rei, senhor etc.), que tem legitimidade através da tradição, exerce seu poder sem nenhum contrato que o limite. Isto contrasta com o feudalismo, em que existe uma relação contratual entre o governo e a vassalagem.⁶

O fato de os países latino-americanos terem sido colonizados por poderes patrimoniais (Portugal e Espanha) e não por poderes feudais (Inglaterra, França etc.) ajuda muito a compreender o processo de modernização que contrasta com o mesmo processo nos países ocidentais.⁷ Cláudio Véliz explica este contraste:

...el feudalismo nunca formo parte de la tradición cultural y política latinoamericana. No podía haber sido trasplantado desde España ni de Portugal puesto que, en la época de los grandes descubrimientos y conquistas, el feudalismo, incluso en su variante específicamente ibérica, había dejado de ser un rasgo significativo de la organización política de las naciones metropolitanas. (...) Esta experiencia feudal ha sido un factor cardinal en el desarrollo de la tradición política occidental y se encuentra sin duda alguna en la raíz misma del parlamentarismo europeo, del liberalismo y de todas las variantes social democráticas que se originaran de ellos. (...) Las instituciones representativas y los parlamentos son inequívocamente producto de la Edad Media y resultado directo del desarrollo del feudalismo.⁸

Para Faoro, esta ausência de um passado feudal explica por que até a elite agrária sempre ficou dependente dos favores e recursos do Estado. Muito diferentemente do caso argentino, no Brasil “nunca houve nem proprietários, nem caciques locais fortes o bastante para ameaçarem efetivamente o poder central”.⁹ Luiz Werneck Vianna concorda com Faoro e ressalta esta diferença entre a formação institucional brasileira e a argentina:

... o processo transformístico da Independência brasileira, em contraste com as guerras anticoloniais que prevaleceram nos demais países ibero-americanos, resultou, aqui, em uma forma monárquica de Estado, mais favorável à submissão do poder local do que a republicana...¹⁰

Com a chegada da corte portuguesa ao Brasil em 1808, a formação brasileira entrou em um caminho muito distinto ao dos países vizinhos. Este acontecimento-chave teve o efeito de fortificar as instituições coloniais e dar continuidade a elas por mais de 80 anos, período durante o qual grande parte da formação institucional do Brasil republicano se desenvolveu. Não houve uma ruptura marcante entre as estruturas coloniais e as estruturas republicanas, mais sim uma transformação paulatina.

Relacionando o conceito de patrimonialismo com o corporativismo estatal na sua forma brasileira, podemos observar uma ligação. Isto é, um país patrimonial onde a sociedade questiona pouco o Estado é terra fértil para a implantação de uma forma de corporativismo no qual o Estado tem mais força do que a sociedade. Isto contrasta com o corporativismo societal que se desenvolveu nos países europeus (Suécia, por exemplo), cujas origens se centram no feudalismo em vez de no patrimonialismo. O corporativismo estatal na América Latina foi possível, em parte, pela formação social e institucional patrimonial que se deu a partir da colonização. E o corporativismo da versão brasileira, se comparado com o da Argentina, se deu de forma ainda mais favorável ao Estado por causa, em parte, da formação mais forte deste.

A “questão social” como chegou a ser chamado o surgimento de uma sociedade com reivindicações cada vez mais fortes, não entrou nas mentes das elites até o século XIX. O poder do Estado, então, decisivo por vários séculos, deixou uma herança política autoritária bem arraigada no país, uma herança que certamente contribuiu para o surgimento de um corporativismo dominado por um Estado forte.

3.3. Vargas

Getúlio Vargas nasceu em São Borja, no interior do Rio Grande do Sul, em 1882. A família dele era de estancieiros envolvidos nas atividades políticas do estado. Devido, em parte, à sua localização na fronteira do Brasil, o Rio Grande do Sul tinha uma tradição militar e política muito forte e Vargas cresceu num ambiente ideal para o desenvolvimento de aptidões políticas, como a negociação. Estudou direito depois de uma breve estada no Exército e logo depois entrou no

mundo político como deputado estadual. Poucos anos depois, aos 30 anos, foi eleito deputado federal. É interessante notar que como Presidente do Rio Grande do Sul Vargas já demonstrava grande aptidão para a negociação, característica que será marcante em sua trajetória política.¹¹

Esta competência em negociação vai revelar uma importante diferença entre ele e Perón e o estilo de corporativismo que ajudou a instaurar. Como já mencionado, o corporativismo sindical que se deu no Brasil foi bem mais controlado pelo Estado, revelando o maior êxito de Vargas em convencer as massas a se integrar na estrutura corporativa. A esse respeito, Ângela Araújo emprega o conceito gramsciano de revolução passiva para explicar a aparente contradição da integração voluntária das massas de trabalhadores ao aparelho do Estado autoritário e corporativo. A autora explica que as elites políticas tradicionais aceitam determinadas reivindicações das massas, flexibilizando sua hegemonia com o objetivo de impedir a organização e mobilização das classes populares.¹² Este processo permitiu a fortificação do Estado *vis-à-vis* à sociedade, tendo facilitado a instauração do corporativismo. As aptidões políticas adquiridas na formação de Vargas certamente contribuíram para seu sucesso como arquiteto da estrutura corporativa no Brasil.

3.4.

A formação social: Origens da classe trabalhadora brasileira

A classe operária como classe social distinta antecede o sindicalismo corporativo implantado por Vargas. Sua origem se encontra em um conjunto de mudanças no caráter da economia brasileira e transformações no caráter social do Brasil. No final do século XIX a industrialização começou a ganhar força no país, mudando o enfoque da produção agrícola para a fabricação de bens manufaturados, principalmente na cidade de São Paulo e seus arredores. Esta mudança na estrutura econômica foi acompanhada pela abolição da escravidão, que precisou incorporar uma nova força assalariada para trabalhar nas fábricas que tinham se multiplicado no país.

A partir de então, a mudança social provocada pela imigração massiva para o Brasil no início do século XX desempenhou grande papel no surgimento da classe trabalhadora urbana. Os brasileiros que tinham chegado às fábricas deixando os seus habitats rurais, estavam acostumados a um sistema patrimonial no qual

sempre deviam lealdade e obediência ao chefe político ou ao senhor de terras. Este não foi, porém, o caso dos imigrantes que chegaram da Europa e onde a revolução industrial já tinha se enraizado firmemente. Estes imigrantes chegaram com ideias e costumes de uma organização trabalhista que para o Brasil era desconhecida. Em 1920, no mundo do trabalho urbano paulista havia 51.304 trabalhadores imigrantes e 49.071 brasileiros, o que mostra o peso dos trabalhadores imigrantes, na sua maior parte italianos, proporção que só iria mudar significativamente depois da crise econômica de 1929.¹³

Porém, diferentemente do ambiente fabril europeu, o mundo do trabalho brasileiro iria se desenvolver em um contexto fortemente patrimonial e corporativo, o que iria resultar em uma classe social fraca e com baixa representação política:

Entre nós, a emergência política das camadas trabalhadoras e a ampliação de sua participação na política nacional se efetuaram sob a égide do populismo, ou seja: orientadas não por ideologias negadoras do sistema social, mas por aspirações de integração à sociedade urbana e moderna, sob lideranças de tipo paternalista originárias das classes superiores.¹⁴

Outro fator responsável pela debilidade da classe operária brasileira foi a grande oferta de mão-de-obra existente no início da industrialização. Este fato permitiu ao empresariado escolher os operários menos organizados para encher as fábricas, procurando com isso manter um baixo nível da capacidade reivindicativa da classe operária.¹⁵

No Brasil, a história de sindicalismo¹⁶ pode ser observada a partir de cinco diferentes períodos através dos quais a classe operária se organizou em função de diferentes circunstâncias:¹⁷

Período mutualista – antes de 1888
Período de resistência – 1888-1919
Período de ajustamento – 1919-1934
Período de controle – 1934-1945
Período competitivo – 1945-1964

O primeiro período nos remete à época da escravidão, na qual vários setores do trabalho livre se organizavam para se proteger de uma sociedade altamente patriarcal e ainda escravocrática. Exemplo deste tipo de sindicatos, como nos mostra Rodrigues, é a Imperial Sociedade dos Artistas Mecânicos e Liberais de Pernambuco, criado em 1836. O propósito deste *sindicato embrionário* foi, em

parte, a proteção dos trabalhadores que, por enfermidade ou por velhice, já não podiam trabalhar. Os fins não eram políticos e não se propunham a disputar o poder do Estado, vivendo de recursos (compostos de mensalidades, doações etc.) que se destinavam somente à autoproteção do grupo.

Rodrigues nos fala de outra associação mutualista que ele descreve como “uma das primeiras organizações operárias surgidas no Brasil”, A Imperial Associação Tipográfica Fluminense (IATF).¹⁸ Esta organização foi responsável pela famosa greve dos tipógrafos em 1858. Outra associação mencionada nos seus estudos foi o Corpo Coletivo da União Operária, que, apesar de se dedicar a formar um tipo de seguro social para os seus membros, já mostrava um faceta mais política.

A abolição da escravidão em 1888 e a queda do Império em 1889, combinadas com o início da industrialização brasileira, deram início a uma nova fase do sindicalismo brasileiro: o período de resistência. Com a chegada de imigrantes e a proclamação da República, novas ideias e novas iniciativas surgiram, formando o capitalismo emergente. Rodrigues descreve este período como “uma verdadeira explosão sindical”.¹⁹ Como exemplo, Rodrigues fala do Centro Operário Radical, que promoveu diversas reivindicações sociais entre seus membros (1892), dentre as quais a reforma agrária, a regulamentação do trabalho, assistência para trabalhadores doentes, amparo à velhice etc.

Nesse período, o grupo mais ativo na criação de sindicatos foi o dos anarquistas, que instigavam manifestações e greves operárias visando à criação de uma sociedade organizada por federações de trabalhadores, sem leis e sem governos.²⁰ Os anarquistas conseguiram formar a Confederação Operária Brasileira (COB) em 1909, mas a sua eficácia era limitada devido a dificuldades de coordenação entre sindicatos separados por grandes distâncias.²¹

Um terceiro período na vida do sindicalismo brasileiro foi o de ajustamento, o último em que os sindicatos procuravam se formar sem a presença organizadora do Estado. Nesse período (1919-1934) de ajustamento a revolução bolchevique na Rússia (1917) influenciava um grande número de intelectuais sindicais no sentido da implantação do socialismo no Brasil, dirigida pelos comunistas. Nessa nova etapa, o movimento sindical ganhou um caráter muito mais político, procurando modificar as decisões do Estado. Para Rodrigues, o primeiro período foi apolítico, o segundo foi antipolítico e esse terceiro foi político. Nestes três perío-

dos, no entanto, os sindicalistas ainda eram bastante tímidos se comparados com os de movimentos correspondentes na Europa. Então, quando Rodrigues comenta que o segundo período consistiu em uma “explosão sindical”, isso quer dizer um crescimento grande *relativamente* ao período anterior. Ou seja, esta “explosão” não pode se comparar com os grandes movimentos sindicais na Europa, nem com a expansão sindical argentina.

A revolução de 1930 mudou totalmente a trajetória do sindicalismo brasileiro. Vargas começou logo com o seu projeto corporativo de controlar o conflito entre as classes da sociedade. O Ministério de Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) foi criado em 26 de novembro de 1930, logo depois da posse de Vargas. Lindolfo Collor foi nomeado o seu primeiro-ministro, que deu ao ministério o apelido de “ministério da revolução”. A função global do MTIC foi dirigir o conflito entre o capital e o trabalho. Para desempenhar este propósito, o ministério deu início a um programa legislativo intenso para criar o novo sindicato. Como já vimos, os sindicatos existiam bem antes da criação do MTIC, mas só como associações mutualistas. O novo sindicato do MTIC foi o principal instrumento do Estado para dirigir a relação entre trabalhadores e empregadores. Em 1931, Collor explicou esta função em termos explícitos durante a exposição do decreto 19.770, que criou os “sindicatos oficiais”:

Os sindicatos ou associações de classe serão os pára-choques dessas tendências antagônicas. Os salários mínimos, os regimes e as horas de trabalho serão assuntos de sua prerrogativa imediata, sob as vistas cautelosas do Estado.²²

Ao mesmo tempo que estabeleceu a base legal para os sindicatos oficiais, o MTIC visou a atender reivindicações antigas da classe trabalhadora para ganhar mais a sua colaboração com a nova estrutura corporativa. Dentre esta legislação encontrava-se o estabelecimento da jornada de trabalho e das férias, regras sobre o trabalho de mulheres e menores de idade, a criação de um sistema de seguridade social e a criação do salário mínimo.

É importante notar que no início da atividade do MTIC havia grande resistência à incorporação dos sindicatos na estrutura corporativa. O Quadro 4 mostra que somente 41 sindicatos de empregados foram reconhecidos no primeiro ano do novo sistema. Estes representavam os sindicatos mais fracos e mais novos, pois aqueles com uma tradição de esquerda mais longa denunciavam o projeto corpora-

tivo do MTIC, que viam como um impedimento ao conflito entre o capital e o trabalho necessário para o caminho da história marxista.²³

Quadro 4 – Sindicatos de Empregados

Fonte: Adaptado dos dados apresentados em ARAÚJO.²⁴

Mesmo que a República Velha tenha acabado com a revolução de 1930, Rodrigues localiza o início do quarto período (período de controle) no ano de 1934, em razão da resistência dos sindicatos a se submeterem ao controle do Estado. Portanto, para o autor foi apenas no ano de 1934, quando foi promulgada a nova Constituição, que se iniciou o período de controle do sindicalismo brasileiro (1934-1944).²⁵

A nova Constituição, que regulamentou o sistema corporativo brasileiro, deu aos sindicatos uma participação política inédita. A partir de então, a despeito do controle exercido sobre eles, os sindicatos passaram a ser considerados órgãos oficiais do Estado, na representação das associações de trabalhadores e empregadores. Rodrigues comenta que esta incorporação dos sindicatos ao aparato do Estado deu início a “um processo de descaracterização do sindicato como órgão de luta da classe operária”.²⁶ Esta mudança radical influenciou decisivamente na trajetória do sindicalismo brasileiro, impedindo-o de continuar no caminho clássico dos sindicatos, como ocorria nos países europeus. Em vez de serem mecanismos de resistência e reivindicação no confronto entre o trabalho e o capital, os sindicatos passaram a ser parte de um sistema no qual seus membros usufruíam de algumas regalias patrocinadas pelo Estado e os sindicatos ou associações não legalmente

reconhecidos, não filiados, eram excluídos da participação de tais benefícios. Além da Constituição, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), promulgada em 1945, era a grande legislação que estipulava a estrutura corporativa de Vargas.

Após o fim do período conhecido como Estado Novo, quando ocorreu a redemocratização do país, juntamente com o final da segunda guerra mundial, os sindicatos brasileiros, apesar de permanecerem dentro de um esquema corporativo, passaram a desfrutar de mais autonomia e mais competitividade (período competitivo – 1945-1964). De fato, mesmo que a estrutura sindical do Brasil tenha se mantido intacta, o início da redemocratização abriu caminho para a disputa sobre o controle dos sindicatos. Nessa nova etapa, os políticos, que precisavam disputar o poder nas eleições, não podiam ignorar as reivindicações dos sindicatos. Mas, mesmo assim, a velha estrutura corporativa permaneceu intacta, com os sindicatos usufruindo de uma fonte de financiamento (o imposto sindical universal) que era arrecadado pelo Estado, tendo ainda acesso privilegiado a este.

3.5. Influência do fascismo

Outro elemento que pode nos ajudar a diferenciar o corporativismo brasileiro do argentino é a influência exercida pelo fascismo europeu, em graus distintos, nesses dois países. Lembramos que o fascismo na Europa, apesar de ter sido um sistema social que tinha entre seus elementos o corporativismo, não migrou para o Brasil na sua forma política mais acabada. Assim sendo, é preciso notar que, mesmo que o corporativismo tenha sido mais forte no Brasil do que na Argentina, a influência do fascismo foi mais sentida lá do que aqui. Apesar dessas diferenças, houve elementos importantes do sistema político implantado por Vargas e por Perón que foram tomados emprestados dos regimes fascistas da Itália, da Alemanha, da Espanha e de Portugal.

Na época houve no Brasil muita controvérsia sobre a influência que o fascismo exerceu sobre as novas leis trabalhistas que estavam sendo elaboradas. Talvez o movimento com mais características fascistas tenha sido o dos integralistas, que surgiu no Brasil em 1932 na forma do partido Ação Integralista Brasileira (AIB). Embora menos violento do que o fascismo da Itália e o nazismo da Alemanha, o partido advogava a imperativa mobilização das massas e desmobilização

política. O AIB foi dissolvido logo após o golpe de 1937 e Vargas começou um processo de desmobilização das massas.²⁷

Uma conhecida expressão desta possível vinculação nos é trazida por um famoso artigo de Evaristo de Moraes Filho no qual ele afirma que a legislação brasileira foi “simplesmente cópia da *Carta Del Lavoro* do Mussolini”.²⁸ Por outro lado, Oliveira Viana afirmou que a Constituição de 1937 foi autenticamente brasileira, apontando para a diferença existente entre os dirigentes dos sindicatos brasileiros, eleitos pelos membros dos seus próprios sindicatos, enquanto que no fascismo italiano os dirigentes sindicais eram escolhidos por instâncias superiores e estranhas ao aparelho sindical.²⁹ Michael Hall, por sua vez, em um artigo intitulado “Corporativismo e fascismo”, indica outra diferença entre os regimes italiano e brasileiro citando Hobsbawm: “Os regimes fascistas europeus destruíram movimentos operários, [enquanto] os líderes latino-americanos que eles inspiraram [a referência é a Vargas e a Perón] os criaram”.³⁰

Não obstante estas diferenças, Hall afirma que houve muitas similaridades entre o corporativismo fascista italiano e o brasileiro. Entre elas chama a atenção para o fato de ambos os regimes representarem novas formas de governo, nas quais o Estado ficou altamente envolvido na economia nacional. Similaridades mais específicas podem ser constatadas entre a lei sindical italiana e a brasileira. Neste caso está a unicidade sindical e o imposto sindical. Além disso, nem Vargas nem Mussolini estabeleceram a adesão sindical compulsória, que seria, eventualmente, proveitosa para o funcionamento do corporativismo estatal dos seus países. Outra similaridade a ser destacada foi a dificuldade de ambos os Estados em incorporar os empregadores na estrutura sindical. Nos dois casos o Estado teve dificuldades de controlar a classe patronal.

O projeto corporativo de Vargas no Brasil incorporou diversos aspectos do fascismo italiano. Vargas e Mussolini procuravam no corporativismo uma solução para a aparente anarquia do mercado capitalista de um lado e a violência provocada pela luta de classes do outro. A diferença é que o fascismo caracterizado pela alta violência na Itália não se deu no Brasil. Podemos resumir dizendo que o corporativismo brasileiro adotou elementos do corporativismo fascista italiano nas legislações trabalhistas, mas não incorporou elementos como a repressão e grandes mobilizações das massas observados na Europa.

3.6. Estrutura corporativa instaurada

O corporativismo implantado no Brasil por Vargas pode ser compreendido através das cinco categorias de estímulos especificadas no capítulo anterior: reconhecimento oficial, proteção dos filiados, monopólio de representação, caráter da filiação, subsídio do Estado; e as duas categorias de constrangimentos: intervenção do Estado nas negociações coletivas e nas greves e na estrutura dos sindicatos. Estas sete bases foram implantadas ao longo do período entre 1930 e 1945. Como elemento fundamental para entender o corporativismo sindical no país, cada categoria acima citada será ampliada a seguir.

Como já vimos, no corporativismo na América Latina, a primazia do Estado sobre a sociedade vem de uma tradição de autoritarismo e patrimonialismo que visa a controlar as massas. Para manter tal controle sobre as massas, Vargas criou o Ministério do Trabalho em 1930, logo no início do seu regime. A função básica deste ministério foi organizar e dar legitimidade aos sindicatos, tanto dos trabalhadores quanto dos empregadores. Ou seja, para ser um sindicato legal, teria obrigatoriamente de ser subordinado ao Ministério do Trabalho. Este arranjo mostra a característica clássica do corporativismo estatal, porque o Estado se torna o principal mediador entre grupos da sociedade com o fim de permitir harmonia entre classes que entrariam em conflito em outros arranjos (pluralismo, por exemplo). Neste caso, o Estado ficou entre o trabalho e o capital, mediando os eventuais conflitos entre os dois e, ao mesmo tempo, preservando o seu controle sobre duas grandes forças da sociedade brasileira.

3.6.1. Reconhecimento oficial

Componente básico do corporativismo sindical em toda América Latina, o reconhecimento oficial foi implantado logo no início do regime de Vargas com o Decreto-lei 19.770, que depois foi transferido para a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) em 1943. O reconhecimento oficial dos sindicatos, como no caso argentino, era o mecanismo de diferenciação dos sindicatos que se incorporavam à estrutura do Estado das “associações industriais” (somente a sindicatos oficiais era dada a denominação “sindicato”). Nos artigos 512 e 513 a CLT confere exclusivamente aos sindicatos oficiais os seguintes direitos:³¹

1. Representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da respectiva categoria ou profissão liberal ou interesses individuais dos associados relativos à atividade ou profissão exercida
2. Celebrar contratos coletivos de trabalho
3. Eleger ou designar os representantes da respectiva categoria ou profissão liberal
4. Colaborar com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos, no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a respectiva categoria ou profissão liberal
5. Impor contribuições a todos aqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas.

Para pedir reconhecimento do Estado, o sindicato tinha de cumprir com diversas condições. Primeiro, tinha de ser composto de pelo menos um terço dos membros da mesma categoria profissional. Uma provisão foi incluída permitindo ao MTIC aceitar excepcionalmente sindicatos com menos de um terço de representatividade. Esta cláusula de fato autorizou o Estado a escolher qualquer sindicato para reconhecimento, por qualquer razão, visto que não eram exigidos requisitos para tal exceção. Segundo, o mandato para a diretoria não podia exceder dois anos. Finalmente, o presidente do sindicato tinha de ser brasileiro nato e os demais membros da administração cidadãos brasileiros.³² Para ser sindicato oficial era preciso encaminhar uma cópia autêntica dos estatutos, uma declaração do número de associados, o registro do patrimônio da associação e o registro dos serviços sociais organizados.³³

A partir do reconhecimento, o sindical oficial de empregados era obrigado a cumprir os seguintes deveres:³⁴

1. Colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade social;
2. Manter serviços de assistência judiciária para os associados;
3. Promover a conciliação nos dissídios de trabalho;
4. Promover a fundação de cooperativas de consumo e de crédito;
5. Fundar e manter escolas de alfabetização e pré-vocacionais;
6. Proibir qualquer propaganda de doutrinas incompatíveis com as instituições e os interesses da Nação, bem como de candidaturas a cargos eletivos estranhos ao sindicato;
7. Proibir o exercício de cargo eletivo cumulativamente com o de emprego remunerado pelo sindicato ou por entidade sindical de grau superior;
8. Exercer os cargos eletivos gratuitamente;
9. Proibir quaisquer atividades não compreendidas nas finalidades mencionadas no art. 511, inclusive as de caráter político-partidário;
10. Proibir cessão gratuita ou remunerada da respectiva sede a entidade de índole político-partidária.

Com estes deveres e a liberdade que o MTIC tinha de escolher os sindicatos que iam ser reconhecidos, é claro que o “estímulo” de reconhecimento oficial

também exercia constrangimento sobre os sindicatos reduzindo a independência deles.

O corporativismo de Vargas também autorizou a criação de federações e confederações oficiais para os sindicatos, chamando-os “sindicais de grau superior”.³⁵ As federações, normalmente no nível do estado, eram compostas de um mínimo de cinco sindicatos, e tinham de ser aprovadas pelo MTIC. As confederações eram grupos de pelo menos três federações com organização no nível nacional. Neste caso só o Presidente da República podia aprovar uma confederação.

3.6.2. Proteção dos filiados

A legislação corporativa de Vargas, como a argentina, proibia que um empregador desestimulasse de qualquer maneira a filiação e atividade sindical dos trabalhadores. Segundo o artigo 543 (b) da CLT,

O empregador que despedir, suspender ou rebaixar de categoria o empregado, ou lhe reduzir o salário, para impedir que o mesmo se associe a sindicato, organize associação sindical ou exerça os direitos inerentes à condição de sindicalizado fica sujeito à penalidade prevista na alínea a, do artigo 553, sem prejuízo da reparação a que tiver direito o empregado.

O artigo também protege aqueles empregados eleitos a cargos dentro de um sindicato. Estipula que os períodos de ausência resultantes do cumprimento do dito cargo fossem considerados como licença renumerada, isto é, o empregador era obrigado a manter o salário e o emprego deles.

Quanto à organização e administração dos sindicatos, a CLT proibiu o envolvimento dos empregadores neles, protegendo-os contra intervenção em suas atividades.³⁶ Diferentemente do caso argentino, a CLT não garantiu a participação dos empregadores nas negociações coletivas. De fato, esta proteção só viria em 1967. Como resultado, eles adotaram uma atitude de descuido quanto às reivindicações dos sindicatos trabalhistas. Isto é, com tantas restrições ao relacionamento direto com os sindicatos e com o fato de que quase todo conflito implicava o envolvimento do Estado (através da Justiça do Trabalho), muitos empregadores simplesmente ignoravam as reivindicações dos trabalhadores, deixando os problemas para o Estado decidir. Ou seja, esta atitude dos empregadores, junto com os efeitos do monopólio de representação a serem discutidos na próxima seção, produziu um distanciamento entre a classe patronal e a classe operária.

3.6.3. Monopólio de representação

O terceiro elemento do sindicalismo corporativo instaurado por Vargas foi o monopólio de representação, também chamado unicidade sindical.³⁷ Esta regra determinava que só poderia existir um sindicato por categoria profissional dentro de uma determinada área territorial, permitindo um controle maior do Estado sobre os sindicatos, pois os trabalhadores não poderiam criar outro sindicato no caso de discordância com aquele já existente. Ao mesmo tempo, esta proibição servia como estímulo para os sindicatos, já que eliminava a competição com outros. Na verdade a unicidade sindical é mais um mecanismo para evitar a luta de classes e aumentar a colaboração das forças produtivas e do capital com o Estado, como afirmou Vargas: “em vez de [os sindicatos] atuarem como força negativa, hostis ao poder público, se tornassem, na vida social, elemento proveitoso de cooperação no mecanismo dirigente do Estado”.³⁸ Um dos efeitos da unicidade sindical foi a criação de estruturas sindicais paralelas e sem articulação entre si. Em vez de aproximar as classes sob a arbitragem do Estado, esta imposição resultou no distanciamento delas, visto que o pluralismo sindical foi impedido.³⁹ Outra razão deste distanciamento de classes foi a não existência de câmaras bilaterais que articulariam os trabalhadores e os empresários na estrutura vertical da unicidade sindical. Cada grupo teria de acessar o outro através do Estado, perdendo a capacidade de resolver conflitos entre si.⁴⁰

Outro importante resultado da unicidade sindical foi a monopolização da representação trabalhista. Este efeito produziu uma vantagem enorme para os sindicatos legais, a saber, eles tinham o monopólio da interlocução com o Estado sem interferência de outros sindicatos da mesma área e categoria profissional. Trata-se de uma troca de benefícios: o sindicato ganha o monopólio de representação ao mesmo tempo que perde autonomia *vis-à-vis* ao Estado.⁴¹ Esta troca não quer dizer que existia um pacto entre os sindicatos e o Estado. Mattos argumenta que, depois da instauração da maioria das leis sindicais entre 1930 e 1935, ainda existia um setor significativo de sindicatos “não oficiais” que lutavam contra o esquema de sindicatos tutelados pelo Estado, e que os benefícios materiais ganhos pelos sindicatos oficiais como resultado do monopólio de representação não eram tão significativos.⁴² Na verdade, a troca ocorreu de forma mais autoritária, visto que o

Estado ganhou muito mais (controle) do que o sindicato (a interlocução com o Estado).

Em 1934 foi concedido um pluralismo sindical limitado, com o artigo 120 da nova Constituição, criando uma ruptura forte com o mecanismo previamente instalado para controlar os conflitos entre sindicatos. Um fator no afrouxamento do Estado nesta área foi a luta da Igreja em prol da pluralidade sindical, mesmo que os próprios autores do artigo 120 tenham se manifestado contra a pluralidade, prevendo nela um incentivo para o conflito de classes.⁴³ Sob esta nova legislação, abriu-se a possibilidade de haver até três sindicatos da mesma localidade e categoria, dando-lhes uma maior margem de autonomia diante do Estado. O Quadro 5 mostra que, por causa disso, o número de sindicatos de empregadores também aumentou vertiginosamente no ano de 1934. O Estado Novo acabou logo com este pluralismo limitado, retornando ao sistema de unicidade sindical.

Quadro 5 – Sindicatos de Empregadores

Fonte: adotado de dados apresentados em ARAÚJO, 2002, 42

3.6.4. Caráter da filiação

A filiação sindical voluntária é uma quarta característica do corporativismo brasileiro. Não deixa de ser digno de nota o fato de um regime tão preocupado com a mediação dos interesses entre as classes de trabalhadores e empregadores tenha permitido filiação voluntária, visto que o mecanismo de controle corporati-

vo se dava através do controle dos sindicatos. Dois fatos explicam este aparente paradoxo. Em primeiro lugar, os trabalhadores ou empregadores não filiados perdiam a representação. Filiado ou não, todo trabalhador tinha de pagar o imposto sindical e, portanto, a recusa de se filiar a um sindicato foi vista como um ato voluntário de não participar da vida social do país. Poderia ser comparada ao direito de votar: quem escolhe não participar, perde a representação e a culpa fica consigo próprio e não com o Estado. Assim, o filiado era visto como cidadão responsável que participava na vida política, e o não filiado como pessoa que não tinha voz na sociedade porque não queria.

Outro propósito da filiação voluntária era evitar que os sindicatos crescessem muito com as grandes massas de trabalhadores, resultado que teria dado poder demais à sociedade em relação ao poder do Estado. Mesmo que a filiação tenha sido voluntária, as vantagens conquistadas pelos sindicatos (aumentos salariais etc.) se estenderam a todos os trabalhadores, filiados ou não, o que acabava desestimulando a filiação.⁴⁴ Este efeito *freerider* serviu para excluir, de forma voluntária, a entrada das grandes massas no sistema sindical, deixando o Estado mais forte *vis-à-vis* a sociedade.

3.6.5. Subsídio do Estado

Subsídios do Estado aos sindicatos podem tomar várias formas. Seguindo o modelo de Collier e Collier, aqui serão tratados somente os casos nos quais o Estado ajudou diretamente os sindicatos a receberem uma renda regular para as suas despesas operacionais.⁴⁵ Sob esta ótica, o imposto sindical era um estímulo para os sindicatos, visto que lhes garantia uma fonte de renda. Mesmo que a filiação sindical tenha sido voluntária, a participação financeira de todo trabalhador na forma do imposto sindical foi compulsória. O Decreto-lei 2.377, depois consolidado na CLT, instaurou em 1940 este imposto que consistia na contribuição do valor de um dia de trabalho de todo empregado, sindicalizado ou não. Este imposto era depositado no Banco do Brasil, que, por sua vez, o distribuía aos sindicatos que, supostamente, representavam os contribuintes. É importante enfatizar que os sindicatos adquiriram um poder tributário, função normalmente reservada apenas para o poder público. Como resultado,

Embora a sindicalização se defina como livre, o assalariado não sindicalizado se acha duplamente obrigado perante o sindicato que legalmente o representa: pela disciplina da sua profissão e pelo pagamento do imposto sindical, que por lei pública o obriga a sustentar com os ônus das suas atividades.⁴⁶

Como se pode imaginar, os recursos arrecadados pelos sindicatos eram enormes. Este imposto ajudou na mobilização dos sindicatos, que passaram a oferecer serviços importantes para os trabalhadores. Fiscalizados e regulamentados pela Comissão do Imposto Sindical, criada em 1942, os recursos eram aplicados em várias atividades:⁴⁷

- Agências de colocação
- Assistência maternal
- Assistência dentária e médica
- Escolas de alfabetização e pré-vocacionais
- Cooperativas de consumo e crédito
- Colônias de férias
- Bibliotecas
- Finalidades esportivas
- Despesas decorrentes de encargos criados pela lei

Vianna acerta quando diz que os sindicatos tinham se transformado em “sucursais do poder público deixando de ser associações civis com mera delegação do Estado” e em “órgão paralelo do sistema previdenciário e educacional”.⁴⁸ Ou seja, os assalariados basicamente pensavam nos sindicatos como fontes de assistência e recursos, em vez de como associações para contestar o poder do Estado. Deste modo, o imposto sindical ajudou a cumprir um objetivo do corporativismo estatal de Vargas: poder do Estado sobre a sociedade. As lideranças sindicais, praticamente escolhidas pelo Estado, controlavam os recursos do imposto sindical com o fim de ganhar o apoio consensual das massas já sindicalizadas. Este arranjo causou um problema para o Estado: já que o imposto era obrigatório, as lideranças dos sindicatos ficavam relativamente independentes das classes representadas, resultando numa ineficiência na gestão no processo de mobilização e, portanto, deixando ao Estado o trabalho de fazer campanhas de sindicalização.

3.6.6.

Intervenção do Estado nas negociações coletivas e nas greves

A primeira característica puramente coercitiva do corporativismo sindical brasileiro era o poder normativo da Justiça do Trabalho, instaurado por meio do Artigo 122 da Constituição de 1934, segundo o qual o MTIC passava a mediar os

conflitos entre o trabalho e o capital: “Para dirimir questões entre empregadores e empregados, regidas pela legislação social, fica instituída a Justiça do Trabalho, à qual não se aplica o disposto no Capítulo IV do Título I.” O Artigo 139 da Constituição de 1937 confirmou e consolidou o MTIC nesta função. Mesmo assim, o poder normativo da Justiça do Trabalho não ganhou força até que sua regulamentação fosse ratificada com o Decreto-lei 1237, em 1939.⁴⁹

O processo para a mediação dos eventuais conflitos consistia em uma série de etapas que resultaria em uma execução do poder normativo da Justiça do Trabalho. Primeiro, os dois grupos em conflito se apresentariam perante uma comissão estabelecida pelo MTIC para mediação. Caso ainda não se resolvesse o conflito, ambos seriam encaminhados para o processo de arbitragem. Sem uma solução nessa etapa, o ministro de Trabalho nomearia uma comissão para promover uma decisão administrativa. Este processo efetivamente mantinha os conflitos fora do âmbito do mercado.⁵⁰

A Justiça do Trabalho, que atuava fora do âmbito do Poder Judiciário, foi responsável pelos julgamentos dos conflitos entre os sindicatos de empregadores e de empregados, impedindo a cooperação direta entre classes para resolver seus problemas de forma espontânea. Sob tal sistema, cada reivindicação entre o capital e o trabalho se convertia em dissídio formal para a adjudicação da Justiça do Trabalho.⁵¹ O resultado deste elemento do corporativismo sindical foi um aumento da verticalização da sociedade brasileira, isto é, as classes sociais passaram a depender cada vez mais do Estado para a mediação de conflitos entre elas, resultando no crescimento da Justiça do Trabalho como instituição e na consolidação do poder do Estado sobre a sociedade.⁵²

Quanto às greves, o constrangimento do Estado foi definitivo: tornaram-se ilegais com a promulgação da Constituição de 1937, artigo 137:

Para dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregadores e empregados, reguladas na legislação social, é instituída a Justiça do Trabalho, que será regulada em lei e à qual não se aplicam as disposições desta Constituição relativas à competência, ao recrutamento e às prerrogativas da Justiça comum. A greve e o *lock-out* são declarados recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional.

3.6.7. Intervenção do Estado na estrutura sindical

A última característica do corporativismo instaurado por Vargas a ser examinada aqui é a capacidade do Estado de intervir na estrutura dos sindicatos. O artigo 528 da CLT dava poderes abrangentes ao MTIC nesta área:

Ocorrendo dissídios ou circunstâncias que perturbem o funcionamento do sindicato, o ministro do Trabalho, Indústria e Comércio poderá nele intervir, por intermédio de delegado com atribuições para administração da associação e executar ou propor as medidas necessárias para normalizar-lhe o funcionamento.

A interpretação de tais “circunstâncias” cabia ao Estado, tornando este constrangimento particularmente rigoroso para os sindicatos. Além disso, o Estado podia cassar qualquer líder sindical se interpretasse que ele professava “ideologias incompatíveis com as instituições ou os interesses da Nação”.⁵³

Diferentemente do caso argentino, Vargas impôs outro constrangimento que tinha a ver com a estrutura de cada sindicato: proibição de atividades de caráter político-partidárias, de acordo com o Decreto 9.502, artigo 1(b). Por último, dois outros constrangimentos não compartilhados com a Argentina foram a regulamentação dos gastos sindicais e a permissão a burocratas do Estado de frequentarem reuniões sindicais.⁵⁴

3.7. Resumo

O objeto deste capítulo foi levar o leitor a compreender o corporativismo que existiu no Brasil durante o regime de Vargas, entre os anos 1930 e 1945, através da compreensão de seus dois componentes: o Estado e a sociedade. O corporativismo instaurado no Brasil teve como característica ser do tipo estatal, isto é, o Estado se impunha à sociedade, em parte como resultado da formação patrimonialista oriunda de Portugal. Esta formação patrimonialista dispensava relações contratuais entre o Estado e a sociedade, resultando em um poder centralizador sem contestação.

O maior representante da elite responsável pela instauração do corporativismo no Brasil foi Getúlio Vargas, cujas técnicas de negociação ajudaram no seu projeto durante um processo de “revolução passiva”. Vargas conseguiu convencer

as massas cada vez mais reivindicativas a aceitar e se incorporar num sistema corporativo que iria reduzir a autonomia delas em relação ao Estado.

O segmento da sociedade que se incorporou no corporativismo consistia em uma classe operária resultante da abolição da escravidão, e que ia se formando com a industrialização brasileira. Somente depois da posse de Vargas o sindicato “oficial” surgiu para formalmente ser parte do corporativismo Estatal. No estudo da construção da estrutura corporativa é comum associá-la com o fascismo europeu. Embora o Estado corporativo de Vargas compartisse várias características com o fascismo, o Brasil não virou um estado fascista, porque, enquanto os regimes europeus destruíram movimentos operários, o regime brasileiro os criou.

O corporativismo sindical que Vargas instaurou é mais bem descrito através de sete bases: reconhecimento oficial, proteção aos filiados, monopólio de representação, caráter da filiação, subsídio do Estado e intervenção do Estado nas negociações coletivas e nas greves e na estrutura dos sindicatos. O reconhecimento oficial dava legitimidade à existência dos sindicatos e às suas atividades. O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi o órgão responsável pela execução do poder regulatório do Estado. Para ser reconhecido pelo Estado, um sindicato tinha de ser aprovado (aceitando todas as regras) pelo MTIC. A proteção dos filiados evitava vinganças dos empregadores pela filiação e atividades sindicais dos trabalhadores. O monopólio de representação era a restrição de um sindicato por categoria profissional dentro de uma determinada área territorial. A filiação voluntária permitiu que o Estado evitasse a entrada massiva de trabalhadores no sistema sindical, por meio disso evitando o aumento de poder da sociedade. Mesmo sendo a filiação de caráter voluntário, cada trabalhador foi obrigado a pagar imposto, garantindo o financiamento da estrutura sindical. Por último, o Estado dispunha de diversas maneiras de intervir nos assuntos dos sindicatos: regulação das negociações coletivas, proibição das greves e intervenção direta na estrutura deles.

3.8.**Cronograma da formação corporativa brasileira**

- 1808 – Chegada da corte portuguesa ao Brasil
- 1853 – Formação da Imperial Associação Tipográfica Fluminense
- 1858 – Greve pela IATF
- 1889 – Proclamação da República
- 1930 – A "Revolução de 1930" que levou Vargas à presidência da República
- 1930 – Criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
- 1931 – Decreto 19.770 – modalidades de organização dos sindicatos operários
- 1933 – Decreto 22.653 – somente sindicatos legais podiam participar na eleição dos deputados classistas
- 1934 – Decreto 24.694 – pluralismo limitado⁵⁵
- 1934 – Constituição de 1934
- 1937 – Estado Novo
- 1937 – Constituição de 1937 – greves ilegais e fim do pluralismo limitado
- 1939 – Decreto-lei 1.237 – regulamentação da Justiça do Trabalho
- 1939 – decreto-lei 1.402 – regulador da organização sindical
- 1940 – decreto-lei 2.377 – enquadramento sindical, imposto sindical
- 1943 – CLT – consolida corpo de leis trabalhistas e define estrutura corporativa

3.9.

Notas

¹ O termo neocorporativismo é frequentemente empregado para descrever um corporativismo social que parece ser crescente nos Estados Unidos. Vide WIARDA, 1997.

² TOPALOV, 1978, p. 14, citado por RAPOSO, 2008a, p. 66.

³ FAORO, 1998.

⁴ Ibid., p. 17-18.

⁵ RAPOSO, 2008b, p. 358.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid., p. 363.

⁸ VÉLIZ, 1984, citado por RAPOSO, 2008a, p. 66.

⁹ RAPOSO, 2009, p. 364.

¹⁰ WERNECK, 1997, p. 162.

¹¹ FAUSTO E DEVOTO, 2004, p. 323.

¹² ARAÚJO, 2002, p. 33.

¹³ RODRIGUES, J., 1968.

¹⁴ Ibid., p. 342.

¹⁵ RODRIGUES, J., 1968.

¹⁶ Neste trabalho o termo “sindicalismo” se refere à organização de trabalhadores e de empregadores para a proteção e avanço dos seus interesses, e não ao movimento político específico que visava a substituir as estruturas capitalistas e socialistas com federações sindicais.

¹⁷ RODRIGUES, J., 1968.

¹⁸ Ibid., p. 7.

¹⁹ Ibid., p. 12.

²⁰ Ibid.

²¹ ALEXANDER, 1964, p. 57.

²² MATTOS, 2003, p.13.

²³ DHBB – Verbete do Ministério de Trabalho.

²⁴ ARAÚJO, 2002, p. 54.

²⁵ RODRIGUES J., 1968.

²⁶ Ibid., p. 18.

²⁷ TRINDADE, 1983, p. 439.

²⁸ FILHO, 1945, citado por HALL, 2002, p. 18.

²⁹ HALL, 2002, p. 18.

³⁰ Ibid., p. 19.

³¹ CLT, 1943.

³² Ibid., art 515.

³³ Ibid., art. 558.

³⁴ 1-5: Ibid., art. 514; 6-8: Ibid., art. 521; 9-10: Decreto-lei 9.502/1946, art. 1.

³⁵ CLT., art. 533.

³⁶ Ibid., art. 525.

³⁷ Ibid., art. 516.

³⁸ HALL, 2002, p. 13.

³⁹ COSTA, *in* BOSCHI, 1991, p. 113.

⁴⁰ RODRIGUES, L., 1990, p. 60.

⁴¹ RODRIGUES, L., 1990.

⁴² MATTOS, 2003, p. 21.

⁴³ RODRIGUES, J., 1968, p.84.

⁴⁴ RODRIGUES, L., 1990.

⁴⁵ COLLIER & COLLIER, 1979, p. 981.

⁴⁶ WERNECK VIANNA, 1978, p. 233.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid., p. 226.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

⁵² ISMAEL, 2008, p. 4.

⁵³ CLT, art. 530 (a).

⁵⁴ Ibid., 592, 525 (a).

⁵⁵ RODRIGUES, L., 1990, p. 47. Rodrigues cita o número da lei errado, o código correto é 24.694.