



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

POLÍTICA TRABALHISTA E RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL.
DA ERA VARGAS AO GOVERNO FHC

Marco Antonio de Oliveira

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas – área de concentração: Política Social, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos Alonso Barbosa de Oliveira.

Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por Marco Antonio de Oliveira em 27/02/2002 e orientada pelo Prof. Dr. Carlos Alonso Barbosa de Oliveira.

CPG, 27/02/2002

Campinas, 2002

UNIDADE 30
Nº CHAMADA 7/UNICAMP
OL4p
V _____ EX _____
TOMBO BCI 50133
PROC 16-837102
C _____ D X
PREÇO R\$ 11,00
DATA 31/07/02
Nº CPD _____

CM00171080-B

BIB ID 249027

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

OL4p Oliveira, Marco Antonio de.
Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil : da era Vargas ao Governo FHC / Marco Antonio de Oliveira. – Campinas, SP : [s.n.], 2002.

Orientador: Carlos Alonso Barbosa de Oliveira.
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Economia.

1. Trabalho - Brasil. 2. Política de mão-de-obra – Brasil. I. Oliveira, Carlos Alonso Barbosa de. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Para Antonio e Nina, pelos anos de trabalho árduo.

Para Wilnês, por tudo que nos une.

Para Gabriel, que veio alegrar a vida.

Sumário

Introdução	1
 I Parte	 7
Primeiros Passos para a Regulamentação do Trabalho.....	9
<i>Indústria e trabalho na I República</i>	<i>13</i>
<i>As correntes sindicais</i>	<i>19</i>
<i>As associações empresariais</i>	<i>25</i>
<i>Iniciativas esparsas de leis sociais</i>	<i>29</i>
<i>A questão social em debate</i>	<i>36</i>
<i>Repressão sindical e leis sociais nos anos vinte</i>	<i>44</i>
 Um Sistema Nacional de Relações de Trabalho	 53
<i>Primeiras iniciativas do Governo Provisório</i>	<i>57</i>
<i>O ministério Salgado Filho</i>	<i>67</i>
<i>A assembléia constituinte e a nova lei de sindicalização</i>	<i>74</i>
<i>Luta sindical, luta política</i>	<i>85</i>
<i>A legislação sindical do Estado Novo e a Justiça do Trabalho</i>	<i>92</i>
<i>Do imposto sindical à CLT</i>	<i>104</i>
 Industrialização, Lutas Democráticas e Conflitos Trabalhistas ...	 113
<i>O imediato pós-guerra</i>	<i>119</i>
<i>A política antitrabalhista do governo Dutra</i>	<i>127</i>
<i>O movimento sindical no segundo governo Vargas</i>	<i>138</i>
<i>Anos JK, anos de luta</i>	<i>147</i>
<i>A “república sindicalista”</i>	<i>155</i>
 Conclusões	 171

II Parte	179
A Política Trabalhista sob o Regime Militar	181
<i>Novos mecanismos de controle sindical</i>	184
<i>A centralização da política salarial</i>	194
<i>O fim da estabilidade e o FGTS</i>	204
<i>A unificação da previdência social</i>	209
<i>Respostas sindicais</i>	213
Renovação Sindical e Mudanças nas Relações de Trabalho	221
<i>Um longo ciclo de greves</i>	226
<i>Expansão e pulverização sindical</i>	234
<i>Tendências das negociações coletivas</i>	245
<i>As centrais sindicais</i>	262
A Reforma Trabalhista em Dois Tempos	281
<i>Reforma sindical e direitos sociais na Constituição de 1988</i>	287
<i>O ensaio neoliberal e o debate sobre a reforma trabalhista</i>	296
<i>Primeiras iniciativas do governo FHC</i>	308
<i>Política trabalhista e empregabilidade</i>	315
<i>Novo mandato, novas medidas</i>	326
<i>Implicações da reforma trabalhista</i>	335
Conclusões	341
Considerações Finais	349
Agradecimentos	353
Bibliografia	355

Introdução

Foram muitas as razões que me levaram a escrever esta tese. Por quase duas décadas estive envolvido, de uma maneira ou de outra, com as questões do mundo do trabalho. Como assessor sindical, vivi de perto alguns momentos cruciais da história recente do sindicalismo brasileiro. Como pesquisador, pude refletir com mais rigor sobre vários problemas que nos desafiavam no dia-a-dia dos conflitos trabalhistas. Nessa trajetória, nada linear, é que foram se explicitando os assuntos tratados ao longo das próximas páginas.

Mas pouco importa para o leitor o itinerário pessoal de quem escreve, a não ser nas motivações coletivas que revela, ainda mais quando se é tributário de um debate que nunca se restringiu ao ambiente acadêmico e no qual trabalhadores, empresários e poderes públicos sempre estiveram diretamente envolvidos e são os maiores interessados. Talvez aí resida algum interesse em conhecer as intenções iniciais e o percurso de elaboração da tese, que evidenciam a complexidade das questões que surgiram pelo caminho.

No ponto de partida havia uma preocupação com os dilemas políticos e organizativos do sindicalismo contemporâneo e com as possibilidades e obstáculos à democratização das relações de trabalho no Brasil. No centro dessa problemática sobressaía o tema da política trabalhista, tanto pelas suas implicações para o exercício da representação e negociação coletivas quanto pela sua relevância na definição e vigência das normas relativas à proteção social aos trabalhadores.

O plano original previa um capítulo introdutório, que deveria situar as bases institucionais da regulação do trabalho no país. A seguir, os demais capítulos deveriam analisar a política trabalhista implementada durante o regime militar, a renovação sindical e as mudanças nas relações de trabalho ocorridas a partir do final dos anos setenta, e os debates e as iniciativas de reforma trabalhista que ocorreram entre o final dos anos oitenta e o início deste século.

Assim que foram surgindo as primeiras páginas, começaram a se avolumar as inquietações, que diziam respeito, sobretudo, a divergências de interpretação e reconstituição histórica. Elas aumentaram ainda mais quando estudos clássicos de história, sociologia e direito do trabalho passaram a ser confrontados com estudos mais recentes, dedicados não apenas à análise dos acontecimentos que se desenrolaram nas últimas décadas, mas também à revisão dos aparentes consensos que uma vasta literatura havia se encarregado de consagrar.

Até quase o final dos anos oitenta eram raros no país os estudos sobre economia do trabalho e a maioria deles estava voltada para a análise sobre emprego e salário. Só no início dos anos noventa surgiram os primeiros estudos nessa área que consideravam o papel das normas legais e dos sindicatos na regulação das condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho, seu envolvimento em temas de políticas públicas, ou as tendências das negociações coletivas – o que refletia as próprias mudanças que vinham ocorrendo nas relações de trabalho.

Esses estudos tiveram o mérito de inovar na abordagem das questões trabalhistas. Preocupados fundamentalmente com o mercado de trabalho, procuraram complementar ou rever análises centradas apenas nos aspectos estritamente jurídicos da regulação do trabalho, no problema da organização sindical ou nas relações políticas entre Estado e classe trabalhadora. Ao mesmo tempo, a economia do trabalho começou a assimilar algumas idéias sobre esse assunto que já vinham sendo revistas em outras áreas, como a história social e a sociologia do trabalho.

Pelo menos até o início dos anos noventa, acreditava-se que a vigência de um ordenamento institucional das relações de trabalho de inspiração autoritária e corporativista teria se traduzido, na maior parte do tempo, em repressão e controle sindical, cooptação e paternalismo político. Também predominariam procedimentos burocratizados e práticas assistencialistas, em detrimento da liberdade sindical e da livre negociação coletiva. Com o auxílio das próprias lideranças sindicais, submetidas a um modelo de tutela estatal concebido para promover a colaboração de classes, os sindicatos teriam se tornado mero apêndice do Estado, comprometendo assim a autonomia política da classe trabalhadora.

O confronto de interpretações revelou quanto era frágil o consenso em torno do que se convencionou chamar de modelo sindical corporativista. Se todos pareciam concordar na crítica ao mito da outorga e sobre as origens autoritárias desse ordenamento institucional, as divergências tornavam-se gritantes quando se tratava de avaliar os objetivos que presidiram a sua adoção e as implicações para os atores sociais de um conjunto minucioso de leis do trabalho. O que inquietou a mim e a outros de minha geração foi a fragilidade das análises tradicionais e a precariedade das evidências empíricas em que se apoiavam, bem como a confusão conceitual ou ideológica na qual estavam mergulhadas.

Muitas perguntas continuavam no ar. Por que várias gerações de dirigentes sindicais acabaram se adaptando à sindicalização oficial? Por que o modelo sindical corporativista

sobreviveu ao fim do Estado Novo, que teria sido responsável pela sua implementação? Como explicar a relação âmbigua que os trabalhadores mantiveram com algo que parecia contrariar tanto seus interesses? Por que muitos analistas consideravam a CLT uma fraude quando eles próprios enfatizavam as conquistas dos trabalhadores, muitas delas inscritas na lei? Como explicar a suposta revitalização desse modelo sindical em outro contexto histórico, no qual a luta por liberdade e autonomia atingiu o ápice?

Procurei, de início, enfrentar as questões que aludiam ao passado das relações de trabalho. Mas isso levou-me a um caminho diferente do que havia imaginado. O que deveria ser apenas uma introdução acabou se desdobrando em três capítulos, que compõem a primeira parte da tese. Neles, situei as origens da regulamentação do trabalho, que remontam a I República, analisei depois o ordenamento institucional que começou a ser implementado a partir dos anos trinta, e finalmente tratei das relações entre poderes públicos, empresários e trabalhadores entre o imediato pós-guerra e o golpe de 1964, período fundamental para o país, no qual se intensificaram a industrialização e as lutas democráticas e cresceu a presença dos sindicatos no cenário nacional.

Nesses capítulos, tentei olhar não só para as experiências de organização sindical e para as relações entre Estado e classe trabalhadora, mas também para a dinâmica das relações de trabalho, considerando o contexto econômico e as características do mercado de trabalho, dentro do que permitiam as fontes disponíveis. Sem a pretensão de inovar, procurei realizar uma síntese entre o que julgava ser as contribuições mais relevantes da economia do trabalho com o esforço de revisão crítica que vinha sendo feito por uma nova geração de historiadores e sociólogos, cujas contribuições estavam dispersas em vários estudos de caso.

No que se refere especificamente às normas de regulação do trabalho, decidi refazer os passos de sua implementação e tratá-las como parte de um sistema nacional de relações de trabalho, entendido aqui como o conjunto mais ou menos coerente de normas que estabelecem as condições para a contratação, uso e remuneração da força de trabalho, bem como os instrumentos que conformam as relações de trabalho e que definem as condições de exercício da representação e negociação coletivas, de acesso a direitos sociais, e de regulação do trabalho por meio de instituições públicas.

Por mais que as peças do quebra-cabeça não se encaixassem perfeitamente, como acontece em qualquer situação histórica, pareceu-me claro que não estava diante de uma

simples profusão de leis sindicais, trabalhistas e previdenciárias, mas de um ordenamento que recobria o universo das relações de trabalho, de maneira coerente e sistemática, e no qual se conjugavam uma extensa legislação de proteção individual, instrumentos de representação e negociação coletivas, e órgãos de regulação pública do trabalho. Esse ordenamento estava em consonância com um projeto de centralização político-administrativa e de modernização econômica e social, que fez da industrialização condição básica para o desenvolvimento nacional.

Sem ignorar que prevaleceram concepções autoritárias no desenho desse sistema de relações de trabalho, rechacei o argumento de que se tratava de uma cópia da legislação fascista italiana, pois, mesmo que esse assunto já tenha sido esgotado por outros autores, tornou-se rotina comparar a CLT com a Carta del Lavoro. Não por acaso, esse argumento voltou a ganhar força no momento em que entrou em pauta a revisão da CLT. Tratei, então, de ressaltar a multiplicidade de influências ideológicas e o caráter histórico das normas de regulação do trabalho, cujo desenho envolveu um intrincado jogo de pressões entre trabalhadores, patrões e diferentes esferas do poder público.

Mesmo que tenham predominado os interesses governamentais e empresariais na configuração desse ordenamento institucional e apesar de seus inúmeros mecanismos de controle sindical, observei que em várias oportunidades os trabalhadores souberam transformar os sindicatos em espaços efetivos de representação coletiva, forçaram o cumprimento e a ampliação das leis trabalhistas, influenciaram decisões dos tribunais do trabalho e conseguiram assegurar o cumprimento de acordos trabalhistas, convertendo em instrumentos de luta instituições que não haviam sido concebidas com tal finalidade.

À medida que a análise foi avançando, também ficaram claros os vínculos entre certos aspectos do sindicalismo contemporâneo e alguns problemas que haviam surgido no passado, em outro contexto e escala, tais como a resistência patronal aos sindicatos e às conquistas trabalhistas, a disponibilidade de mão-de-obra abundante e barata e a enorme flexibilidade do mercado de trabalho. Os trabalhadores também já tinham enfrentado o dilema de romper ou se adaptar à sindicalização oficial, lutado pelo fim dos mecanismos de controle estatal, proposto novos instrumentos de negociação coletiva, ensaiado experiências de organização nos locais de trabalho e realizado várias tentativas de organização horizontal, inclusive a criação de centrais sindicais.

Vários problemas enfrentados pelo chamado “novo sindicalismo” já haviam, portanto, se apresentado no passado. O que fiz foi chamar a atenção para aqueles problemas que até hoje persistem como um legado histórico, cuja compreensão talvez tenha sido obscurecida pela ênfase excessiva nos aspectos inovadores das práticas sindicais que começaram a se difundir a partir do final dos anos setenta, ênfase reiterada por uma série de estudos acadêmicos. As próprias lideranças sindicais, em suas disputas pela hegemonia do movimento sindical, trataram de se apropriar das análises sobre as experiências de luta anteriores ao golpe de 1964, que se tornaram referências cruciais nos embates pela liderança da classe trabalhadora.

Outro fato importante é que alguns problemas que se apresentaram para as novas lideranças sindicais tinham a ver não apenas com suas opções estratégicas, mas também com impasses que transcendiam o âmbito das relações de trabalho e que remetiam à trajetória do desenvolvimento nacional. No afoço da crítica aos “determinismos estruturais” e na valorização da capacidade dos trabalhadores de “fazer escolhas”, boa parte dos estudos realizados desde o final dos anos setenta subestimou os nexos existentes entre as lutas políticas e sindicais e as transformações econômicas e sociais do país, o que contribuiu para retardar a compreensão de problemas que logo passariam a inibir a atividade sindical.

Na segunda parte da tese mantive, porém, o plano original. Tratei de examinar a reforma do sistema nacional de relações de trabalho, à luz das transformações econômicas, políticas e sociais que ocorreram entre o golpe de 1964 e a década de 90. Primeiro, analisei as mudanças introduzidas pelos governos militares na legislação sindical, trabalhista e previdenciária. A seguir, examinei a trajetória sindical e a dinâmica das relações de trabalho nos anos oitenta e noventa. Por fim, sistematizei o debate e as iniciativas de reforma da legislação sindical e trabalhista desde a Constituição de 1988 até o governo FHC.

Tomei a política implementada durante o regime militar como o ponto de partida de uma longa e tortuosa reforma trabalhista. Nesse período, houve um aperfeiçoamento dos mecanismos de controle sindical, ao mesmo tempo em que foram esvaziados todos os espaços de representação coletiva de inspiração corporativista, prevalecendo os traços mais autoritários da tutela estatal. Não se tratava mais de adequar o mercado de trabalho às exigências de um projeto de industrialização nacional, mas de restringir ao máximo a interferência dos trabalhadores sobre as condições de contratação, uso e remuneração da

força de trabalho, privilegiando claramente os interesses empresariais e estimulando uma nova etapa de acumulação capitalista.

Depois, procurei mostrar como se transitou rapidamente de um movimento de renovação sindical e de importantes conquistas sociais para um momento de perda de dinamismo sindical, de gradativa desregulamentação de direitos sociais e de aumento da flexibilidade das relações de trabalho. A preocupação em ampliar direitos sociais e aumentar a participação dos sindicatos na regulação do trabalho, que presidiu o debate sobre a reforma trabalhista até o final da década de 80, deu lugar à tentativa, às vezes bem-sucedida, de subtrair direitos trabalhistas e garantias sindicais. E as posições conservadoras, até então defendidas pelas principais lideranças empresariais do país, passaram a ditar as iniciativas do governo federal.

Em sua política trabalhista, o governo FHC manteve a preocupação fundamental com a estabilidade econômica, vendeu a idéia de que seria possível estimular o mercado de trabalho com a alteração das leis trabalhistas, ou procurou estimular as relações diretas entre capital e trabalho e descentralizar as negociações coletivas. Em todos os momentos, a pretexto de ajustar o mercado de trabalho a novos imperativos de produtividade e competitividade, tratou de reduzir a eficácia das normas de proteção individual ao trabalhador, voltando-se para as normas coletivas apenas com o propósito de restringir o alcance da atividade sindical, da negociação coletiva e do direito de greve.

Esta tese se encerra justamente com a análise da atual reforma trabalhista, que ainda não terminou. Mas, pelo menos até agora, não foram necessárias grandes mudanças nas relações de trabalho para que se viabilizasse a modernização conservadora em curso desde o início dos anos noventa. Isso foi facilitado pela limitação histórica dos instrumentos de representação e negociação coletivas, pela alta flexibilidade do mercado de trabalho que sempre houve no país e pela situação de fragilidade do movimento sindical, que se agravou nos últimos anos em consequência da política econômica e de um conjunto de reformas liberalizantes.

Mas não vale a pena antecipar conclusões. Elas se apresentarão, passo a passo, àqueles que decidirem se aventurar pelas próximas páginas.

I PARTE

1. Primeiros Passos para a Regulamentação do Trabalho

Apesar dos esforços realizados por vários autores para resgatar a memória das lutas sociais e as iniciativas de regulamentação do trabalho anteriores à década de 30, persiste até hoje, embora de maneira tímida, a crença de que não houve qualquer esboço de leis sociais no país antes da era Vargas. Tal persistência tem suas raízes na retórica forjada pelos ideólogos do Estado Novo sobre a origem da legislação trabalhista brasileira, que teria sido formulada e concedida pelo poder público independentemente de pressões sociais.

O mito da outorga, tal como o conhecemos, foi realmente elaborado por esses ideólogos, mas a idéia de que o Estado antecipou-se na promulgação de leis de proteção social começou a ser difundida desde o início dos anos trinta. A partir daí, a questão social teria deixado de ser tratada como um “caso de polícia” e teriam começado a ser disciplinadas as condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho, bem como as condições para o exercício da representação e negociação coletivas. Os anos trinta representariam, portanto, o ponto de partida da regulamentação do trabalho no Brasil.

Já em 1952, em pleno segundo governo Vargas, Evaristo de Moraes Filho chamou a atenção para o fato de que era um “exagero e grave ofensa aos trabalhadores brasileiros a constante afirmativa de que nada existiu antes de 1930, que toda a legislação a favor dos operários lhes fora graciosamente outorgada, sem nenhuma luta, nem manifestação expressa dos mesmos de que a desejavam” (1978:196). Em seu estudo pioneiro, ressaltou o papel de intelectuais, juristas e lideranças operárias na elaboração de leis sociais, que seriam fruto do amadurecimento de propostas surgidas no meio operário, nas plataformas eleitorais, nas iniciativas governamentais, nos debates legislativos, na doutrina jurídica e em fóruns internacionais.

Na década de 60, José Albertino Rodrigues reconheceu as mudanças qualitativas que a Revolução de 30 provocou no cenário nacional e a relevância da atividade legislativa na área do direito do trabalho, mas atribuiu a ênfase excessiva nesse episódio a um “subjetivismo outubrista” e “ao simplismo ou mesmo falta de conhecimento da realidade social da Primeira República” (1979:4). A partir de 1930, escreveu ele, houve “uma verdadeira avalanche de leis, decretos-lei e portarias, atingindo praticamente todas as questões do trabalho e do seguro social. Mas, ainda aqui, os mencionados fatores

subjetivistas e simplistas atua[ra]m no sentido de desmerecer e desconhecer o que se fez e se tentou fazer anteriormente” (1979:5).

Outros estudos realizados nessa década, dedicados à reconstituição empírica das relações de trabalho e à análise do movimento operário, tornaram quase definitivo o reconhecimento da existência de um certo poder de mobilização operária antes dos anos trinta, além de evidenciarem que as reivindicações dos trabalhadores organizados não se limitavam a demandas salariais e envolviam, desde então, a luta por direitos políticos e sociais. Entre esses estudos, destacavam-se aqueles realizados por Azis Simão (1966), Leôncio Martins Rodrigues (1966) e Juarez Brandão Lopez (1967).

No final da década de 70, Luiz Werneck Vianna (1978) observou, porém, que eles permaneceram circunscritos ao marco estabelecido pelos ideólogos do Estado Novo. As observações precursoras de Evaristo de Moraes Filho, que ensejavam a possibilidade de uma análise crítica do ordenamento institucional das relações de trabalho no Brasil, teriam sido relegadas ao esquecimento ou não chegaram a inspirar a realização de novos estudos com o mesmo juízo crítico em um momento em que ainda era intensa a exaltação do legado corporativista¹.

Para Luiz Werneck Vianna, boa parte das ações do movimento operário durante a I República visou a regulamentação do trabalho, mesmo quando prevaleceu o anarquismo, cujo discurso inflamado contrastava com os apelos para que o Estado intermediasse os conflitos trabalhistas. Esse autor ressaltou que a intervenção pública na área social já havia sido ensaiada na breve experiência do Governo Provisório, bem como as primeiras tentativas de cooptação dos trabalhadores, ocorridas a partir dos anos dez. E questionou, também, a idéia de que os direitos obtidos antes de 1930 não tiveram qualquer vigência, ainda que

¹Na literatura sobre trabalho no Brasil são freqüentemente utilizadas as expressões “corporativista”, “corporatista”, “corporativo” e “corporativismo”, ora para designar o modelo de organização sindical, ora todo o ordenamento institucional das relações de trabalho, ora ainda a própria organização estatal. Aqui e nos demais capítulos, as referências ao corporativismo devem ser entendidas na sua acepção geral, segundo o conceito formulado por Schmitter, para quem o corporativismo é “um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes são organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não-competitivas, hierarquicamente organizadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (se não criadas) pelo Estado e dotadas de um monopólio representativo deliberado dentro de suas respectivas categorias observando em troca certos controles na escolha de seus líderes e na articulação de demandas e apoios” (1974:93-94).

admitisse que eles estavam restritos a poucas categorias profissionais, concentradas em São Paulo e no Distrito Federal.

Paulo Sérgio Pinheiro também notou que a atuação do poder público diante do movimento operário não se limitava à violência organizada, pois desde os anos dez o Estado começara a esboçar uma legislação trabalhista, que se ampliou na década seguinte. Na sua opinião, “a classe operária é que condicionará os limites das opções das classes dominantes a partir de 1930. Mas, para que isso aconteça será indispensável o ensaio de convivência forçada dos empresários com as novas classes trabalhadoras que emergem no final do século XIX nas cidades. Afinal, a industrialização e as relações que ela criou constituem uma novidade no contexto predominantemente agrário da época” (1986:137-138).

Seguindo os passos desses dois autores, Angela de Castro Gomes enfatizou o caráter tripartite da questão social e a importância da participação do empresariado urbano no processo de elaboração de leis sociais. Para ela, não há dúvida de que a presença operária no período de 1917 a 1920 constituiu “o dado crucial na determinação do debate que a partir daí se desencadeia em torno da necessidade de transformação e regulamentação das condições de trabalho no país. É também este fato o principal responsável por uma certa alteração nas relações entre o patronato e os trabalhadores da indústria e do comércio” (1979:126).

O debate no meio empresarial sobre a definição de normas disciplinadoras do trabalho teria sido motivado, sobretudo, pela ocorrência de greves e pelas suas consequências econômicas e políticas. Diante dos conflitos trabalhistas, o patronato teria buscado em princípio reiterar a disciplina fabril e recorrer à repressão policial sempre que os conflitos escapavam ao seu controle e extravasavam os locais de trabalho. Mas, na impossibilidade de deter o avanço da legislação social, as lideranças empresariais tratariam de bloquear e mais tarde retardar ou adaptar as iniciativas de regulamentação do trabalho, procurando interferir nas soluções adotadas.

Esses argumentos revelam a complexidade das questões envolvidas quando se pretende analisar o papel do poder público, dos empresários e dos trabalhadores na configuração peculiar das leis sociais no Brasil. Longe de um exame detalhado dos estudos que se tornaram referência obrigatória nesse âmbito, procuramos apresentar aqui um painel sucinto sobre a questão social na I República e observar os nexos existentes entre as lutas

sociais, os debates políticos e as iniciativas públicas em curso nesse período e os acontecimentos posteriores à Revolução de 30, que culminaram em um sistema nacional de relações de trabalho.

Se a questão social ainda não era alvo de um tratamento abrangente, ao final da I República já estavam esboçadas as linhas de atuação que iriam ganhar contornos mais nítidos nos anos trinta. A repressão estatal, o centro da intervenção pública no período, não deixou nem deixará de estar presente nas décadas seguintes. Mas, além do problema de mão-de-obra, que vinha sendo equacionado pelo Estado por meio da imigração europeia desde as últimas décadas do século XIX, ensaios de legislação social já procuravam responder a problemas específicos ligados à urbanização e à industrialização e também ecoavam as primeiras tentativas de cooptação política dos trabalhadores.

Não há dúvida de que a questão social já estava posta em cena desde a I República, sobretudo pela força das greves e manifestações que atingiram seu auge no final dos anos dez, apesar de um crescimento urbano-industrial ainda incipiente. Como veremos, a expansão das atividades urbano-industriais foi acompanhada pela diversificação das ocupações e pelo surgimento de um razoável contingente de assalariados urbanos, propiciando as bases materiais para a disseminação de experiências de luta e de organização social nas principais cidades do país.

Os trabalhadores enfrentaram a repressão e a descontinuidade de suas práticas associativas, muitas vezes abaladas pela própria instabilidade econômica. Contudo, a superexploração do trabalho, a resistência patronal em admitir qualquer interferência pública no regime fabril, sua relutância em aceitar a participação sindical em negociações coletivas, a abordagem predominante da questão social como “caso de polícia” e a resistência do poder oligárquico em promover a incorporação política e social dos trabalhadores estimularam a politização dos conflitos trabalhistas, mesmo quando eles diziam respeito apenas às condições de trabalho.

Nesse ambiente, proliferaram correntes sindicais anarquistas, socialistas e reformistas de diferentes matizes. Todas elas, em algum momento, reivindicaram melhores condições de vida e trabalho, e almejaram, por razões ideológicas ou conjunturais, certas normas de proteção social e a intermediação pública dos conflitos trabalhistas. Também nos círculos políticos, militares, empresariais e intelectuais, foram se esboçando projetos e iniciativas

pontuais de regulamentação do trabalho, que já denotavam a preocupação em legislar sobre a questão social.

Por mais esparsas ou ineficazes que possam ter sido, o intenso debate que essas iniciativas suscitaram foi, pouco a pouco, delimitando novas bases para o enfrentamento da questão social. Nos últimos anos da I República, já eram claros os vínculos entre os problemas relativos ao mundo do trabalho e o desenvolvimento urbano-industrial do país e já haviam se explicitado os temas fundamentais que depois da Revolução de 30 passariam a merecer atenção redobrada por parte do Estado e iriam redundar em um esforço sistemático de regulamentação do trabalho no Brasil.

Indústria e Trabalho na I República

No final do século XIX houve o primeiro surto industrial de alguma relevância no país, beneficiado por um conjunto de transformações associadas à expansão da economia cafeeira. Desde meados do século, o aumento das exportações fomentou grandes mudanças nos transportes e nas atividades portuárias, além da formação de um núcleo de serviços urbanos. A economia exportadora, que envolvia ainda uma avançada estrutura de comercialização e de financiamento, também favoreceu o desenvolvimento da atividade industrial.

A partir da instauração do regime republicano, a política de desvalorização cambial, que foi posta em prática em várias ocasiões para compensar a queda nos preços internacionais do café, veio reforçar a situação de relativa prosperidade da economia doméstica. Ao mesmo tempo, abriram-se as portas para uma política de estímulo à produção industrial e as tarifas alfandegárias passaram a ser elevadas com o objetivo declarado de proteger a indústria nacional.

Entre 1886 e 1897 começou a surgir uma indústria de bens de consumo assalariado e se estabeleceu uma mútua dependência entre os capitais cafeeiro e industrial. O café gerou excedentes de capitais passíveis de absorção pela indústria e criou condições para a importação de insumos, máquinas e equipamentos, além de alimentar o próprio mercado de bens de consumo assalariado através do pagamento direto de salários e do sustento indireto do gasto do governo com pessoal.

A atividade industrial, por sua vez, não apenas se tornou atraente para o investimento dos lucros extraordinários do setor cafeeiro como passou a atender a necessidade crescente de bens saláris, indispensáveis à sobrevivência e à reprodução da força de trabalho. Apesar dessa relação de mútua dependência, o café continuou a ser por muito tempo o centro dinâmico da economia brasileira e a expansão da atividade industrial continuou a depender dos capitais provenientes da economia cafeeira.

É verdade que antes disso já havia uma indústria incipiente, vinculada ao beneficiamento do café ou dispersa pelo país em pequenos estabelecimentos, que contava com um reduzido mercado consumidor de produtos alimentícios, bebidas, tecidos de baixa qualidade e outras manufaturas, e que se mantinha graças à sua proximidade das fontes de matérias-primas e às dificuldades de acesso dos concorrentes aos seus mercados cativos. Contudo, foram as mudanças na economia cafeeira que impulsionaram as atividades industriais e a própria formação do mercado de trabalho urbano.

O momento decisivo para isso se deu com a abolição do trabalho escravo e a entrada em massa no país de imigrantes europeus, cuja presença foi fundamental tanto para a ampliação da disponibilidade de força de trabalho à lavoura cafeeira quanto para a expansão das atividades urbano-industriais, sobretudo em São Paulo, que passou a crescer a um ritmo acelerado a partir de 1890. Condições externas favoráveis contribuíram para o aumento da imigração européia, que já estava em curso desde meados do século XIX, por iniciativa de particulares, e que logo passou a ser estimulada e subvencionada pelo Estado.

Em 1886, alguns cafeicultores paulistas fundaram a Sociedade Promotora da Imigração, que recebeu do governo provincial a tarefa de organizar a imigração estrangeira. A imensa maioria daqueles que aportavam em Santos era levada para a Hospedaria dos Imigrantes, localizada no Brás, com capacidade para acolher até 3 mil pessoas, mas que em certas ocasiões chegou a abrigar um número maior de pessoas. Os imigrantes ficavam na Hospedaria até oito dias, no máximo, seguindo para as fazendas de café logo depois da assinatura de seus contratos de trabalho. Todos os custos com passagens, deslocamentos e estadias eram cobertos pelo governo paulista.

A maior parte mão-de-obra estrangeira era proveniente da Itália, Espanha e Portugal. De 1890 até pelo menos 1920, esses imigrantes e seus filhos constituíam a maioria do operariado urbano em São Paulo, Santos e Distrito Federal. Nesse período, entraram no

Brasil cerca de 3 milhões de estrangeiros, dos quais 1,8 milhão foi para São Paulo. Ainda que seja incorreta a associação que normalmente se faz entre a presença de estrangeiros e a disseminação de associações operárias, os imigrantes europeus passaram a ter forte presença nas associações mutuais, ligas operárias e sociedades de resistência, especialmente na região Centro-Sul do país.

O primeiro surto industrial foi, no entanto, interrompido pela crise financeira ocorrida entre 1897 e 1900, quando muitas fábricas foram fechadas e outras reduziram suas atividades, havendo em alguns casos a diminuição da jornada para até dois dias de trabalho, o que trouxe o desemprego e motivou o retorno de vários estrangeiros aos seus países de origem. Logo depois, a indústria retomou seu impulso, com um expressivo aumento da produção e do pessoal ocupado até 1913, ano em que houve um novo declínio da atividade industrial, com o fechamento temporário ou a falência de muitas empresas, entre as quais estavam algumas de relativa grandeza.

Essa crise foi superada durante a I Guerra Mundial, que criou dificuldades para os setores industriais que mais dependiam de importações, mas reduziu a concorrência das manufaturas estrangeiras e acabou favorecendo os setores que produziam bens de consumo para o mercado interno, que chegaram a substituir alguns produtos importados. Isso propiciou uma retomada da atividade produtiva até quase final da década de 20, registrando-se, no entanto, uma queda em seu ritmo a partir de 1923 em virtude do restabelecimento das importações de bens de consumo que, novamente, passaram a absorver boa parte dos recursos gerados pela exportação agrícola.

Apesar do ritmo crescente da atividade industrial e do aumento do número de estabelecimentos equipados com maquinaria relativamente complexa, durante esse período a indústria continuou estruturada em estabelecimentos simples e sem inter-relações relevantes, com a elaboração de uma pequena variedade de produtos acabados e semi-acabados. Praticamente não existia uma indústria de base e embora desde o início do século já fosse utilizado um pequeno número de máquinas, inclusive teares manuais e mecânicos, a indústria ainda dependia muito da importação de ferro, aço, maquinaria, ferramentas, peças suplementares e várias matérias-primas.

Mas, ainda que as pequenas empresas representassem a maioria dos estabelecimentos industriais, era relativa a sua importância em termos do capital empregado, do valor da

produção e do número de operários. Dados do censo industrial de 1907 já indicavam que a indústria não era formada apenas por pequenos e médios estabelecimentos, de tipo artesanal ou manufatureiro. Havia, desde então, um reduzido, porém expressivo número de grandes empresas que era responsável pelo maior volume de produção e de emprego, entre as quais se destacavam algumas fábricas de fiação e tecelagem.

Mais tarde, o censo industrial de 1919 mostrou que enquanto 57,3% das empresas de São Paulo empregavam até quatro operários e respondiam por apenas 6,4% do total de operários, as maiores empresas (que produziam mais de 5 mil contos) compreendiam apenas 0,8% do número de estabelecimentos e empregavam 31,5% do total dos operários. No restante do país, elas respondiam por pouco menos de 0,7% do total de estabelecimentos e empregavam 21,9% dos operários (Cano, 1990:215). Pelo menos em São Paulo, a maioria dos operários fabris estava concentrada em empresas de maior porte, apesar do grande número de pequenas empresas.

Quanto à questão da disponibilidade de mão-de-obra e dos níveis salariais, isso não chegou a ser um obstáculo à expansão das atividades urbano-industriais. Ao se resolver o problema da mão-de-obra necessária à expansão da economia cafeeira, resolveu-se também o problema da mão-de-obra para a indústria, seja pela entrada direta de imigrantes no meio urbano, seja pelos êxodos rurais que ocorreram durante as crises cafeeiras mais intensas, entre 1898 e 1907, ou durante a redução do plantio de café, entre 1907 e 1910.

A partir de 1910, o aumento da imigração européia e o crescimento demográfico da população reforçaram a oferta de mão-de-obra, que foi ampliada também pela intensa utilização do trabalho de mulheres e de menores nas atividades fabris. Ainda em 1920, 40,8% do total de ocupados na indústria era formado por mulheres e menores, cuja presença era predominante nas indústrias têxteis, do vestuário e da alimentação. Na cidade de São Paulo, essa proporção chegava a 43,1%, e no Distrito Federal a 35% (Pinheiro, 1986:146).

A grande disponibilidade de força de trabalho afastou a disputa por mão-de-obra entre o café e a indústria. E não houve maiores pressões no mercado de trabalho urbano, em termos do número de trabalhadores ou do nível de qualificação profissional, pelo menos enquanto a indústria paulista não atingiu um volume de produção mais significativo do que aquele observado até o final dos anos vinte e enquanto sua estrutura produtiva continuou

fortemente marcada pela presença de indústrias simples. Assim, garantiu-se à indústria condições de operar com baixos níveis salariais, particularmente em São Paulo².

A presença de crianças e de mulheres no mercado de trabalho também contribuiu para pressionar para baixo os níveis salariais dos trabalhadores adultos, além do que a remuneração do trabalho variava de acordo com as diferenças de sexo e idade, recebendo sempre menos as mulheres e as crianças. As informações disponíveis revelam que poucos trabalhadores adultos conseguiam ganhar o bastante para prover as necessidades básicas de suas famílias. Em 1921, o custo de vida estava 67% acima do nível registrado em 1914 e o poder de compra dos salários industriais era provavelmente menor do que no início da República (Pinheiro, 1986:146).

No que se refere às condições de trabalho, não havia as mínimas condições de higiene e segurança, especialmente nas pequenas fábricas, instaladas em locais improvisados e insalubres, sem ventilação, iluminação ou proteção adequada das máquinas, o que era causa de inúmeros acidentes. Nos locais de trabalho vigoravam os regulamentos internos, que estabeleciam as normas sobre jornada de trabalho, valor dos salários, idade de admissão de menores, multas por atrasos, conversas e pequenos erros cometidos na produção. Não se previa o pagamento de horas extras, descanso semanal, férias ou licença para tratamento de saúde, e as poucas normas de proteção ao trabalhador eram desconhecidas ou simplesmente desrespeitadas.

No início do século XX, as relações de trabalho na indústria nascente estavam muito impregnadas pelos padrões herdados da escravidão, que se mantiveram mesmo depois de algumas décadas de abolição do trabalho escravo. Qualquer reclamação por parte dos trabalhadores podia ser considerada um desacato à autoridade patronal, as mulheres sofriam constantes assédios de seus superiores e era comum a aplicação de castigos corporais para os menores aprendizes. Além disso, os patrões podiam contar com a colaboração das forças policiais para conter eventuais conflitos trabalhistas e manter seu poder discricionário no interior das empresas.

² Wilson Cano (1990:127) ressalta que a manutenção de baixos níveis salariais era determinada pela taxa de acumulação cafeeira. Quanto mais acentuada a baixa dos salários rurais, o que acompanhava a deterioração dos preços do café, melhor para a atividade urbano-industrial, que podia contar com um reforço para o suprimento de mão-de-obra, por meio do êxodo rural, e ao mesmo tempo comprimir ou pelo menos manter as taxas de salários urbanos.

Segundo Aziz Simão,

“Do ponto de vista das gestões econômicas, a diferença entre o braço escravo e o livre representava apenas uma diferença na forma de investimentos em mão-de-obra – nunca a negação do direito privado de determinar as condições de locação da força de trabalho. Tal privatismo não foi aqui, portanto, uma consequência da simples adoção das idéias do liberalismo econômico, criadas nas áreas européias em que se originou a sociedade capitalista. Ao contrário, apenas ajustou, no processo da vida política, formulações jurídicas do Estado liberal às normas já elaboradas na experiência econômico-social do período escravista. E assim ajustado pautou o comportamento das gestões econômicas que surgiram no processo de formação e crescimento da economia urbana. De seu lado, também a própria população assalariada ainda não conhecera outra forma de relações de produção que não se baseasse exclusivamente em tratos estipulados dentro da ordem econômica privada. A reivindicação de normas do direito público restritivas do arbítrio pessoal no estabelecimento do regime de trabalho resultou da ampliação da própria experiência social dos assalariados no processo de crescimento da economia urbana” (1981:58-59).

Pelo menos até os anos vinte não houve uma estruturação mais firme da produção e do mercado internos. Apesar de seu avanço, o crescimento industrial ainda incipiente refletia-se na pequena dimensão absoluta e relativa do operariado industrial e em sua concentração em algumas poucas cidades da região Centro-Sul, sobretudo em São Paulo e no Distrito Federal. Os trabalhadores em serviços (ferroviários, marítimos, estivadores, entre outros), tinham um peso mais significativo nas atividades urbanas do que os operários fabris. Em um país onde a economia continuava a ser predominantemente agrícola, os trabalhadores urbanos ainda eram uma minoria quando comparados à massa de trabalhadores rurais.

Em 1920, de uma população economicamente ativa de pouco mais de 9,5 de milhões, 66,7% estavam ocupadas em atividades agrícolas. Estima-se que havia quase 800 mil trabalhadores urbanos – assalariados no governo e no magistério, nos transportes e comunicações e operários industriais –, correspondentes a 8,2% da PEA. Os operários industriais, abrangendo a construção civil e os serviços de reparação, chegavam a 294 mil, compreendendo cerca de um quarto das pessoas ocupadas nas atividades industriais. Também nas atividades urbanas, inclusive nas industriais, predominavam então os

trabalhadores autônomos – artesãos, semiproletários, atividades próprias conjugadas a emprego, etc (Singer, 1988:57-58).

As Correntes Sindicais

Entre 1870 e 1880, começaram a surgir no Rio de Janeiro e em São Paulo algumas associações operárias, mas até o advento da República elas eram pouco numerosas e começaram a se disseminar no mesmo ritmo da urbanização e industrialização do país. Até a década de 1890, com exceção de paralisações isoladas de gráficos e cocheiros, não tinham ocorrido greves importantes. Porém, entre 1891 e 1894, já se contavam 17 paralisações no Distrito Federal por aumento salarial e pela jornada de oito horas de trabalho. E em 1900 foram registradas 24 greves no estado de São Paulo, por motivos semelhantes (Priore e Venâncio, 2001).

Apesar de seus limites, a expansão urbano-industrial ocorrida durante a I República fomentou a diversificação das ocupações e o surgimento de um contingente de trabalhadores urbanos, criando condições mais propícias para a difusão de novas experiências de luta e de associativismo operário. Em uma sociedade recém-saída da escravidão, essas experiências revelavam a presença de atores sociais que apenas começavam a manifestar seus interesses e que iriam enfrentar uma dura repressão, dentro e fora dos locais de trabalho, bem como a descontinuidade de suas práticas associativas.

Como notou Boris Fausto (1977:119-122), a fragilidade organizativa, a baixa representatividade e a descontinuidade foram traços característicos da militância operária até pelo menos a década de 20, de maneira que dificilmente seria possível falar em “movimento operário” antes das greves de 1917 e 1919. A partir de então, teria havido um avanço expressivo na organização e nas manifestações coletivas dos trabalhadores urbanos, a ponto de haver um intenso debate público e algumas tentativas de legislar sobre a questão social.

De início, até nas regiões mais urbanizadas e industrializadas, não havia muita diferença entre assalariados e outros grupos sociais, como pequenos fabricantes e negociantes. Para muitos trabalhadores, “a idéia de luta coletiva organizada dos operários não tinha sentido. Mesmo quando mais e mais trabalhadores passaram a um estado de dependência, grande número deles ainda estava ligado a seus empregadores por um status comum de imigrante e por uma ideologia de trabalho duro e parcimônia de que

compartilhavam”. Havia, assim, “profundas barreiras culturais, sociais e políticas para a organização da classe operária” (French, 1995:22), sem contar o peso da herança escravista.

Nessas circunstâncias, proliferaram as associações mutuais, que haviam começado a surgir desde meados do século XIX. A exemplo dos sindicatos, elas se organizavam a partir de critérios sócio-profissionais, mas com a finalidade básica de prover o socorro mútuo de seus filiados, sobretudo a concessão de auxílio funeral e de auxílio doença. A maioria das associações mutuais era avessa ao conflito de classes e privilegiavam o assistencialismo. Algumas delas mantinham laços com antigas irmandades e confrarias religiosas de origem colonial. Apesar disso, muitas associações mutuais serviam apenas como fachada para o exercício da prática sindical.

Mesmo depois da disseminação das ligas operárias e sociedades de resistência, as associações mutuais continuaram a existir e a ter importância para os trabalhadores: “Em 1928, os paulistas contavam com 83 mutualistas, número bem superior às 23 existentes em 1889; na capital federal esse crescimento também foi intenso: as 171 agremiações registradas em 1883 aumentaram para 438 em 1912 – por essa época, enquanto os sindicatos cariocas contavam, no máximo, com 70 mil filiados, as mutualistas possuíam cerca de 280 mil associados” (Priore e Venâncio, 2001:291).

Isso não impediu a difusão de um sindicalismo de “minorias militantes”, sob a influência de idéias anarquistas e socialistas. Não impediu, também, o aparecimento do chamado “sindicalismo amarelo”, bem como a criação de partidos políticos por indivíduos estranhos ao meio operário que procuravam falar em seu nome e assumir a defesa de seus interesses. E até mesmo a Igreja Católica começou a se empenhar na criação dos círculos operários católicos, que tiveram menor expressão no meio operário. Essas práticas se difundiram pelas principais áreas urbanas do país, concentrando-se no Distrito Federal e no estado de São Paulo.

Até a I Guerra Mundial, o anarquismo foi uma das principais forças do movimento operário internacional. A partir do final do século XIX, ele começou a declinar em quase todo o mundo, mas passou a exercer crescente influência no meio operário brasileiro. Por volta de 1890, surgiram no país vários núcleos anarquistas com as mais diferentes orientações doutrinárias, formados sobretudo por imigrantes europeus e seus descendentes.

Eles foram responsáveis pela fundação de inúmeras associações de classe e de jornais operários.

Os anarquistas rejeitavam o nacionalismo, a participação em eleições e o próprio regime republicano, além de se oporem a qualquer forma de poder estatal. A recusa em canalizar suas ações para o âmbito político-institucional também se devia à maneira como as oligarquias encaravam os trabalhadores, sobretudo os imigrantes, excluídos da vida política e vistos como uma ameaça à ordem pública sempre que se manifestavam coletivamente. Pelo menos em São Paulo, isso favoreceu a difusão do anarquismo e inibiu o aparecimento de um sindicalismo mais moderado.

Opondo-se às cooperativas e às caixas de socorro mútuo, vários grupos anarquistas criaram ligas operárias e sociedades de resistência. Para eles, os sindicatos deveriam liderar a luta contra o poder estatal e constituir a base de uma nova sociedade, buscando ao mesmo tempo melhorar as condições de vida dos trabalhadores e promover a emancipação social. Para alcançar tais objetivos, valorizavam a ação direta e a greve como instrumento revolucionário, mas também um conjunto de atividades educacionais e culturais de caráter libertário.

E se antes de 1917 os anarquistas quase sempre rejeitaram as leis sociais e qualquer tipo de tutela estatal, consideradas por eles algo inútil e até mesmo prejudicial aos interesses da maioria dos trabalhadores, a partir desse período buscaram, em várias ocasiões, a intermediação pública dos conflitos trabalhistas e lutaram pelo cumprimento das poucas leis de proteção social existentes, havendo uma certa ambigüidade entre o discurso e a prática dos militantes anarquistas, bem mais próxima das demandas cotidianas dos trabalhadores³.

Apesar da importância que tiveram durante a I República, os anarquistas exerceram pouca influência sobre o conjunto dos trabalhadores urbanos. Mesmo na cidade de São Paulo, as sociedades de resistência abrangiam apenas uma pequena parcela do operariado fabril e suas lideranças conseguiam atingir e mobilizar basicamente os trabalhadores qualificados do setor têxtil, da construção civil e de transportes marítimos e terrestres. Continuava a ser muito difícil a organização do operariado da indústria, tanto em São Paulo

³ Para Michael Hall e Paulo Sergio Pinheiro (1979:46), há uma compreensão equivocada sobre as posições doutrinárias dos anarquistas, que sempre teriam reconhecido a validade da “luta política”, sobretudo da “luta pelos direitos de associação econômica” e “pela liberdade de expressão e associação”.

como no Rio de Janeiro, em particular no setor têxtil que empregava grande número de mulheres e crianças.

Contudo, desde o final do século XIX outras correntes já se faziam presentes no meio operário, como o “sindicalismo amarelo”, que abarcava diferentes orientações político-ideológicas e que contava com a participação de socialistas reformistas, positivistas, cooperativistas e republicanos sociais. Todos eles valorizavam a atuação em fóruns institucionais e defendiam melhores condições de vida e trabalho por meio da garantia jurídica de direitos sociais e da tutela estatal sobre as relações de trabalho. De modo geral, rechaçavam ações violentas, mas não deixavam de recorrer à greve depois de esgotadas as possibilidades de negociação coletiva e em várias ocasiões demonstraram grande disposição de luta.

Já no final de 1890, o “sindicalismo amarelo” predominava no Distrito Federal, onde havia uma relação peculiar entre o Estado e os trabalhadores. Além de se tratar da maior cidade brasileira, a capital da República tinha uma estrutura social mais diversificada, com um segmento menos vinculado às oligarquias agrárias, formado por uma classe média profissional e burocrática e por camadas que não se identificavam com a burguesia cafeeira, como os militares. Havia, ainda, um núcleo expressivo de empregados em serviços – constituído por ferroviários, marítimos e portuários –, no qual as idéias anarquistas não tiveram grande penetração. Além disso, os empregados da administração pública e os ferroviários, por exemplo, desfrutavam do direito de voto, o que estimulou o surgimento de vários “partidos operários”.

Não por acaso, a maioria desses partidos foi fundada no Distrito Federal. Eles se voltavam prioritariamente para os artesãos, operários qualificados e funcionários públicos, apoiando candidatos preocupados com a questão social. O mais influente deles foi criado por Gustavo Lacerda, antigo militar, seguido pelo partido liderado por Luiz França e Silva, editor do jornal *Echo Popular*, e pelo partido de José Augusto Vinhaes, antigo tenente da Marinha e deputado federal de 1890 a 1893, que tinha o apoio dos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil. Eles surgiram movidos pelo desejo de participar da Constituinte de 1891, mas logo desapareceram.

Vale a pena mencionar, ainda, as tentativas de organização dos socialistas no estado de São Paulo, que também deram importância à formação de partidos operários, mesmo que

não tenham conseguido obter grandes resultados. Em 1895 foi fundado, em Santos, o Centro Socialista de Santos, que passou a publicar o jornal *A Questão Social*. Em 1896, foi fundado pelo mesmo grupo o Partido Operário Socialista, que teve pequena influência. Em 1902, foi realizado em São Paulo um congresso no qual foi fundado o Partido Socialista Brasileiro, que durou menos de um ano, mas que até a I Guerra Mundial continuou a veicular suas idéias por meio do jornal *Avanti!*

Quanto às plataformas políticas, todos esses partidos propunham a jornada de trabalho de oito horas, o aumento dos salários, a regulamentação do trabalho da mulher e do menor, e a aposentadoria para os idosos e inválidos. O partido de França e Silva defendia, também, melhores condições de habitação, educação e alimentação da família operária, bem como a criação de tribunais, com a participação de operários e patrões, para dirimir conflitos trabalhistas. Mas tanto França e Silva como Gustavo Lacerda opunham-se às greves.

No Rio de Janeiro ou em São Paulo, a preferência pela organização partidária fundamentava-se na suposta convergência entre a questão social e os ideais republicanos. Se o objetivo dos trabalhadores era resolver a questão social não haveria como alcançá-lo sem a organização de um partido político, pois as reformas sociais só teriam viabilidade política se houvesse mais representantes dos trabalhadores no parlamento, engajados na consolidação do próprio regime republicano.

Em suma, anarquistas, socialistas e reformistas de todos os matizes conviveram lado a lado, sobretudo durante os anos dez, delimitando suas áreas de influência e estabelecendo relações de competição e confronto, mas também de tolerância e cooperação⁴. Se os anarquistas deram a tônica da atuação do movimento operário em São Paulo, o sindicalismo “amarelo” manteve sua força no Rio de Janeiro. E a presença de “partidos operários” indicava, por sua vez, a existência de setores dispostos a algum tipo de interlocução com os trabalhadores urbanos, por mais frágil que fosse sua presença organizada e por menos tensões que pudessem causar.

As tentativas de cooptação política dos trabalhadores encontraram, portanto, alguma receptividade entre os próprios ativistas sindicais, pois já havia um núcleo disposto à colaboração de classes e desejoso da tutela estatal, o que iria se revelar decisivo para o

sucesso do ordenamento institucional das relações de trabalho que começou a ser implementado logo após a Revolução de 30:

“Como crer que, sem se considerar a existência, no movimento operário, de uma corrente que fosse favorável a essa colaboração, a estrutura do populismo pudesse ter sido constituída? O carisma getulista, por si só, não poderia ser responsabilizado pela eficácia dessa realização. Apesar de a repressão ter sido um instrumento de grande eficácia, alguma espécie de receptividade validou a iniciativa oficial. Reforça ainda essa proposição as afirmações frequentes de líderes do nascente Partido Comunista, sobre a força dos sindicatos ‘amarelos’ durante os anos vinte, e as diversas iniciativas governamentais feitas, por exemplo, nos governos de Hermes da Fonseca e de Artur Bernardes, visando dinamizar associações do movimento operário” (Pinheiro, 1986:163).

Até meados dos anos vinte o anarquismo continuou a ser a orientação predominante no movimento operário paulista e até pelo menos o final dessa década o “sindicalismo amarelo” predominou no Rio de Janeiro. Mas ambos sofreram as consequências do refluxo das lutas sindicais que ocorreu depois das greves de 1917 e 1919. Sofreram também as consequências do longo período de repressão que recaiu sobre o movimento operário depois disso e da concorrência de uma nova corrente sindical de esquerda: os comunistas.

Ao entrarem em cena, os comunistas procuraram se firmar como a nova vanguarda operária, recrutaram muitos de seus quadros entre velhos militantes anarquistas e socialistas e investiram na organização por ramos industriais e na criação de uma confederação geral de trabalhadores. Sua gradativa influência no meio sindical foi acompanhada por uma tentativa deliberada de ingressar na política e pela intenção de subordinar a luta sindical às suas diretrizes partidárias. Mas também os comunistas sofreram as consequências das derrotas acumuladas pelo movimento operário e tiveram que esperar muito tempo para ocupar seu lugar no cenário nacional.

A partir da década de 20 o sindicalismo brasileiro será marcado pela presença de várias correntes sindicais, sem que haja uma estreita identificação entre organizações sindicais e orientações políticas, pois “Se existiam correntes hegemônicas em uma ou outra entidade, uma das características do sindicalismo, ao menos a partir da década de 20, era a convivência de diferentes tendências dentro de uma mesma organização, sob a bandeira da

⁴ Ver, nesse sentido, Boris Fausto (1983), Angela de Castro Gomes (1988), e Angela Araújo (1999).

unidade operária, muitas vezes erroneamente reduzida a um lema tático dos comunistas” (Fortes, 1999:26).

As Associações Empresariais

Se a expansão das atividades urbano-industriais favoreceu o aparecimento de associações operárias, ela também alimentou o esforço de organização dos empresários da indústria e do comércio. Durante a I República, as lideranças empresariais concentraram suas atenções em campanhas industrialistas, na política tarifária e na crescente mobilização operária, que ao longo do tempo suscitou um intenso debate sobre a necessidade de uma legislação social. Esses temas passaram a ser os principais fatores de mobilização e união do empresariado urbano, sobretudo depois de 1890.

De início, as associações empresariais tiveram um caráter efêmero. Elas quase sempre surgiam motivadas por campanhas em favor da adoção de regras de proteção à economia doméstica e pouco depois desapareciam quando cessavam os motivos que haviam inspirado sua criação. Contudo, a rápida transformação econômica e social do país logo se refletiu na vida dessas associações, que começaram a se irradiar por vários setores de atividade econômica e foram se organizando a partir de interesses específicos, havendo uma progressiva separação entre entidades de classe da agricultura, do comércio e da indústria.

Até pelo menos 1870, esses setores estavam reunidos na Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, fundada em 1827. Ela estava organizada como uma sociedade científica e órgão consultivo do governo, mas atuava também como um instrumento de pressão de grupos organizados, abrigando em seu interior grandes fazendeiros, comissários de café, exportadores e industriais, cujos interesses eram muitas vezes conflitantes, sobretudo em relação às políticas cambial e tarifária.

Em 1870 surgiu, porém, o Clube da Lavoura e do Comércio, que passou a reunir as casas comissárias responsáveis pelo financiamento do café na região Sudeste. Em 1881 foi criada a Associação Industrial. Em 1890 surgiu o Centro Industrial, que sobreviveu apenas até 1892. Em 1902 foi criado o Centro de Indústrias de Fiação e Tecelagem de Algodão do Rio de Janeiro, a partir de uma cisão da Sociedade Auxiliadora. E em 1894 foi fundada a Associação Comercial de São Paulo. Com exceção desta última, todas as outras estavam sediadas na Capital Federal e eram mais ligadas aos interesses do empresariado carioca.

Essas entidades tiveram papel importante na luta travada pelo empresariado urbano, em particular pelos industriais, para conseguir sobreviver e expandir suas atividades em uma economia agroexportadora, na qual a indústria ocupava um lugar secundário e se reiterava a todo o momento a vocação agrária do país e a opção pela importação de bens de consumo. Em torno delas surgiram as primeiras lideranças empresariais de expressão nacional⁵, mas desde os primeiros anos da República o movimento industrialista também contou com o apoio de militares, engenheiros, intelectuais e parlamentares.

Na verdade, coube a Sezerdelo Correia, um engenheiro militar de formação positivista, o papel de principal representante dos interesses da indústria nesse período. Além de ter sido parlamentar e ministro de Estado em várias ocasiões, chegando a ocupar o Ministério da Fazenda entre 1892 e 1893, Sezerdelo Correia presidiu a Sociedade Auxiliadora, entre 1902 e 1904, e participou ativamente das articulações para a criação do Centro Industrial do Brasil (CIB), fundado em 1904, do qual foi presidente até 1912. Tais vínculos facilitaram o estreitamento dos laços entre o empresariado urbano e as autoridades governamentais.

O CIB representou o primeiro passo com a finalidade de organizar uma entidade de classe da indústria de caráter mais duradouro, sem qualquer interferência estatal. Ele surgiu a partir da fusão da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional com o Centro de Indústrias de Fiação e Tecelagem do Algodão do Rio de Janeiro e sobreviveu até 1931, quando foi promulgada uma nova lei de sindicalização. A partir daí, o CIB deu lugar à Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJ), reconhecida oficialmente pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Criado em um momento de crescente pressão para a adoção de regras protecionistas, o CIB atuou como porta-voz da indústria brasileira e dos interesses específicos de algumas empresas, envolveu-se no combate à política econômica dos primeiros governos republicanos, pressionou o Congresso Nacional para a aprovação de um novo código tarifário e lutou pela adoção de medidas favoráveis à indústria, além de mobilizar o

⁵ Além de Sezerdelo Correia e dos parlamentares Amaro Cavalcanti e Alcindo Guanabara, até o início do século XX destacaram-se na liderança empresarial Paulo de Frontin, (têxtil) Antonio Felício dos Santos (têxtil), Jorge Street (juta) e Vieira Souto (fósforos), entre outros.

patronato contra as greves operárias, que começaram a se avolumar desde o início do Século XX.

Como notou Angela de Castro Gomes,

“embora possamos observar uma predominância de comerciantes e industriais da cidade e do Estado do Rio de Janeiro nesta associação, ela não se limita, na prática, a uma defesa regionalista destes interesses. Na realidade, industriais de outros estados, organizados em Associações Comerciais ou em Centros Industriais representativos de um certo ramo do setor, estão em freqüentes contatos com o CIB, participando de suas iniciativas que, em muitos casos – como no da legislação social – tinham um alcance verdadeiramente nacional” (1979:119).

Até a Primeira Guerra Mundial, as indústrias mais importantes do Rio de Janeiro e de Minas Gerais tenderam a se vincular ao CIB, que reunia as indústrias de maior porte. A partir daí, alguns setores industriais do Rio de Janeiro e de São Paulo começaram a fundar novas entidades setoriais, mais estáveis. Pouco depois da guerra, o CIB consolidou-se como representante dos grandes industriais do Rio de Janeiro, de São Paulo e do sul de Minas Gerais e surgiram novos centros industriais setoriais. Começava, assim, a se delinear mais claramente a organização corporativa da indústria:

“Enquanto o CIB se firmava como órgão de representação dos industriais do Sudeste, diversos fatores contribuíam para a formação, na década de 10, de *associações setoriais* de indústria, com caráter permanente, no Rio e em São Paulo. Os primeiros setores a se organizarem foram os de maior importância econômica: calçados (1915 no Rio de Janeiro) e têxtil (1919 no Rio de Janeiro e em São Paulo). O Centro-Sul apresentava-se como o eixo dinâmico da economia industrial brasileira e os setores mais importantes eram os têxteis, calçados, alimentos e bebidas. Algumas atividades ainda não estavam desvinculadas do comércio, e por isso a segunda década deste século viu surgirem em São Paulo e no Rio centros de indústria e comércio (1914 e 1915, respectivamente)” (Leopoldi, 2000:69).

As particularidades da atividade industrial em cada estado refletiram-se na organização empresarial. O Rio Janeiro foi o primeiro lugar onde os interesses da indústria se organizaram de forma independente do comércio e onde surgiu uma associação industrial de maior abrangência. Em São Paulo houve, em princípio, um longo período em que proliferaram associações efêmeras, mas à medida que a indústria paulista foi se firmando surgiram associações setoriais mais estáveis, que precederam a formação de uma associação industrial de caráter mais amplo.

Apesar dos vínculos existentes entre o café e a indústria paulista, esses setores também foram se organizando separadamente⁶, ao passo que o comércio e a indústria permaneceram unidos, nas duas primeiras décadas do século XX, na Associação Comercial de São Paulo. Mas a partir dos anos vinte, quando São Paulo passou a ser o principal pólo industrial do país, surgiu de uma dissidência da Associação Comercial o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), fundado em 1928, em um período de grande turbulência econômica, social e política.

No mesmo período em que o CIB passou a enfrentar uma cisão interna, com a saída dos industriais do algodão que fundaram em 1919 o Centro da Indústria de Fiação e Tecelagem do Algodão do Rio de Janeiro, o CIESP passou a reunir a elite industrial paulista⁷. No mesmo período surgiram novas associações setoriais de importância, como o Centro Industrial de Juiz de Fora (CIJF, criado em 1926) e o Centro das Indústrias Fabris do Rio Grande do Sul (CIFRS, criado em 1930).

Enfim, antes de 1930 já havia um associativismo ou “corporativismo privado”, que precedeu à lei de sindicalização de 1907 e que depois se ajustou facilmente a ela. Havia um empresariado urbano organizado e envolvido com os interesses específicos da indústria e com o enfrentamento da questão social. Apesar do caráter predominantemente regional ou setorial das associações empresariais, desenvolveu-se entre suas lideranças uma estreita cooperação, sobretudo quando estavam em pauta temas de alcance nacional, como a legislação social.

Concentradas no Centro-Sul, essas associações atuaram durante a I República em defesa dos interesses da indústria e do comércio, reclamando medidas de proteção e estímulo às atividades urbano-industriais, ao mesmo tempo em que adotaram uma postura liberal quando se tratou de regulamentar o trabalho, o que, na opinião da maior parte de

⁶ Em 1902 foi fundada a Sociedade Paulista de Agricultura, que passou a reunir agricultores e comissários. Dez anos depois, surgiu o Centro Agrícola Paulista. E em 1919 foi criada a Sociedade Rural Brasileira, a partir de uma dissidência da cafeicultura paulista, que se tornou na década seguinte a mais importante associação rural paulista.

⁷ Faziam parte da primeira diretoria do CIESP, entre outros, Jorge Street (juta), Roberto Simonsen (cerâmica), Horácio Lafer (papel), José Ermírio de Moraes (têxtil), Antonio Devisate (calçados), Basílio Jafet (têxtil), Pissoti Gamba (têxtil), Francisco Matarazzo Jr. (têxtil, alimentos e outros), Carlos Von Bulow (bebidas) e Alfredo Weiszflog (papel e gráfica).

suas lideranças, deveria ser objeto exclusivo dos contratos individuais de trabalho e nunca ferir o princípio da liberdade profissional e da autoridade patronal no interior das empresas.

As raras lideranças empresariais que admitiam a possibilidade de leis sociais conferiam a elas um caráter sanitário e moral, procuravam desvinculá-las das reivindicações operárias e associá-las à promoção da “paz social”. Além disso, resistiam a medidas que pudessem implicar a elevação dos custos do trabalho ou que abrissem a possibilidade de interferência do poder público ou dos trabalhadores no regime fabril, clamando pela repressão aos conflitos trabalhistas quando eles escapavam de seu controle direto.

A partir da Revolução de 30, foram justamente essas lideranças forjadas durante os anos dez e vinte que começaram a conduzir o processo de reorganização das entidades de classe da indústria e do comércio, mas sem deixar de resistir e de exigir alterações nas novas leis de sindicalização. Foram elas, também, que passaram a conduzir a participação do empresariado urbano no debate e na elaboração de leis sobre as condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho e sobre as novas normas relativas à representação e negociação coletivas.

Iniciativas Esparsas de Leis Sociais

Durante a I República, as classes dominantes preferiram, na maioria das vezes, recorrer à repressão, prisão e deportação de “agitadores estrangeiros” para conter o ímpeto dos movimentos reivindicatórios que começavam a surgir. Mas desde o primeiro momento da vida republicana a questão social já era um dos problemas políticos que despertava a atenção de figuras importantes da elite política do país e cujo enfrentamento não se limitou às leis repressivas ou à coerção policial, suscitando iniciativas esparsas de leis sociais.

Sob o governo provisório, houve já um primeiro ensaio de legislação social. Miguel Lemos e Teixeira Mendes, expoentes do positivismo no Brasil, chegaram a elaborar um projeto que previa a incorporação do proletariado à sociedade moderna, “em nome de uma verdadeira política republicana”. Concebido para a Assembléia Constituinte, cuja convocação deveria ocorrer em 1890, esse projeto foi encaminhado dias depois da proclamação a Benjamin Constant, ministro da Guerra e também membro do Apostolado Positivista. Outra manifestação nesse sentido partiu de Demétrio Ribeiro, ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, ligado ao Partido Republicano do Rio Grande, que

também considerava vital para a República a incorporação do proletariado por meio de uma legislação social.

Entre as medidas previstas nesse projeto, destacavam-se a decretação de um salário mínimo que protegesse o poder aquisitivo dos operários, composto por uma parte fixa e outra ajustada aos resultados da empresa; jornada de trabalho de sete horas; descanso semanal aos domingos e feriados; férias anuais de 15 dias; licença remunerada para tratamento de saúde; estabilidade depois de sete anos de trabalho em uma mesma empresa; aposentadoria por invalidez com valor correspondente a pelo menos um terço do salário fixo; pensão equivalente a dois terços do salário para a viúva, as filhas solteiras e os filhos com menos 21 anos.

Apesar das enormes resistências que impediram sua concretização, essa iniciativa abriu caminho à adoção de algumas leis sociais. Em 1890, revogaram-se os preceitos que regulavam os contratos de locação do serviço agrícola; instituiu-se a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, estendida a seguir a todos os ferroviários; definiram-se as bases para a organização da assistência à “infância desvalida”; concederam-se favores ao Banco dos Operários para a construção de habitações operárias; criou-se o montepio para os funcionários do Ministério da Fazenda; e foram derogados os dispositivos que tipificavam a greve como ilícito penal, passando a ser caracterizado como crime apenas os atos violentos praticados em seu decurso⁸. Em 1891, estendeu-se o montepio aos funcionários civis do Ministério da Guerra⁹ e regulamentou-se o trabalho do menor¹⁰.

Mas as iniciativas do governo provisório revelaram-se fruto de um momento singular, no qual prevaleceram as idéias positivistas dos chamados jacobinos ou radicais da I República, excluídos do poder ao final do governo de Floriano Peixoto. Rapidamente, a

⁸ Esses direitos foram sancionados por meio do Decreto nº 213, de 22/02/1890; Decreto nº 221, de 26/02/1890; Decreto nº 565, de 12/07/1890; Decreto nº 439, de 31/05/1890; Decreto nº 843, de 11/10/1890; Decreto nº 942-A, de 31/10/1890; e Decreto nº 1.162, de 12/12/1890, respectivamente.

⁹ Decreto nº 1.318-E, de 20/01/1891.

¹⁰ Segundo Werneck Vianna (1978:45), “O texto da lei determina[va] condições de higiene e jornada para o trabalho dos menores, proibindo a estes o exercício de tarefas insalubres ou perigosas, como limpeza e direção de máquina em movimento, trabalho ao lado de rodas ou engrenagem, correias em ação, bem como aquele que demandasse esforço excessivo. Previam-se pesadas multas para os infratores, ao passo em que se submetia o trabalho industrial à fiscalização de um inspetor geral, que anualmente deveria apresentar relatório sobre as unidades fabris inspecionadas. Esse decreto, porém, apesar de publicado no *Diário Oficial*, jamais entrou em vigor”.

influência positivista na condução do Estado nacional, que vinha se esboçando desde o fim do Império, deu lugar a um período de hegemonia liberal-conservadora, ao fortalecimento dos interesses provinciais e ao predomínio da oligarquia paulista no comando nacional. A Constituição de 1891, inspirada no modelo federativo norte-americano, refletiu claramente essa mudança.

Tal mudança, como veremos depois, não representou o fim da influência positivista na vida política brasileira, que, nas palavras de Alfredo Bosi, continuou presente como uma “ideologia difusa no *Exército* republicano e nos *estratos dirigentes gaúchos*” (1992:280) e inspirou a intervenção do poder público no plano local durante a I República, sob os governos de Júlio de Castilho e de Borges de Medeiros no Rio Grande do Sul. Depois da Revolução de 30, essa influência estendeu-se ao plano nacional, até mesmo pela expressiva participação de homens públicos daquele estado no governo da Aliança Liberal¹¹.

Seja como for, a primeira Constituição republicana desobrigou o Estado de promover qualquer tipo de proteção social. Além disso, não trazia qualquer artigo sobre direitos trabalhistas, garantindo-se apenas o direito de associação e reunião a todos os cidadãos, o livre exercício das profissões e a inviolabilidade do direito de propriedade. O Código Civil, que começou a ser elaborado em 1892, é que trataria do conjunto das relações entre operários e patrões, sob o título “locação de serviços”, subordinando os contratos de trabalho a uma concepção contratualista¹². Durante o período em que o marco institucional manteve-se dentro desses princípios, foi rechaçada qualquer tentativa de regulamentar o trabalho em nome da liberdade profissional.

Isso não impediu que em 1892 o montepio anteriormente concedido aos funcionários do Ministério da Fazenda fosse estendido aos operários efetivos do Arsenal da Marinha da Capital Federal, e no ano seguinte foram promulgados dois novos decretos¹³. O primeiro regulava a organização de associações com fins religiosos, morais, científicos, artísticos, políticos ou de simples recreio, com a finalidade de facilitar o movimento associativo no

¹¹ Segundo Alfredo Bosi (1992:271-303), o positivismo assumiu no Brasil o caráter de “ideologia de longa duração”, expressa no radicalismo jacobino, que passou dos cadetes florianistas aos tenentes dos anos vinte, e no republicanismo gaúcho, que se traduziu nos governos de Júlio de Castilho e de Borges de Medeiros. Durante os anos trinta essas experiências convergiram, no plano nacional, para a formação do Governo Provisório, sob a liderança de Getúlio Vargas.

¹² O Código Civil começou a ser elaborado em 1892, mas sua promulgação só ocorreu por meio da Lei nº 3.071, de 01/01/1916.

¹³ Respectivamente, Decretos nº 127, de 29/11/1892; nº 173, de 10/09/1893; e nº 1.566, de 13/10/1893.

país, sem contemplar a organização sindical. O segundo decreto regulava o ingresso de estrangeiros no país e determinava a expulsão, enquanto durasse o estado de sítio, daqueles que ameaçassem a ordem pública, incluindo a incitação contra a “liberdade de trabalho”.

Desde o início do período republicano já estavam em curso, portanto, algumas iniciativas esparsas de leis que se voltavam, basicamente, para a assistência ao menor e para os empregados em serviços públicos, ou que tinham um claro sentido repressivo. Tais iniciativas privilegiavam atividades fundamentais para a economia exportadora e para a organização do núcleo da burocracia do Estado republicano. Além disso, tinham uma clara preocupação sanitária e moral e não recobriam os trabalhadores do setor privado. Não se tratava, ainda, de um esforço sistemático de elaboração de um direito social.

Mas, depois dessas poucas iniciativas, passaram-se quase dez anos até o surgimento de novas regulamentações. Além das resistências das oligarquias regionais em legislar sobre a questão social, os trabalhadores urbanos ainda não tinham condições de interferir positivamente no estabelecimento de normas sobre contratação, uso e remuneração da força de trabalho, e suas associações limitavam-se, muitas vezes, a atividades de auxílio mútuo. Até o final do século XIX, as greves eram raras e não passavam de incidentes isolados, atingindo apenas uma fábrica ou uma seção de fábrica.

Na primeira década do século XX, continuaram a ser promulgadas poucas leis. As mais importantes tratavam do direito de associação. A primeira delas, foi o Decreto nº 979, de 6 de janeiro de 1903, que facultou aos profissionais da agricultura e da indústria rural a organização de associações para a defesa de seus interesses. Portanto, o reconhecimento dos sindicatos rurais precedeu o dos sindicatos urbanos, o que talvez se explique pela presença de trabalhadores estrangeiros na agricultura, motivo de constantes preocupações por parte das representações diplomáticas de seus países de origem.

Alguns anos depois, o Decreto nº 1.637, de 5 de janeiro de 1907, reconheceu o direito de associação para trabalhadores de profissões similares, tornando possível a criação de sindicatos profissionais e de sociedades cooperativas. Outra iniciativa importante posta em prática no mesmo período foi o Decreto-Lei nº 1.641, de 07 de janeiro de 1907, que previa a possibilidade de expulsão de estrangeiros que comprometessem a segurança nacional e a tranquilidade pública.

Ao mesmo tempo em que surgia uma nova lei de repressão a estrangeiros, com a finalidade de coibir a influência dos imigrantes no meio operário, esboçava-se a primeira legislação sindical voltada para o meio urbano. Apesar de a lei prever a garantia de associação independentemente de autorização prévia do governo, os sindicatos estavam obrigados a registrar seus estatutos e a enviar a relação dos membros de sua diretoria para o órgão competente; a diretoria podia ser composta apenas por brasileiros natos ou naturalizados com pelo menos cinco anos de residência no país; e os sindicatos estavam autorizados a organizar instituições de auxílio mútuo, previdência e cooperação, podendo também se federar em uniões ou centrais sem qualquer limite territorial.

A primeira lei de sindicalização já previa em seu Art. 8º que “os sindicatos que se constituírem com o espírito de harmonia entre patrões e operários, como sejam os ligados por conselhos permanentes de conciliação e arbitragem, destinados a dirimir as divergências e contestações entre o capital e o trabalho, serão considerados como representantes legais da classe integral dos homens do trabalho e, como tais, poderão ser consultados em todos os assuntos da profissão”. Prenunciava-se, assim, “o traço de união entre a instituição exclusivamente privada e o organismo já colaborador do Estado, como capaz de o informar a respeito das verdadeiras necessidades e condições da profissão, tomada como um todo” (Moraes Filho, 1978:194).

Se a lei de repressão a estrangeiros tinha como alvo privilegiado os anarquistas, a lei de sindicalização não deixava de ser uma resposta ao aumento da mobilização operária e representava uma clara tentativa de institucionalizar a representação sindical, o que de certa maneira implicava o reconhecimento pelo poder público das associações operárias em atividade e tornava acessível a elas um estatuto legal. Ou seja, o que essa lei fez foi reconhecer o que já havia na prática.

É interessante notar que a lei de sindicalização e a nova lei sobre expulsão de estrangeiros foram precedidas por um ciclo de greves. Entre 1902 e 1907 houve uma série de paralisações em São Paulo e no Distrito Federal, que refletiam o grau de dinamismo das atividades urbano-industriais. Em 1906, São Paulo foi cenário de uma prolongada greve de ferroviários e no ano seguinte houve a primeira tentativa de realização de uma greve geral. Nesse ano foi realizado, também, o I Congresso Operário Brasileiro.

Ao longo desses anos, as paralisações eram motivadas muito mais pelas péssimas condições de trabalho e pelo autoritarismo reinante nos locais de trabalho do que por demandas salariais ou de proteção social. Mesmo assim, já figurava na pauta sindical temas como redução da jornada de trabalho, seguro contra acidentes, aposentadoria, férias, horas extras e regulamentação do trabalho da mulher e do menor. Depois de 1907, esse ciclo de greves foi interrompido, contribuindo para isso a legitimação pelo Estado do poder discricionário dos patrões no interior das empresas e a repressão policial às atividades sindicais.

Apesar da fragilidade das associações operárias, da descontinuidade de suas ações e da pouca penetração que tinham no meio operário, os ativistas sindicais conseguiram promover o I Congresso Operário Brasileiro, que se realizou no Rio de Janeiro entre 15 e 22 de abril de 1906. Participaram dele representantes de 34 associações operárias, a imensa maioria delas sediadas no Rio de Janeiro e em São Paulo, registrando-se porém a presença de delegados provenientes de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco, Ceará e Alagoas. Esses ativistas sindicais, “conservando o jargão, a inspiração e a estratégia anarquista, perceber[am] no Estado um interlocutor vulnerável à sua ação, reivindicando dele leis protetoras e regulamentadoras do trabalho” (Vianna, 1978:53).

A preocupação com a crescente agitação social revelou-se, também, nas primeiras tentativas de cooptação dos trabalhadores. Em 1908, durante as eleições presidenciais, Hermes da Fonseca incorporou em sua plataforma eleitoral algumas menções a problemas enfrentados pelos trabalhadores urbanos. Uma vez eleito, deu início a um tímido programa de construção de casas populares, além de apoiar a criação da Liga do Operariado do Distrito Federal e a realização em 1912 de um congresso operário, organizado por seu filho, o tenente e deputado federal Mário Hermes.

Esse congresso marcou a atuação do “sindicalismo amarelo” na I República. Apesar de não ter contado com a presença de associações lideradas por anarquistas e de importantes sindicatos de marítimos e portuários, participaram dele 74 delegações de 13 estados, o que tornava evidente a presença de correntes reformistas em outras regiões do país além do Distrito Federal, como Minas Gerais, cujos delegados representavam 23 associações operárias. O estado de São Paulo, onde era pequena a influência do “sindicalismo amarelo”,

contou com apenas três delegados, sem nenhum representante da cidade de São Paulo e de Santos.

Entre 1908 e 1912 houve, no entanto, um declínio da mobilização operária que passou a sofrer as conseqüências da repressão contínua, de algumas deportações ocorridas em 1907 e do desemprego que atingiu o país em 1908. Com o aumento do custo de vida, que acompanhou a expansão da economia entre 1910 e 1913, agravou-se a situação dos trabalhadores urbanos. Em São Paulo, sobretudo na capital, houve um grande afluxo populacional e aumentou a escassez de bens de primeira necessidade e de casas de aluguel. Contudo, a piora nas condições de vida, a timidez da proteção social e o autoritarismo patronal nos locais de trabalho contribuíram para a intensificação dos conflitos trabalhistas.

Esses conflitos foram resolvidos pela polícia, na maioria das vezes, sem que isso implicasse a supressão do direito jurídico à livre associação. Diante das greves, continuou-se a apelar à repressão, prisões, processos e deportações. E às primeiras leis repressivas veio se juntar o Decreto nº 2.741, de 8 de janeiro de 1913, conhecido como Lei Adolfo Gordo, que tornou possível até mesmo a expulsão de estrangeiro casado com brasileira ou com filho brasileiro, além de eliminar a possibilidade de recurso judicial em caso de expulsão¹⁴.

Enfim, contrastando com as iniciativas do governo provisório prevaleceram, por quase trinta anos, sérios obstáculos à regulamentação do trabalho. Isso não impediu o reconhecimento do direito de associação, que tornou possível a existência legal de associações operárias, bem como o aparecimento de leis esparsas, a maioria delas relacionadas à organização de serviços públicos e da burocracia estatal. Mas desde o final dos anos dez, quando o poder público ainda não regulava o mercado de trabalho, os operários intensificaram suas demandas por melhores condições de trabalho e sua crescente mobilização provocou um intenso debate sobre a questão social.

¹⁴ Ligado à indústria paulista, o senador Adolfo Gordo foi responsável pela elaboração das principais leis de repressão a estrangeiros. A lei de 1913 alterou a lei de expulsão de 1907, prevendo o fim da proteção a estrangeiros com mais de dois anos de residência no país, ou que tivessem mulher e filhos brasileiros.

A Questão Social em Debate

A crise internacional de 1913 atingiu a economia brasileira, provocando uma brusca redução dos preços dos produtos exportáveis e, conseqüentemente, um déficit na balança comercial. Por conta da crise, a construção civil paralisou suas atividades e as fábricas reduziram o volume de produção e a jornada de trabalho, chegando algumas delas a fechar suas portas. Com o início da I Guerra Mundial paralisaram-se, ainda, a entrada de capitais estrangeiros e a importação de máquinas e equipamentos. A isso se agregou a necessidade de remeter uma quantia vultosa para o pagamento de compromissos da dívida externa, situação que trouxe um colapso cambial.

Durante pelo menos um ano e meio, os trabalhadores urbanos foram afetados pelo desemprego, pela redução da jornada de trabalho e pela queda dos salários. E apesar de ter havido uma certa recuperação econômica a partir de 1915, nos anos seguintes ocorreu uma elevação de preços sem precedentes, associada às emissões inflacionárias, ao crescimento da exportação de gêneros alimentícios e às dificuldades para a importação de bens de consumo. Nesse período, boa parte da população das cidades enfrentou uma situação de extrema dificuldade. O descompasso entre salário e custo de vida acentuou-se no período da guerra. Enquanto isso, as atividades industriais atravessaram um momento de relativa expansão, beneficiadas até pela possibilidade de exportação e valendo-se da capacidade ociosa instalada, do aumento da jornada de trabalho, do processo inflacionário e dos baixos níveis salariais, depreciados ainda mais pelo recurso ao trabalho da mulher e do menor.

Tal situação, na qual a retomada da atividade econômica se conjugava com o aumento da pobreza e com a queda dos níveis de renda, afetou sobretudo o operariado industrial, que sofreu grandes perdas salariais entre 1914 e 1918, mas prejudicou também as classes médias, que por isso mesmo se mostraram sensíveis às demandas por melhores condições de vida e trabalho. Em meio a esse cenário, houve um recrudescimento das mobilizações operárias a partir das greves de julho de 1917, que se estenderam por São Paulo, Distrito Federal e Rio Grande do Sul. Inaugurou-se, então, uma nova conjuntura histórica que se estendeu até 1920.

Para Boris Fausto, essa conjuntura

“se define antes de tudo pela emergência de um movimento social de base operária, nos centros urbanos do país. Emergência que, no plano das ações coletivas e da organização se reflete em

vários níveis: no maior número de greves da história brasileira, concentrado em poucos anos, até o fim da Segunda Guerra Mundial; na realização de algumas grandes manifestações de massa; no avanço da sindicalização; no surgimento de uma imprensa operária de maior amplitude; na modificação de expectativas na vida quotidiana, onde se desenha a esperança de uma alteração revolucionária do sistema social ou pelo menos a tangível possibilidade de uma vida melhor.

A este ascenso da classe operária corresponde uma alteração nas relações entre as classes e grupos sociais. A chamada questão social sai de um quase esquecimento e se torna objeto de debate tanto no nível da sociedade como do Estado. Na sua imagem impressa, o conflito de classes salta das raras aparições nas páginas internas dos jornais para as manchetes de primeira página, para as caricaturas de capa das revistas humorísticas. Por sua vez, ele ecoa no Parlamento, onde após a última década do século XIX, fora praticamente ignorado por mais de uma dezena de anos. A preocupação do Estado pelo problema – que um lastro cultural se encarregava ainda por vezes de negar – se corporifica sobretudo no reforço do padrão repressivo, com o aperfeiçoamento legislativo e a ampliação de medidas deste tipo. A repressão vem acompanhada de uma ofensiva sistemática na sociedade contra as correntes revolucionárias, em especial o anarquismo.

Por fim, esboçam-se tendências que defendem o reconhecimento dos direitos operários, em nome dos ideais de uma democracia social. Elas se expressam por algumas poucas vozes no Parlamento e pela aparição de uma imprensa diária com esta definição” (Fausto, 1983:158-159).

As greves ocorridas nesse período estimularam a organização sindical, que cresceu nas atividades industriais e de serviços. Além de procurarem compensar por meio do reajuste salarial a alta dos gêneros de primeira necessidade, caros e escassos no mercado interno, os trabalhadores reivindicavam a redução da jornada, o descanso semanal e a regulamentação do trabalho da mulher e do menor. Queriam, também, garantir a participação dos sindicatos em negociações coletivas e o direito de fiscalizar o cumprimento dos acordos trabalhistas.

O empresariado resistiu às investidas do movimento operário. As associações patronais intensificaram o controle e a disciplina nos locais de trabalho e continuaram a apelar à repressão policial para coibir as greves ou para intermediar negociações, quando estas se tornavam inevitáveis. Em casos extremos apelaram ao *lockout* para forçar a volta ao trabalho. Em algumas ocasiões viram-se, no entanto, obrigados a fazer concessões e a firmar acordos. E com a intensificação do debate público sobre a questão social passaram a

interferir na elaboração dos projetos de leis que estavam em tramitação no Congresso Nacional.

Diante da ausência de normas jurídicas para a solução de conflitos trabalhistas, a interferência da autoridade policial nem sempre se limitou à ação repressiva. Em várias oportunidades o chefe de polícia foi chamado a atuar como conciliador ou árbitro, pelo patronato ou pelos trabalhadores. Nos conflitos prolongados e de difícil resolução, até o presidente da República chegou a desempenhar esse papel. Além de implicar o reconhecimento dos ativistas sindicais, sempre negado pelo patronato, a presença de uma autoridade pública nas negociações conferia legitimidade aos acordos estabelecidos e prenunciava um modelo de resolução de conflitos que iria culminar no aparecimento dos tribunais do trabalho¹⁵.

Posto em cena, o debate sobre a questão social não se limitou, porém, aos problemas específicos do mundo do trabalho, envolvendo o questionamento sobre o desenvolvimento econômico e social do país. Em um momento de relativa expansão das atividades urbano-industriais e de recrudescimento das mobilizações operárias, acirraram-se as críticas ao empresariado, que refletiam um certo descrédito na indústria e no comércio, atividades na maioria das vezes controladas por estrangeiros. Essas críticas eram voltadas simultaneamente para o combate ao protecionismo e para a defesa da regulamentação do trabalho.

O empresariado figurava como o grande responsável pelas dificuldades enfrentadas pelos assalariados urbanos e “os ataques à burguesia urbana – às suas fontes de riqueza e a seu papel social – eram uma constante, sendo que a legislação trabalhista chegava a ser cobrada como uma forma de ‘punição’ aos responsáveis pelos graves problemas que afligiam a população das cidades”. Assim, a defesa de normas de proteção social vinha associada a uma retórica antiindustrialista centrada na crítica às tarifas alfandegárias, consideradas “as principais responsáveis pelo encarecimento da vida e por um enriquecimento ilícito da burguesia, que auferia lucros extraordinários da exploração do operariado e das camadas urbanas em geral” (Gomes, 1979:60-61).

¹⁵ No Rio Grande do Sul, o presidente Borges de Medeiros chegou a apoiar as greves que ocorreram em Porto Alegre em 1917. Ver, esse sentido, o relato de José Augusto Ribeiro (2001:44-48).

Embora tenha ocupado um espaço significativo na grande imprensa, nos jornais operários, na pauta das associações empresariais e nas plataformas eleitorais, a Câmara dos Deputados passou a ser o fórum privilegiado de debate sobre a questão social, mesmo porque boa parte desse debate girava em torno da necessidade de leis de proteção social. As discussões ocorridas na Câmara entre 1917 e 1919 deixaram claros os vínculos entre as demandas do movimento operário e a situação da indústria e do comércio e revelaram a existência de concepções bastante distintas sobre o enfrentamento da questão social.

Segundo Angela de Castro Gomes (1979:64-84), predominavam três correntes na Câmara dos Deputados: a dos deputados trabalhistas, representada basicamente por Maurício de Lacerda, Nicanor Nascimento e Deodato Maia, principais responsáveis pela veiculação no parlamento das demandas do operariado e pelas denúncias sobre suas precárias condições de vida e trabalho; a bancada gaúcha, cujos principais representantes eram Simões Lopes, Joaquim Osório e Carlos Penafiel, que opunham resistência à regulamentação do trabalho pelo Estado, em aparente contradição com sua orientação positivista¹⁶; e a da bancada paulista, composta por Álvaro Carvalho, Salles Junior, Raul Cardoso, Manuel Villaboim e Carlos de Campos, mais claramente vinculada aos interesses da indústria e do comércio.

Aqui, vale a pena destacar as posições e iniciativas dos trabalhistas, para quem as mobilizações e reivindicações operárias derivavam de problemas mais amplos que atingiam a maior parte da população urbana do país. As demandas sociais remetiam a questões de ordem econômica e social, como a carestia, sobre as quais incidiam a especulação do comércio e o artificialismo da indústria, alimentados pelas constantes emissões que reduziam o valor da moeda e pelo protecionismo estatal. A questão social não era, portanto, um simples problema sanitário e moral, mas uma questão de política econômica que extrapolava os meios operários.

¹⁶ Durante a Constituinte de 1891, os republicanos gaúchos tentaram reservar aos estados da federação a prerrogativa de estabelecer seu código de direito e “como as questões trabalhistas eram consideradas objeto de lei civil ou da lei comercial e não havia a menor disposição de reconhecer as relações de trabalho como objeto de leis específicas, transferir aos Estados a prerrogativa de seus próprios códigos seria permitir que os mais avançados politicamente adotassem leis mais avançadas de proteção ao trabalho e ao trabalhador” (Ribeiro, 2001:35). Essa postura foi mantida nos debates sobre legislação social do final dos anos dez, quando a maioria dos deputados da bancada gaúcha se opôs às propostas de leis trabalhistas, sobretudo àquelas apresentadas por Maurício de Lacerda, admitindo porém o direito de greve e a regulamentação do trabalho da mulher, do menor e de acidentes de trabalho.

A preocupação dos trabalhistas era coibir uma intervenção puramente repressiva do Estado no mundo do trabalho, atribuindo-lhe a função de regulamentar o trabalho com base em leis sociais e normas institucionais de resolução de conflitos. Tratava-se de constranger o Estado a abandonar o papel de espectador ou mero agente repressivo, que apenas favorecia o patronato, para assegurar alguma proteção ao operariado e passar a intermediar e prevenir os conflitos trabalhistas. A garantia de direitos trabalhistas, incluindo o direito de greve, era vista como um meio de preservar a própria ordem institucional pelo esvaziamento da agitação operária.

Coube aos trabalhistas o mérito de apresentar na Câmara dos Deputados os projetos mais importantes sobre regulamentação do trabalho, a maioria deles encaminhados por Maurício de Lacerda em 1917. Tais projetos abordavam vários aspectos relativos às condições de trabalho, como a jornada diária de 8 horas, a regulamentação do trabalho da mulher e do menor, a realização de cursos de aprendizagem, a criação de creches em indústrias com mais de 10 operários, e a instituição de comissões de conciliação e arbitragem, com participação operária e patronal.

Essas iniciativas estavam associadas à outra que havia sido apresentada em 1915, também por Maurício de Lacerda, que previa a criação do Departamento Nacional do Trabalho (DNT). Inspirado na experiência do Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo, surgido em 1911, o DNT foi concebido com a finalidade de realizar estudos e assessorar os poderes públicos na regulamentação do trabalho, devendo ainda cuidar da fiscalização sobre o cumprimento da legislação trabalhista. Tratava-se, na verdade, do primeiro passo com o intuito de criar um futuro Ministério Trabalho.

O debate em torno desses projetos coincidiu com a intensa mobilização operária inaugurada em 1917. Nesse ano, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara decidiu reunir todas as iniciativas de lei em um projeto de código do trabalho. Apresentado por Maximiano de Figueiredo, ele estabelecia a jornada de oito horas diárias de trabalho, mas abria a possibilidade de sua prorrogação; proibía o trabalho noturno de mulheres; previa o direito à licença remunerada de 25 dias antes e 25 dias depois do parto; limitava em 10 anos a idade para o emprego de menores, que deveriam trabalhar seis horas por dia, e os maiores de 15 anos teriam uma jornada normal; introduzia o princípio do risco profissional em acidentes do trabalho; e previa a criação de conselhos de conciliação e arbitragem.

Comparado às iniciativas anteriores, esse substitutivo representava um recuo, particularmente no caso da fiscalização e da cobrança de multas. De qualquer maneira, até 1919 o projeto de Maximiano de Figueiredo passou a delimitar o debate na Câmara dos Deputados sobre legislação social. Nesse mesmo período foi retomada a discussão no Senado de outro projeto sobre acidentes de trabalho, apresentado em 1915 por Adolfo Gordo, depois do enorme impacto causado pelo incêndio do New York Hotel, no Rio de Janeiro, onde morreram centenas de trabalhadores.

Em outubro de 1918, foi aprovada pelo Senado a criação do DNT, decisão que demoraria a ser posta em prática. Em novembro, foi criada a Comissão de Legislação Social da Câmara dos Deputados, cujo objetivo era encaminhar as discussões sobre o código do trabalho e que passou a examinar todas as questões relativas à legislação social. Finalmente, com o Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, foi sancionada a lei de acidentes de trabalho, que consagrava o princípio do risco profissional, prevendo a assistência a todas as categorias profissionais e reservando ao patronato o ônus da lei.

Excluída do projeto de código do trabalho pela Comissão de Legislação Social, a lei de acidentes de trabalho tornou-se a primeira lei trabalhista de alcance nacional, mas seus limites eram muito claros, uma vez que sua aprovação se deu a partir do desmembramento de uma legislação mais abrangente, que voltou a ser discutida na Câmara nos anos seguintes. No momento de sua decretação, uma das críticas recorrentes era que se tratava de uma lei manca, com o objetivo de apenas apaziguar os trabalhadores.

O fim da guerra, o advento da Revolução Russa e a expansão do movimento operário internacional também tiveram grande importância na adoção de normas de proteção ao trabalho no Brasil. Além da onda revolucionária que varreu a Europa depois de Outubro de 1917, realizou-se nesse período a Conferência do Trabalho de Washington e a Conferência de Paz, na qual foi firmado o Tratado de Versalhes. Entre suas cláusulas, estava prevista a adoção de medidas urgentes sobre condições de vida e trabalho pelos países signatários do tratado, além da criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), surgida em 1919.

Apesar do caráter genérico das recomendações desses encontros e da orientação antitrabalhista dos delegados brasileiros que deles participaram, diminuíram um pouco as resistências internas à adoção de leis sociais. O país não ficou, portanto, à margem do debate

internacional sobre o novo papel reservado ao Estado no enfrentamento da questão social, difundindo-se até mesmo o argumento de que havia aqui uma situação mais favorável, pois não contaríamos ainda com um forte movimento operário e poderíamos promover reformas que prevenissem a eclosão de conflitos e que favorecessem a colaboração de classes.

Entre 1918 e 1920 foram realizadas, também, duas eleições presidenciais, em razão da morte de Rodrigues Alves que havia sido eleito para um novo mandato e morreu antes de sua posse. Na primeira delas, em 1918, a questão social tornou-se um dos temas da campanha eleitoral. Rui Barbosa, que concorria pela oposição, defendeu a elaboração de leis trabalhistas. Sua campanha, apesar de derrotada, teve grande repercussão nas áreas urbanas, onde obteve um terço dos votos, vencendo no Distrito Federal. Já nas eleições de 1919, em meio a novas greves operárias e à participação na Conferência de Paz do candidato do governo, Epitácio Pessoa, a questão social converteu-se naturalmente em um dos grandes temas nacionais.

Nada disso, porém, levou ao fim das leis repressivas. É importante mencionar que, ao contrário dos trabalhistas, os deputados ligados aos interesses empresariais, em especial a bancada paulista, procuravam conjugar a defesa dos interesses desses setores com a promoção da paz social. Considerando as greves prejudiciais aos lucros privados e à ordem pública, eles alternavam uma retórica liberal com uma postura pragmática: legislação social se preciso for e pressão houver, mas sempre com limites bem definidos, tempo hábil para sua implementação e nenhum ônus financeiro para os patrões. Contudo, a prioridade deles continuaria a ser a repressão ao movimento operário, ainda que algumas lideranças empresariais admitissem a necessidade de leis sociais¹⁷.

A partir de 1919, foi retomado na Câmara dos Deputados o debate sobre novas leis de expulsão de estrangeiros, que visavam conter sua influência no meio operário. No ano seguinte, entrou em discussão um novo projeto de lei do senador Adolfo Gordo, duramente criticado por Maurício de Lacerda e Nicanor Nascimento. Tal projeto resultou no Decreto nº 4.247, de 6 de janeiro de 1921, que definiu novas condições para a expulsão do território nacional de estrangeiro que ameaçasse a ordem pública e a segurança nacional. Essa nova

¹⁷ O empresário Jorge Street, por exemplo, que chegou a defender a adoção de leis sociais, foi isolado por seus pares e forçado a deixar a presidência da Centro Industrial do Brasil (CIB) e os postos de direção que ocupava em outras entidades empresariais de São Paulo.

onda repressiva foi seguida pela decretação em 1922 de estado de sítio, motivado pelo primeiro levante tenentista.

Enquanto se observava o refluxo do movimento operário, os tenentes vinham a público para reivindicar mudanças que, mesmo envoltas em uma retórica liberal, revelavam desde então um “conteúdo centralizador, ‘elitista’ e vagamente nacionalista” (Fausto, 1979:63). Eles pregavam o voto secreto e o combate à fraude eleitoral; a liberdade de imprensa e pensamento; o equilíbrio na representação dos interesses estaduais; o controle sobre as polícias militares; o fortalecimento das forças armadas e da defesa nacional; a centralização política, não pelo fortalecimento do Executivo, visto como área de domínio das oligarquias, mas pelo equilíbrio entre os três poderes e a predominância do Judiciário. Além disso, criticavam os políticos profissionais e enfatizavam o papel da tecnocracia na modernização do Estado.

Para os tenentes, era preciso recorrer à insurreição armada para promover essas mudanças político-institucionais e também para coibir as desordens e prevenir a indisciplina popular. O conteúdo elitista de suas ações revelava-se, antes de tudo, na ausência de vínculos com as chamadas classes populares, consideradas incapazes de superar sua passividade e de promover a derrubada das oligarquias. Por isso mesmo, negavam a elas o acesso aos instrumentos formais típicos das democracias liberais, como o voto direto e o sufrágio eleitoral, defendendo o voto censitário, a eleição indireta e a representação classista.

Quando confrontados com a questão social os tenentes manifestavam-se, porém, contra o contratualismo individualista e sugeriam a criação de um código do trabalho, no qual deveriam ser contemplados o direito de greve e de associação, o contrato coletivo de trabalho, o salário mínimo familiar, a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, a co-gestão e a extensão da proteção social aos trabalhadores rurais. Além disso, defendiam a reforma agrária e eram favoráveis à industrialização do país.

Essa visão política dos tenentes irá se aprofundar no curso da década de 20 sob a influência de vários intelectuais nacionalistas e autoritários, como Alberto Torres e Oliveira Vianna, entre outros, cujas idéias encontraram grande receptividade entre os jovens militares, ainda que nem sempre houvesse uma clara identificação entre as ações dos

tenentes e a visão desses intelectuais¹⁸. Na década seguinte, irá se tornar mais clara a aproximação entre militares revoltosos, políticos ligados às oligarquias regionais dissidentes e intelectuais de extração autoritária. Depois da Revolução de 30, eles exercerão grande influência nos primeiros anos do Governo Provisório.

Repressão Sindical e Leis do Trabalho nos Anos Vinte

Entre o final do governo Epitácio Pessoa e o governo Artur Bernardes, vitorioso nas eleições presidenciais de março de 1922, houve um relativo avanço nas iniciativas de regulamentação do trabalho, mas elas se conjugaram a uma forte repressão e a novas tentativas de cooptação dos trabalhadores, tendo sido criados vários sindicatos com o apoio governamental. Em 1924, também foi criado em São Paulo o Departamento Estadual de Ordem Política e Social (DEOPS), que passaria a enfrentar de maneira sistemática os problemas de ordem pública característicos do meio urbano, incluindo aí a atividade sindical.

Artur Bernardes herdou e manteve o estado de sítio decretado pelo governo anterior, reprimindo duramente as associações operárias e o movimento tenentista. Durante a vigência do estado de sítio, que praticamente se estendeu até 1927, o aumento da repressão foi acompanhado por um discurso político que procurava apresentar os conflitos sociais como algo estranho à realidade brasileira, fruto da ação de agitadores estrangeiros, argumento que já vinha sendo utilizado desde o início do século para combater a difusão de idéias anarquistas, socialistas ou reformistas.

O novo governo enfrentou de saída uma grande instabilidade econômica, marcada pela desvalorização cambial e por altas taxas de inflação. E se até os primeiros anos da década registrou-se uma certa expansão industrial, havendo até uma renovação de equipamentos possibilitada pelos capitais acumulados no período anterior, a partir de 1923 foi retomada a importação de manufaturados, graças ao aumento das exportações sustentado pela política de valorização do café, o que voltou a afetar a indústria doméstica.

Além da violenta repressão que recaiu sobre suas associações, os trabalhadores sofreram as conseqüências dessa perda de dinamismo da atividade industrial, em particular

¹⁸ Luiz Werneck Vianna (1978:181) observou que tanto Oliveira Vianna como Francisco Campos, que era deputado federal por Minas Gerais, condenaram as revoltas militares de 1922 e 1924. Alceu Amoroso Lima, por sua vez, manteve-se fiel ao regime político da I República até seus últimos dias.

no setor têxtil que empregava grande número de operários. Além disso, o início das migrações provenientes do Nordeste contribuiu para contrabalançar as restrições à imigração européia, que declinou a partir dos anos vinte, e para baratear o preço da força de trabalho nas áreas urbanas do Centro-Sul.

Apesar do longo refluxo do movimento operário depois das greves heróicas de 1917 e 1919, não houve um completo desaparecimento da atividade sindical, embora os anarquistas passassem a enfrentar crescentes dificuldades para manter suas associações e o recém-criado Partido Comunista do Brasil (PCB) fosse rapidamente lançado à clandestinidade, o que dificultaria muito a atividade política e sindical dos comunistas e sua tentativa de se enraizar no meio operário.

Mesmo assim, no final dos anos vinte eles conseguiram articular a criação do Bloco Operário, surgido em 1927, e logo depois criaram o Bloco Operário e Camponês (BOC), fundado em 1928 com a finalidade de viabilizar a participação dos trabalhadores no jogo político-institucional. No ano seguinte, os comunistas articularam a fundação da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGTB), surgida em 1º de maio de 1929. Tais iniciativas tiveram, porém, vida breve e foram varridas pela nova onda repressiva que se seguiu à Revolução de 30.

Ao longo da década de 20 o “sindicalismo amarelo” parecia ser a mais importante corrente sindical, com uma forte presença entre trabalhadores dos transportes marítimo e terrestre, portuários e uma parcela dos têxteis do Rio de Janeiro. Os comunistas eram os primeiros a reconhecer a força dos sindicatos “amarelos”, que, a despeito de seu caráter mais moderado e de seus eventuais laços políticos com o governo, desfrutavam de representatividade entre os trabalhadores. Mas nem mesmo eles escaparam à repressão policial.

Fossem quais fossem as orientações predominantes nessa ou naquela categoria profissional, os trabalhadores urbanos sofreram as conseqüências da repressão policial e chegaram ao final dos anos vinte sem conseguir consolidar suas organizações ou obter um avanço significativo no plano político-institucional, enfrentando, ao contrário, o declínio das mobilizações operárias e a liquidação ou divisão de suas associações de classe e partidos políticos.

Nesse cenário de dificuldades econômicas para a indústria e o comércio e de refluxo das lutas operárias, a Câmara dos Deputados aprovou importantes leis sociais. Em 24 de fevereiro de 1923 foi promulgada a Lei nº 4.682, conhecida como Lei Eloy Chaves, que criou a caixa de aposentadorias e pensões (CAPs) dos ferroviários e lançou as bases da previdência social no país. Essa lei assegurou aos ferroviários a estabilidade no emprego após dez anos de trabalho, como condição básica para o financiamento das aposentadorias e pensões ¹⁹.

Por meio do Decreto nº 16.027, de 30 de abril de 1923, também foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, concebido como um órgão consultivo dos poderes públicos para assuntos relativos à organização do trabalho e da previdência social, vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Cabia a ele coligir e sistematizar documentos sobre questões sociais; realizar inquéritos; promover a observância da legislação sindical e do trabalho; supervisionar a fiscalização de seguros contra acidentes do trabalho e das caixas de aposentadoria e pensões; e realizar outras atividades sobre organização do trabalho e da previdência social. O Conselho deveria ser composto por representantes do governo, dos trabalhadores e dos patrões, totalizando 12 membros escolhidos pelo presidente da República, sendo dois funcionários do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, dois representantes dos operários, dois dos patrões, e seis entre pessoas de reconhecida competência na área trabalhista.

Nesse mesmo ano houve a retomada das discussões na Câmara dos Deputados sobre a regulamentação do trabalho na indústria e comércio com a apresentação de um projeto que previa jornada de trabalho em oito horas diárias e 48 semanais; descanso semanal remunerado; 15 dias de férias remuneradas ao ano; proibição do trabalho de menores de 14 anos; jornada de seis horas diárias para o trabalhador menor de idade; proibição de trabalho noturno para mulheres; direitos especiais às mulheres gestantes; e criação de caixas de pensões, estruturadas por profissões e não por empresas e financiadas por empregados, empregadores e governo.

¹⁹ Mais tarde, por meio do Decreto nº 5.109, de 20/12/1926, as caixas de aposentadorias e pensões foram estendidas a todos os ferroviários e a todos os empregados em empresas públicas e privadas de navegação marítima ou fluvial e de exploração de portos.

Contudo, da mesma maneira que o projeto de código do trabalho foi reduzido a uma lei sobre acidentes de trabalho, esse projeto deu origem apenas a duas leis isoladas: a lei de férias de 1925, que estabeleceu o direito a 15 dias de férias remuneradas a cada 12 meses de trabalho ininterrupto aos empregados e operários de estabelecimentos comerciais, industriais, bancários, de instituições de caridade e beneficência e de empresas jornalísticas; e o código de menores de 1927, que proibiu o trabalho de menores de 12 anos em todo o território nacional, impôs restrições ao trabalho de menores de 14 anos e fixou penalidades aos infratores da lei²⁰.

A lei de férias e o código de menores, assim como a lei de acidentes de trabalho, passaram por várias discussões e reformulações, havendo um intervalo considerável de tempo entre sua decretação, regulamentação e execução, para o que contribuíram as resistências do empresariado e a ausência de vontade política por parte do governo para implementá-las. Ou seja, “O exame mais detalhado do processo de discussão de cada uma das leis sociais nos anos vinte deixa claro que, nem o empresariado, através de suas associações de classe, nem o Estado, através dos órgãos encarregados de sua regulamentação, trabalharam no sentido de uma alteração efetiva das condições de trabalho então vigentes” (Gomes, 1979:165).

O empresariado hostilizou mais esse esforço legislativo, sobretudo a lei de férias e o código de menores. Na sua concepção, além do aumento de custos e da eventual desorganização do trabalho, as férias poderiam afrouxar os laços entre o operário e a fábrica em um momento em que ele nem sequer aderira aos valores da indústria, expondo-se aos riscos do ócio e do vício. As restrições ao trabalho do menor, por sua vez, comprometeriam o andamento técnico da produção, pois o trabalho dos adultos dependeria de funções exercidas por menores, sem contar que a fábrica constituiria o melhor meio de integração ao progresso diante das dificuldades do Estado para educar e socializar os jovens para o trabalho fabril.

Outro sinal de resistência patronal surgiu no debate sobre as caixas de seguros contra doenças. No final dos anos vinte a Comissão de Legislação Social apreciou um projeto de

²⁰ A lei de férias e o código do menor foram promulgados por meio do Decreto-Lei nº 4.982, de 24/12/1925, e do Decreto nº 5.083, de 01/12/1926, respectivamente. A lei de férias foi posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 17.496, de 30/10/1926.

instituição sobre as caixas de assistência e seguro social, encaminhado por Agamenon Magalhães e que logo recebeu um substitutivo. Ele previa a obrigatoriedade da assistência médico-farmacêutica em caso de doença do operário. As caixas deveriam ser administradas por patrões e operários e financiadas por contribuições de ambos e do Estado. Diante dessa iniciativa, os empresários argumentaram que não reuniam condições de arcar com mais um ônus financeiro em um momento de dificuldades econômicas para a indústria e o comércio.

O empresariado urbano buscou por todos os meios reiterar sua autoridade no interior das empresas e sujeitar os trabalhadores à disciplina fabril, preferindo apelar à repressão policial para coibir os conflitos trabalhistas quando eles escapavam de seu controle e rejeitar qualquer iniciativa de regulamentação que incidisse sobre os custos do trabalho ou que fomentasse um padrão de relações de trabalho considerado incompatível com seu modelo de organização da atividade industrial ou com o princípio constitucional da liberdade profissional.

Mas, ao não conseguir barrar a adoção de leis sociais, as lideranças empresariais trataram de limitar ao máximo o alcance das iniciativas da Câmara de Deputados. Sua atitude oscilou, então, da tentativa de interferir nas atividades da Comissão de Legislação Social até a participação oficial no Conselho Nacional do Trabalho. E mesmo que suas lideranças mais expressivas passassem a admitir a possibilidade de leis sociais, eles sempre procuraram desvincular a regulamentação do trabalho das reivindicações operárias e obter contrapartidas à adoção de normas trabalhistas.

Tanto antes como depois de 1930,

“havia limites estritos para uma retórica ‘progressista’ proclamada por alguns industriais, que diziam aceitar ‘algo que soasse como uma legislação social’, melhores condições de trabalho e incrementos dos salários, principalmente daqueles trabalhadores pior remunerados. Este tipo de discurso era sempre mais característico dos líderes das associações industriais, como Roberto Simonsen, especialmente quando, em diálogo com o governo, eles enfrentavam o desafio de apresentar os interesses econômicos de seus colegas como essenciais para o bem comum da ‘nação’” (French, 2001:89).

Para as lideranças empresariais, o Estado não devia onerar indevidamente a iniciativa privada, o que poderia inibir ou até mesmo ameaçar o desenvolvimento da indústria e do comércio. De um lado, eles procuraram vincular a legislação trabalhista à promoção da paz

social e, de outro, reivindicaram acesso a crédito, tarifas protecionistas e menos impostos. Ao mesmo tempo em que pregavam a limitação do papel Estado na área social, buscavam seu apoio para o desenvolvimento, combinando uma retórica liberal com propostas de intervenção nas áreas de seu interesse, além de ensaiarem a adoção de métodos de “organização científica do trabalho”.

Desde a década de 20, as maiores indústrias estrangeiras e nacionais localizadas no estado de São Paulo começaram a fazer algumas melhorias nos locais de trabalho, como a criação de refeitórios e a melhoria nas condições de higiene. A iniciativa mais importante, no entanto, “foi a adoção das técnicas modernas de administração de pessoal que predominavam nos países industriais desenvolvidos, o ‘capitalismo de bem-estar’, como era então chamado nos Estados Unidos” (French, 1991:70). Essas técnicas visavam a incorporação do operário à vida da empresa e envolviam a prestação de serviços médico-hospitalares, odontológicos, farmacêuticos, atividades de lazer, cooperativas e outros benefícios.

Acreditava-se que a organização racional da produção exigia um planejamento científico no qual a promoção do bem-estar devia estar associada à busca de maior produtividade e eficiência no trabalho, considerada solução para vários problemas, como os conflitos trabalhistas, o alto custo da produção e a baixa qualificação profissional. Havia uma clara preocupação em retirar da arena política o debate sobre condições de trabalho e confiná-lo à órbita da empresa. Anos depois, esses princípios presidiram a criação do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), fundado em 1931 por iniciativa de várias figuras ligadas à indústria paulista, como Roberto Simonsen, Aldo Mário Azevedo, Roberto Mange e Armando de Salles Oliveira outros. Mas na década de 20 poucas fábricas chegaram a utilizar esses métodos:

“Com certeza, as inovações fordistas e os serviços oferecidos aos trabalhadores não eram de modo algum universais, mesmo nas fábricas maiores; as condições físicas em muitas fábricas continuavam perigosas e insalubres, apesar da crescente preocupação com a segurança e saneamento, e muitos trabalhadores não tinham acesso nem mesmo às mais elementares formas de higiene e assistência médica. Bem ao estilo fordista, nem mesmo os industriais mais entusiastas de tais inovações defendiam a idéia de que deveriam ser obrigatórias ou sujeitas a algum tipo de inspeção pelo Estado. O resultado previsível era uma colcha de retalhos de

melhorias que pouco contribuíam para resolver os problemas básicos das condições de vida e trabalho” (Weinsten, 2000:44-45).

Seja como for, até meados dos anos vinte foram ensaiadas algumas iniciativas esparsas de regulamentação do trabalho. Mas apenas em 1926 foi rompido o preceito da liberdade profissional, com a promulgação de uma emenda ao artigo 34 da Constituição de 1891 que delegou competência privativa ao Congresso Nacional para legislar sobre o trabalho. E as leis promulgadas durante a I República tiveram pequeno alcance, quer em termos espaciais – como a regulamentação do trabalho da mulher, limitada ao estado de São Paulo –, quer em termos dos segmentos profissionais abrangidos – como as CAPs, garantidas apenas aos ferroviários, marítimos e portuários –, quer em termos dos problemas e situações de risco cobertas. Algumas garantias, como a lei de férias, não chegaram a ser aplicadas por muito tempo.

A maior parte da leis sociais, em especial aquelas destinadas ao setor privado, permaneceu letra morta e os trabalhadores rurais continuaram esquecidos. Elas foram comprometidas pela inexistência de fiscalização pública ou pela própria política governamental, até mesmo no caso do direito à associação, tolhido pela repressão policial, o que enfraqueceu o poder de pressão dos trabalhadores para forçar o cumprimento das poucas garantias legais de que dispunham. Apenas as leis repressivas foram rigorosamente aplicadas e a própria regulamentação do trabalho acabou se impondo muito mais como uma maneira de prevenir conflitos do que pelo desejo de enfrentar amplamente a questão social.

Nas eleições presidenciais de 1925, Washington Luiz, candidato oficial à sucessão de Artur Bernardes, que seria eleito facilmente em um país mergulhado no estado de sítio, reiterou a idéia de que a questão social era um “problema de ordem pública”, fruto da agitação provocada por uma minoria de estrangeiros que difundiam problemas inexistentes entre nós²¹. E mesmo sem conferir a devida importância à questão social em seu governo,

²¹ José Albertino Rodrigues (1978:68-69) menciona as declarações de Washington Luiz (como candidato ao governo de São Paulo, em 1920, e como candidato à presidência da República, em 1925), nas quais ele teria afirmado que a questão operária “interessa mais à ordem pública do que à ordem social”, afirmação que deu margem à crítica difundida pelos aliancistas de que a questão social era um “caso de polícia”. Evaristo de Moraes Filho (1978:210-211) chama a atenção, porém, para outras passagens de seu discurso em que figura a preocupação com a questão social e onde mencionaria, pela primeira vez, a necessidade de criação da Justiça do Trabalho. Mas não se pode esquecer que Washington Luís foi responsável, como secretário de segurança pública do estado de São Paulo, pela repressão a uma greve ocorrida em 1907 que visava a regulamentação da jornada de oito horas de trabalho, e pela repressão às greves de 1917 a 1919, quando era prefeito de São Paulo.

ele reconheceu a necessidade de leis sociais, não como expressão de direitos dos trabalhadores, mas como forma de equacionar um problema de cunho sanitário e moral relacionado à educação e à saúde pública.

Os últimos anos da década de 20 seriam marcados por um cenário de crise ainda mais complexo, caracterizado pelo lento e gradual declínio da economia exportadora; pelo agravamento das dissidências entre as oligarquias regionais, que se refletiu nas disputas em torno da sucessão presidencial; pelas sucessivas revoltas tenentistas; e pelos primeiros sinais de reorganização do movimento operário. Nesse cenário tumultuado, que se agravou com a crise internacional de 1929, houve uma retomada do debate sobre a questão social, que voltou a figurar nas plataformas eleitorais dos candidatos à presidência da República nas eleições de 1930.

Ao mesmo tempo em que Júlio Prestes referia-se brevemente à questão social em sua plataforma eleitoral, prometendo criar um código do trabalho, a Aliança Liberal criticava a atitude de Washington Luiz, que pouco tinha feito em matéria de legislação social e de aplicação das leis. Para os aliancistas a questão social era um reflexo natural do desenvolvimento urbano-industrial do país, cuja abordagem negativa revelava a ignorância de sua real dimensão por parte do governo, que insistia em considerá-la um “caso de polícia”. Eles propunham o exame e a ratificação das convenções internacionais da OIT assinadas pelo Brasil, bem como o aumento da proteção social aos trabalhadores urbanos e rurais.

Ao se lançar candidato à presidência da República, como porta-voz de um projeto modernizador de inspiração positivista, Getúlio Vargas pediu urgência na elaboração de um código do trabalho que garantisse direitos mínimos como a jornada de oito horas de trabalho; o aperfeiçoamento e a ampliação das férias; a extensão dos benefícios das CAPs; a lei do salário mínimo; a criação de escolas profissionalizantes; e a formação de colônias agrícolas. Os aliancistas ressaltavam, ainda, a importância da liberdade sindical e defendiam a criação de um departamento para cuidar de problemas relativos à ordem social. Acenavam, também, com medidas genéricas na área do bem-estar social e pregavam a melhoria das condições de vida da população rural.

O programa da Aliança Liberal, inspirado no ideário reformista dos tenentes e dos republicanos gaúchos, deixava claro desde o primeiro momento a preocupação em rever o

papel do Estado no enfrentamento da questão social, que deveria exercer a tutela sobre capital e trabalho por meio de uma extensa regulamentação e de instituições públicas incumbidas da resolução dos conflitos trabalhistas. A relevância dessa plataforma tornou-se evidente a partir da Revolução de 30, quando então as tendências observadas nas décadas anteriores começaram a frutificar sob novas condições econômicas, políticas e sociais e conduziram a um ordenamento institucional de inspiração autoritária e corporativista, do qual fez parte a montagem de um sistema nacional de relações de trabalho.

2. Um Sistema Nacional de Relações de Trabalho

Vimos que durante a I República já estava em curso o debate sobre a questão social e se esboçaram as primeiras idéias e iniciativas de regulamentação do trabalho no Brasil. Por mais esparsas ou ineficazes que possam ter sido, essas iniciativas explicitaram os temas fundamentais que a partir dos anos trinta passaram a ser alvo de políticas públicas. Elas evidenciaram, também, os vínculos existentes entre os problemas do mundo do trabalho e o desenvolvimento urbano-industrial do país, que se tornaram mais nítidos depois da Revolução de 30.

Em meio a uma intensa agitação política, a crise de 1929 afetou seriamente a economia brasileira, registrando-se uma queda drástica no preço internacional do café e uma crise do comércio e da indústria locais que desde meados da década anterior vinham enfrentando o declínio de suas atividades, o que provocou inúmeras falências ou a queda expressiva nos níveis de produção daquelas empresas que ainda conseguiam se manter em operação. Isso trouxe um aumento do desemprego nas áreas rurais e urbanas. A crise econômica atingiu, portanto, todos os setores e exigiu a revisão da política econômica e medidas urgentes na área social.

Para a superação da crise, a defesa do café continuou a ser considerada fundamental até mesmo pelo empresariado urbano, desde que isso não comprometesse a resolução dos problemas que afetavam seus interesses específicos. E se ainda era preciso sustentar a economia agroexportadora, condição básica para recuperar os demais setores de atividade econômica, o momento político inaugurado pela Revolução de 30 abria a possibilidade de novos estímulos à indústria e ao comércio, que logo passaram a fazer parte das políticas de promoção do desenvolvimento econômico.

Os trabalhadores também enfrentaram tempos difíceis. Além dos efeitos diretos da crise sobre o emprego e os salários, que tornaram mais dramáticas suas condições de vida, eles já conviviam desde os anos vinte com o refluxo de suas lutas e com a destruição ou divisão de suas organizações, havendo uma situação de fragilidade político-organizativa do movimento operário muito antes da repressão que recaiu sobre os trabalhadores no início dos anos trinta. Mas em pouco tempo eles passaram a desfrutar de melhores condições para a sua rearticulação, pelo menos até meados da década, valendo-se das brechas que se abriram em virtude do cenário de instabilidade política.

A partir da Revolução de 30 teve início um período de intensas disputas pelo controle do poder entre as várias facções que integravam a Aliança Liberal, sobretudo entre os tenentes e as oligarquias regionais. O pacto político anterior fora rompido e sua recomposição seria longa e difícil, ao mesmo tempo em que os problemas econômicos se avolumavam sob o impacto da crise internacional e os trabalhadores e as classes médias urbanas procuravam ocupar seu lugar no cenário político. Esse ambiente estimulou o debate sobre o destino do país e criou condições favoráveis à organização do Estado nacional.

Com a ruptura do equilíbrio tradicional entre as oligarquias regionais, abriu-se a oportunidade para um recurso mais amplo a normas de regulação estatal dos setores agroexportadores e das atividades produtivas voltadas para o mercado interno, que também haviam sido afetadas pela crise. Como observou Sônia Draibe, esse processo de reordenamento institucional foi caracterizado por forte centralização política e administrativa, mas não se limitou à centralização dos dispositivos organizacionais e institucionais que vigoravam antes de trinta:

“Fez-se, sem dúvida, sob fortes impulsos de burocratização e racionalização, consubstanciados na modernização de aparelhos controlados nos cumes do Executivo federal. Mas não se reduziu simplesmente à ‘desapropriação’ dos instrumentos locais e regionais de poder estruturados sob o Estado oligárquico. A centralização trouxe consigo elementos novos, que alteraram a qualidade e a natureza do conjunto de instrumentos políticos ou de regulação e controle anteriormente vigentes. Velhos órgãos ganharam assim nova envergadura, estruturaram-se gradativamente as carreiras, assim como os procedimentos sujeitaram-se crescentemente à lógica racional-legal. Ao mesmo tempo erigiu-se um novo aparelho de regulação e intervenção econômica; estruturou-se no Estado uma área social na qual passaram a ser gestadas políticas públicas de caráter nacional; finalmente, os organismos coercitivos e repressivos estatais adquiriram substância qualitativamente nova” (Draibe, 1985:62).

Nesse contexto, a regulamentação do trabalho passou a ser considerada indispensável tanto à estabilidade política quanto ao desenvolvimento urbano-industrial do país. A questão social não deveria mais ser vista como um “caso de polícia” e a legislação relativa a ela não deveria também se pautar por uma concepção sanitária e moral, ou ser concebida como uma mera contraposição aos interesses da indústria, do comércio e das oligarquias agrárias, em favor dos trabalhadores e das classes médias urbanas. A partir de então, as leis do trabalho ganharam nova dimensão política e maior relevância econômica e

social. Não se tratava mais de proteger apenas o trabalhador, mas de forjar uma sociedade fundada na harmonização de interesses entre capital e trabalho.

Houve, ainda, um deslocamento do palco privilegiado do debate público, com o Poder Executivo passando a ocupar o lugar até então reservado ao Poder Legislativo – situação que se alterou apenas por um breve período ao longo de toda a década de 30. E se é certo que a Revolução de 30 não foi o ponto de partida do debate e das iniciativas de regulamentação do trabalho, não há dúvida de que a partir dela o tratamento dispensado pelo Estado à questão social sofreu uma alteração substantiva e desdobrou-se em inúmeras iniciativas que resultaram, em meados dos anos quarenta, em um sistema nacional de relações de trabalho.

A montagem desse sistema de relações de trabalho não cumpriu uma trajetória linear. Durante o Governo Provisório o Poder Executivo desfrutou de grande margem de manobra e proliferaram as iniciativas de legislação sindical, previdenciária e do trabalho. No Governo Constitucional ocorreu uma tentativa de restabelecer o pluralismo sindical e de barrar a “fúria legisferante” do governo revolucionário, mas ainda houve novas iniciativas de regulamentação do trabalho e de preservação do esforço legislativo anterior. Finalmente, sob o Estado Novo consolidou-se um ordenamento institucional de inspiração autoritária e corporativista que não se limitava ao âmbito das relações de trabalho.

Durante todo esse período houve muito mais do que uma nova abordagem da questão social ou uma profusão de leis sindicais, trabalhistas e previdenciárias. Houve, na verdade, uma redefinição do papel do Estado no desenvolvimento nacional. Ele voltou sua atenção para a diversificação da economia e para a modernização do país, por meio de um crescente estímulo à industrialização e à urbanização, sem descuidar dos interesses das oligarquias regionais, particularmente dos setores agroexportadores.

Nesse momento, em que se tornaram acirradas as disputas entre as classes dominantes para canalizar a ação do Estado em seu proveito, as classes médias urbanas ganharam maior presença na vida pública e os trabalhadores retomaram sua organização política e sindical. Com base no ordenamento institucional que então começou a ser promovido, abriram-se novos canais de representação de interesses e ao mesmo tempo restringiu-se o grau de autonomia dos atores sociais. Com a expansão do aparelho estatal abriram-se, também, novas possibilidades de incorporação das classes médias urbanas.

Os homens que chegaram ao poder em 1930 dedicaram-se a promover a colaboração de classes e a paz social, procurando subordinar os interesses do capital e do trabalho a um projeto de organização nacional. Tratava-se de levar a cabo um ideário reformista que, como vimos antes, já vinha se esboçando desde o início do regime republicano, tinha fundamentado a política intervencionista dos republicanos gaúchos e se difundiu a partir dos anos dez por meio das obras e iniciativas de vários intelectuais e políticos conservadores, além de ter exercido grande influência sobre o movimento tenentista¹.

Inspirados em idéias positivistas, organicistas e corporativistas, de inspiração secular ou religiosa, figuras do porte de Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Alceu Amoroso Lima e Francisco Campos, entre outros, empenharam-se na crítica às instituições republicanas e formularam, cada um à sua maneira, propostas de reorganização política e social do país de cunho declaradamente autoritário, fundadas na defesa de um Estado forte e centralizado e na elevação da questão social à condição de problema fundamental de Estado que exigia uma política social².

Suas formulações refletiam o clima político internacional, marcado pela crise do liberalismo e pela ascensão de experiências autoritárias em vários países europeus. Refletiam, também, a grande ascendência da doutrina social da Igreja Católica, que não se limitava aos círculos intelectuais conservadores, se fazendo sentir também nos meios empresariais e entre os próprios trabalhadores. Contudo, a mentalidade nacionalista, antiliberal e autoritária que predominou no Brasil a partir da década de 30 caracterizava-se por sua “relativa originalidade, congruência e refinamento” (Vianna, 1978:181), baseando-se em fontes nacionais.

Diante da ofensiva desencadeada pelos revolucionários de trinta, com base nesse ideário reformista, as lideranças sociais mais expressivas procuraram resistir, se adaptar ou interferir positivamente na definição das novas regras políticas e institucionais que pretendiam abarcar o universo das relações de trabalho, relutando em se sujeitar por completo à tutela estatal. E por maior que fosse a liberdade de ação de que desfrutavam Getúlio Vargas e seus aliados, propiciada pelo cenário de crise e de instabilidade política, o

¹ Ver, nesse sentido, Alfredo Bosi (1992:273-307) e Ronaldo Herrlein Jr. (2000:57-82)

² Uma síntese das idéias desses autores pode ser encontrada em Angela de Castro Gomes (1979 e 1988), Angela Carneiro Araújo (1994) e Adalberto Paranhos (1999).

contorno as de representação coletiva e negociação e de proteção ao trabalho foi sendo delineado a partir do jogo de pressões entre homens de governo, empresários e trabalhadores e da capacidade de cada um deles de fazer valer seus interesses.

Primeiras Iniciativas do Governo Provisório

No período que se seguiu à Revolução de 30 o colapso da economia agroexportadora aprofundou a crise das atividades urbano-industriais, trazendo mais desemprego ou a redução da jornada de trabalho e dos salários. Essa situação tornou freqüentes os protestos contra atrasos no pagamento e na redução de salários e jornada de trabalho. Sujeitos a precárias condições de trabalho e de moradia e à redução drástica de suas remunerações, quando não à situação extrema de desemprego, os trabalhadores saudaram o Governo Provisório com uma onda de greves que soava como uma cobrança às promessas feitas pela Aliança Liberal.

Por mais débil que fosse sua presença organizada e ainda que continuassem a sofrer com a repressão policial às suas manifestações coletivas, os trabalhadores não deixaram de responder às circunstâncias advindas da formação do Governo Provisório que acenava com algumas medidas de proteção social. Antes que o novo governo começasse a legislar sobre esse assunto, os trabalhadores recorreram às greves para reivindicar melhores salários e condições de trabalho, e antes que fosse promulgada uma nova lei de sindicalização, começaram também a reorganizar suas entidades de classe.

Não há registros precisos sobre as greves ocorridas em 1930. Sabe-se, porém, que naquele ano houve várias paralisações em São Paulo, em indústrias têxteis, oficinas metalúrgicas, fábricas de calçados e nas oficinas da São Paulo Railway. Apesar de visarem basicamente a recomposição dos salários, essas paralisações trouxeram à tona, mais uma vez, as péssimas condições de trabalho que vigoravam nas empresas e favoreceram uma rápida reorganização do movimento operário, cujo principal impulso foi dado pelo Comitê Provisório de Reorganização Sindical e que resultou na rearticulação de antigas associações operárias e no surgimento de novas entidades sindicais.

Contudo, no mesmo compasso em que os trabalhadores retomaram as paralisações e a organização de suas entidades de classe, o novo governo começou a decretar uma série de leis trabalhistas, sindicais e previdenciárias que, na sua maioria, diziam respeito a

reivindicações históricas do movimento operário e que representavam um ponto de apoio legal às reivindicações em pauta naquele momento, além de possibilitarem um novo espaço de representação coletiva por meio do qual as demandas de empregados e empregadores passariam a ser canalizadas para a órbita do Estado.

Sua primeira iniciativa foi a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), por meio do Decreto nº 9.433, de 26 de novembro de 1930³. O “Ministério da Revolução”, como o chamou Lindolfo Collor, primeiro ministro do Trabalho, revelava a intenção do governo de enquadrar juridicamente a questão social, que passava agora a ter lugar em um novo ramo do direito, situado entre o direito público e o direito privado, e que passaria a ser designado como direito coletivo, sindical, social ou do trabalho. Esse ministério destinava-se, nas palavras de Getúlio Vargas, a “superintender a questão social, o amparo e a defesa do operariado urbano e rural” (apud Rodrigues, 1979:69).

Alfredo Bosi relata que “Quando Getúlio Vargas pediu a Lindolfo Collor que constituísse uma comissão de consultores do novo ministério, o líder castilhistas gaúcho não hesitou em convocar militantes socialistas, industriais avançados e cultores do nacionalismo centralizador. Evaristo de Moraes sentou-se então ao lado de Jorge Street e de Oliveira Vianna, e todos, sob a batuta de uma ideologia estatizante, que se dizia ‘acima das classes’, elaboraram o nosso Direito Social, ao mesmo tempo progressista e conservador; em uma palavra: positivista” (1992:305)⁴.

Mas não se tratava de uma pasta voltada apenas às questões trabalhistas. Ela pretendia congrega os interesses dos trabalhadores, da indústria e do comércio, o que em várias oportunidades justificou a entrega do comando ministerial a um representante do empresariado. Mais uma vez, as palavras de Vargas são esclarecedoras do papel atribuído ao

³ Entre os vários órgãos públicos absorvidos pelo novo ministério, destacavam-se o Conselho Nacional do Trabalho, o Conselho Superior de Indústria, a Diretoria Geral da Indústria e Comércio e o Serviço de Povoamento, até então pertencentes à Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio.

⁴ A breve passagem de Lindolfo Collor pelo Ministério do Trabalho foi fundamental para a formação da equipe responsável pela regulamentação do trabalho a partir da década de 30. Segundo Angela de Castro Gomes (1988:178), “Além da figura de Oliveira Vianna, consultor jurídico do ministério, esta equipe era formada por elementos das mais diversas origens político-ideológicas. Eram eles, além de Jacy Magalhães [irmão do tenente Juracy Magalhães], Joaquim Pimenta (socialista convicto), Agripino Nazareth (que vinha das lutas anarco-sindicalistas e socialistas), Clodoveu de Oliveira (que se dizia adepto do sinarquismo, uma mistura de anarquismo com democracia inventada no México), Waldir Niemeyer (que era honestamente nazista, do governo forte), João Carlos Vital (o racionalizador) e o dr. Mário de Andrade Ramos (do Conselho Nacional do Trabalho, que como empresário resistiu ao reacionarismo inicial do Centro Industrial do Brasil)”.

novo ministério, que deveria manter um "estreito contato com as indústrias e comércio, sem falar nos representantes das classes operárias, procurando assisti-los em todos os seus interesses". Seu objetivo era "substituir a luta de classes, negativista e estéril, pelo conceito orgânico e justo da colaboração entre as classes, com severa atenção às condições econômicas do país e aos reclamos de justiça social" (apud Bernardo, 1982:84).

Com a criação do Ministério do Trabalho, os empresários passaram a ter acesso a um órgão público encarregado de regulamentar as condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho, mas também de atender seus interesses em áreas como política tarifária, importação de bens de capital e incentivos públicos, que seriam tratados no âmbito do Departamento Nacional da Indústria (DNI) e do Departamento Nacional Comércio (DNC). Os interesses específicos dos trabalhadores passariam a ser tratados pelo Departamento Nacional do Trabalho (DNT), transformado em órgão central responsável pelo controle, aplicação e proposição de novas leis sobre previdência social e condições gerais de trabalho⁵.

Pouco depois, por meio do Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930, o governo limitou por um ano a imigração estrangeira de 3ª classe e estabeleceu a obrigatoriedade de contratação de, no mínimo, dois terços de brasileiros natos por todas as empresas ou estabelecimentos comerciais⁶. A chamada lei dos dois terços pretendia fomentar a incorporação do trabalhador nacional ao mercado de trabalho e restringir a contratação de estrangeiros, que até os anos vinte ocupavam a maioria dos empregos nas atividades industriais e tinham papel de destaque nas associações operárias.

Ao contrário do que ocorreu a partir da segunda metade do século XIX, quando o trabalhador estrangeiro foi valorizado em detrimento da mão-de-obra nacional, havendo até mesmo um certo estímulo ao "branqueamento da raça", começou a haver não só um esforço de incorporação do trabalhador nacional como um esforço ideológico de valorização desse trabalhador, que passou a ser visto como elemento de formador de uma verdadeira "raça

⁵ O DNI, o DNC e o DNT, bem como o Departamento Nacional de Estatística (DNE) e o Departamento Nacional de Povoamento (DNP), foram criados ou reorganizados por meio do Decreto nº 19.667, de 02/02/1931, que definiu a estrutura interna do Ministério do Trabalho.

⁶ A lei dos dois terços foi regulamentada pelo Decreto nº 20.291, de 12/08/1931, segundo o qual "todos os indivíduos, empresas, associações, sindicatos, companhias e firmas comerciais ou industriais que explorem qualquer ramo de comércio ou indústria ocupem, entre os seus empregados, de todas as categorias, dois terços pelo menos, de brasileiros natos".

brasileira”. No plano dos constrangimentos legais, a lei dos dois terços de 1930 trataria de inibir a presença de estrangeiros no mercado de trabalho, com claras implicações para a atividade sindical.

Antonio Bernardo notou que “Ao assegurar-se o direito do trabalho à mão-de-obra nacional e ao disciplinar-se a entrada e o emprego de trabalhador estrangeiro (...), criavam-se os canais necessários à integração das populações que, a partir de 1930, se deslocavam com maior intensidade da zona rural para a urbana, evitando-se com isso a emergência de tensões que poderiam vir a ser provocadas pelo desemprego em grande escala. Ao mesmo tempo, “criavam-se as barreiras no sentido de evitar que o operariado, estimulado pelos imigrantes estrangeiros, viesse a reivindicar melhores condições de trabalho e maiores salários” (1982:85), o que contribuiria para aviltar o preço da força de trabalho⁷.

Apesar de manifestar disposição em cooperar com o governo, a maioria do empresariado adotou uma atitude crítica desde o momento em que o novo ministro revelou a intenção de promulgar um código do trabalho, ainda em 1931, e principalmente depois que começaram a ser promulgadas várias leis trabalhistas sem consulta prévia às suas entidades de classe. Os setores mais dinâmicos do movimento operário, por sua vez, reagiram com desconfiança às primeiras iniciativas de regulamentação do trabalho, mas logo passariam a recorrer à intermediação pública dos conflitos trabalhistas para contornar a resistência patronal em reconhecer e negociar com suas associações.

A política trabalhista do Governo Provisório tornou-se mais clara, porém, quando foi promulgada a nova lei de sindicalização, por meio do Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931. Elaborada por Antonio Evaristo de Moraes, renomado jurista ligado às causas trabalhistas, e Joaquim Pimenta, professor de direito e militante socialista, essa lei pretendia fomentar a intermediação de interesses por meio de sindicatos de empregados e empregadores, sujeitos ao reconhecimento oficial, inaugurando-se aí a adoção de mecanismos de controle ministerial sobre a vida interna dos sindicatos.

A nova lei de sindicalização impunha as seguintes condições para o reconhecimento oficial dos sindicatos: reunião de pelo menos 30 associados de ambos os sexos, maiores de

⁷ Entre 1931 e 1935 a média anual de entrada de imigrantes foi de 18.065, ao passo que na última década do século XIX chegou a mais de 110 mil. Ao mesmo tempo, o saldo da migração interna para São Paulo passou de 18.924 entre 1900 e 1920 para 432.862 entre 1920 e 1940 (Carvalho, 2001:119).

18 anos; maioria de dois terços de brasileiros natos ou naturalizados; reserva da maioria dos cargos de administração e de representação a brasileiros natos ou naturalizados, com 10 anos no mínimo de residência no país, e limitação da participação de estrangeiros a no máximo um terço; mandato anual sem direito à reeleição; gratuidade dos serviços de administração, sem direito ao acúmulo de cargos; e abstenção de qualquer propaganda de “ideologia sectária”, de caráter social, político ou religioso, bem como de candidaturas a cargos eletivos, estranhos à natureza e finalidade das associações.

Além disso, os empregados e funcionários públicos não desfrutavam do direito de sindicalização; as organizações de classe só podiam se filiar a entidades internacionais mediante prévia autorização ministerial; os estatutos sindicais deviam obedecer a normas predefinidas e ser submetidos à aprovação ministerial; os sindicatos, federações e confederações deviam relatar anualmente suas atividades aos órgãos ministeriais; e ao Ministério do Trabalho cabia conceder ou não o reconhecimento oficial, fiscalizar as assembléias gerais e a situação financeira dos sindicatos, lavrar multas pelo descumprimento da lei, fechar o sindicato, federação ou confederação por até seis meses ou promover a sua dissolução definitiva, podendo destinar o seu patrimônio a entidades de assistência social.

Ao consagrar a unicidade sindical e ao definir o sindicato como órgão de colaboração com o poder público, esse decreto representou a primeira iniciativa legal no sentido de submeter explicitamente os sindicatos à tutela estatal e de conferir a eles o caráter de instituições de direito público⁸. Não se tratava apenas do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle sindical, mas de uma alteração profunda nos fundamentos da representação de “todas as classes patronais e operárias”, conforme o texto da lei, e que visava também a cooptação e a incorporação dos setores mais sensíveis aos apelos de colaboração de classes e de paz social, recorrendo-se para isso a certas prerrogativas e garantias legais.

Além do direito à constituição de sindicatos – independentes entre si e organizados em todo o território nacional com base em profissões idênticas, similares ou conexas e tendo em vista a representação de interesses de ordem econômica, jurídica, higiênica e cultural –, a nova lei admitia a criação de federações regionais a partir da reunião de pelo menos três

⁸ Segundo o Art. 9º do Decreto 19.770/1031, cindida uma classe e associada em dois ou mais sindicatos, seria reconhecido o que reunisse dois terços da mesma classe ou que reunisse maior número de associados.

sindicatos. Previa, ainda, a possibilidade de que pelo menos cinco federações regionais pudessem criar uma confederação, designando como Confederação Brasileira do Trabalho aquela que viesse a ser constituída por federações operárias e como Confederação Nacional da Indústria a de federações patronais.

Apesar de haver brechas que possibilitavam aos patrões coibir a atividade sindical, a lei vedava formalmente a dispensa, suspensão e rebaixamento de categoria, de salário ou de ordenado por motivo de associação a sindicato. Ela vedava, também, a transferência de trabalhadores de lugares ou de ofícios, sem prévia autorização ministerial, quando prejudicassem o desempenho em cargos de administração ou de representação nos sindicatos, federações e confederações, nas caixas de aposentadorias e pensões, no Ministério do Trabalho e em qualquer um de seus órgãos internos ou instituições subordinadas.

Dentre as prerrogativas dos sindicatos oficiais destacavam-se o direito de fundar e administrar caixas beneficentes, agências de colocação, cooperativas, serviços hospitalares, escolas e outras instituições de assistência, bem como atuar como órgãos consultivos e técnicos no estudo e solução, pelo governo federal, dos problemas que, econômica e socialmente, se relacionassem com seus interesses de classe. Deviam, ainda, integrar conselhos mistos e permanentes de conciliação e julgamento; firmar ou sancionar convenções ou contratos de trabalho dos seus associados; e celebrar, entre si, acordos e convenções para a defesa e garantia de interesses recíprocos, sujeitos à ratificação ministerial.

Além disso, podiam pleitear: a) medidas de proteção, auxílios e subvenções, para os seus institutos de assistência e de educação; b) a criação, pelo governo federal, ou por colaboração deste e dos governos estaduais, de serviços de assistência social que não pudessem ser instituídos ou mantidos pelos sindicatos; c) a regulação de horas de trabalho, em geral, e para menores, para mulheres e nas indústrias insalubres; d) a melhoria de salários e sua uniformização para ambos os sexos, fixação de salários mínimos para trabalhadores urbanos e rurais; e) a regulamentação das condições de higiene em fábricas, oficinas, casas de comércio, usinas e campos; e f) medidas preventivas ou repressivas contra infrações de leis, decretos e regulamentos que previssem garantias ou direitos às organizações sindicais.

Com a promulgação dessa lei, pretendia-se claramente concorrer com as lideranças tradicionais do movimento operário e interferir na organização sindical de trabalhadores, conferindo ao sindicato um papel predominantemente assistencial. Pretendia-se, ainda, definir as bases comuns para a representação coletiva de empregados e empregadores, reservando-se porém um tratamento diferenciado a cada um deles. Ao mesmo tempo em que as associações empresariais continuariam a desfrutar de considerável liberdade, as associações de trabalhadores seriam alvo de crescente controle e repressão por parte do Estado.

Ainda que a sindicalização oficial continuasse a ser facultativa e que fosse possível a existência de associações livres, ela seria cada vez mais estimulada pelo governo. No caso dos trabalhadores, sobretudo pelas condições de acesso a essas prerrogativas legais e a certos direitos trabalhistas que passariam a ser reservados apenas aos membros de sindicatos oficiais. No caso dos empresários, pelo progressivo estímulo que representaria a criação de conselhos para o encaminhamento de suas demandas junto à burocracia estatal encarregada tanto da regulação pública do trabalho como da promoção da indústria e do comércio.

Evaristo de Moraes Filho argumenta que os autores da nova lei de sindicalização, “veteranos da questão social”, procuraram “fazer uma lei prática, eficaz, de imediato cumprimento, sem objetivos políticos longínquos” (1978:220), inspirada na tradição francesa. Havia, ainda, alguns aspectos que atenuavam o controle estatal, como o fato de a lei não controlar inteiramente a vida interna dos sindicatos, além de deixar o caminho aberto para a criação de confederações gerais. Mas, na prática, o governo procuraria transformar o sindicato em mera concessão do poder público.

Os setores do movimento operário mais politizados – sobretudo aqueles concentrados em São Paulo, onde era maior a influência de anarquistas, comunistas e socialistas – rejeitaram, em princípio, a tentativa de tutela estatal sobre os sindicatos. Também os grupos operários católicos resistiram a essa iniciativa governamental, que coibia o pluralismo sindical e impedia a existência legal de sindicatos confessionais. Apenas os sindicalistas “amarelos”, com mais expressão no Distrito Federal, apoiaram desde o início a

sindicalização oficial, que rapidamente obteve importantes adesões em setores controlados por eles ou em que não havia experiência anterior de organização sindical⁹.

Do lado dos empregadores, também não houve uma posição unânime diante da nova lei de sindicalização. Os representantes da indústria reagiram com desconfiança, mas se revelaram, de modo geral, mais permeáveis à ingerência do poder público em suas entidades de classe, aos passo que os representantes do comércio e da agricultura resistiram por mais tempo à tutela estatal. Em que pesem as diferenças setoriais e o tom mais ou menos inflamado das críticas à iniciativa do governo, a preocupação básica do empresariado urbano era a sobrevivência de suas associações livres e a definição de regras específicas para sua sindicalização oficial, além de se oporem à presença de representantes de empregados nos locais de trabalho, à negociação coletiva com ou sem participação sindical e à possibilidade de interferirem na fiscalização das condições de trabalho e na aplicação das leis trabalhistas.

As lideranças empresariais alegavam que a nova lei de sindicalização era incompatível com suas formas tradicionais de associação e que as entidades patronais deveriam estar sujeitas a uma regulamentação específica. Entre suas reivindicações figuravam o estabelecimento de um número menor de associados para a criação de sindicatos, a redução da exigência de dois terços de associados brasileiros, a permissão para que os sindicatos de empregadores filiassem empresas e não apenas pessoas físicas, e a abolição das cláusulas que conferiam ao Estado o poder de dispor do patrimônio das entidades sindicais. Enquanto a maioria dessas reivindicações não foi contemplada de alguma maneira, poucas as entidades patronais buscaram o reconhecimento oficial.

E se a regulamentação do trabalho acabou servindo aos interesses do empresariado urbano, que apoiava a idéia genérica da harmonização de interesses entre capital e trabalho, ele encarou as novas leis sindicais e trabalhistas como um estímulo à luta de classes e à elevação dos custos do trabalho. Para o empresariado, a tutela estatal só era admissível para coibir as associações dos trabalhadores e desde que não se atribuisse a elas qualquer poder

⁹ Dos 46 sindicatos profissionais do Distrito Federal, reconhecidos entre 1931 e 1932, cerca de 40% surgiram em categorias sem qualquer experiência organizativa ou tradição de luta, tais como bancários, professores, trabalhadores em petróleo e em indústrias alimentícias (Araújo, 1994:199-200). Em 1931, dos 41 sindicatos reconhecidos por lei, 23 eram do Distrito Federal, 10 do Paraná, 4 do Rio de Janeiro, 2 de São Paulo, 1 de Sergipe e 1 do Pará. No ano seguinte, surgiram 114 sindicatos oficiais, distribuídos pelo Distrito Federal, (23), Rio de Janeiro (24), Santa Catarina (19), Pará (10), Espírito Santo (10), Pernambuco (8) e outros estados (30), tendo sido reconhecidos apenas 6 sindicatos em São Paulo, 6 no Rio Grande do Sul e 1 em Minas Gerais (Araújo, 1994:235).

para interferir nas condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho. Eles rejeitavam, portanto, a participação dos sindicatos profissionais nas convenções coletivas, considerada fundamental pelos técnicos do Ministério do Trabalho.

Como notou John French,

“De fato, tanto antes como depois de 1930, os empregadores industriais resistiram renitentemente a quase toda espécie de iniciativa previdenciária, trabalhista e regulatória do Estado. Quanto eles não puderam encarar tal legislação, solaparam seu cumprimento ou simplesmente não fizeram caso dela na prática. E, de todas as formas de intervenção estatal nas relações industriais, era o apoio governamental a *qualquer tipo de sindicalismo efetivo* que resultava ser menos aceitável para os empregadores. Enquanto a resistência dos empregadores à maior parte das medidas se devia a simples preocupações financeiras, a sua oposição a um sindicalismo atuante era nessa época uma questão de princípio” (French, 2001:89).

O Governo Provisório não se mostrou, porém, alheio às pressões, chegando a criar comissões especiais incumbidas de apreciar e apresentar sugestões de mudanças aos seus projetos de lei. Mas, embora se saiba que esses projetos chegaram a ser enviados a sindicatos de empregados e empregadores antes de sua promulgação, só há registros da participação patronal na elaboração das leis e a maioria dos representantes formais dos empregados nessas comissões estava muito mais ligada aos técnicos do DNT do que ao movimento sindical.

Poucos meses depois da promulgação da lei de sindicalização, ocorreram novas greves. Apesar de ter havido menor número de paralisações em 1931, em julho desse ano houve em São Paulo uma importante greve de têxteis que chegou a envolver cerca de 40 mil trabalhadores e que durou 15 dias. Os grevistas reivindicavam redução da jornada de trabalho para oito horas diárias, reescalonamento de turnos de trabalho, redução do ritmo de trabalho, adicional de 50% para horas extras, piso salarial, regulamentação da jornada e do salário do menor, proibição do trabalho noturno para o menor e a mulher, indenização para os desempregados e reconhecimento das comissões de fábricas. Além disso, queriam o fim da caderneta de trabalho emitida pelo Departamento Estadual do Trabalho¹⁰.

¹⁰ A caderneta do trabalho, prevista pela lei de férias de 1926, visava assegurar o acesso ao direito de férias. Ela foi boicotada pelo empresariado, que tentou burlar o cumprimento da lei, e também era vista pelos trabalhadores como um instrumento de controle, pois o DNT delegava sua emissão a órgãos como o Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo, controlado pelo empresariado paulista.

Diante da recusa do patronato em admitir até mesmo a existência do conflito, o Ministério do Trabalho passou a intermediá-lo, reconhecendo as entidades autônomas dos trabalhadores e a legitimidade de suas reivindicações, mas não dispensou o recurso à repressão para encerrar a greve. Além da readmissão dos grevistas, “O saldo positivo desta greve parece ter sido o fato de o ministro do Trabalho ter se apressado em enviar ao Executivo, ainda no segundo semestre de 1931, os anteprojeto de lei que regulamentavam as Convenções Coletivas, as Juntas de Conciliação, a jornada de trabalho, as condições do trabalho da mulher e do menor e a Carteira Profissional” (Araújo, 1994:166).

Mas essas paralisações revelaram, também, as dificuldades dos trabalhadores para se firmarem como interlocutores do patronato e para obter conquistas sem respaldo institucional, tornando evidente “a necessidade das lideranças sindicais de apelar para a intervenção do governo revolucionário para que alguma forma de diálogo fosse estabelecida com o empresariado e a expectativa, depositada neste apelo, de que esta intervenção viesse beneficiá-los” (Araújo, 1994:167). Recém-criado, o próprio Ministério do Trabalho procuraria se apresentar como mediador natural dos conflitos trabalhistas, ao mesmo tempo em que prosseguiram as iniciativas de regulamentação do trabalho.

Ainda em 1931 foram promulgados três novos decretos: o Decreto nº 19.808, de 28 de março de 1931, que estabeleceu nova modalidade para a concessão de férias a operários e empregados¹¹; o Decreto nº 20.459, de 30 de setembro de 1931, que previu o pagamento de inativos pelas CAPs; e o Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931, que, além de consolidar a legislação referente às CAPs, estendeu a garantia de estabilidade no emprego, pensão e aposentadoria aos servidores públicos dos serviços de transportes urbanos, luz, força, telégrafo, telefone, portos, águas e esgotos.

Em 1932, em meio à luta pela reconstitucionalização e à persistência da crise econômica, houve um aumento do número de greves em São Paulo, com paralisações de ferroviários, têxteis, bancários, sapateiros, vidreiros e padeiros, registrando-se a mais

¹¹O Decreto 19.808/1931 suspendeu a execução da Lei nº 4.982/1925, regulamentada pelo Decreto nº 17.496/1926, que assegurava o direito de 15 dias de férias anuais a trabalhadores da indústria, comércio, bancos, escritórios, empresas e instituições. Como essa lei vinha sendo descumprida e era alvo de controvérsias jurídicas, decidiu-se conceder esse direito a partir de 1º de junho de 1930, por apenas 12 meses, até que fosse constituída uma comissão encarregada de elaborar um anteprojeto de reforma da lei. No ano seguinte, por meio do Decreto nº 21.176, de 21/03/1932, esse prazo foi prorrogado por seis meses diante do argumento dos empresários de que não reuniam condições para cumprir a lei no prazo anterior.

importante mobilização de trabalhadores desde 1919. Novamente, diante das resistências do patronato em negociar com os grevistas e em reconhecer suas entidades, o Ministério do Trabalho interveio nos conflitos. Mas a repressão foi mais intensa do que nos anos anteriores, com base na lei de sindicalização, sem que houvesse nenhuma conquista para os trabalhadores.

O Ministério Salgado Filho

Nesse mesmo ano, já com Salgado Filho alçado à condição de ministro do Trabalho¹², foram instituídas e/ou regulamentadas a carteira profissional; o trabalho no comércio e na indústria, prevendo-se jornadas de oito horas diárias e 48 horas semanais, descanso semanal obrigatório e condições para o trabalho noturno¹³; as Comissões Mistas de Conciliação e as Juntas de Conciliação de Julgamento; a convenção coletiva; as inspetorias regionais do trabalho¹⁴; o trabalho da mulher na indústria e no comércio¹⁵; o trabalho do menor na indústria; uma carteira de empréstimos para os associados das caixas de aposentadorias e pensões¹⁶; e o direito de aposentadoria e pensão dos mineiros¹⁷.

No ano seguinte, por meio do Decreto nº 22.564, de 21 de março de 1933, foi criada a 4ª seção do DNT, que passou a se ocupar de assuntos relativos à sindicalização oficial¹⁸ e

¹² Joaquim Pedro Salgado Filho, até então encarregado da 4ª Delegacia Auxiliar, responsável pela investigação e repressão de delitos contra a ordem política e social, tomou posse em abril de 1932 e foi ministro até julho de 1934, beneficiando-se das ações desenvolvidas por Lindolfo Collor, que elaborou a maioria dos projetos encaminhados pelo novo ministro. Coube a ele, no entanto, o mérito de ter promulgado a maioria das leis do período sobre contratação, uso e remuneração do trabalho. Além disso, empenhou-se em difundir a idéia da colaboração de classes, concebendo a legislação social como resultado de uma intervenção estatal no mercado de trabalho que teria precedido qualquer luta social (Paranhos, 1999:83-94).

¹³ No caso dos comerciários, o Decreto nº 21.186, de 22/03/1932, tornava possível estender a jornada diária para nove horas e a jornada semanal para 54 horas, desde que houvesse acordo entre as partes e mediante pagamento adicional. No caso da indústria, o Decreto nº 21.364, de 04/05/1932, estabelecia regras semelhantes e a jornada podia ser elevada até 10 horas diárias ou 60 horas semanais. Em ambos setores, era possível suspender excepcionalmente o descanso semanal e elevar a jornada até 12 horas diárias em seções responsáveis por serviços considerados indispensáveis ao funcionamento da empresa.

¹⁴ Conforme o Decreto 21.690, de 01/08/1932.

¹⁵ O Decreto nº 21.417-A, de 17/05/1932, previa salário igual para trabalho igual, sem distinção de sexo, vedava em alguns casos o trabalho noturno ou em serviços perigosos ou insalubres, e previa um auxílio durante quatro semanas antes e quatro depois do parto, correspondente à metade do salário, além do direito de retornar ao posto de trabalho.

¹⁶ Decreto nº 22.042, de 03/11/1932; e Decreto nº 21.763, de 24/08/1932.

¹⁷ Instituído por meio do Decreto nº 22.096 de 26/11/1932, esse direito foi posteriormente estendido aos comerciários (Decreto 24.273, de 22/05/1934), estivadores (Decreto nº 24.275, de 22/05/1934) e bancários (Decreto nº 24.615, de 09/07/1934).

¹⁸ O papel de fiscalização conferido ao DNT foi logo suprimido pelo Decreto nº 22.652, de 20/04/1933.

de assuntos relativos à fiscalização das leis de assistência e de proteção ao trabalho; e, por meio do Decreto nº 23.103, de 19 de agosto de 1933, foi regulamentado o direito de férias anuais de 15 dias para os empregados em estabelecimentos comerciais, bancários e instituições de assistência privada.

Entre as iniciativas de Salgado Filho destacavam-se aquelas com o propósito de estimular a sindicalização oficial, a fiscalização das leis trabalhistas e a negociação coletiva. As mais relevantes nesse sentido foram as medidas que instituíram a carteira profissional, as primeiras instâncias de conciliação de conflitos trabalhistas e as bases legais para o exercício da negociação coletiva – todas elas fundamentais na configuração de um sistema nacional de relações de trabalho.

A carteira profissional veio normatizar o ingresso no mercado de trabalho e o acesso a certos direitos trabalhistas, como as férias remuneradas, o encaminhamento de reclamações trabalhistas e a sindicalização oficial, que logo passaram a ser destinados apenas àqueles que tinham “carteira assinada”. E ainda que tenha se tornado um verdadeiro documento de identidade e de garantia de direitos sociais, os trabalhadores organizados lutaram contra esse tipo de vinculação e procuraram criar sua própria carteira de trabalho. O patronato, por sua vez, pressionou para que pudesse registrar as “faltas graves” do empregado, enfrentando resistências dos próprios técnicos do Ministério do Trabalho¹⁹.

A partir dos anos quarenta, a carteira profissional passou a trazer impresso um texto assinado por Alexandre Marcondes Filho, que nessa época era ministro do Trabalho. Esse texto traduzia bem seu espírito e dava uma clara noção de seu papel como documento de identidade civil, meio de acesso a direitos sindicais e trabalhistas e instrumento de controle da vida profissional e da trajetória de cada trabalhador:

“Por menos que pareça e por mais trabalho que dê ao interessado, a carteira profissional é um documento indispensável à proteção do trabalhador. Elemento de qualificação civil e de habilitação profissional, a carteira representa também título obrigatório para a colocação, para a inscrição sindical e, ainda, um instrumento prático do contrato individual de trabalho. A carteira, pelos lançamentos que recebe, configura a história de uma vida. Quem a examinar, logo verá se o

¹⁹ O Decreto nº 21.175, de 21/03/1932, que instituiu a carteira profissional, proibia expressamente a anotação do motivo de dispensa do empregado, facultando apenas a anotação de “atos meritórios” (Art. 9º). O Decreto nº 21.580, de 20/06/1932, manteve essa proibição com o adendo “sem causa provada”, alteração que tornava possível anotar o motivo da dispensa. Mas, pouco depois, o Decreto nº 22.035, de 29/10/1932 suprimiu essa possibilidade.

portador é um temperamento aquietado ou versátil; se ama a profissão escolhida ou ainda não encontrou a própria vocação; se andou de fábrica em fábrica, como um abelha, ou permaneceu no mesmo estabelecimento, subindo na escada profissional. Pode ser um padrão de honra. Pode ser uma advertência”.

A criação de instâncias de conciliação de conflitos trabalhistas teve início, por sua vez, com as Comissões Mistas de Conciliação, que deveriam ser compostas por representantes de empregados e empregadores (dois, quatro ou seis vogais, respectivamente) e por um presidente, nomeado pelo ministro do Trabalho, escolhido entre pessoas estranhas aos interesses profissionais, de preferência membros da Ordem dos Advogados do Brasil, magistrados ou funcionários federais, estaduais e municipais, não estando prevista a remuneração de seus integrantes. Elas deveriam ser criadas nos municípios ou localidades onde existissem sindicatos ou associações profissionais de empregados e de empregadores, reconhecidos legalmente, cabendo aos seus membros o mandato de um ano, renovável por mais um ano.

Instituídas por meio do Decreto nº 21.396, de 12 de maio de 1932, caberia às Comissões solucionar os dissídios entre empregados e empregadores, quando convocadas por qualquer uma das partes ou por iniciativa do presidente ou da maioria dos vogais. Fracassada a tentativa de conciliação, o litígio deveria ser submetido a juízo arbitral ou, em última instância, ao próprio Ministério do Trabalho. Estavam previstas penalidades (multas pecuniárias, cassação do registro legal de sindicato ou associação profissional) para o empregador que suspendesse o trabalho sem antes recorrer à Comissão ou que desrespeitasse o acordo estabelecido, bem como a suspensão ou a dispensa dos empregados que abandonassem o local de trabalho sem qualquer tentativa de entendimento prévio com os empregadores, que praticassem qualquer ato de indisciplina ou que dificultassem a solução do dissídio.

As Comissões Mistas de Conciliação não chegaram, porém, a ser implementadas, pois alguns meses depois foram instituídas as Juntas de Conciliação e Julgamento, por meio do Decreto nº 22.132, de 25 de novembro de 1932. As Juntas deveriam ser compostas por dois vogais indicados pelos empregados e empregadores, por meio de uma lista, e por um presidente, nomeado pelo ministro do Trabalho ou por autoridade que o representasse, com base nos mesmos critérios estabelecidos anteriormente para a composição das Comissões

Mistas de Conciliação. Elas se tornaram a única instância para conciliar e julgar litígios trabalhistas em que fossem partes os empregados sindicalizados e que não afetassem a coletividade a que pertencessem os litigantes, podendo recorrer a diligências para fundamentar suas decisões. Tal medida explicitou a intenção do governo de dotar rapidamente o país de uma instância jurídica reguladora das relações de trabalho e de vincular o acesso aos direitos trabalhistas à sindicalização oficial.

Quanto às convenções coletivas – previstas na lei de sindicalização de 1931 e instituídas por meio do Decreto nº 21.761, de 23 de agosto de 1932 –, empregados e empregadores, reunidos ou não em sindicatos oficiais, foram investidos de poder para contratar coletivamente ajustes relativos às condições de trabalho, que podiam ter duração de um ano ou prazo indeterminado de validade. No caso dos sindicatos, federações e associações, a celebração de convenções coletivas dependia de autorização expressa em estatuto ou de deliberação e ratificação posterior em assembléia geral convocada para essa finalidade.

Mas, em virtude da enorme pressão empresarial, esse decreto tornou facultativa a convenção coletiva, além de prever a possibilidade de que o membro de um sindicato ou de qualquer outra associação que não concordasse em ratificar uma convenção coletiva, ou que tivesse votado contra ela ou não comparecido à assembléia geral, poderia isentar-se de qualquer compromisso, desligando-se de sua entidade. Havia, ainda, a possibilidade de que a execução das convenções coletivas fosse suspensa temporária ou definitivamente em caso de comprovada força maior, como falta de matéria prima, energia ou força motora, acidentes coletivos, epidemias, crises que acarretassem escassez de fundos ou de encomenda, e outras situações de igual relevância. Em contrapartida, o Ministério do Trabalho podia estender a convenção coletiva que fosse celebrada em um ou mais estados ou municípios, por mais de três quartos de empregadores ou empregados de um mesmo ramo de atividade profissional, podendo torná-la obrigatória aos demais membros do ramo nessas localidades.

Por mais limitados que fossem o alcance e a efetividade dessas medidas, todas elas resultaram de uma atuação deliberada do Poder Executivo que tomou para si a tarefa de legislar sobre a questão social, sem deixar de ouvir e até certo ponto de atender algumas reivindicações, sobretudo dos empresários, reservando-se o papel de árbitro dos interesses privados e ditando o ritmo do processo de regulamentação do trabalho. Ainda sob o

Governo Provisório, o duplo esforço de sindicalização oficial e de implementação de leis trabalhistas e previdenciárias começaria a apresentar seus primeiros resultados.

No final de 1932, depois de ter enfrentado a intransigência patronal diante de suas reivindicações e o recrudescimento da repressão às suas paralisações, além de se deparar com um movimento constitucionalista cujo projeto político contrariava suas conquistas e interesses mais prementes, os ativistas sindicais comunistas e socialistas, concentrados principalmente em São Paulo, passaram a reconsiderar a possibilidade de adesão ao sindicalismo oficial que, naquele momento, representava não só um canal de acesso a importantes direitos sociais, que despertavam a atenção dos trabalhadores, como também um meio de sobrevivência das próprias organizações sindicais²⁰.

Em meados de 1933, os argumentos contrários à sindicalização oficial já haviam perdido força entre os trabalhadores organizados, que foram descobrindo as vantagens oferecidas pelas novas leis trabalhistas sem deixar de lutar contra os aspectos da legislação sindical que consideravam uma ingerência indevida em suas organizações de classe. Pouco a pouco, os setores mais atuantes do movimento operário iriam transitar de um sindicalismo de “minorias conscientes” para um sindicalismo de “maiorias potenciais”, difundindo-se entre todas as lideranças não-anarquistas o interesse pelos sindicatos legais, pelos partidos de orientação operária e pela política eleitoral (French, 1995:34-38).

Até mesmo os militantes anarquistas não desprezaram a importância da legislação social e muitas vezes assumiram o papel de fiscalizadores do cumprimento das leis, chegando a solicitar a intermediação do poder público em conflitos trabalhistas: “diante da existência dos dispositivos legais garantidores de direitos aos trabalhadores, os sindicatos anarquistas, mesmo a contragosto e desacreditando na eficácia de uma tal atitude, viram-se, freqüentemente, na contingência de cobrar dos organismos estatais a sua intervenção para garantir o cumprimento destes dispositivos ou para a solução de questões que extrapolavam o âmbito das empresas” (Araújo, 1994:185)

De fato, como notou Maria Hermínia Tavares de Almeida, não parece correto “atribuir à intervenção governamental nas relações de trabalho, e particularmente à imposição de uma pauta corporativista de organização, o papel de elemento desorganizador

²⁰ Para um relato das posições assumidas por cada uma dessas correntes diante da sindicalização oficial, bem como dos anarco-sindicalistas, ver Angela Carneiro Araújo (1994:177-232).

das classes subalternas, como se estas já estivessem previamente estruturadas no plano sindical e político” (1978:164). No entanto, é inegável que o sucesso da intervenção estatal nesse âmbito dependerá muito do esforço realizado ao longo da década de 30 para liquidar as associações livres ainda existentes, por mais débeis que fossem, recorrendo-se para isso à repressão e à cooptação ou ao enquadramento legal de suas lideranças.

Se algumas figuras ligadas ao Governo Provisório estimularam a organização dos trabalhadores urbanos com a finalidade de ampliar sua própria força política, o corporativismo em estágio embrionário, expresso na montagem do aparato ministerial e na nova legislação sindical e trabalhista, não deixava de ser uma resposta aos sinais de mobilização e reorganização dos trabalhadores. E se o Estado detinha a iniciativa da regulamentação do trabalho, ainda era razoável a margem de manobra dos trabalhadores, que passaram a exigir o cumprimento dos direitos sociais, aceitando e ao mesmo tempo forçando os limites da lei.

Como observou John French:

“Longe de serem uma *outorga* desinteressada, as iniciativas trabalhistas da primeira parte da década de 1930 tiveram a sua origem num Estado nacional fraco que tentava desesperadamente construir uma firme base social para o seu poder. Se os trabalhadores precisavam do Estado e se podiam fazer uso dele, o mesmo também poderia ser dito a respeito de importantes componentes do regime, que era, no máximo, uma coalizão dividida e em mudança constante, de forças sociais em conflito e de facções de classe que gravitavam em torno da figura de Getúlio Vargas” (French, 2001:92).

Pelo menos até o final do Governo Provisório houve um enorme esforço dos setores mais dinâmicos do movimento operário para preservar sua autonomia política e organizativa, ao mesmo tempo em que se intensificaram as iniciativas do Ministério do Trabalho para criar sindicatos oficiais, seja para concorrer com as associações preexistentes, seja para estender seu domínio aos setores em que não havia qualquer organização prévia. Esse período foi marcado, portanto, por uma intensa disputa em torno da liderança dos trabalhadores, coexistindo um sindicalismo oficial nem sempre sujeito a um efetivo controle estatal e um sindicalismo livre sob o domínio de várias correntes sindicais.

Nas regiões menos industrializadas e urbanizadas do país, onde eram mais dramáticas as condições de exploração da força de trabalho e onde o autoritarismo patronal confundia-

se com velhas práticas senhoriais, as leis sindicais e trabalhistas “parecem ter sido essenciais para garantir o direito, já tentado pelos trabalhadores, de agirem coletivamente em defesa de seus interesses” (Paoli, 1989), sobretudo depois que a sindicalização oficial tornou-se indispensável para o acesso a certos direitos sociais, como as férias e o ajuizamento de dissídios.

Em resposta à intensificação das lutas sindicais é que avançaram os mecanismos de controle sindical. Isso ocorreu a partir do Governo Constitucional, quando então a tendência à participação nos sindicatos oficiais começou a prevalecer, sem que isso implicasse de imediato a perda completa de autonomia sindical, pois os sindicatos oficiais continuaram por algum tempo a conviver com associações livres e a abrigar várias orientações políticas, havendo assim um pluralismo de fato, com boa parte das entidades sindicais à margem de um controle efetivo por parte do Estado.

Da mesma maneira, a representação patronal também foi marcada por um certo dualismo, registrando-se um progressivo aumento do número de sindicatos oficiais e a sobrevivência de associações livres. Ao contrário, porém, do que ocorreu com os trabalhadores, cuja autonomia foi sendo refreada por todos os lados, o Ministério do Trabalho tolerou a existência dessas associações e tratou mais tarde de contemplar boa parte das mudanças na lei de sindicalização desejadas pelo empresariado urbano, tornando possível a oficialização de suas antigas entidades de classe e a criação de novas associações patronais.

Isso pode ser explicado pela importância econômica da indústria e do comércio, pelo poder de veto do empresariado urbano a certas políticas governamentais e pelos seus laços com a burocracia estatal, que remontavam a I República. Mas ainda era frágil a posição do empresariado urbano e “foi em razão de sua relativa fragilidade na economia agroexportadora e na aliança de classes que a sustentava que os industriais adaptaram seu modelo organizativo ao desejado pelo governo”, observando-se, porém, “um processo de negociação tensa” (Leopoldi, 2000:76), caracterizado pelo constante jogo de pressões e não pela submissão ao poder estatal.

Quanto às leis trabalhistas, o próprio Salgado Filho, ao deixar o comando ministerial, reconheceu as imensas dificuldades para garantir a sua vigência, quer pelo descrédito disseminado entre os trabalhadores por “pessoas alheias ao ambiente operário”; quer pelo

“ataque sistemático” dos empresários à legislação trabalhista e por seu veto às Comissões e Juntas de Conciliação; quer pelas deficiências internas do recém-criado Ministério do Trabalho, carente de experiência e de recursos; quer, enfim, pela precariedade das Juntas, concentradas no Distrito Federal e reduzidas a apenas 15 e cujos membros não eram remunerados (Paoli, 1989).

Durante o Governo Provisório e por muito tempo ainda as leis do trabalho só tiveram alguma vigência diante das manifestações coletivas dos trabalhadores, sobretudo por meio do recurso às greves. Nos momentos em que, por qualquer motivo, esse poder de pressão revelou-se frágil, os empresários não vacilaram em desrespeitar os direitos trabalhistas, valendo-se da ausência de mecanismos efetivos de fiscalização do trabalho e até mesmo da corrupção de funcionários daqueles órgãos encarregados justamente de zelar pelo cumprimento das leis e das negociações coletivas.

A Assembléia Constituinte e a Nova Lei de Sindicalização

Durante os acontecimentos que desembocaram na revolta constitucionalista de 1932, Getúlio Vargas deparou-se com as pressões dos tenentes, que queriam manter a todo custo o regime de exceção e acelerar a implantação de um ordenamento institucional corporativista, e com a tentativa de facções oligárquicas de restabelecer os preceitos liberais da Constituição de 1891. Diante dessas pressões, a solução de compromisso que prevaleceu foi a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, instalada pelo chefe do Governo Provisório em 15 de novembro de 1933. Ela foi precedida pela realização das eleições de maio, que introduziu o voto secreto e esteve sujeita à fiscalização da Justiça Eleitoral.

Enquanto estava em curso a Assembléia Constituinte e até o final do primeiro ano do Governo Constitucional prevaleceu um clima de relativa liberdade política e sindical, foram restabelecidas as atribuições do Legislativo e foi retomado o debate parlamentar sobre a questão social²¹. Depois da promulgação da Lei de Segurança Nacional e do fechamento da Aliança Nacional Libertadora (ANL), houve, porém, uma antecipação para os trabalhadores

²¹ As comissões especiais do Ministério do Trabalho continuaram a regulamentar as leis existentes e a elaborar novos projetos de lei, mas passaram a submetê-los à apreciação do Congresso Nacional. O Ministério do Trabalho ainda detinha grande influência sobre o processo de regulamentação do trabalho, mas novamente, por um breve período, o poder decisório deslocou-se do Executivo para o Legislativo.

do que viria a ser o Estado Novo, recrudescendo a partir desse momento a repressão à atividade sindical.

Nesse breve período, até nas ocasiões em que o movimento operário desfrutou de certa liberdade, houve uma progressiva adaptação à legislação sindical, prevalecendo a tendência à participação dos trabalhadores nos sindicatos oficiais em detrimento das associações livres. Mas, mesmo depois que a sindicalização oficial tornou-se quase inevitável, não houve uma completa sujeição política dos trabalhadores nem tampouco cessaram as tentativas de criar entidades autônomas, concebidas para atuar à margem ou como entidades complementares aos sindicatos reconhecidos por lei.

Pelo menos em São Paulo, que já era o principal centro industrial do país, não ocorreu uma transição abrupta das formas de associação livre para a sindicalização oficial, que, à revelia das intenções daqueles que a conceberam, acabou ampliando a margem de manobra do movimento operário, que passou a se valer dos sindicatos reconhecidos por lei. Por certo tempo, boa parte desses sindicatos escapou do controle ministerial e converteu-se em instrumento de luta:

“houve mais continuidade do que ruptura nos sindicatos reconhecidos de acordo com a lei. A opção pelo registro no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio colocava duas possibilidades. Muitos sindicatos resumiram-se a uma existência legal, sem qualquer atuação efetiva. Para aqueles, porém, que buscaram afirmar-se como instrumentos de organização operária dentro da institucionalidade vigente, desafios anteriores ganharam nova intensidade”, [tais como] “os problemas da organização no local de trabalho, da sustentação financeira, da regularidade de funcionamento e do seu reconhecimento como interlocutores ante os patrões” (Fortes, 1999:39).

Entre 1931 e 1933, foi expressivo o crescimento do número de sindicatos oficiais, que nesse intervalo de tempo saltou de 41 para 413 sindicatos de empregados. A maioria deles (258) foi reconhecida em 1933. No ano seguinte, foram reconhecidos mais 166 sindicatos de empregados, perfazendo um total de 579 sindicatos oficiais até 1934. Esse movimento de sindicalização atingiu todos os estados, exceto Goiás, concentrando-se nas regiões Sudeste (239) e Sul (127), seguidas pelo Nordeste (99), Distrito Federal (77), Norte (33) e Centro-Oeste (4).

Segundo Angela Araújo (1994:235), se o Ministério do Trabalho foi bem-sucedido em sua campanha de sindicalização em regiões onde os trabalhadores não tinham grande tradição de organização, ele obteve melhores resultados nas áreas mais urbanizadas e industrializadas do país, onde os trabalhadores já tinham uma trajetória de luta e certa experiência associativa, como no Distrito Federal (77) e em outras localidades dos estados de São Paulo (84), Rio Grande do Sul (73), Rio de Janeiro (78) e Minas Gerais (51), responsáveis no conjunto por mais de 60% da sindicalização oficial.

Ao analisar os dados de 1933, por setor de produção, essa autora notou que no setor terciário havia uma grande concentração de sindicatos oficiais de trabalhadores em transportes, sobretudo marítimos (83) e ferroviários (42), seguidos pelos bancários e comerciários (43), setores tradicionalmente ligados ao sindicalismo “amarelo” ou adeptos do reformismo. No setor secundário, havia segmentos sem experiência associativa – na indústria química (10), açucareira (3) e de madeiras (4) –, mas os sindicatos oficiais estavam concentrados nos ramos de alimentos (37), construção civil (32), têxtil (29) e vestuário (17), que reuniam a maioria do operariado fabril (Araújo, 1994:236).

Também no caso do empresariado, registrou-se um aumento no número de sindicatos oficiais, mas inicialmente em um ritmo menos intenso do que o observado no caso dos trabalhadores. Entre 1931 e 1933, passou-se de três para 87 sindicatos oficiais de empregadores, 79 deles reconhecidos em 1933. Esses sindicatos estavam concentrados no Distrito Federal (26) e nos estados de São Paulo (21), Rio de Janeiro (11) e Minas Gerais (11), seguidos pelo Rio Grande do Norte (7), Alagoas (2) e Sergipe (1). A partir de 1934 houve, porém, uma expansão significativa do número de sindicatos de empregadores (Araújo, 1994:136), cujas razões veremos depois.

Um dos acontecimentos decisivos para o aumento da sindicalização oficial foi a definição das regras de participação na Assembléia Nacional Constituinte, que, além da eleição de deputados por meio do voto popular, previu a escolha de delegados classistas de empregados e empregadores. Na verdade, a chamada representação profissional foi concebida como parte de um projeto político, encabeçado pelos tenentes, e já figurava no

Código Eleitoral promulgado em fevereiro de 1932, mas só começou a ser discutida a partir do final desse ano, em virtude da instalação da Assembléia Constituinte²².

A idéia da representação profissional fundamentava-se na crítica ao caráter utópico da noção de cidadania e pretendia compensar a suposta incapacidade da participação popular pelo voto secreto e direto, configurando-se como uma participação técnica e não-partidária. Diferentemente do cidadão-eleitor, ela deveria ter como base a sindicalização oficial, peça fundamental de uma nova forma de representação de interesses. Aos sindicatos caberia, ainda, assumir a função de instrumento de educação popular em uma democracia que se pretendia social e não política.

De acordo com o Decreto nº 22.696, de 11 de maio de 1933, cujos termos se diferenciavam um pouco da proposta original dos tenentes, os empregados e empregadores legalmente sindicalizados teriam direito a eleger seus respectivos representantes na proporção de um para cada sindicato, que posteriormente se reuniriam em um colégio eleitoral encarregado de escolher entre seus membros 40 delegados constituintes, sendo 17 de empregadores, 18 de empregados, três de profissionais liberais e dois de funcionários públicos²³.

Por meio da representação profissional, abriu-se a possibilidade de uma participação mais direta de representantes de empregados e empregadores na elaboração do novo texto constitucional. Contudo, os empregadores desfrutaram de certas facilidades para o reconhecimento de suas entidades (como a aceitação na prática da sindicalização de pessoas jurídicas e a criação de sindicatos estaduais) e de grande liberdade na escolha de seus delegados classistas, aos passo que os empregados estiveram sujeitos a um estrito controle e o governo não só promoveu a sindicalização de empregados como interferiu na escolha de seus delegados à Assembléia Constituinte.

²² O Decreto nº 21.042, promulgado em 14/05/1932, previu a criação de uma comissão encarregada de elaborar um anteprojeto constitucional, bem como a representação classista e a realização das eleições dos deputados à Assembléia Constituinte em 03/05/1933.

²³ Esse decreto fixou os critérios de escolha dos delegados classistas à Assembléia Constituinte, cujas bases haviam sido definidas pelo Decreto nº 22.653, de 20/04/1933. Além de vincular a representação profissional à sindicalização obrigatória, a proposta do Clube 3 de Outubro previa que um terço dos deputados seria eleito pelo sufrágio profissional, sendo constituídos previamente seis círculos profissionais que formariam o colégio eleitoral. Em cada círculo profissional, um grupo de empregadores e outro de empregados elegeria seus representantes, de maneira que houvesse um mesmo número de delegados classistas em todos os estados da federação. Para os tenentes, a representação profissional deveria ser qualitativa, sem depender do número de eleitores e tendo em vista o equilíbrio entre as diferentes bancadas estaduais.

Não se pode esquecer que a participação dos trabalhadores na Assembléia Constituinte foi garantida pelos adeptos de um ordenamento corporativista e da intervenção pública na área social. Os defensores da representação profissional pretendiam, na verdade, contrabalançar o peso dos grupos oligárquicos regionais por meio da criação de um bloco politicamente vinculado ao Governo Provisório. E as posições da maioria dos delegados classistas dos empregados iriam se aproximar e até se confundir em muitos aspectos com as posições oficiais, o que evidenciava a influência de idéias intervencionistas e corporativistas entre os próprios trabalhadores.

Mas se já estava claro quanto os trabalhadores necessitavam do amparo da lei e da intermediação pública dos conflitos trabalhistas, nem por isso seriam obrigados a compensar tal apoio com sua subordinação política e organizativa aos interesses governamentais. Isso não impediria, também, que os delegados classistas dos empregados atuassem em bloco na defesa de seus interesses e divergissem do governo diante de questões cruciais, como o direito de greve e a organização sindical.

Outra medida que fortaleceu a tendência à sindicalização oficial dos empregados foi a regulamentação do direito a férias anuais de 15 dias para os trabalhadores da indústria, empresas jornalísticas, comunicações, transportes terrestres e aéreos e serviços públicos. O Decreto nº 23.768, de 18 de janeiro de 1934, restringiu o acesso a esse direito apenas aos empregados filiados aos sindicatos reconhecidos por lei. A partir daí, tornou-se difícil a luta contra a sindicalização oficial, que não era compreendida pela maioria dos trabalhadores, pois optar pela livre associação implicava renunciar a algo que vinha sendo reivindicado há anos pelo movimento operário.

Seja pelo critério da sindicalização oficial como condição de acesso a certos direitos trabalhistas²⁴, seja pelas condições para a escolha de delegados classistas à Assembléia Constituinte, tornou-se muito difícil manter associações livres. Excetuando os anarquistas, todas as correntes sindicais reviram suas posições e reconheceram a impossibilidade de desprezar esses direitos. Sem ignorar os riscos que a sindicalização oficial encerrava, eles decidiram buscar o reconhecimento ministerial ou ingressar nos sindicatos oficiais, passando

²⁴ Com base nos preceitos constitucionais de 1934 e 1937, os dispositivos que vinculavam o acesso a direitos sociais à sindicalização oficial, particularmente o direito a apresentar reclamações às Juntas de Conciliação de Julgamento e o direito de férias, passaram a ser considerados discriminatórios e inconstitucionais.

a atuar nas Juntas de Conciliação e Julgamento, pelo cumprimento das leis, e na Constituinte, com a finalidade de ampliar suas garantias jurídicas.

No caso do empresariado, a adesão à sindicalização oficial intensificou-se apenas depois que algumas mudanças introduzidas na legislação sindical possibilitaram a sobrevivência de suas associações livres, que continuaram a se expandir à margem do controle ministerial, sobretudo depois que a Constituição de 1934 institucionalizou a representação profissional e os sindicatos oficiais tornaram-se indispensáveis para exprimir as demandas empresariais em várias comissões, conselhos e institutos que começaram a ser criados para tratar dos assuntos de interesse da indústria, do comércio e da agricultura²⁵. Daí em diante passou a ser regra no meio empresarial, em particular nos setores industriais, a existência de uma associação privada e de um sindicato oficial, com a mesma diretoria. Quem lançou a idéia foi Roberto Simonsen, “preocupado em manter a entidade privada da indústria, para garantir representatividade no caso de o governo decidir terminar com as associações sindicais” (Leopoldi, 2000:81).

A Constituição de 1934 consagrou a representação profissional adotada durante a Constituinte como critério regular de representação política, reiterando por outros meios o papel do sindicato oficial como órgão de colaboração com o poder público. No debate sobre esse tema havia duas posições básicas: os que defendiam um sistema legislativo unicameral misto, composto por deputados eleitos pelo voto popular e por delegados classistas eleitos pelas associações profissionais; e os que não aceitavam atribuir um caráter deliberativo à representação profissional, admitindo apenas a sua participação em conselhos econômicos ou técnicos de caráter consultivo.

Essas posições se desdobraram em três propostas. A primeira, defendida por Abelardo Marinho, delegado dos profissionais liberais ligado ao Clube 3 de Outubro, correspondia à proposta original dos tenentes. A segunda, defendida por Ranulfo Pinheiro de Lima, também delegado dos profissionais liberais ligado à Chapa Única por São Paulo e à bancada dos empregadores de São Paulo, que propunha a participação nos conselhos

²⁵ Até 1932, foram reconhecidos apenas oito sindicatos de empregadores, sendo quatro em São Paulo, três no Distrito Federal e um no Pará. Dois anos depois, tinham sido reconhecidos 276 sindicatos de empregadores. Em 1937, já havia no país 813 sindicatos de empregadores, distribuídos por São Paulo (220), Minas Gerais (140), Ceará (93), Distrito Federal (74), Rio de Janeiro (66), Rio Grande do Norte (66), Pernambuco (47), Bahia (22), Espírito Santo (19), Santa Catarina (18), Pará (14) e outros estados (34) (Araújo, 1994:131-136).

técnicos. E a terceira proposta foi apresentada por Euvaldo Lodi, delegado dos empregadores por Minas Gerais que defendia a permanência do modelo adotado pela Assembléia Constituinte.

É interessante notar que o empresariado urbano, contrário em princípio a esse critério de representação em nome de seus “princípios liberais”, acabou tendo uma atitude pragmática ao perceber a utilidade da representação profissional para fazer valer seus interesses perante aos poderes públicos. E no curto período em que vigorou, esse critério de representação revelou-se muito mais proveitoso à representação dos empregadores do que à dos empregados, além de ter sido manipulado pelo Ministério do Trabalho por meio da criação de “sindicatos de carimbo”, destinados apenas à nomeação de deputados classistas submissos ao governo.

Na discussão sobre organização sindical, também surgiram três propostas durante a Constituinte. A primeira resumia-se à defesa do modelo sindical que vinha sendo implementado pelo Governo Provisório²⁶. A segunda, que agrupou a maioria dos delegados classistas dos empregados, defendia a existência do sindicato único – considerado o melhor instrumento para assegurar a unidade sindical e para enfrentar as resistências patronais à representação coletiva dos trabalhadores –, mas com maior grau de autonomia política. Finalmente, a defesa da autonomia e da pluralidade sindicais reuniu um bloco mais numeroso que abrigava concepções políticas divergentes, incluindo católicos e liberais²⁷.

Durante os debates, houve uma polarização entre as alternativas do sindicato único e da pluralidade sindical, bem como um claro predomínio das teses favoráveis à autonomia sindical. Com a previsível derrota do anteprojeto de sindicalização apresentado pelo governo, seus defensores recuaram e passaram a apoiar a proposta dos delegados classistas dos empregados. Encaminhadas em separado, a autonomia foi aprovada por unanimidade e a pluralidade obteve 113 votos contra 83, com a vitória das forças que procuravam conter a iniciativa governamental no campo da legislação trabalhista.

²⁶ Essa proposta ganhou expressão por meio do “Anteprojeto de Lei de Sindicalização e Representação Política de Classes”, assinado por Abelardo Marinho de Andrade, Waldemar Falcão, Hercolino Cascardo e Stenio Caio de Albuquerque Lima, e também da Emenda nº 63, de autoria de Agamenon Magalhães e de José de Sá – todos eles ligados ao Governo provisório.

²⁷ Nesse bloco destacavam-se a Chapa Única por São Paulo Unido, os partidos Progressista e Republicano de Minas Gerais, alguns delegados classistas dos empregadores e dos profissionais liberais, e a Liga Eleitoral Católica, que não se opunha ao modelo de organização sindical corporativista, mas reivindicava o direito de organizar sindicatos confessionais.

Mas, poucos dias antes da promulgação do novo texto constitucional, ocorrida em 16 de julho de 1934, o Governo Provisório promulgou o Decreto nº 24.694, de 12 de julho de 1934, por meio do qual reiterou os preceitos da lei de sindicalização de 1931, aprimorou vários dispositivos da legislação sindical, ofereceu novos estímulos à sindicalização oficial e coibiu o direito à pluralidade e à autonomia dos sindicatos, que estava inscrito no Art. 120 da Constituição de 1934 e cujo exercício deveria ser regulamentado por lei.

Elaborada sob a coordenação de Oliveira Vianna, essa medida resgatou o espírito da lei de sindicalização de 1931 e conferiu ao sindicato o papel de órgão de defesa da respectiva profissão e dos direitos e interesses profissionais de seus associados; de coordenação de direitos e deveres recíprocos, comuns a empregados e empregadores, decorrentes de sua atividade econômica e social; e de colaboração com o Estado, no estudo e solução dos problemas que, direta ou indiretamente, se relacionassem com os interesses da profissão.

Ao analisar esse decreto-lei, Evaristo de Moraes Filho observou que ele limitou o exercício da pluralidade sindical entre os trabalhadores, pois “somente poderiam caber três sindicatos, no máximo, em cada profissão. A rigor viriam a existir unicamente dois, porque, dada a exigência de um terço para cada sindicato, dificilmente se daria a divisão ótima desta quantidade para a constituição de cada nova associação” (1978:226). Além disso, cabia ao Ministério do Trabalho conceder ou não o reconhecimento legal, podendo fazê-lo apenas para um sindicato.

Algumas novidades importantes foram a substituição do termo “classes patronais e operárias”, presente na legislação anterior, pelo termo “empregados e empregadores”; a caracterização da profissão como “o exercício lícito, com fins econômicos, de toda a função ou mister”; a determinação de que o termo “sindicato” passaria a ser privativo das organizações profissionais reconhecidas por lei; e a obrigatoriedade da carteira profissional para a sindicalização do trabalhador. Esses detalhes revelavam a preocupação em não se atribuir caráter de classe aos sindicatos e em delimitar suas prerrogativas e garantias jurídicas com base em um instrumento de representação coletiva de inspiração autoritária e corporativista.

Nesse sentido, quase todas as prerrogativas anteriores foram mantidas, exceto o direito de criar cooperativas de consumo, crédito e produção²⁸; assegurou-se ao empregado sindicalizado a preferência, em igualdade de condições, para a admissão em trabalhos públicos e em empresas que explorassem serviços públicos ou mantivessem contratos com os poderes públicos federal, estaduais e municipais; assegurou-se, ainda, a preferência para a readmissão de empregado sindicalizado, dispensado em virtude da supressão temporária de serviço ou de emprego; e acrescentou-se às garantias sindicais o direito à licença não remunerada para o desempenho de cargo de direção sindical.

No que se refere à fundação e ao reconhecimento de sindicatos, continuou a ser obrigatória a aprovação ministerial dos estatutos sindicais, de acordo com normas predefinidas; manteve-se a proibição de sindicatos de funcionários públicos, mas alguns tipos de empregados (empregados manuais, intelectuais e técnicos de empresas agrícolas, industriais e de transportes, a cargo da União, dos estados e dos municípios) deixaram de ser considerados funcionários públicos; e admitiu-se a existência de sindicatos distritais, municipais, intermunicipais, estaduais, interestaduais ou nacionais, adotando-se critérios distintos no enquadramento sindical de empregados e empregadores.

Para os empregadores, tornou-se possível criar um sindicato a partir da reunião de pelo menos cinco empresas, legalmente constituídas, sob forma individual, coletiva ou de sociedade anônima, ou de dez sócios individuais quando inexistisse, na localidade, esse número de empresas. Tornou-se possível, também, o exercício de cargos de administração e de representação para brasileiros naturalizados com apenas cinco anos de residência no país, não podendo os mandatos exceder o período de dois anos. E os sindicatos de empregadores podiam se organizar por profissões ou atividades exercidas em uma mesma localidade, em um estado ou em vários estados do país. Ou seja, foram contempladas na lei as reivindicações patronais para a sindicalização oficial.

Para os empregados, manteve-se a exigência de reunião de pelo menos um terço de empregados que exercessem a mesma profissão em uma dada localidade, alterando-se de 18 para 14 anos a exigência de idade para a sindicalização, mas sem estender aos menores o direito de votar e de ser eleito. Manteve-se, também, a restrição dos cargos de

²⁸ Por meio do Decreto-Lei nº 23.611, de 20 de dezembro de 1933, a constituição de cooperativa já tinha passado a ser de exclusividade de consórcios profissionais-cooperativos.

administração e de representação a brasileiros natos ou naturalizados com mais de dez anos de residência no país, elevando-se para três anos os mandatos dos diretores sindicais. E os sindicatos de empregados deviam ser locais, admitindo-se excepcionalmente a criação de sindicatos com base territorial mais extensa, para atender as peculiaridades de certas profissões.

Os sindicatos de empregados e de empregadores com sede em um mesmo município podiam formar apenas “uniões”, para coordenar os interesses gerais das respectivas categorias profissionais ou econômicas, excluindo-se a partir daí a possibilidade de criar confederações gerais. Manteve-se, porém, a exigência de três sindicatos, no mínimo, para fundar uma federação e reduziu-se de cinco para três o número mínimo de federações necessárias para criar uma confederação, que poderia ser organizada em um dos seguintes ramos de atividades: agricultura e pecuária, indústria, comércio, empresas de transportes e comunicações, e profissões liberais.

Também foram mantidos os controles políticos, ideológicos e administrativos previstos na lei de sindicalização anterior, que sofreram pequenas alterações. Mas a nova lei introduziu outros dispositivos de controle sindical, principalmente das assembléias gerais e das eleições sindicais²⁹, além de tornar obrigatória a existência no sindicato de um “livro de registro”, no qual deveria constar uma série de informações sobre os associados. Contudo, as penalidades em caso de infração tornaram-se mais brandas, pois no máximo o sindicato poderia ser fechado por um período de até seis meses. A redução das sanções não representou, porém, o fim do controle estatal sobre os sindicatos.

Quanto às questões trabalhistas, o debate constituinte girou em torno da regulamentação das condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho e das normas de regulação do trabalho. Apesar de não ter havido grande novidade no âmbito da proteção social, foi elevada à condição de direito constitucional a maioria dos direitos que

²⁹ Deveriam ser realizadas por meio de escrutínio secreto: as deliberações de assembléias gerais sobre eleições para cargos de administração e representação; tomada e aprovação de contas da diretoria; aplicação de fundos sociais, concessão de gratificações; e penalidades impostas aos associados. E para ser eleito o associado deveria estar quite com sua mensalidade; ter 18 anos ou mais de idade; não ter lesado o patrimônio de qualquer associação profissional; ter dois anos pelo menos de exercício efetivo da profissão na localidade da sede do sindicato; não ter má conduta, atestada por autoridade pública competente. No caso de sindicato de empregado, as eleições para cargos administrativos só seriam válidas quando votassem pelo menos dois terços dos sócios, sendo considerados eleitos os candidatos que obtivessem mais da metade dos votos. Por fim, os resultados eleitorais estavam sujeitos à ratificação ministerial.

tinham sido regulamentados por lei no período anterior e a eles se agregaram novos direitos, como o salário mínimo, a indenização por dispensa sem justa causa, a instituição da Justiça do Trabalho e a convenção coletiva de trabalho³⁰.

O Artigo 122 instituiu a Justiça do Trabalho, para dirimir questões entre empregados e empregadores, regidas pela legislação social. Além disso, previu que a constituição dos tribunais do trabalho e das comissões de conciliação deveria obedecer “ao princípio da eleição de membros, metade pelas associações representativas dos empregados, e metade pelas dos empregadores, sendo o presidente de livre nomeação do Governo, escolhido entre pessoas de experiência e notória capacidade moral e intelectual”.

A consagração desses direitos sociais pela Constituição de 1934 envolveu, porém, intensa luta política, cabendo aos delegados classistas dos empregados o mérito pela apresentação de todas as emendas voltadas à proteção dos trabalhadores. Para a aprovação dessas emendas, eles contaram com o apoio de deputados ligados ao Governo Provisório ou influenciados pelas propostas tenentistas, pois apenas seus votos seriam insuficientes para garantir a incorporação de direitos sociais no novo texto constitucional.

Coube a eles, também, a apresentação da única emenda sobre direito de greve, mas nesse caso foram fragorosamente derrotados pela aliança firmada entre liberais-conservadores, delegados classistas dos empregadores e membros do Governo Provisório. Os representantes do empresariado e os deputados ligados ao governo argumentavam que o direito de greve era incompatível com a instituição da Justiça do Trabalho, ao passo que os representantes da oposição liberal a Getúlio Vargas consideravam esse direito plenamente contemplado ao se garantir as liberdades fundamentais do indivíduo.

Os críticos mais severos da intervenção estatal no âmbito das relações de trabalho evitaram, no entanto, assumir uma oposição declarada às leis trabalhistas, preferindo

³⁰ Conforme o parágrafo 1º do Artigo 121 da Constituição de 1934, tornaram-se preceitos constitucionais: a) a proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; b) salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalho; c) trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei; d) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres; e) repouso hebdomadário, de preferência aos domingos; f) férias anuais remuneradas; g) indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa; h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes do trabalho ou de morte; i) regulamentação do exercício de todas profissões; e j) reconhecimento das convenções coletivas.

esvaziar ou tornar mais genéricas possíveis as normas de proteção ao trabalho³¹. A maioria da bancada dos empregadores admitia oficialmente a necessidade de leis sociais, mas na prática tratou de limitar por todos os meios a sua abrangência e efetividade, sobretudo no caso daquelas que incidiam no custo do trabalho e cujo ônus deveria recair sobre o patronato.

Contudo, se as oligarquias rurais e o empresariado urbano tentaram abolir ou diluir os direitos trabalhistas, de caráter individual ou coletivo, os homens ligados ao Governo Provisório buscaram por todos os meios reiterar a “obra social” inaugurada pela Revolução de 30. E apesar de procurarem “associar a proteção legal ao trabalho com o controle estatal sobre as organizações de classe”, para os trabalhadores “eles apareciam como aliados e pontos de apoio reais em sua luta pelo reconhecimento legal e pela vigência efetiva de alguns direitos sociais”. Apareciam, ainda, “como seus aliados contra o patronato, cujos representantes perseveravam na tradicional oposição – agora velada – ao reconhecimento de quaisquer garantias para os assalariados” (Almeida, 1978:212).

A incorporação de direitos sociais à Constituição de 1934 não representou, porém, a garantia automática de cumprimento da lei. Mesmo que a maioria desses direitos tenha sido objeto de medidas legais anteriores ao novo texto constitucional, a ausência de órgãos públicos em condições de fiscalizar a aplicação das leis e acordos trabalhistas facilitou o seu descumprimento por parte do empresariado. Essas leis continuaram a ter pequeno impacto na vida dos trabalhadores e apenas o poder de pressão dos sindicatos conferiu alguma efetividade à proteção social.

Luta Sindical, Luta Política

Não por acaso, a maior parte das greves ocorridas entre 1934 e 1935 foi motivada por aumentos salariais e pelo cumprimento de direitos trabalhistas, como a jornada de oito horas e a lei de férias. No cenário agitado dos primeiros anos do Governo Constitucional, as péssimas condições de vida e trabalho atuaram como fatores de estímulo a um novo surto grevista. Houve, também, uma retomada da atividade industrial que afastou a ameaça de

³¹ Entre eles, estavam os representantes classistas dos empregadores, a Chapa Única por São Paulo Unido, alguns representantes do Partido Progressista de Minas, e delegados do Partido da Lavoura de São Paulo.

desemprego em massa e que contribuiu para restabelecer, momentaneamente, o poder de mobilização dos trabalhadores.

Apesar do número crescente de greves e de categorias profissionais envolvidas, a maioria das paralisações continuou restrita a uma empresa e se concentrou no Distrito Federal e nos estados de São Paulo e Minas Gerais³². Tais paralisações refletiam ao mesmo tempo o grau de combatividade e o verdadeiro alcance da atividade sindical, pois, se não pareciam dispostos a esperar pelo cumprimento das leis, os trabalhadores não deixaram de esbarrar nos próprios limites de sua experiência organizativa e na relutância do patronato em negociar com seus representantes, que em várias ocasiões foram obrigados a recorrer à intermediação do Ministério do Trabalho para solucionar conflitos trabalhistas.

É importante ressaltar que o direito de greve não estava inscrito na Constituição de 1934, ao contrário da autonomia sindical, que, no entanto, seria cada vez mais bloqueada pela burocracia ministerial e pelos órgãos de polícia. Mesmo antes de abril de 1935, quando foi sancionada a Lei de Segurança Nacional, houve várias intervenções em sindicatos, com invasões policiais, destruições de sedes, espancamentos e prisões – episódios freqüentemente denunciados por representantes classistas dos empregados na Câmara Federal.

Além disso, no processo de sindicalização oficial ocorreram várias tentativas de afastar sindicatos considerados indesejáveis pelo governo, como no caso da União dos Trabalhadores Gráficos de São Paulo, que era dirigida por um grupo trotskista dissidente do PCB e cujo reconhecimento oficial foi retardado ao máximo. Em situações como essa protelava-se o reconhecimento do sindicato, ao mesmo tempo em que se apoiava a criação de entidades sem qualquer representatividade, mas que seriam dirigidas por homens de confiança do Ministério do Trabalho.

Logo após a promulgação da Constituição de 1934, o político Pernambuco Agamenon Magalhães foi nomeado ministro do Trabalho. Com a intenção declarada de “fazer política”, ele intensificou a sindicalização oficial e criou inúmeros “sindicatos de carimbo” para controlar as bancadas classistas da Câmara Federal e das Assembléias

³² Entre 1934 e 1935, período que concentrou o maior número de paralisações na década de 30, houve 36 greves no Distrito Federal, 46 em São Paulo e 9 em Minas Gerais (Araújo, 1994:268).

Constituintes no estados³³. Simultaneamente, o novo ministro estreitou a cooperação com os órgãos de polícia para alijar as oposições sindicais, reprimir as greves e coibir a atuação dos sindicatos mais dinâmicos.

Mas se já estavam seriamente minadas as chances de sobrevivência das associações livres e parecia bem-sucedida a campanha do governo pela sindicalização oficial, inclusive nos grandes centros urbanos do país, ainda não haviam sido quebradas todas as resistências, sobretudo por parte das lideranças mais expressivas dos trabalhadores, às tentativas de submeter suas organizações ao controle ministerial e à política de colaboração de classes e promoção da paz social.

Desde a promulgação da nova legislação sindical, multiplicaram-se os protestos tanto daqueles que ansiavam pelo pluralismo quanto daqueles que queriam se ver livres do controle ministerial, mesmo quando eram favoráveis à unicidade sindical. Os trabalhadores também denunciaram a proliferação de “sindicatos de carimbo”, além de inúmeras fraudes no processo de sindicalização oficial. E as restrições legais à pluralidade sindical não conseguiram impedir o reconhecimento de mais de um sindicato em algumas categorias profissionais, nem o aparecimento de sindicatos concorrentes, em geral patrocinados pelo Ministério do Trabalho, sobretudo quando os sindicatos preexistentes eram dirigidos por lideranças de esquerda.

Pelo menos até 1935, o movimento operário ainda comportava várias correntes sindicais. Os anarquistas continuavam a combater qualquer forma de tutela estatal, mas enfrentavam o progressivo esvaziamento de suas associações. Havia um pequeno número de associações católicas que procuravam sobreviver à margem do sindicalismo oficial, mas com pouco êxito em meio aos trabalhadores. E os sindicatos legais estavam divididos entre os chamados “ministerialistas” e os dirigidos por lideranças de esquerda, reconhecidos ou em processo de reconhecimento, destacando-se a presença dos comunistas que estavam preocupados em estreitar seus laços com os assalariados urbanos.

³³ Agamenon Magalhães assumiu o Ministério do Trabalho logo após a promulgação da Constituição de 1934, tratou de influenciar a escolha da bancada de representantes classistas, procurando controlar sobretudo os representantes dos empregados. Para isso, nomeou Waldir Niemeyer, responsável pelos assuntos sindicais e trabalhistas de sua pasta, e que se encarregaria de criar “sindicatos de carimbo” (Gomes, 1988:190). Entre 1935 e 1937, em um momento de refluxo do movimento operário, foram reconhecidos 547 sindicatos de empregados, havendo em 1937 1.126 sindicatos oficiais no país, presentes em todos os estados, mas com uma forte concentração no Rio Grande do Sul (158), São Paulo (148), Rio de Janeiro (122), Minas Gerais (109) e Distrito Federal (108). (Araújo, 1994:235).

Além de disputar o controle dos sindicatos e das federações oficiais, algumas lideranças de esquerda chegaram a ensaiar a reorganização ou criação de entidades autônomas de caráter intersindical, com o propósito de unificar as lutas dos trabalhadores. Ainda que essas experiências tenham fracassado, em virtude da repressão e de conflitos internos, elas tiveram papel importante nas greves do período, revelaram certa disposição para uma atuação conjunta de correntes sindicais divergentes e deixaram clara a intenção dessas lideranças de transpor os limites estabelecidos pela legislação sindical³⁴.

Após a reconstitucionalização do país houve, ainda, um recrudescimento da luta política. Sob o estímulo das eleições para as constituintes estaduais surgiram várias organizações políticas que pretendiam obter o apoio dos trabalhadores, mas excetuando o PCB, que criou sua própria Frente Eleitoral, as demais organizações logo desapareceram depois de fracassarem nas urnas³⁵. Todas elas tinham caráter regional e não propunham algo muito diferente das iniciativas que vinham sendo implementadas desde o Governo Provisório.

Mas com a criação da Aliança Nacional Libertadora (ANL), surgiram novas perspectivas para o engajamento político dos trabalhadores. A ANL – que inicialmente reuniu comunistas, tenentistas, socialistas e alguns liberais democratas –, propunha uma frente ampla em torno de um programa para o estabelecimento de um governo popular, cujo objetivo básico era combater o imperialismo e o latifúndio, ampliar os direitos democráticos e promover a participação política dos trabalhadores rurais e urbanos. Faziam parte desse programa, a suspensão do pagamento da dívida externa, a nacionalização de todas as empresas estrangeiras, a proteção aos pequenos e médios proprietários rurais, a

³⁴ Angela Araújo (1994:263) menciona a criação pelos comunistas, em meados de 1934, da Frente Única Sindical (FUS), que foi responsável pela organização do Congresso de Unidade Sindical, realizado em abril de 1935, no Rio de Janeiro, e que fundou a Confederação Sindical Unitária do Brasil. Nesse mesmo ano, a coordenação do movimento operário em São Paulo era dividida por quatro federações independentes: a Federação Operária (FOSP), a Federação Sindical Regional (FSRSP), a Coligação das Associações Proletárias de Santos (CAPS), e a Coligação dos Sindicatos Proletários de São Paulo (CSPSP).

³⁵ Desde 1932, já existia o Partido Socialista Brasileiro de São Paulo (PSBSP), surgido da união de tenentes e de tendências socialistas e que chegou a eleger três deputados à Constituinte. Em 1934, surgiu o Partido Socialista Proletário do Brasil, com base em uma cisão do PSBSP e da “minoridade classista” da Constituinte. No mesmo ano, a Legião Cívica 5 de Julho, forças ligadas a Miguel Costa e novos dissidentes do PSBSP criaram a Aliança Socialista Liberal. Em agosto de 1934, a Coligação dos Sindicatos Proletários, a Liga Comunista Internacionalista, o PSB e alguns membros da Legião Cívica criaram a Coligação das Esquerdas. O PCB, por sua vez, formou a União Operária e Camponesa do Brasil (Almeida, 1978:229).

transferência de terras de grandes proprietários para trabalhadores rurais e a defesa das mais amplas liberdades públicas.

Em sua fundação, em 30 de março de 1935, a ANL reuniu cerca de 3 mil pessoas. Quatro meses depois, ela já reunia quase 100 mil membros, com mais de 16 mil núcleos espalhados por todo o país. Seu rápido crescimento evidenciou a presença de uma organização que, pela primeira vez, conseguiu imprimir um caráter nacional à participação política dos trabalhadores e das classes médias urbanas, pôs novamente em evidência a questão agrária e a questão nacional, sob uma perspectiva antifascista e antiimperialista, além de forçar o debate público sobre as condições reais de exercício da democracia no Brasil.

Ao mesmo tempo, ganhou força a Ação Integralista Brasileira (AIB). Embora se inspirasse no fascismo e mantivesse estreita cooperação com grupos nazistas radicados no sul do país, a AIB também se destacou por seu alcance nacional e por sua organização de massa. Apesar das diferenças ideológicas que a separavam da ANL, ela também combatia o localismo, pregava o fortalecimento do governo central, defendia o intervencionismo estatal e propunha reformas econômicas e sociais. A AIB obteve o apoio de setores de classe média urbana, que se sentiam prejudicados pelo domínio oligárquico, contava com o apoio de oficiais da Marinha e de membros da Igreja Católica, e chegou a atrair vários intelectuais de importância.

As dificuldades para conter as mobilizações sindicais e políticas dos trabalhadores e os confrontos públicos entre integralistas e comunistas levaram Agamenon Magalhães a clamar por outros expedientes legais, pois ele considerava que a nova legislação sindical havia desarmado o Estado para agir dentro da ordem jurídica. Mas nem mesmo a promulgação da Lei de Segurança Nacional, em 4 de abril de 1935, conteve de imediato a atuação das lideranças sindicais, que foram impelidas a incorporar em suas plataformas a luta pela defesa dos direitos democráticos para garantir sua própria sobrevivência, o que politizou ainda mais a luta sindical³⁶.

³⁶ Desde fins de 1934, o Exército vinha defendendo a restrição das liberdades políticas, sob o pretexto de coibir a perturbação da ordem, o que ia ao encontro dos interesses das oligarquias regionais, desejosas de bloquear as conquistas da Constituição de 1934 e de conter as mobilizações sociais (Carone, 1974:330-332).

O fim da ANL representou, porém, o fechamento de espaços de participação popular que apenas começavam a se abrir. Ao mesmo tempo, estreitaram-se as possibilidades de atuação das lideranças de esquerda por meio dos sindicatos oficiais e qualquer possibilidade de associações livres. A repressão desencadeada a partir de julho de 1935 e que se intensificou depois do fracasso do levante comunista, em novembro de 1935, atingiu praticamente todos os sindicatos que tinham alguma presença entre os trabalhadores, impondo-se enfim o controle ministerial sobre os sindicatos.

Com base na Lei de Segurança Nacional, passaram a ser duramente reprimidas as greves e manifestações políticas dos trabalhadores contra o fechamento da ANL, o sindicalismo autônomo foi simplesmente liquidado, restringiu-se os poderes da Câmara Federal e foram presos vários ativistas sindicais. O Ministério do Trabalho, por sua vez, fechou vários sindicatos oficiais. Encerrava-se, assim, um breve e instável período de liberdade política e sindical, iniciado com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte.

A conjuntura política inaugurada em 1935 e que se estendeu até 1937 correspondeu, de certa maneira, a um momento de gestação do Estado Novo, que desde então passou a ser uma realidade para os trabalhadores. O empresariado, sentindo-se novamente ameaçado pelas greves e manifestações operárias, não vacilou em apoiar a nova onda repressiva desencadeada pelo governo. Inaugurava-se, agora, um novo momento nas relações entre Estado e classe trabalhadora:

“Se em 1920 a questão social foi definida como questão policial – e os anarquistas foram apontados como o ‘inimigo objetivo’ – em 1935 ela iria ser definida como uma questão de segurança nacional, e o mesmo tipo de discurso acusatório iria se voltar contra uma nova categoria: os comunistas. (...) A partir de então não mais haveria competição entre propostas concorrentes, nem lutas nos sindicatos ou ruas. A repressão ao comunismo tornaria inviável qualquer tipo de ação independente surgida do interior da classe trabalhadora. Um longo silêncio teve início em 1935, reforçando-se em 1937 e perdurando praticamente até 1942” (Gomes, 1988:191-192).

Mesmo assim, não cessaram as iniciativas de regulamentação do trabalho. Em 1935, foi instituída a indenização para os trabalhadores da indústria e do comércio, no caso de dispensa sem justa causa, e assegurada a estabilidade para os empregados com mais de 10

anos de serviço. No mesmo ano foram promulgados quatro projetos de convenção, aprovados pela OIT em 1919, relativos ao emprego das mulheres antes e depois do parto, trabalho noturno das mulheres, idade mínima de admissão de crianças nos trabalhos industriais, e trabalho noturno das crianças na indústria. Em 1936, regulamentou-se o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, criou-se o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários³⁷, e instituíram-se as Comissões do Salário Mínimo³⁸.

Ou seja, o grande esforço do poder público no âmbito da legislação sindical, trabalhista e previdenciária concentrou-se entre 1930 e 1937, período em que na maior parte do tempo as lideranças mais expressivas dos trabalhadores ainda reagiam à tutela estatal sobre suas entidades de classe ou se ajustavam formalmente a ela sem, com isso, abdicar da defesa dos interesses dos trabalhadores, da luta pela efetivação e ampliação dos direitos trabalhistas e do exercício da negociação coletiva. E se é verdade que a adesão de lideranças de esquerda aos sindicatos oficiais foi fundamental para que eles desempenhassem, de fato, o papel de instrumentos de representação coletiva e para conferir alguma efetividade às leis sociais, contribuindo assim para o esvaziamento das associações livres, a atuação dessas lideranças também impôs limites às intenções governamentais ao converter em instrumento de luta instituições que haviam sido concebidas para harmonizar interesses entre capital e trabalho.

Como ressaltou Maria Hermínia Tavares de Almeida,

“Independentemente dos limites que lhes impunha o texto legal, os sindicatos foram mecanismos de controle governamental sobre as camadas trabalhadoras ou veículos de expressão de seus interesses reais, em função das condições políticas gerais, que ampliavam ou reduziam o espaço aberto à participação dos subalternos, e em função da natureza das lideranças que assumiram a direção daquelas entidades de classe e lhes garantiram funcionamento continuado” (1979:164-165).

O sucesso na montagem de um sistema nacional de relações de trabalho dependerá, portanto, não apenas de o Estado tomar para si a tarefa de legislar sobre as questões

³⁷ Respectivamente Decreto nº 423, de 12/11/1935, Lei nº 62, de 12/11/1935; e Lei nº 367, de 31/12/1936.

³⁸ A Lei nº 185, de 14/01/1936, criou as Comissões do Salário Mínimo, e o Decreto-Lei nº 399, de 30/04/1938, regulamentou seu funcionamento e os critérios para a definição dos níveis salariais em cada região do país.

sindicais, trabalhistas e previdenciárias, mas de conseguir submeter de alguma maneira os interesses de empregados e de empregadores a um ordenamento institucional de inspiração autoritária e corporativista que estava intimamente ligado a um projeto de desenvolvimento nacional, cujos contornos tornaram-se mais nítidos a partir da vigência do Estado Novo.

A Legislação Sindical do Estado Novo e a Justiça do Trabalho

Não há dúvida de que o núcleo da legislação social brasileira foi definido e promulgado antes do golpe de 10 de novembro de 1937. Mesmo no caso de novas iniciativas – como a lei do salário do mínimo, o imposto sindical, a extensão e organização dos institutos de aposentadoria e pensões (IAPs)³⁹, e a organização da Justiça do Trabalho – e daquelas leis que passaram por revisões e novas regulamentações, o momento crucial do debate sobre elas antecedeu ao surgimento do Estado Novo. Contudo, foi a partir de 1937 que se configurou um sistema nacional de relações de trabalho, o que envolveu um importante esforço de generalização, regulamentação e sistematização das leis trabalhistas e

³⁹ Nesse período houve a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Decreto-Lei nº 288, de 23/02/1938); a extensão aos fiscais dos IAPs da atribuição de fiscalizar as leis trabalhistas (Decreto-Lei nº 1.468, de 01/08/1939); a redefinição dos critérios de associação aos IAPs e às CAPs e a extensão dos institutos ao serviço de mineração (Decreto-Lei nº 627, de 18/08/1938); a autorização para que o associado desempregado continuasse a contribuir com seu instituto ou caixa (Decreto-Lei nº 2.004, de 07/02/1940); a revogação dos artigos 3º e 11º do Decreto-Lei 2.004, proibindo a acumulação de aposentadoria e pensões (Decreto-Lei nº 2.043, 27/02/1940); a aprovação do novo regulamento do IAP dos comerciários e sua posterior reorganização (Decreto-Lei nº 5.493, de 09/04/1940 e Decreto-Lei nº 2.122, de 09/04/1940); a obrigatoriedade da associação dos estivadores ao IAP dos marítimos (Decreto-Lei nº 2.120, de 09/04/1940); a suspensão da concessão, que não fosse por invalidez, aos associados com menos de 60 anos de idade (Decreto-lei nº 2.474, de 05/08/1940); e a definição de que as aposentadorias e pensões não poderiam ser inferiores a 70% e 35% do salário mínimo, respectivamente (Decreto-Lei nº 7.835, de 06/08/1945).

sindicais, que culminou na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)⁴⁰.

Também surgiram novas condições para a expansão do capitalismo industrial em nossas fronteiras. Assim como a Revolução de 30 abriu caminho para os interesses da indústria e do comércio, o Estado Novo procurou fortalecer e diversificar a estrutura produtiva do país por meio de novos órgãos de elaboração e gestão de políticas públicas. Essa atuação não se limitou ao âmbito econômico-administrativo ou às atividades de pesquisa e planejamento, estendendo-se à atividade produtiva com o projeto de industrialização pesada, que, esboçado na década de 30, ganhou um perfil mais nítido ao longo dos anos quarenta.

No mesmo compasso “em que se desencadeava a primeira fase da industrialização brasileira – a industrialização restringida – amadurecia também um projeto de industrialização pesada”, no qual “a ação estatal foi decisiva tanto no movimento econômico real quanto na tentativa de definir o processo e tomar a iniciativa de instalação das indústrias de base no país” (Draibe, 1985:100). Mais do que estimular a diversificação da estrutura produtiva e a acumulação privada tratava-se, agora, de atuar diretamente em uma área considerada fundamental para o desenvolvimento econômico do país⁴¹.

⁴⁰ Antes da promulgação da CLT, afora os decretos salariais, foram regulamentadas as Comissões de Salário Mínimo (Decreto-Lei nº 399, de 30/04/1938); estendidos aos empregados de usinas de açúcar e álcool os benefícios da legislação trabalhista (Decreto-Lei nº 505, de 16/06/1938); definidas as regras sobre jornada e condições de trabalho em empresas jornalísticas (Decreto-Lei nº 1.067, de 21/01/1939); prevista a criação de refeitórios em empresas com mais de 500 empregados e de cursos de aperfeiçoamento profissional nas empresas (Decreto-Lei nº 1.238, de 02/05/1939); regulado o direito do empregado incorporado ao serviço militar de receber integralmente seus vencimentos, ficando dois terços a cargo da empresa (Decreto-Lei nº 1.523, de 18/08/1939); fixada em oito horas diárias e 48 horas semanais a jornada de trabalho em todo o setor privado, que podia ser acrescida de duas horas complementares com base em acordo ou contrato coletivo (Decreto-Lei nº 2.308, de 13/06/1940); aberta a possibilidade de redução do tempo mínimo de uma hora para repouso ou refeição e definidas regras para o trabalho noturno (Decreto-Lei nº 2.505, de 19/08/1940); redefinidas as normas de proteção ao trabalhador menor (Decreto-Lei nº 3.616, de 13/09/1941); criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Decreto-Lei n. 4.048, de 22/01/1942); prevista uma série de cláusulas para favorecer a colocação de trabalhadores com mais de 45 anos (Decreto-Lei nº 4.362, de 06/06/1942); regulamentada a jornada de trabalho dos empregados em serviços auxiliares nos bancos e casas bancárias (Decreto-Lei nº 4.884, de 29/10/1942); e excluído do acesso à legislação de proteção ao trabalho os empregados de serviços da União, exceto da previdência social (Decreto-Lei nº 4.373, de 11/06/1942).

⁴¹ Sob o Estado Novo surgiram a CSN (1941), a Vale do Rio Doce (1942), a Companhia Nacional de Álcalis (1943), a FNM (1943), a Hidrelétrica de São Francisco (1945), e foram criadas várias comissões executivas setoriais da indústria. Na área de recursos naturais, estruturaram-se o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Conselho de Águas e Energia Elétrica (1939), e o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia (1940), que vieram se juntar ao Departamento Nacional da Produção Mineral (1934) (Draibe, 1985:89-125).

O estímulo à industrialização foi acompanhado por uma nova medida voltada à nacionalização do mercado de trabalho. Por meio do Decreto-Lei nº 1.843, de 7 de dezembro de 1939, reiterou-se a obrigatoriedade de contratação de pelo menos dois terços de empregados brasileiros e equiparou-se ao trabalhador nacional os estrangeiros residentes no país há mais de dez anos, desde que casados com cônjuge brasileiro ou com filho brasileiro. Essa medida foi promulgada em um momento em que já era evidente o declínio da imigração estrangeira e havia se intensificado o fluxo interno de mão-de-obra, especialmente do Nordeste para o Sudeste⁴².

Do ponto de vista institucional, a Constituição outorgada em 10 de novembro de 1937 incorporou parcialmente algumas proposições dos tenentes, expressas no programa do Clube 3 de Outubro, que desde o início dos anos trinta defendiam a criação de conselhos técnicos nos níveis municipal, estadual e federal com a função de orientar, coordenar e fiscalizar o Poder Executivo visando a continuidade, a racionalidade e a eficiência das atividades administrativas. Depois disso, começaram a ser criados vários institutos e conselhos técnicos⁴³.

A reiteração dos preceitos corporativistas era evidente na instituição do Conselho de Economia Nacional, que deveria ser composto por representantes de associações profissionais de empregados e empregadores de grau superior reconhecidas por lei, abarcando os ramos da indústria, agricultura, comércio, transportes e crédito. A ele caberia, entre outras tarefas, promover a organização corporativa da economia nacional; estabelecer normas sobre a assistência prestada pelas associações, sindicatos ou institutos; editar normas reguladoras sobre contratos coletivos de trabalho; emitir pareceres sobre todos os projetos que interessassem à produção nacional; e organizar inquéritos sobre as condições do

⁴² Entre 1936 e 1940, a média anual de entrada de imigrante no país foi de 10.795, contra 18.065 entre 1931 e 1935 (Carvalho, 200:119).

⁴³ A partir de 1937 surgiram o Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937), o Conselho de Imigração e Colonização (1938), o Instituto Nacional de Tecnologia (1938), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (1938), o Departamento Administrativo de Serviço Público (1938), a Coordenação de Mobilização Econômica (1942) e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944). Também os interesses dos setores agroindustriais vinham sendo contemplados desde o início da década com a criação, por exemplo, do Instituto do Cacau da Bahia (1931), do Departamento Nacional do Café (1933) e o Instituto Nacional do Açúcar e do Alcool (1933). Durante o Estado Novo foram criados o Instituto Nacional do Mate (1938), o Instituto Nacional do Pinho (1941), e o Instituto Nacional do Sal (1941) (Draibe, 1985:82-100).

trabalho, da agricultura, do comércio, dos transportes e do crédito. Contudo, esse Conselho não chegou a ser criado, evidenciando os limites do corporativismo no Brasil.

Também houve um aumento do controle estatal sobre as entidades sindicais e um claro esforço de consolidação das instituições que deveriam regular o mercado de trabalho. Mas até o final dos anos trinta os sindicatos continuaram a ser controlados com base na simples interpretação dos dispositivos da lei de sindicalização de 1934. As normas sindicais estabelecidas pela Constituição outorgada em 10 de novembro de 1937 só vieram a ser regulamentadas dois anos depois.

Segundo o Art. 138 do novo texto constitucional, era livre a associação profissional ou sindical, mas apenas o sindicato reconhecido oficialmente tinha “o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de poder público”.

O argumento de que a legislação sindical do Estado Novo era uma mera transposição da Carta del Lavoro de 1927 generalizou-se em virtude de sua comparação com o texto do Art. 138, feita por Evaristo de Moraes Filho, para quem a única diferença entre elas era o fato de que na lei italiana “as convenções eram extensivas a toda a categoria enquanto que a brasileira só abrangia inicialmente os próprios associados dos sindicatos” (1978:243-244), o que viria a ser alterado pouco depois.

Vários autores que trataram desse assunto rechaçaram, porém, a idéia de que nosso sistema de relações de trabalho se resumia a uma cópia do modelo italiano. Entre os técnicos do Ministério do Trabalho era inegável a influência do fascismo, também fortemente impregnado por concepções corporativistas, mas as influências mais marcantes no país provinham da tradição positivista e da doutrina social católica, comuns a várias experiências nacionais de ordenamento corporativista. No caso brasileiro, diferentemente do italiano, havia ainda uma nítida preferência por controles indiretos ao invés da incorporação direta dos sindicatos ao Estado⁴⁴.

⁴⁴ Referências sobre esse assunto podem ser encontradas em Leôncio Martins Rodrigues (1980), Sérgio Amad Costa (1986:63-71) e Kenneth Paul Erickson (1979:58).

Esses argumentos não impediram que se tornasse indiscriminada a crítica ao caráter fascista das leis do trabalho no Brasil e que, mais tarde, recairia sobre toda a CLT⁴⁵. Desde o início da década de 30 já era comum entre ativistas de esquerda a referência às leis do trabalho, em particular à legislação sindical, como obra de um governo fascista. Durante o Estado Novo, essa crítica recaiu sobre o próprio regime político, em um momento em que o combate ao nazi-fascismo ganhou dimensão internacional, uniu todas as forças progressistas e o termo “fascismo” passou a ser utilizado para caracterizar todo e qualquer regime autoritário.

Oliveira Vianna, principal assessor jurídico do Ministério do Trabalho entre 1932 e 1940, sempre ressaltou o caráter autoritário e corporativista do novo regime constitucional, que teria sido forjado com base em nossa “velha tradição conservadora”. Sem ignorar a influência das idéias fascistas no Brasil, expressa sobretudo na legislação sindical do Estado Novo, ele argumentaria que só deixara “filtrar da doutrina, legislação e jurisprudência italianas, o que [lhe] pareceu mais compatível e consoante com as nossas condições, os nossos interesses ou o nosso espírito nacional” (Vianna, 1943:30).

Além disso, esse autor destacaria a importância de certas práticas, como as dos marítimos e estivadores. O empenho do Ministério do Trabalho teria sido “antes o de dar técnica legislativa e sistematização a esse direito costumeiro encontrado, a esse complexo de normas e costumes que nos havia sido ‘revelado’ e que regulava – pelo único prestígio da tradição e do costume – a atividade dos nossos trabalhadores e suas relações com o patronato”. O mérito “foi antes de sistematização de um direito já existente do que propriamente da criação de um direito novo”. Mesmo a legislação sindical, “cujo impulso veio de fora”, teria obedecido a esse imperativo (Vianna, 1949:17-18).

Quando foi promulgado o Decreto-Lei nº 1.402, de 05 de julho de 1939, que estabeleceu as novas regras de sindicalização, os membros da comissão relatora do anteprojeto também procuraram chamar a atenção para os vínculos existentes entre a iniciativa do Estado Novo e a orientação expressa nos Decretos nº 19.770/1931 e nº 24.694/1934, evitando assim tomar a Constituição de 1937 como a única fonte inspiradora

⁴⁵ Segadas Vianna notou que a crítica ao caráter fascista das leis trabalhistas se estendeu à própria CLT, confundindo-se assim o todo com uma de suas partes, pois “dos onze títulos que compõem a Consolidação, apenas o V, relativo à organização sindical, correspondeu ao sistema então vigente na Itália” (2000:64).

da medida governamental e reiterando a idéia de continuidade com as iniciativas em curso desde o início da década de 30⁴⁶.

Essa medida restabeleceu juridicamente a unicidade sindical e tornou explícita a norma de que não seria reconhecido mais de um sindicato para cada profissão; reiterou a proibição à sindicalização de servidores públicos e de instituições paraestatais; previu uma lei específica sobre sindicalização na agricultura e pecuária⁴⁷; e determinou que deveria ser único o critério de enquadramento sindical para empregados e empregadores, cuja base territorial poderia ser distrital, municipal, intermunicipal, estadual e interestadual – apenas em casos excepcionais seria autorizada a formação de sindicatos nacionais e poderiam ser reconhecidos sindicatos que reunissem menos de um terço dos que exercessem a profissão, o que visava facilitar a criação de sindicatos leais ao governo.

A nova lei de sindicalização introduziu, porém, uma distinção entre sindicatos e associações profissionais, tendo como alvo privilegiado as associações empresariais de caráter privado. Aos sindicatos estava reservado o exercício para estudo, defesa e coordenação dos interesses da categoria profissional. Às associações profissionais, registradas no DNT ou nas inspetorias regionais do trabalho, cabia representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, apenas os interesses individuais dos associados relativos à sua atividade profissional, podendo, também, fundar e manter agências de colocação e colaborar com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos, no estudo e solução dos problemas que se relacionassem com a profissão⁴⁸.

As prerrogativas e garantias sindicais preexistentes foram mantidas, mas o que até então figurava como “atribuição” do sindicato passou a ser considerado “dever”, evidenciando a intenção de se reforçar o caráter assistencial e de colaboração de classes dos

⁴⁶ Presidida por Oliveira Vianna, a comissão ministerial que elaborou a Lei Orgânica de Sindicalização contou com a participação de Arthur Torres Filho, Deodato Maia, Helvício Xavier Lopes, Geraldo Faria Batista, Moreira Azevedo, Luiz Augusto do Rego Monteiro, Oscar Saraiva e Waldyr Niemeyer.

⁴⁷ Apenas no final do Estado Novo, por meio do Decreto-Lei nº 7.038, de 10/11/1944, foi regulamentado o direito de sindicalização de empregados e empregadores rurais. Esse decreto pretendia adaptar os termos da lei de sindicalização de 1939 à realidade do campo brasileiro, mas teve poucas consequências práticas.

⁴⁸ As condições de registro das associações profissionais no Ministério do Trabalho foram definidas pelos Art. 518 e 558 da CLT e regulamentadas pela Portarias nº 38 e nº 39, de 02/08/1944. Elas dispunham de maior liberdade de ação que os sindicatos, não estando sujeitas à unicidade sindical ou à interferência em sua gestão financeira, além de não serem obrigadas a encaminhar relatórios anuais ao Ministério do Trabalho e da possibilidade de se transformarem em sindicatos oficiais.

sindicatos oficiais⁴⁹. Nesse âmbito, a maior novidade ficou por conta da garantia às empresas ou instituições sindicalizadas de preferência nas concorrências para a exploração de serviços públicos e para o fornecimento às repartições federais, estaduais e municipais. Outras novidades foram o direito conferido aos sindicatos de impor contribuições a todos os membros da profissão ou categoria representada e a obrigatoriedade de desconto em folha de pagamento, pelas empresas, das contribuições devidas aos sindicatos de empregados – medidas que abriram caminho para a instituição do imposto sindical.

Também foram mantidos e aperfeiçoados os dispositivos já existentes de controle político, ideológico e administrativo dos sindicatos. Por exemplo, deveria obrigatoriamente constar do estatuto de todas as entidades sindicais a declaração expressa de que o sindicato agiria como órgão de colaboração com os poderes públicos e as demais associações no sentido da solidariedade das profissões e da sua subordinação aos interesses nacionais; e o Ministério do Trabalho poderia intervir nos sindicatos em caso de dissídio ou circunstância que perturbasse o seu funcionamento.

Além disso, foi restabelecida a exigência de pelo menos 18 anos para a filiação sindical; impôs-se como condição para o funcionamento do sindicato a abstenção de “ideologias incompatíveis com as instituições ou os interesses da Nação”; fixou-se o número de diretores sindicais e instituiu-se um conselho fiscal; definiu-se uma série de normas de gestão financeira dos sindicatos; e, além de se reiterar o poder do Ministério do Trabalho de ratificar o resultado das eleições sindicais, conferiu-se a ele poderes para expedir instruções sobre o processo eleitoral e designar os presidentes das seções eleitorais. Foram abrandadas, no entanto, as regras sobre participação de estrangeiros, que só não podiam ocupar cargos de direção e representação, o que estava em consonância com o declínio da imigração européia e da influência estrangeira no movimento operário.

Houve, ainda, um fortalecimento das penalidades em casos de infrações à lei, com a previsão de multas pecuniárias; suspensão de diretores por até 30 dias; destituição de diretores ou de membros de conselhos; fechamento do sindicato, federação ou confederação

⁴⁹ Segundo o Art. 4º do Decreto nº 1.402/1939, eram deveres dos sindicatos: a) colaborar com os poderes públicos no sentido do desenvolvimento da solidariedade das classes produtoras e da harmonização de interesses; b) promover a fundação de cooperativas de consumo e de crédito; c) manter serviços de assistência judiciária para associados; d) fundar e manter escolas, especialmente de aprendizagem, hospitais e outras instituições de assistência social; e) promover a conciliação prévia nos dissídios de trabalho.

por até seis meses; cassação da carta de reconhecimento; e, na hipótese de destituição de diretoria, nomeação de um “delegado” para administrar o sindicato e proceder, no prazo de 90 dias, em assembléia geral, à eleição dos novos diretores. A não-obediência aos dispositivos legais ficava caracterizada quando o sindicato deixava de cumprir as normas previstas ou as diretrizes de política econômica ditadas pelo presidente da República.

Quanto às entidades de grau superior, manteve-se a proibição à criação de confederações gerais e a exigência de pelo menos três federações para a criação de uma confederação, mas elevou-se novamente de três para cinco o número de sindicatos necessários para a criação de uma federação, e previu-se a criação de confederações nacionais nos seguintes setores: indústria, comércio, transportes marítimos e aéreos, transportes terrestres, comunicações e publicidade, empresas de crédito, educação e cultura, e de profissionais liberais. Além disso, tornou-se prerrogativa do presidente da República o reconhecimento das confederações e a possibilidade de determinar a criação de novas confederações.

A partir daí, como ressaltou o próprio Oliveira Vianna,

“Sobre estas associações profissionais, assim outorgadas no monopólio da representação das categorias, e, conseqüentemente, investidas de poderes privativos do Estado, (...) estabeleceu-se um controle realmente minucioso. Não falando do controle de aprovação, do controle de destituição e do controle de intervenção, (...) instituiu-se também o controle orçamentário, exercido sobre a aplicação das importâncias arrecadadas a título de imposto sindical” (Vianna, 1943:109).

Mesmo depois de sua adaptação ao sindicalismo oficial, o empresariado urbano continuou lutando para manter suas associações privadas e se opôs a vários aspectos da nova lei de sindicalização. Apesar de se utilizarem largamente das federações e confederações para fazer valer seus interesses perante aos órgãos públicos⁵⁰, os representantes da indústria e do comércio temiam o controle absoluto do Ministério do Trabalho sobre suas entidades de classe e a conseqüente perda de poder de pressão ou de veto a certas medidas governamentais.

⁵⁰ A partir de 1931, surgiram a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Federação da Indústria do Rio de Janeiro (FIRJ), o Centro Industrial de Juiz de Fora (CIJF), a Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIMG), o Centro das Indústrias do Rio Grande do Sul (CIRS), e a Confederação Industrial do Brasil. Esta última transformou-se em 1938 na Confederação Nacional da Indústria (CNI).

O empresariado industrial rejeitou, também, a proposta de organização vertical por ramo de atividade, que contrariava sua tradicional organização em sindicatos setoriais, federações ecléticas e confederações nacionais; consideraram exagerada a exigência de dois terços de membros do setor para a criação de sindicatos patronais, que deveria ser reduzida para 10%; manifestaram-se contra a proibição de reeleição dos membros das entidades sindicais, o que já fazia parte da tradição das entidades empresariais desde a criação do CIB; e se opuseram aos critérios de enquadramento sindical, sugerindo uma distinção entre “interesses econômicos” e “interesses ocupacionais” (Leopoldi, 2000:84).

Essas resistências foram bem-sucedidas e levaram o governo a “corrigir” a legislação sindical. Em 1940 foram promulgados novos decretos que preservaram as atribuições anteriores das associações privadas; mantiveram o caráter eclético das federações regionais, que podiam abrigar sindicatos de vários setores industriais; apresentaram uma nova lista de categorias econômicas para efeito de enquadramento sindical; e autorizaram a reeleição de dois terços dos membros das diretorias dos sindicatos patronais⁵¹. Nesse mesmo ano foram definidas, ainda, instruções sobre eleições sindicais, o modelo de orçamento e de balanço financeiro dos sindicatos, e o estatuto padrão.

No mesmo compasso em que se tornaram mais rígidos os controles ministeriais sobre os sindicatos de empregados e se acomodaram as pressões dos empregadores, também foram adotados novos procedimentos de fiscalização do trabalho⁵² e estabelecidas as bases para a organização da Justiça do Trabalho. Antes da promulgação da nova lei de sindicalização já haviam sido definidas as atribuições da Justiça do Trabalho, por meio do Decreto-Lei nº 1.237, de 2 maio de 1939. Pouco depois foi reorganizado o Conselho Nacional do Trabalho e, no ano seguinte, foram alteradas algumas cláusulas daquele decreto-lei e aprovado o regulamento da Justiça do Trabalho⁵³.

A organização da Justiça do Trabalho previa a criação de Juntas de Conciliação e Julgamento e de Juízos de Direito em localidades que não fossem compreendidas pelas

⁵¹ O Decreto-Lei nº 2.353, de 29/06/1940, permitiu a reeleição de um terço dos membros dos sindicatos de empregadores e de profissionais liberais e determinou o registro das associações profissionais no DNT, mas manteve a proibição de reeleição dos membros dos sindicatos de empregados.

⁵² Atribuiu-se aos chefes de serviço do DNT a competência para lavrar multas (Decreto-Lei nº 1743, de 04/11/1939), e o Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo assumiu as atribuições das inspetorias regionais do trabalho (Decreto-Lei nº 1.970, de 18/01/1940).

⁵³ Respectivamente, Decretos-Lei nº 1.346, de 15/06/1939 e nº 2.852, de 10/12/1940; Decreto-Lei nº 2.851, de 10/12/1940; Decreto-Lei nº 6.596, de 12/12/1940.

Juntas, além de Conselho Regionais do Trabalho e do Conselho Nacional do Trabalho que passaria a desempenhar o papel de tribunal superior da Justiça do Trabalho. Em todas essas instâncias estava prevista a participação de vogais, entre os quais incluíam-se representantes de empregados e empregadores indicados por seus respectivos sindicatos, federações e confederações.

As Juntas deveriam ter dois vogais, escolhidos pelo presidente do Conselho Regional, com base em lista encaminhada pelas associações sindicais de primeiro grau. Os Conselhos Regionais, quatro vogais, sendo um dos empregados, outro dos empregadores e os demais alheios aos interesses profissionais. O Conselho Nacional, com 18 membros designados pelo presidente da República, também deveria ter quatro vogais, além de quatro funcionários do Ministério do Trabalho e de instituições de previdência social; e seis pessoas de notório saber, entre as quais pelo menos quatro deveriam ser bacharéis de direito.

Dentre as atribuições das Juntas de Conciliação e Julgamento, destacavam-se: conciliar e julgar dissídios sobre estabilidade no emprego, salários, férias e indenizações por motivo de despedida injusta, bem como dissídios resultantes de contratos de empreitada em que o empreiteiro fosse operário ou artífice, além de outros relativos ao contrato individual de trabalho; requisitar e realizar diligências para esclarecimentos; e exercer outras atribuições em sua jurisdição.

Aos Conselhos Regionais do Trabalho cabia, entre outras coisas, conciliar e julgar dissídios coletivos; homologar os acordos celebrados nos dissídios; estender decisões sobre contratos coletivos e sobre outras situações previstas em lei; rever as próprias decisões proferidas em dissídios coletivos; julgar inquéritos administrativos; julgar, em segunda instância, dissídios individuais; requerer diligências e impor multas e outras penalidades em sua jurisdição.

Finalmente, cabia ao Conselho Nacional do Trabalho, por meio das Câmaras de Justiça do Trabalho, conciliar e julgar dissídio coletivo que excedesse a jurisdição dos Conselhos Regionais; estender decisões proferidas em dissídios coletivos; estender contratos coletivos para toda a categoria; rever suas próprias decisões; impor multas e penalidades; e julgar recursos em última instância. Além disso, estava prevista a criação de Câmaras de Previdência Social, cuja finalidade era orientar e fiscalizar a administração dos institutos e das caixas de aposentadorias e pensões.

Dois anos depois da promulgação do primeiro decreto-lei, esses tribunais do trabalho começaram a ser implementados. E apesar de estarem investidos do poder de solucionar dissídios coletivos, até pelo menos 1945 concentraram sua atuação nas reclamações individuais, principalmente nos casos de despedida por justa causa. Mesmo assim, a Justiça do Trabalho transformou-se em instrumento útil para que o trabalhador contrabalançasse o poder discricionário dos patrões no interior das empresas, revelando-se importante para a atividade sindical:

“Para os sindicalistas, o sistema de justiça do trabalho, ainda que sem o direito à greve, proporcionava um mecanismo para contestar atos injustos do empregador e arbitrariedades da administração. Quanto a isso, os interesses dos operários coincidiam com os da crescente burocracia federal, que buscava concentrar o controle efetivo nas mãos do Estado. Este novo império legal-burocrático proporcionava, também, milhares de empregos para bacharéis e outros empregados administrativos, garantindo desse modo importante base de apoio, fora da classe operária, para o sistema de relações trabalhistas do governo” (French, 1995:82).

A representação de dissídios coletivos poderia ser feita pelo empregador ou empregadores interessados, pelos seus sindicatos, ou pelos sindicatos de empregados. Quando não houvesse sindicato, a representação poderia ser feita por um terço dos empregados do estabelecimento ou dos estabelecimentos envolvidos no dissídio. Mais tarde, com o decreto-lei nº 7.321, de 14 de fevereiro de 1945, a instauração de dissídio coletivo tornou-se exclusividade dos sindicatos, salvo quando ocorresse suspensão do trabalho, situação em que o dissídio poderia ser instaurado por iniciativa dos tribunais do trabalho, ou ainda a pedido da Procuradoria da Justiça do Trabalho.

Diante da relutância do empresariado em admitir qualquer modalidade de negociação coletiva, as demandas sindicais geralmente resultavam em dissídios, cabendo à Justiça do Trabalho a tarefa de conciliá-los e julgá-los, o que, porém, estava sujeito a várias limitações, pois os tribunais eram obrigados a considerar em suas decisões a prevalência do interesse público sobre os interesses de indivíduos e de grupos sociais. Além disso, havia sempre a possibilidade de os patrões apelarem à corrupção de sindicalistas e de funcionários da Justiça do Trabalho, sem os laços políticos e pessoais que mantinham com os juízes.

Contudo,

“Se as violações patronais e a parcialidade da Justiça do Trabalho reforçavam o ceticismo em relação ao caráter protetor das leis, por outro lado a idealização e a esperança de

justiça alimentavam-se das possibilidades concretas abertas pelo aparato oficial. Mesmo em tempos políticos opressivos, como o do Estado Novo, quando algumas leis eram claramente formuladas para beneficiar os patrões, punir os operários e desrespeitar antigos direitos, há indícios de que os tribunais trabalhistas não funcionavam como simples árbitros nos conflitos a serviço dos patrões ou formassem um campo de resolução sempre pronto a reforçar ideais de consenso” (Silva e Costa, 2001:235-236).

Com a organização da Justiça do Trabalho a tutela estatal revestia-se, enfim, “da força generalizadora do direito, servindo-se da coerção moral de uma decisão jurídica”, ao mesmo tempo em que o Poder Executivo “recuava da incômoda posição de único agente interventor no mercado de trabalho, antepondo entre o capital e o trabalho a neutralidade e a impessoalidade das regras do direito. De um lado, reforçava sua legitimidade nas classes subalternas, de outro, a própria estrutura corporativa sindical, através da criação da figura dos vogais representantes das associações de empregadores e empregados” (Vianna, 1978:227).

Esse processo de institucionalização das relações de trabalho e de transformação efetiva do sindicato em instituição de direito público foi acompanhado, no entanto, por um esvaziamento dos sindicatos de empregados, havendo uma queda expressiva nas taxas de sindicalização. Ainda que continuasse a crescer o número absoluto de sindicatos oficiais no país, que saltou de 649 para 1.111 entre 1935 e 1939, no Distrito Federal houve nesse período um decréscimo de 32% no número de sindicalizados. Em São Paulo, os 168 sindicatos existentes em 1939 reuniam apenas cerca de 44 mil associados (Vianna, 1978:227-229).

Durante o Estado Novo, o modelo de organização sindical parece ter se prestado muito mais aos interesses empresariais do que à organização dos trabalhadores. Entre 1935 e 1939, o número de sindicatos de empregadores existentes no país passou de 649 para 1.043. Em São Paulo, onde estava concentrada a atividade industrial, passou-se no mesmo período de 101 para 383 sindicatos de empregadores (Vianna, 1978:228). Além de já ser mais significativa a participação e de influência das associações patronais nas comissões, conselhos e institutos públicos, as mudanças na legislação sindical criaram, como já mencionamos, novas facilidades e estímulos à sindicalização dos empregadores. Apesar disso, o empresariado urbano jamais se convenceu das promessas de paz social e de

colaboração de classes por meio da tutela estatal sobre as relações de trabalho, tanto que continuaram a manter suas associações privadas.

Do Imposto Sindical à CLT

O esvaziamento dos sindicatos de empregados devia-se, em grande medida, à repressão e ao controle estatal a que estiveram sujeitos desde 1935, mas também ao esvaziamento de suas funções de representação coletiva e à inexistência do direito de greve, proibida pela Constituição de 1937. Ao conferir aos sindicatos novas tarefas de caráter assistencial, a lei de sindicalização de 1939 pretendia não só redefinir suas atribuições como torná-los mais atraentes aos seus associados. Mas, para isso, era preciso dotar os sindicatos de recursos financeiros.

O imposto sindical, que fora concebido desde o início da década de 30, foi então instituído pelo Decreto-Lei nº 2.377, de 08 de julho de 1940. Ele veio dotar os sindicatos oficiais dos recursos necessários à sua sobrevivência e para viabilizar suas atividades assistenciais. Com base nesse decreto, todo empregado, sindicalizado ou não, passaria a contribuir anualmente, de forma compulsória, com o valor correspondente a um dia de trabalho destinado ao sindicato de sua categoria profissional, descontado pela empresa na folha de pagamento. E o empregador destinaria aos seus sindicatos uma importância fixa, proporcional ao capital registrado da empresa, conforme uma tabela predefinida.

A distribuição e a utilização desses recursos pelos sindicatos foram regulamentadas pelo Decreto-Lei nº 4.298, de 14 de maio de 1942, que criou a Comissão do Imposto Sindical. Essa Comissão deveria ser composta por um representante do DNT e um membro dos serviços contábeis do Ministério do Trabalho; por um delegado dos profissionais liberais, um de empregados e dois de empregadores, escolhidos pelo Ministério do Trabalho com base em uma lista tríplice; e pelos presidentes das confederações, além de mais três especialistas em direito e medicina legal.

O imposto sindical passaria a ser descontado em folha de pagamento e depositado pelo empregador no Banco do Brasil, que se encarregaria de sua distribuição para as entidades sindicais da seguinte forma: 54% para os sindicatos; 15% para as federações; 5%

para as confederações; 20% para o Fundo Social Sindical⁵⁴; e 6% para a remuneração do agenciamento bancário. Assim, pretendia-se dotar os sindicatos dos recursos necessários para que desempenhassem de fato o papel de agências prestadoras de serviços assistenciais.

Segundo as normas da Comissão do Imposto Sindical, esses recursos deveriam ser utilizados em inúmeras atividades assistenciais promovidas pelos sindicatos de empregados, empregadores, profissionais liberais e trabalhadores autônomos. No caso específico dos empregados, eles podiam ser destinados a agências de colocação; assistência à maternidade; assistência médica e dentária; assistência judiciária; escolas de alfabetização e pré-vocacionais; cooperativas de crédito e de consumo; colônias de férias; bibliotecas; e finalidades esportivas.

Os recursos provenientes do imposto sindical propiciaram aos sindicatos uma estabilidade financeira de que até então não dispunham, mas ao contrário do que algumas figuras do próprio governo esperavam não houve um aumento do número de sindicalizados e a contribuição compulsória acabou favorecendo a continuidade de várias diretorias sindicais, pois elas não se viam obrigadas a buscar novas adesões, chegando até mesmo a desestimular o ingresso de novos associados por temerem eventuais disputas pelo controle político dos sindicatos.

Alexandre Marcondes Filho, ministro do Trabalho entre janeiro de 1942 e julho de 1945, chegou a responsabilizar em parte os diretores sindicais pelas baixas taxas de sindicalização⁵⁵. Nessa época, a maioria deles estava ligada à burocracia ministerial e era subserviente à sua orientação, deixando muitas vezes de lado as questões de interesse dos trabalhadores. Atribuindo o surgimento dos “pelegos” às gestões anteriores, particularmente

⁵⁴ Esses recursos seriam revertidos para instituições, como o Serviço de Recreação Operária. Em alguns casos, em virtude da inexistência de federações ou confederações em uma dada categoria, o percentual destinado ao Fundo Social Sindical podia chegar a 40% do total do imposto sindical.

⁵⁵ Advogado ligado ao empresariado paulista, Alexandre Marcondes Filho teve papel de destaque na política nacional até a primeira metade do anos quarenta. Além do Ministério do Trabalho, ocupou no mesmo período o Ministério da Justiça, e foi o principal articulador do Partido Trabalhista Brasileiro, do qual foi o primeiro presidente.

a de Waldemar Falcão⁵⁶, que ocupou o mesmo posto entre 1937 e 1941, Marcondes Filho tentou promover a reeducação dessas lideranças e a formação de novos dirigentes sindicais, pensando em fazer dos sindicatos oficiais um instrumento de mobilização de massa.

Essa reorientação da política trabalhista de Vargas – que até aquele momento havia priorizado a consolidação do sistema de relações de trabalho e a promoção de dirigentes sindicais realmente confiáveis ao Estado Novo –, refletia em parte a mudança de sua política externa em face dos desdobramentos da Segunda Guerra Mundial e também a intenção de forjar uma base de sustentação social para contrabalançar as pressões crescentes das oligarquias regionais. Atribui-se a Getúlio Vargas e a Marcondes Filho a intenção de promover eleições indiretas por meio dos sindicatos, recorrendo para isso ao alistamento eleitoral mediante a apresentação da carteira profissional.

Com a adesão do Brasil aos Aliados tornou-se difícil a sobrevivência do Estado Novo, o que levou o governo a realizar um movimento de antecipação às forças de oposição, considerando a necessidade de alternativas institucionais que permitissem a preservação do regime ou ao menos a continuidade política do getulismo. Isso acabou se traduzindo na criação do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e do Partido Social Democrata (PSD) e na tentativa “de aglutinar, à sombra da popularidade de Vargas, recursos de poder - uma ‘reserva de mobilização’ - que, a tempo e a hora, seriam utilizados supostamente como melhor lhe conviesse” (Paranhos, 1999:134).

Segundo Miguel Bodea,

“Havia dois caminhos a seguir e Vargas tentaria, simultaneamente, trilhar os dois. O primeiro caminho, de viés mais conservador, seria criar um partido nacional que centralizasse e arregimentasse as forças políticas vinculadas às oligarquias locais, subordinando-as aos interesses maiores da estratégia de desenvolvimento nacional autônomo. O segundo caminho, que abriria uma dinâmica de mobilização popular potencialmente progressista, seria a criação de um

⁵⁶ Waldemar Falcão participou da Constituinte de 1934 e foi deputado federal entre 1935 e 1937, tendo integrado a Liga Eleitoral Católica. No Ministério do Trabalho, tornou-se um dos principais expoentes da Igreja Católica durante o Estado Novo, tendo sempre procurado favorecer a atuação dos Círculos Operários Católicos. Sua passagem pelo ministério foi marcada pelo advento da nova lei de sindicalização, pela instituição da Justiça do Trabalho e pelo desenvolvimento da atuação ministerial na área previdenciária. Durante sua gestão, difundiram-se os “pelegos”, também conhecidos como a “ordem dos mergulhadores de tapetes”.

grande partido urbano de massas, que mobilizaria o voto operário e popular, contrapondo-o às máquinas eleitorais dos notáveis” (Bodea, 1984:201).

Dada a nova situação política do país e o insucesso das medidas até então adotadas para estimular a sindicalização, o governo Vargas lançou em 1943 uma campanha de sindicalização em massa. Considerada tarefa inadiável, toda a máquina ministerial foi posta a serviço dessa missão⁵⁷. Com tal finalidade, foi criada a Comissão Técnica de Orientação Sindical (CTOS), por meio do Decreto-Lei nº 5.199, de 16 de janeiro de 1943, incumbida de promover o desenvolvimento do “espírito sindical”; divulgar as orientações governamentais; organizar cursos de preparação de trabalhadores para a administração sindical e de especialização e orientação dos atuais administradores; e prestar aos sindicatos toda a colaboração necessária. Essa comissão estava subordinada ao ministro do Trabalho e devia ser custeada com 25% da quota anual do Fundo Social Sindical. Esperava-se que ela dinamizasse os sindicatos oficiais com base em uma ação de cunho pedagógico e não repressivo e que visava ampliar o número de trabalhadores sindicalizados⁵⁸.

Outras iniciativas também vieram estimular a sindicalização em massa, como o Decreto-Lei nº 5.242, de 11 de fevereiro de 1943, que estabeleceu a exigência de prova de sindicalização para o exercício de qualquer função representativa de classe ou categoria econômica, bem como para o gozo de favores e de isenções tributárias, exceto em casos de atividades não-econômicas. Adalberto Paranhos lembra, ainda, que a inscrição dos interessados em fazer uso dos “restaurantes populares” e dos “postos de abastecimentos”, criados durante a guerra, deveria se feita na sede dos respectivos sindicatos⁵⁹. E até a exigência de associação ao sindicato de metade da categoria para a instauração do dissídio coletivo foi considerada, nesse contexto, medida de estímulo à sindicalização. Também foi

⁵⁷ Kenneth Paul Erickson (1979:102-108) observa que os recursos destinados ao Ministério do Trabalho, que até 1937 correspondiam a cerca de 1% do orçamento da União, elevaram-se a partir daí para 1,8%, atingindo uma média de 3,8% em 1940, que se manteve até o fim do Estado Novo. Entre 1942 e 1945, essa média foi de 3,2%. Tal aumento deveu-se basicamente aos gastos com programas de bem-estar e previdência social.

⁵⁸ Além da criação da CTOS, houve uma alteração no comando do DNT, com a substituição de Luiz Augusto do Rego Monteiro por José Segadas Vianna, também diretor da CTOS. O primeiro era ligado aos círculos operários católicos, tendo sido nomeado por Waldemar Falcão. O segundo, era homem de confiança de Alexandre Marcondes Filho (Gomes, 1979:271-275).

⁵⁹ O Sistema de Alimentação da Previdência Social (SAPS), criado em 1940, foi concebido como um órgão polivalente para oferecer cursos de nutrição e higiene, atividades recreativas e refeitórios, mas com a guerra voltou-se basicamente para a criação de restaurantes populares e postos de abastecimento, que ofereciam alimentação aos trabalhadores a preços subsidiados.

criado o Serviço de Recreação Operária, “cuja finalidade era proporcionar o aproveitamento racional das horas de lazer do trabalhador sindicalizado e da sua família” (Moraes Filho, 1978:257).

Como parte desse esforço de mobilização, novas medidas relativas à questão salarial procuraram consolidar a imagem de Getúlio Vargas como o “pai dos pobres”⁶⁰. O salário mínimo não fora posto em prática durante toda a década de 30. Apenas em 1940, com base no Decreto-Lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940, foi adotada a primeira tabela do salário mínimo definida com base nos gastos considerados indispensáveis à reprodução da força de trabalho. A partir daí, o salário mínimo passaria a servir como referência para o julgamento dos dissídios coletivos⁶¹.

Diante da situação de carestia, por meio da Portaria nº 36, de 8 de janeiro de 1943, o governo reajustou o salário mínimo em 25% para as capitais do estado, Distrito Federal e território do Acre, e em 30% para as demais regiões do país. Em 1º de Maio, com o Decreto-Lei nº 5.473, o governo instituiu o salário adicional para a indústria e no final do ano – com os Decretos-Lei nº 5.977 e 5.978, de 10 de novembro de 1943 –, alterou a tabela do salário mínimo e elevou o adicional para a indústria. Na verdade, “não é difícil perceber, sob a sucessão de decretos de majoração do salário mínimo, razões políticas que induziam o governo a buscar aproximação maior com as massas urbanas, e, em especial com o operariado” (Almeida, 1978:248).

Também no 1º de Maio de 1943 foi promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)⁶². Como observaram vários autores, não se tratava de uma mera

⁶⁰ Angela de Castro Gomes (1988) e Adalberto Paranhos (1999) analisaram a difusão ideológica do trabalhismo, do qual fez parte um amplo esforço de construção da imagem popular de Vargas que envolveu a atuação do Departamento de Informação e Propaganda (DIP), comandado por Fillinto Müller, e a utilização do rádio e de outros meios de comunicação de massa, bem como grandes celebrações públicas, por ocasião do 1º Maio, do aniversário de Vargas e do aniversário do Estado Novo.

⁶¹ Luiz Werneck Vianna (1978:235-240), Antonio Carlos Bernardo (1982:254-258) e Francisco de Oliveira (1972:3-82) argumentam, sob diferentes perspectivas, que a acumulação industrial foi favorecida pela fixação do salário mínimo, cujo objetivo era puxar para baixo a remuneração média do operariado fabril. Essa idéia é contestada por Maria Hermínia Tavares de Almeida (1979:251-255), para quem não havia pressões de mercado que exigissem o estabelecimento de um piso salarial, nem o salário mínimo era condição indispensável para manter ou elevar as margens de lucro do núcleo básico da indústria.

⁶² A Portaria nº 791, de 29/01/1942, designou uma comissão de dez membros para elaborar um anteprojeto de consolidação das leis de proteção ao trabalho e de previdência social, que logo se dividiu em duas. Apenas a comissão incumbida de sistematizar as leis do trabalho concluiu sua tarefa. Depois da publicação do anteprojeto no Diário Oficial, de 05/01/1943, foram acolhidas cerca de duas mil sugestões de empregados e empregadores, por meio de seus sindicatos. A CLT foi promulgada por meio do Decreto-Lei nº 5.452, de 01/05/1943, entrando em vigor a partir de 10 de novembro, aniversário do Estado Novo.

compilação das leis existentes, mas de uma sistematização da legislação produzida desde o início dos anos trinta que pretendia estruturar de modo coerente as normas tutelares do trabalho de natureza individual e coletiva. Ela representava o coroamento de toda a política trabalhista de Vargas, que agora assumia claramente a forma de um sistema nacional de relações de trabalho.

A comissão encarregada da redação da CLT procurou sistematizar, com pequenas alterações, as normas de proteção individual do trabalhador expressas, sobretudo, nos decretos legislativos, leis e decretos-leis promulgados entre 1930 e 1942; compilar a legislação posterior à Constituição de 1937 sobre a Justiça do Trabalho e a organização sindical; atualizar e complementar as disposições consideradas ultrapassadas ou incompletas sobre segurança e higiene do trabalho, contrato coletivo, fiscalização e muitas administrativas; e elaborar novas normas com base em pronunciamentos da recém-instalada Justiça do Trabalho.

Segundo José Albertino Rodrigues, “Uma intensa atividade no campo do direito do trabalho e sob múltiplas orientações doutrinárias haveria necessariamente de atingir um grau de complexidade tal que lhe ameaçasse a própria eficácia. E a perda de eficácia implicaria fatalmente perda de controle de um setor que constituía a principal base popular da política de Vargas. Daí tornou-se necessário dar organicidade, funcionalidade e, sobretudo, unidade à legislação trabalhista” (1979:94). Para esse autor, a CLT representava “um ‘manifesto transitivo’ de uma época em que as relações de trabalho e as formas de organização do trabalho deixam de ser simples determinação das fontes de poder pessoal, para se revestirem da forma de ordenamento jurídico estatuído por fontes orgânicas de poder central” (1979:96).

Desde sua primeira versão, a CLT reunia um conjunto extenso e detalhado de normas de proteção individual ao trabalhador que recobria inúmeras situações relativas às condições de contratação, remuneração e uso da força de trabalho dos assalariados urbanos, mas deixavam quase totalmente descobertos os trabalhadores rurais, autônomos e domésticos:

“Esse grande vazio na legislação indica com clareza o peso que ainda possuíam os proprietários rurais. O governo não ousava interferir em seus domínios levando até eles a legislação protetora dos direitos dos trabalhadores. O receio de atingir a classe média urbana pode também ter

influenciado o esquecimento dos trabalhadores domésticos. Quanto aos autônomos, talvez não se apresentassem naquele momento problemas políticos nem econômicos que justificassem a preocupação do governo em cooptá-los e controlá-los” (Carvalho, 2001:123).

Também minuciosas, as normas sobre direitos coletivos restringiam, por sua vez, o exercício da representação sindical e o conteúdo e a abrangência da negociação coletiva, o que acabaria por comprometer em parte a própria aplicação do direito individual. Essa peculiaridade refletia a trajetória de regulamentação do trabalho no Brasil, na qual foram consideráveis as resistências patronais à adoção de instrumentos de representação e negociação coletivas e de regulação pública do trabalho, bem como a tentativa do Estado de submeter os interesses de empregados e empregadores a um ordenamento institucional no qual estava presente a idéia de colaboração de classes e cujas motivações transcendiam o âmbito das relações de trabalho e remetiam a um projeto de desenvolvimento nacional.

A pouca atenção dispensada aos trabalhadores rurais também evidenciava as resistências dos grandes proprietários de terra e o compromisso político das classes dominantes em manter intocado o problema fundiário e a questão social no campo. O arranjo político viabilizado por Vargas envolveu, sobretudo, um processo de expansão urbano-industrial que possibilitou ao mesmo tempo desafogar as tensões sociais no campo, por meio do êxodo rural e da absorção dos migrantes ao mercado de trabalho urbano, e atender a demanda empresarial por mão-de-obra abundante e barata, o que contribuía, ainda, para minar a capacidade de luta e reivindicação dos trabalhadores urbanos.

Mas, ao mesmo tempo em que se consolidava todo um ordenamento institucional das relações de trabalho e se pretendia transformar o sindicato oficial em instrumento de mobilização de massa, as circunstâncias da guerra levaram o governo a ampliar o controle sobre a atividade sindical. Em nome da “batalha da produção”, a partir de 1942 os sindicatos foram declarados instrumentos de “colaboração permanente na mobilização cívica, econômica e militar”, ficando sujeitos a normas especiais enquanto durasse o estado de guerra, tais como a necessidade de autorização prévia do Ministério do Trabalho para a realização de reuniões e assembléias, e a proibição de filiação dos sindicatos a qualquer

movimento, mesmo de caráter cívico⁶³.

Instados a promover o “desenvolvimento da consciência cívica nacional”, eles deveriam buscar a solução conciliatória de dissídios individuais e coletivos, além de coletar informações sobre seus associados e encaminhá-las às autoridades competentes. Em 1943, tornou-se obrigatória a presença de um representante ministerial nas assembléias gerais dos sindicatos. No ano seguinte, com a Portaria nº 39, de 2 de agosto de 1944, passou-se a exigir um atestado de ideologia para a obtenção da carta de reconhecimento sindical, precisamente no momento em que recrudesciam as manifestações populares e os sindicatos começavam a se transformar em instrumento de mobilização de massa.

Nessa conjuntura singular os direitos trabalhistas também foram afetados. No início dos anos quarenta eram poucos os empresários que ainda questionavam publicamente a legitimidade desses direitos, preferindo adotar formas mais dissimuladas para burlar as garantias legais, divergindo na interpretação sobre o mérito da lei ou procurando influenciar ou corromper a burocracia trabalhista, sobretudo fiscais do trabalho e funcionários da Justiça do Trabalho. No curso da guerra ressurgiram, no entanto, as pressões das lideranças empresariais para que as leis trabalhistas fossem suspensas, pelo menos em caráter temporário.

Diante dessas pressões, o governo autorizou o aumento da jornada de trabalho para dez horas (com adicional de 20% sobre as horas extras) em empresas cuja atividade fosse considerada de interesse à produção e à defesa nacional; tornou possível o adiamento do período de gozo de férias em empresas consideradas essenciais à segurança nacional, abrindo a possibilidade de indenização monetária do direito de férias; impediu a transferência de emprego nas chamadas indústrias de guerra, considerando “desertores” ou “sabotadores” aqueles que infringissem a lei; condicionou a instauração de dissídio coletivo a uma audiência ministerial prévia; e facultou a rescisão de contrato de trabalho de súditos de nações com as quais o Brasil estava em guerra⁶⁴. Foi afrouxada, também, a fiscalização do trabalho, havendo na prática a suspensão temporária de outros direitos sociais.

⁶³ Além as normas mencionadas acima, previstas no Decreto-Lei nº 4.637, de 31/08/1942, proibiu-se também, por meio do Decreto-Lei nº 5.516, de 24/05/1943, a fundação de entidade ou o exercício de atividade “objetivando assistência, orientação cívica ou social, propaganda doutrinária ou educacional dos trabalhadores”, exceto quando previamente autorizado pelo Ministério do Trabalho.

⁶⁴ Respectivamente, Decreto-Lei nº 4.639, de 31/08/1942; Decreto-Lei nº 4.868, de 23/10/1942; Decreto-Lei nº 4.937, de 09/11/1942; e Decreto-Lei nº 5.821, de 16/09/1943.

Decretado o estado de guerra e fracassadas as tentativas de conferir aos sindicatos oficiais o papel de instrumentos de mobilização de massa, até praticamente 1943 o sindicalismo corporativo continuará a ser, nas palavras de Angela Castro Gomes, uma “ficção organizacional”. Apesar disso, a adesão dos trabalhadores aos sindicatos oficiais não resultará apenas de “uma lógica meramente repressiva, ou de concessão de benefícios materiais”, envolvendo “um sofisticado discurso de difusão ideológica que comportava níveis não desprezíveis de mobilização política” (Gomes, 1988:276-277).

Contudo, desde o início da década de 40 já se registrava a ocorrência de práticas de sabotagem, operações tartarugas e reclamações sobre condições de trabalho nas empresas. E nos últimos anos do Estado Novo o movimento sindical dispunha de uma força potencial para a mobilização política dos trabalhadores, cujo contingente numérico vinha crescendo desde 1930, no mesmo ritmo da expansão urbano-industrial do país. Entre 1930 e 1945, a população urbana passou de 27% para 34%, e em 1945 já havia uma rede de organizações, recursos financeiros e ativistas sindicais que atuavam nas principais cidades do país.

Ao final do Estado Novo, a maioria da população ainda estava concentrada nas áreas rurais, eram enormes os obstáculos à atividade sindical e ao exercício da negociação coletiva, e continuava a ser precário o funcionamento dos órgãos públicos encarregados de regular o trabalho. Mas, por mais que tudo isso pudesse fragilizar os direitos trabalhistas, a partir do pós-guerra o recurso aos sindicatos oficiais, a possibilidade de amparar na lei as demandas trabalhistas e a presença de representantes dos empregados em vários fóruns e instituições de caráter tripartite propiciariam uma importante base institucional para o sindicalismo brasileiro.

Ao longo do processo de redemocratização, nem sempre o sistema de relações de trabalho se prestará à repressão ou à cooptação de lideranças subservientes ao governo, ainda que essas práticas nunca tenham deixado de vigorar e que os traços autoritários desse sistema tenham se mantido inalterados por muito tempo. Com todas as contradições que encerrava, esse complexo ordenamento institucional irá se revelar importante para a organização dos trabalhadores, para contrabalançar o poder discricionário dos patrões no interior das empresas, ou até mesmo para ampliar seu poder de barganha diante dos poderes públicos.

3. Industrialização, Lutas Democráticas e Conflitos Trabalhistas

Por muito tempo julgou-se que o processo de regulamentação do trabalho, que ocorreu entre 1930 e 1945, serviu apenas para controlar os trabalhadores e atender aos interesses do empresariado urbano. A maior parte dos autores que abordaram esse tema não delimitou com clareza a fronteira entre tais interesses e o papel desempenhado pelo Estado na definição das normas de contratação, uso e remuneração da força de trabalho e na criação de canais de representação interesses, preferindo enfatizar os aspectos repressivos e os mecanismos de controle e cooptação sindical que faziam parte do sistema de relações de trabalho.

Eles muitas vezes se limitaram a constatar a suposta inspiração fascista da legislação trabalhista da era Vargas, subestimando a importância de outras influências ideológicas na elaboração dessas leis, como o pensamento social católico e o corporativismo de origem ibérica. Mesmo quando o fizeram, prevaleceu a crítica ao caráter fascista das leis do trabalho no Brasil, como se as intenções autoritárias de seus formuladores tivessem se concretizado plenamente, sem contramarchas, e como se elas não refletissem também certas demandas sociais.

Foram ignorados ou não se conferiu a devida relevância ao debate sobre a questão social em curso desde a I República, bem como às injunções políticas que condicionaram a elaboração dessas leis, antes ou mesmo depois do golpe de 1937. Subestimou-se, ainda, o grau de complexidade e ambigüidade que alcançou a intervenção do poder público nas relações de trabalho, desprezando-se as oportunidades que ela abriu à representação coletiva, com todas as contradições que isso pudesse encerrar quanto aos limites impostos à atividade sindical.

De acordo com a visão sobre o que passou a ser chamado de “sindicalismo populista”, a questão fundamental residiria na subordinação do sindicato ao Estado por meio de um ordenamento institucional de feição autoritária e corporativista, cujas características descrevemos no capítulo anterior. O rigoroso controle dos sindicatos pelo poder público teria limitado demais sua capacidade de atuação, com a prevalência dos procedimentos judiciais, das práticas assistenciais e das negociações em torno do salário mínimo, definido pelo governo, em detrimento da livre negociação coletiva.

Ao se sujeitarem a essa tutela, as lideranças sindicais, até mesmo as correntes de esquerda, teriam se adaptado a um sistema rígido e burocratizado de representação coletiva que fora concebido para coibir a mobilização sindical e promover a colaboração de classes. Com o auxílio dessas lideranças, sobretudo dos comunistas, os sindicatos oficiais teriam se transformado efetivamente em instituição delegada de poder público, comprometendo assim qualquer possibilidade de autonomia política da classe trabalhadora.

Para Francisco Weffort, o “sindicalismo populista” foi ensaiado entre 1945 e 1946, ganhou corpo na década de 50 e se desenvolveu nos anos sessenta, desaparecendo com o golpe de 1964. Ele o definiu assim:

“no plano da orientação, subordina-se à ideologia nacionalista e se volta para uma política de reformas e de colaboração de classes; no plano da organização, caracteriza-se por uma *estrutura dual* em que as chamadas ‘organizações paralelas’, formadas por iniciativa da esquerda, passam a servir como complemento à estrutura sindical oficial, de corte corporativista e apendicular ao Estado; finalmente, em nível político, subordina-se às vicissitudes da aliança formada pela esquerda, por Goulart e por outros populistas fiéis à tradição de Vargas” (Weffort, 1972:I,2-3).

As organizações sindicais oficiais, que se expandiram entre 1945 e 1964, não só teriam sido concebidas como organismos de cúpula e construídas de cima para baixo, sob o comando do Ministério do Trabalho, como fundariam seu poder nos laços e nas relações com as elites políticas que controlavam o aparelho estatal. Seu sucesso não dependeria, portanto, de uma ação orientada para os locais de trabalho, mas de estratégias de pressão e barganha política junto às instâncias governamentais de âmbito local e nacional e à burocracia da área trabalhista, também em franca expansão.

Envolvidos nesse jogo, os dirigentes sindicais de esquerda teriam desestimulado aquelas ações que se contrapunham às limitações estabelecidas pela CLT, que representaria em si mesma um obstáculo à atividade sindical. Esses dirigentes estariam pouco interessados nos problemas existentes nos locais de trabalho e teriam fracassado quando se dispuseram a enfrentá-los, justamente por contarem demais com os sindicatos oficiais, as garantias legais e a benevolência do poder público. Eles estariam mais interessados nas alianças eleitorais com figuras estranhas à classe trabalhadora e com as disputas políticas e práticas clientelísticas que se davam em torno do governo e dos órgãos trabalhistas e previdenciários.

Muitas vezes desacreditados pela massa de trabalhadores, os sindicatos oficiais não estariam, porém, sujeitos à pressão das bases por desfrutarem do monopólio da representação e da arrecadação. De um lado, estaria garantido a eles o direito de representar todos os trabalhadores de uma categoria profissional em uma dada área geográfica, sem a obrigatoriedade de filiação sindical. De outro lado, o imposto sindical, recolhido de todos os trabalhadores com carteira assinada, propiciaria os recursos necessários às suas atividades assistenciais e à perpetuação e expansão das burocracias sindicais.

Nessas circunstâncias, os dirigentes sindicais não teriam razões para promover filiações em massa ou para estender seu domínio aos locais de trabalho, por meio de delegados sindicais ou de comissões de fábrica, práticas que poderiam pôr em questão sua sobrevivência à frente dos sindicatos. Mesmo nas situações em que se constatava a presença de sindicatos com um número mais expressivo de sócios, continuariam a predominar estruturas burocráticas de cúpula e não haveria qualquer estímulo à participação das bases, ao mesmo tempo em que eram mantidos os privilégios dos “pelegos” e seus vínculos com o governo.

E ainda que os críticos do “sindicalismo populista”¹ reconhecessem que suas lideranças recorreram com certa frequência às greves, atribuíam-se à maioria das ações grevistas um caráter difuso, próprio de um movimento esporádico, mais ou menos espontâneo, sem raízes nos locais de trabalho e carente de lideranças organizadas pelos sindicatos. Os dirigentes sindicais teriam preferido evitar ou até mesmo inibir mobilizações que pudessem motivar a repressão policial e a intervenção em seus sindicatos, mostrando-se incapazes de organizar as massas para lutas continuadas. No caso das “greves políticas”, ocorridas especialmente durante os anos sessenta, acreditava-se que seu sucesso deveu-se basicamente ao fato de que elas eram toleradas e até mesmo estimuladas pelas facções em disputa no interior do governo, quando não contavam com a colaboração implícita ou explícita dos militares. Mesmo assim, essas greves nada ou quase nada teriam conseguido obter para os trabalhadores em termos de conquistas materiais.

¹ Além dos estudos pioneiros de Francisco Weffort (1972, 1973 e 1978) sobre o “sindicalismo populista”, merecem destaque outros trabalhos realizados nesse período, como os de Kenneth Paul Erickson (1979), Leôncio Martins Rodrigues (1981) e Álvaro Moisés (1982).

Dessa maneira, as lideranças do “sindicalismo populista” teriam deixado de lado os interesses econômicos da classe trabalhadora e se afastado por completo dos problemas existentes nos locais de trabalho, sem que isso fosse compensado por ganhos obtidos no plano político com base na aliança nacionalista promovida sob a égide do trabalhismo getulista. A decisão do PCB de participar dessa “aliança populista” teria enfraquecido ainda mais as lutas sociais anteriores a 1964, na mesma medida em que suas escolhas políticas ignoravam as necessidades reais dos trabalhadores, sendo presididas por apelos nacionalistas e estatizantes e pela política externa soviética, além do que os comunistas tenderiam a privilegiar a atividade de cúpula e a agir de forma oportunista, tanto no campo sindical quanto eleitoral.

No âmbito sindical, que nos interessa mais de perto, os comunistas estariam mais preocupados em ingressar nos sindicatos oficiais e em se beneficiar de garantias legais, renunciando muitas vezes à mobilização dos trabalhadores em nome de seus próprios interesses. E as “organizações paralelas”, nas quais tiveram papel decisivo, nada mais seriam que organizações de cúpula, distantes do controle das bases sindicais. As iniciativas do PCB viriam, assim, fortalecer o “sistema corporativo” e teriam contribuído para que este se tornasse um obstáculo mais efetivo à organização livre e autônoma dos trabalhadores.

Seguindo os passos de Evaristo de Moraes Filho², Francisco Weffort lembraria que “se é estranho que as leis sindicais tenham sobrevivido [ao fim do Estado Novo], mais notável ainda é o fato de que sejam do período democrático as primeiras tentativas para conferir-lhes alguma eficácia como instrumento de mobilização e controle do Estado sobre a classe operária. Aquilo que a ditadura idealizará caberá à democracia realizar” (Weffort, 1972:II.8). Mas, para ele, “seria equivocado supor que esta estrutura sindical seja apenas uma extensão da ditadura que sobrevive numa democracia distraída. Em realidade, foi a democracia que ofereceu o contexto e as premissas políticas sobre as quais a estrutura sindical deveria funcionar”. Ou seja, “a estrutura sindical criada pela ditadura nos moldes do corporativismo fascista não foi imposta à democracia, mas, de certo modo, foi escolhida por

² Evaristo de Moraes Filho foi o primeiro a observar o que, para ele, constituía “um fato deveras curioso: a sobrevivência de uma lei, promulgada para um regime corporativo fascizante, em pleno quadro democrático de uma nação” (1978:273).

ela numa conjuntura produzida pelo fim da ditadura e pela derrota do fascismo na segunda grande guerra” (Weffort, 1972: II. 9), contando para isso com o auxílio do PCB.

Desde que veio a público, essa interpretação foi muito criticada³, mas tais críticas careciam do mesmo vigor da análise feita por Francisco Weffort, que rejeitou qualquer “determinismo estrutural” do comportamento dos trabalhadores e ressaltou sua capacidade de “fazer escolhas”. Contrastando, porém, com seu discurso de exaltação da “classe-operária-em-abstrato”, Francisco Weffort e outros estudiosos que seguiram seus passos “rejeitaram tudo quanto a classe operária e seus líderes, fossem eles comunistas, trabalhistas, ou independentes, houvesse feito ou defendido antes de 1964” (French, 1995:13).

Na verdade, foi enorme o impacto que o golpe de 1964 exerceu sobre as esquerdas e os intelectuais que vivenciaram aqueles acontecimentos dramáticos e que tinham depositado suas esperanças em um projeto nacionalista e na transformação democrática da sociedade brasileira, chegando alguns deles a acreditar na possibilidade de uma mudança radical do país. Logo, a maior parte dos estudos sobre o movimento operário que começaram a surgir a partir dos anos setenta tentou compreender a fragilidade política dos trabalhadores para resistir ao golpe, bem como sua dependência ou subordinação aos interesses governamentais.

Ao constatar a escassez de pesquisas que oferecessem bases mais sólidas para refutar o que chamou de “consenso corporativo”, John French procurou sugerir novas explicações sobre o nosso sistema de relações de trabalho. Uma de suas conclusões é que ele sempre refletiu “um relacionamento triangular complicado entre os interesses e os objetivos conflitantes do Estado (ele próprio dividido), os empregadores industriais e os operários”, e

³ Carlos Estevam Martins e Maria Hermínia Tavares de Almeida (1973) foram os primeiros a criticar Francisco Weffort. Mais tarde, Luiz Werneck Vianna (1978) chamou a atenção para o “suposto comum” – que não teria nenhuma evidência empírica – de ambas interpretações: “a aliança da esquerda operária com os ‘queremistas’ teria dado base, após a constitucionalização do país em 1946, à persistência da legislação corporativista”. A discordância fundamental entre eles residiria na interpretação dessa aliança: “para uns, necessária porque implicava uma aproximação da esquerda com a massa operária, apropriada ideologicamente por Vargas, assumindo-se as seqüelas supervenientes; para outro, desastrosa, na medida em que apontava ineludivelmente para a conservação da ordem sindical corporativa” (Vianna, 1978:250). Para esse autor, tratava-se de saber se a prática política dos comunistas tinha sido adequada àquelas circunstâncias, quando não tinham como forçar um caminho alternativo. Além disso, não teria sido no “‘terreno prático’, em razão das alianças realizadas ao final do governo de Vargas, que se impuseram os condicionamentos que preservaram os princípios sindicais da CLT. Essa foi uma opção da Constituinte sob Dutra, e que contou com a oposição dos petebistas egressos do ‘queremismo’ e da esquerda operária” (Vianna, 1978:250-251).

que apesar dos “muitos traços negativos da CLT”, esse sistema, “por vezes contrariando sua própria lógica, realmente favoreceu a mobilização operária, principalmente em momentos-chave da transição política” (French, 1995:265-266).

O que pretendemos destacar aqui é precisamente a complexidade desse relacionamento triangular. Não se trata, porém, de reconstituir a atuação das diferentes esferas do poder público, dos empresários e dos trabalhadores no âmbito das relações de trabalho, mas de apenas observar, com base em novos estudos realizados na década de 90, o grau de dinamismo alcançado na prática por um sistema nacional de relações de trabalho que, concebido entre 1930 e 1945, começaria realmente a entrar em vigor a partir do pós-guerra.

Como se sabe, esse período foi marcado pelo aprofundamento do processo de industrialização e urbanização do país, que provocou rápidas transformações econômicas e sociais. A industrialização pesada ocorrida na segunda metade da década de 50 foi decisiva não apenas para a alteração da estrutura produtiva do país, mas também para constituir as bases de uma nova estrutura social e de um novo perfil de renda e consumo da população. Já no início dos anos sessenta o Brasil se transformara em um país industrializado.

Em pouco tempo, multiplicaram-se as oportunidades de negócios e investimentos na indústria de transformação, no sistema bancário, na indústria de construção, nas atividades de comércio e demais serviços associados à produção e a um novo estilo de vida que foi surgindo nos grandes centros urbanos. Com seus novos padrões de gestão, a grande empresa foi diversificando as qualificações e multiplicando seu pessoal burocrático e administrativo. O mesmo ocorreu com a diferenciação dos órgãos de gestão econômica e das áreas de saúde e educação, sobretudo em alguns estados da federação. Na indústria de transformação, a modernização da têxtil e a implantação de novos setores de insumos, bens de capital e bens de consumo durável começaram a alterar a composição setorial do emprego e o perfil do operariado industrial e a diferenciar as ocupações, ampliando a camada de trabalhadores qualificados e os segmentos técnico-gerenciais.

Mesmo assim, em 1960 cerca de 55% da população brasileira ainda vivia no campo e a mesma proporção da população economicamente ativa estava ocupada na agricultura. Mas, como veremos, nem o enorme peso do trabalho agrícola, nem a multiplicidade das relações de trabalho no campo, nem a rapidez das transformações econômicas e sociais, nem

a dimensão e o perfil dos assalariados urbanos, em particular do industrial, impediram que se tornasse crescente a presença da classe trabalhadora no cenário político nacional. É justamente essa presença que vai pôr em questão os rumos do desenvolvimento do país e suscitar a busca de alternativas que propiciassem a incorporação social e política dos trabalhadores.

O Imediato Pós-Guerra

O desfecho da Segunda Guerra Mundial foi acompanhado pelo fim do Estado Novo e pelo restabelecimento dos processos eleitorais, com o ingresso indiscutível dos trabalhadores urbanos na política nacional. No início de 1945, Getúlio Vargas havia perdido o controle de sua sucessão diante das candidaturas conservadoras de Eduardo Gomes, brigadeiro da Aeronáutica, e de Eurico Gaspar Dutra, ministro da Guerra. Nos limites da política oligárquica, tudo parecia indicar uma transição mais ou menos tranqüila para a democracia a partir da resolução de disputas circunscritas ao campo das elites políticas e militares.

Esse cenário foi alterado, no entanto, pela percepção de Getúlio Vargas sobre o impacto que o desenvolvimento urbano-industrial recente e a presença de novos atores sociais poderiam ter no jogo sucessório, o que o levou a fazer um apelo à participação popular na política durante as comemorações oficiais de 1º de Maio, e a alterar pouco depois a legislação eleitoral para estimular a participação do eleitorado urbano nas eleições presidenciais e parlamentares⁴.

Tal apelo foi acompanhado pela fundação do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), em 15 de maio de 1945, cujo nome, proposto por Alexandre Marcondes Filho, seu primeiro presidente, revelava o desejo de atrair o apoio de um amplo espectro de assalariados

⁴ Por meio do Decreto-Lei nº 7.586, de 28/05/1945, promulgado poucos dias após a criação do PTB, Vargas alterou a legislação eleitoral para estimular a participação dos eleitores das áreas urbanas e para contrabalançar o poder dos coronéis que controlavam as áreas rurais. Assim, manteve a exigência de alfabetização para o exercício do voto, que discriminava especialmente a população rural, ao mesmo tempo em que tornou obrigatório o voto de todos os brasileiros alfabetizados, excetuando as mulheres que apenas trabalhavam em casa. Além disso, estabeleceu um procedimento *ex officio* de alistamento eleitoral em grupo para empregados de repartições públicas, de associações profissionais e de empresas privadas, mistas ou estatais, bastando para a obtenção do título eleitoral a apresentação de seus nomes a um juiz eleitoral pela empresa em que trabalhavam. Nas eleições de 1945, foram alistados *ex officio* 33% dos eleitores de São Paulo e do Rio de Janeiro e 15% do estado de Minas Gerais (French, 1995:119).

urbanos. O PTB, que teve um importante papel até 1964, incorporaria o legado social e trabalhista de Vargas e passaria a reivindicar maior autonomia sindical, além da participação direta dos trabalhadores na política nacional.

Mas esse partido não chegou a exercer o controle exclusivo sobre as mobilizações de massa do período, cuja liderança passou a ser disputada também pelo PCB. Na verdade, Getúlio Vargas e Luís Carlos Prestes, libertado em 18 abril depois de dez anos de prisão, encabeçaram uma aliança momentânea em oposição aos candidatos conservadores que resultou no movimento queremista, responsável por grandes manifestações populares nas principais cidades do país.

No contexto singular da guerra, o PCB tinha apostado em uma política de unidade nacional contra o fascismo e pela “paz e democracia”, investindo na formação dos Comitês Democráticos Progressistas⁵ e na atuação dentro dos sindicatos oficiais. De novo na legalidade, eles procuraram rapidamente superar a distância que os afastava dos assalariados urbanos. A moderação do discurso do PCB refletia, também, a preocupação em vencer resistências e sepultar de vez a lembrança da quartelada de novembro de 1935.

Ao se juntarem a Vargas os comunistas pretendiam, ainda, explorar o prestígio popular de que ele desfrutava. Da mesma maneira, o crescimento do PCB obrigou Vargas a aprofundar seus compromissos com os trabalhadores, ao menos para inibir a influência comunista. E no mesmo compasso em que o PTB, apesar de sua fragilidade político-organizativa⁶, foi se tornando a mais ampla corrente de opinião entre os trabalhadores, o PCB procurou traduzir o apelo à mobilização popular em uma expressiva organização de base, com todos os percalços enfrentados por um partido que só foi reconduzido à legalidade em 27 de outubro de 1945, dois dias antes da deposição de Vargas.

⁵ Os Comitês Democráticos Progressistas eram organizações não-partidárias, abertas à participação de todos os democratas sem distinção de classe, partido ou ideologia. Entre seus objetivos, destacava-se a luta por transporte público, saúde e educação, além de promover diretamente a alfabetização e o ensino e de realizar debates sobre temas relacionados com a democratização do país. Utilizados pelos comunistas para o recrutamento de militantes, os Comitês tiveram êxito sobretudo por se voltarem para os problemas existentes nos bairros operários.

⁶ O PTB organizou-se a partir do recrutamento de funcionários do Ministério do Trabalho, dos órgãos previdenciários, dos tribunais do trabalho e dos sindicatos oficiais. Esses quadros, acostumados à política tradicional na qual os partidos eram meras ficções, não conseguiram forjar uma concepção político-eleitoral vinculada ao movimento sindical e atuavam sobretudo nos sindicatos “ministerialistas”. Sua expressão eleitoral era, portanto, relativizada por uma grande fragilidade organizativa.

No entanto, esse alinhamento político não foi automático nem sem restrições, havendo a preocupação dos comunistas em se manter à esquerda e preservar sua independência do getulismo, como no episódio da promulgação da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, que definiu as regras para a convocação das eleições, mas manteve em vigor a Constituição de 1937, o que provocou duras críticas dos comunistas, para quem se tratava de derrogar a constituição do Estado Novo antes da convocação da Assembléia Constituinte. Getúlio Vargas, por sua vez, procurou estabelecer limites à presença dos comunistas, adiando ao máximo seu reconhecimento legal e preservando os controles estatais sobre os sindicatos.

Mas, para além das polêmicas que essa aliança suscitou, havia de fato objetivos comuns, mesmo que de curto prazo, entre Prestes e Vargas e as massas urbanas que procuravam liderar. Eles queriam reverter um cenário político marcado pelas conspirações das forças conservadoras. Segundo John French, “Prestes também compartilhava com Vargas certas receitas nacionalistas para o futuro do Brasil, e ambos os líderes buscavam despertar o gigante adormecido da política brasileira, o ‘povo’” (1995:111). Além disso, acabaram por se sujeitar a um sentimento popular que não era controlado por eles e que foi reforçado ainda mais pela ausência de grandes divisões entre lideranças sindicais.

Essa aliança traduziu-se na campanha pela Constituinte com Getúlio, que reconduziu Vargas ao centro da disputa sucessória ao devolver-lhe a iniciativa política e a possibilidade de influir no processo de escolha de seu substituto ou até mesmo de se lançar candidato à presidência. Em contrapartida, isso ampliou a distância entre ele e as forças conservadoras, civis e militares. Consciente dos obstáculos que o impediam de caminhar para uma política de massas em escala nacional, Vargas tratou de buscar um apoio popular difuso que pelo menos servisse para impedir um retrocesso liberal-conservador.

Em consonância com esse objetivo, Vargas sancionou o Decreto nº 8.063, de 10 de outubro de 1945, uma semana depois da realização de uma grande manifestação queremista diante do Palácio da Guanabara, onde 100 mil pessoas pediam a sua permanência no poder e a realização de uma Assembléia Constituinte. Além da eleição presidencial e de deputados e senadores, prevista para 2 de dezembro, esse decreto estipulou a realização de eleições para os governos estaduais e assembleias legislativas, o que motivou a reação dos candidatos conservadores. Pelo calendário anterior, o próximo presidente presidiria a eleições estaduais,

previstas para o ano seguinte. Pelo novo calendário, elas ocorreriam juntamente com a eleição presidencial.

A deposição de Vargas, em 29 de outubro de 1945, foi precipitada precisamente pelo temor que essa decisão e as manifestações populares começaram a infundir às forças conservadoras. Ela ocorreu depois que o presidente da República afastou o chefe de polícia do Distrito Federal, João Alberto, e nomeou para o posto Benjamin Vargas, seu irmão. Três dias antes, o chefe de polícia havia proibido a realização de manifestações queremistas no Rio de Janeiro e em São Paulo. Diante da resistência de Vargas a um ultimato dos militares para revogar sua decisão, o general Dutra, temendo pelo fracasso de sua própria candidatura, juntou-se aos golpistas e garantiu a transferência provisória do governo ao presidente do STF, José Augusto Linhares.

Apesar de ter algum respaldo na área militar e de seu enorme prestígio popular, Vargas preferiu não resistir ao golpe, convencido de que a partir daquele momento haveria outros recursos de poder com os quais, em breve, poderia contar. Essa atitude foi duramente criticada pelo PCB, para quem o golpe fora “dirigido contra o povo e a democracia, contra o proletariado e sua organização”, o que não impediu os comunistas de rapidamente apoiarem os “democratas” do novo governo, em consonância com sua política de apoio às forças que haviam lutado contra o fascismo. Tal crítica não traduzia, porém, o sentimento da massa de trabalhadores que sustentara as mobilizações de 1945 e que agora condenava a deposição do presidente da República.

Pouco depois, nas eleições de 2 de dezembro de 1945, Vargas ressurgiu como o “grande eleitor”. Depois de um acordo com o PTB, firmado poucos dias antes das eleições, no qual Dutra assumiu o compromisso de respeitar a legislação trabalhista e de submeter a escolha do ministro do Trabalho à apreciação daquele partido, Vargas cedeu aos apelos para apoiá-lo e fez em 27 de novembro um chamado ao voto popular em Dutra. Além de se eleger senador por São Paulo e pelo Rio Grande do Sul, e deputado federal por nove estados, ele influenciou diretamente a vitória de Dutra, com 56% dos votos, sobre Eduardo

Gomes, com 35%⁷.

O PCB preferiu apostar em um candidato que não fosse do meio político ou filiado ao partido, preferindo preservar Luiz Carlos Prestes e contornar as resistências que um eventual candidato comunista poderia enfrentar. Apesar de ter sido lançada apenas em 18 de novembro, a candidatura do engenheiro Yedo Fiúza levou milhares de pessoas às ruas. Em uma campanha de apenas quinze dias, ele obteve quase 10% dos votos para presidente da República, ao mesmo tempo em que Prestes obteve a segunda maior votação do país, sendo eleito senador pelo Distrito Federal, deputado federal por três estados e suplente por outros três.

Mas o resultado mais importante das eleições foi o crescimento da participação eleitoral das populações concentradas nos principais centros industriais, que refletiu as transformações econômicas e sociais em curso desde a década de 30 e o ingresso definitivo dos assalariados urbanos na política nacional. Segundo dados do TSE, esse crescimento foi da ordem de 400% a 500% nas principais áreas urbanas do país, e São Paulo passou a ter o maior número de eleitores, ultrapassando pela primeira vez Minas Gerais.

Essas circunstâncias políticas refletiram-se na atuação do movimento sindical, que participou intensamente dos acontecimentos do imediato pós-guerra. Mais uma vez, foi John French que salientou a diversidade do sindicalismo brasileiro no pós-guerra e criticou “essa dicotomia simplista que amontoa todos os não-radicais em um grupo de referência negativa”. Além de uma direita e de uma esquerda, seria possível falar em um centro sindical que teve papel decisivo no sindicalismo do pós-guerra e que “não era estático nem monolítico, mas abrangia grande variedade de pontos de vista” (French, 1995:134).

A combatividade do movimento sindical a partir do final do Estado Novo teria sido, na verdade, “produto de uma ampla coligação entre esquerda e centro, entre comunistas e

⁷ O apoio popular a Vargas foi associado, muitas vezes, à legislação trabalhista, ignorando-se que boa parte dela permaneceu letra morta até o final da década de 30 e mesmo depois, no contexto da guerra, foi parcialmente suspensa ou descumprida sob o olhar benevolente do Estado. Muitas vezes, também, esse apoio foi visto como resultado natural de uma relação clientelística estruturada a partir do Ministério do Trabalho e que passava pelo sistema confederativo e pelos IAPs, como se essa engrenagem já estivesse consolidada e houvesse pleno controle sobre os trabalhadores. Outra explicação tradicional salientou a eficácia da propaganda getulista, que teria soldado ideologicamente as relações entre o povo e o ditador que nada fizera além de reprimir suas tentativas de organização autônoma. Finalmente, argumentou-se que a disposição dos comunistas em colaborar com Vargas contribuiu, desde então, para a sujeição dos trabalhadores ao getulismo e comprometeu a autonomia política da classe trabalhadora.

getulistas, que isolou a corrente peleguista dos funcionários sindicais de nível mais alto” (French, 1995:140). Isso foi ignorado por alguns analistas que sobrevalorizaram as possibilidades de infiltração dos comunistas nos sindicatos durante o processo de legalização do PCB, como se eles já não estivessem atuando nos sindicatos desde o início dos anos quarenta, ou que acreditaram em um predomínio das lideranças comunistas no movimento sindical, desprezando o fato de que o sucesso da política do PCB resultava sobretudo de sua influência sobre muitos ativistas sindicais que não eram filiados ao partido, até mesmo sobre a chamada ala esquerda do PTB⁸.

O Movimento de Unificação dos Trabalhadores (MUT) foi o principal instrumento dessa coligação sindical. Reuniram-se em torno dele trabalhistas, comunistas e lideranças independentes, muitas delas remanescentes de sindicatos criados à época do Estado Novo, que não eram “pelegos” e que se identificavam com a retórica trabalhista de Vargas e de Prestes. O MUT surgiu oficialmente em 30 de abril de 1945, com o lançamento de um manifesto à nação assinado por mais de 300 dirigentes sindicais de 13 estados, e logo se envolveu na organização de várias manifestações em favor da Constituinte com Getúlio e nas greves ocorridas em São Paulo em maio de 1945, as mais importantes desde o início do Estado Novo.

Faziam parte de seus objetivos liberalizar a legislação sindical, eliminando seus dispositivos autoritários; organizar no plano horizontal os sindicatos de categoria; articular e promover a unidade dos principais sindicatos nos municípios e regiões; lutar pela extensão da legislação trabalhista ao campo e pela melhoria da previdência social; e preparar a criação de uma central sindical, empenhando-se na realização de um novo congresso sindical. Quanto à autonomia sindical, queriam o restabelecimento da soberania das assembléias com o fim da presença de representantes ministeriais; a eleição e posse dos eleitos sem depender de aprovação do Ministério do Trabalho; a eliminação dos controles estatais sobre a administração dos sindicatos e a aplicação de seus recursos financeiros; e o fim da

⁸ Ver, nesse sentido, os estudos realizados por Arnaldo Spindel (1980) e Ricardo Maranhão (1979).

padronização dos estatutos sindicais⁹.

A partir de 1945, os sindicatos passaram a enfrentar um duro teste. Em maio houve em São Paulo várias greves, puxadas pelos têxteis e que se estenderam aos vidreiros, gráficos, ceramistas, ferroviários, doqueiros e outras categorias, surpreendendo o patronato e os próprios dirigentes sindicais, cujo primeiro impulso “foi combater qualquer iniciativa que se desse fora do seu controle”, reivindicando “o papel de legítimos representantes dos trabalhadores, conforme anunciavam os dispositivos da lei” (Costa, 1995:30). Havia, em princípio, um clima de “desconfiança mútua” entre dirigentes sindicais e comissões de fábrica, e os sindicatos passaram a ter um “papel coadjuvante” nessas e em futuras mobilizações, o que só foi revertido nas ocasiões em que eles conseguiram penetrar nas fábricas e canalizar as reivindicações trabalhistas.

Se nesse momento a política sindical dos comunistas aproximou-se de fato das orientações do sindicalismo “ministerialista”, o PCB também “não era um bloco monolítico em que a sua prática e o seu discurso se articulavam harmoniosamente todo o tempo” (Costa, 1995:8). Havia uma militância comunista nas fábricas e nos bairros operários que, muitas vezes, se contrapunha às orientações do partido e assumia a liderança de greves e mobilizações. E se a atuação do MUT, liderado pelos comunistas, refletia as orientações do PCB, isso não o impediu de apoiar greves que não estavam sujeitas ao seu controle nem tinham sido organizadas por ele¹⁰.

Nas greves de maio de 1945, o MUT procurou “conciliar um discurso em torno da autonomia e liberdade sindical, garantia do direito de greve, aplicação das leis trabalhistas e apoio às reivindicações operárias com a defesa da unicidade sindical, aumento da produção e sobretudo a utilização da greve como ‘último recurso em prol de soluções pacíficas e

⁹ O governo, que já havia afrouxado alguns mecanismos de controle sindical diante das pressões do MUT e de suas próprias conveniências políticas, tratou de alterar por meio do Decreto-Lei nº 8.080, de 11/10/1945, o artigo 532 da CLT que condicionava a posse das diretorias eleitas à autorização ministerial, assim como a alínea C do artigo 555 que determinava a cassação da carta de reconhecimento de entidade sindical que não obedecesse as normas emanadas das autoridades competentes ou as diretrizes da política econômica, ou criasse obstáculos à sua execução. Neste último caso, alterou-se apenas a parte inicial do dispositivo, mantendo-se a passagem referente aos obstáculos à execução de política econômica.

¹⁰ Hélio da Costa (1995:70-71) identificou três momentos na atuação do PCB diante das greves. Entre maio e dezembro de 1945, trataram de inibir as paralisações e privilegiaram a conquista de sindicatos, a organização de congressos e a realização de campanhas de sindicalização. A partir de 1946, continuaram a se manifestar criticamente em relação às greves, mas de maneira menos enfática, classificando as greves em “justas” e de “agitação”. Já a partir de 1947, a política do PCB voltou-se para o combate ao imperialismo e para a defesa da indústria nacional, o que passou a pautar a intervenção do partido nos conflitos trabalhistas.

conciliatórias” (Costa, 1995:37). O MUT explorou a falta de iniciativa dos sindicatos das categorias envolvidas nos conflitos trabalhistas, “assumiu o papel de interlocutor real dessas categorias nas negociações com o governo e os patrões, o que lhe conferiu de imediato um *status* de direção” (Costa, 1995:40), e incorporou as reivindicações dos trabalhadores, mesmo porque “não havia como fechar os olhos para as demandas econômicas que se somavam às demandas políticas reprimidas ao longo de vários anos colocadas em xeque naquele momento pelos trabalhadores” (Costa, 1995:43).

Mas, para Francisco Weffort, não havia muita diferença entre o discurso dos comunistas à frente do MUT e a política de paz social do Estado Novo, razão pela qual eles não teriam questionado a estrutura sindical oficial, tentando apenas introduzir “reformas complementares” que conferissem a essa estrutura maior eficácia e que facilitassem sua participação na vida política e sindical brasileira, uma vez que ainda não controlavam os sindicatos oficiais. Apesar de reconhecer o êxito da campanha de sindicalização promovida pelo MUT no início de 1945, que visava a conquista desses sindicatos, ele o considerava “o primeiro esboço da estrutural dual dominante no sindicalismo brasileiro nos anos 50 e 60” (Weffort, 1972:II,28-29), que conferiu a vitalidade que faltava ao sindicalismo oficial e cujo propósito maior era político e não sindical.

Observando a cena por outro ângulo, John French reconheceu que os ativistas sindicais de centro-esquerda rejeitavam o pluralismo defendido pela UDN, visto por eles como uma tentativa de quebrar a unidade dos trabalhadores, mas não consideravam ideal a legislação sindical do Estado Novo e “repudiavam os aspectos da lei que restringiam sua liberdade de ação, embora não perdessem tempo em contestar a definição legal dos sindicatos da CLT como ‘órgãos de colaboração’ com o Estado”, e também “não desaprovavam o imposto sindical (...) que financiava suas instituições” (French, 1995:137). Na sua opinião, o sistema de relações de trabalho, que fora concebido para controlar e domesticar os trabalhadores, havia possibilitado o surgimento de lideranças sindicais que estavam longe de ser submissas aos patrões e ao Estado.

A Política Antitrabalhista do Governo Dutra

Com o restabelecimento dos processos eleitorais e a retomada das mobilizações de massa, os sindicatos desfrutaram por algum tempo de grande liberdade. Mas, uma vez definido o jogo da sucessão presidencial, o novo governo procurou deter o avanço dos trabalhadores. Antes mesmo da posse de Dutra, o governo interino de José Linhares ensaiou restabelecer o pluralismo sindical, em bases semelhantes ao texto constitucional de 1934, em uma clara tentativa de enfraquecer a influência crescente dos comunistas e petebistas no meio sindical¹¹.

Essa ofensiva conservadora provocou um recrudescimento das mobilizações sindicais e populares. Decididos a evitar qualquer retrocesso no cenário nacional, os trabalhadores saudaram o início do governo Dutra com uma onda de greves que chegou a envolver 100 mil trabalhadores na região metropolitana de São Paulo entre fevereiro e março de 1946, no primeiro grande teste de força entre empregados, empregadores e governo sob a legislação sindical do Estado Novo¹².

As paralisações arrefeceram com o fim das campanhas salariais das principais categorias profissionais, mas prosseguiram por todo o ano e ganharam novo impulso nos primeiros meses de 1947, demonstrando que os trabalhadores acreditavam que poderiam influir na definição de suas condições de vida e trabalho por meio da luta sindical. E não se tratava, como notou John French, “de um sentimento antiestatal e, muito menos, antigetulista; ao invés disso, nutria-se da legitimidade e da sanção legal que o governo Getúlio Vargas havia dado ao empenho dos operários em expressar seus interesses coletivos” (1995:159).

Ao contrário de representar um repúdio ao sistema de relações de trabalho, o recurso à greve naquele momento estava diretamente relacionado ao restabelecimento do dissídio coletivo, que havia declinado durante a guerra e que voltou a ser acionado a partir de 1945,

¹¹O Decreto-Lei nº 8.740, de 19/01/1946, alterou vários artigos da CLT, entre os quais o artigo 511, tornando livre a organização sindical em todo o território nacional, para fins de estudo, defesa e coordenação de interesses econômicos ou profissionais. Essa medida logo foi revogada pelo governo Dutra, por meio do Decreto-Lei nº 8.987A, de 15/02/1946.

¹² Ricardo Maranhão (1979:43-44) ressaltou o caráter “espontâneo” dessas greves, organizadas na sua maioria por comissões de fábrica, com ou sem o respaldo dos sindicatos oficiais, e Hélio da Costa (1995:107) notou que boa parte dos conflitos desse período foi motivada por reivindicações como abono de natal e aumento salarial, mas também pela intolerância patronal e pelo autoritarismo que reinava nos locais de trabalho.

ano em que foram julgados 134 dissídios coletivos. Desde o final de 1945, as lideranças de centro-esquerda estavam convencidas de que deviam investir com cautela na organização e expansão do número de sindicatos oficiais e nos procedimentos de negociação estabelecidos pela CLT. Uma de suas preocupações era canalizar as demandas dos trabalhadores para a Justiça do Trabalho, que era vista menos como um instrumento de colaboração de classes e mais como uma esfera de resolução dos conflitos trabalhistas¹³.

Mesmo que o patronato pudesse intimidar quem recorresse ao dissídio coletivo, esse procedimento legal não deixava de ser útil para inibir certos abusos patronais. Apesar da parcialidade e morosidade da Justiça do Trabalho, em certas ocasiões o dissídio coletivo tornava possível aos trabalhadores obter ganhos talvez maiores do que aqueles que os empresários pareciam dispostos a conceder, a exemplo do que ocorreu nas greves de fevereiro e março de 1946 em São Paulo, quando quase todas as empresas envolvidas no conflito foram obrigadas a cumprir as decisões da Justiça do Trabalho.

Ou seja,

“Se a Justiça trabalhista representava uma estratégia para viabilizar no campo simbólico da representação do poder a imagem protetora do governo, não podia a todo o momento ser arbitrária, negligenciar provas testemunhais convincentes e favoráveis aos acusados de ‘insubordinação’ ou aceitar quaisquer alegações dos patrões, sendo preciso respeitar certas formas legais. A fim de legitimar o poder, a Justiça não podia prescindir de determinados critérios lógicos de igualdade, criados pela própria legislação destinada, em sua retórica, a coibir os excessos do mando patronal” (Silva e Costa, 2001:236).

O movimento sindical deparou-se, no entanto, com a oposição declarada do governo Dutra. Ao ser empossado, em 31 de janeiro de 1946, o novo presidente da República detinha ampla maioria parlamentar e um sólido controle político do país. Além de contar com o apoio dos militares e com a maioria do PSD no Senado e na Câmara, ele podia recorrer ao apoio eventual do PTB, seu aliado formal, e da UDN, a oposição liberal-conservadora ao governo¹⁴. O presidente podia, ainda, nomear interventores enquanto não fossem realizadas eleições estaduais, adiadas logo após a deposição de Vargas.

¹³ Em 1946, foram julgados 420 dissídios, mas esse número logo declinou em virtude da política trabalhista do governo Dutra. Entre 1947 e 1950, quando aumentou a repressão sindical, os dissídios coletivos caíram de 295 para 134 (French, 1995:312).

¹⁴ De um total de 320 eleitos, entre deputados e senadores, 177 pertenciam ao PSD, 87 a UDN, 24 ao PTB, 15 ao PCB e 17 a outros partidos.

Apesar de ter sido eleito com base em uma lei que previa a transformação do parlamento em Assembléia Nacional Constituinte, a nova Constituição ainda não fora redigida e o presidente da República estava livre para tomar iniciativas contra a “agitação operária” e a “ameaça comunista”, temores que já refletiam o clima ideológico da Guerra Fria. Valendo-se dos poderes de que estava investido, Dutra logo revogou a medida de José Linhares que previa o restabelecimento do pluralismo sindical, preferindo manter e aperfeiçoar os mecanismos de controle sindical que figuravam na CLT.

Se o governo não chegou a apresentar um anteprojeto de Constituição, também não deixou de legislar sobre os assuntos de seu interesse imediato que deveriam ser discutidos pelos constituintes, mesmo porque isso não conflitava com a opinião majoritária das forças conservadoras na Assembléia Constituinte, que votaram pela manutenção da Constituição de 1937 e que no início dos trabalhos se declararam incompetentes para intervir nas decisões nacionais enquanto não fosse promulgado o novo texto constitucional.

Ainda nos primeiros meses de seu mandato, o presidente Dutra regulamentou o direito de greve, não apenas para conter a onda de paralisações, mas também para se antecipar às discussões que esse tema inevitavelmente iria suscitar na Constituinte. Tal iniciativa tornou praticamente impossível o exercício da greve de acordo com a lei e evidenciou a sintonia entre o governo e o empresariado urbano, que clamava pela repressão às greves.

O Decreto-Lei nº 9.070, de 15 de março de 1946, passou a subordinar os dissídios coletivos “à disciplina do interesse coletivo” e a exigir que fossem submetidos à conciliação prévia ou à decisão da Justiça do Trabalho. Empregados ou empregadores, ou suas associações, deveriam notificar ao DNT e às Delegacias Regionais do Trabalho a ocorrência de dissídio capaz de determinar a cessação de trabalho, cabendo a esses órgãos promover a conciliação das partes dentro de 48 horas.

A interrupção coletiva do trabalho dependia de deliberação da totalidade ou da maioria dos trabalhadores de uma ou de várias empresas; estavam sujeitas a penalidades as manifestações ou atos de solidariedade ou protesto; havia uma extensa lista de atividades consideradas fundamentais, que podia ser ampliada por meio de portaria do Ministério do

Trabalho¹⁵; e admitia-se o recurso à greve só depois de esgotados os meios legais para a solução dos conflitos trabalhistas.

Julgado o dissídio coletivo, as partes deveriam se sujeitar à decisão judicial e os empregados não poderiam mais recorrer à greve, configurando crime contra a organização do trabalho os casos em que se deixasse de promover a solução de dissídio nas atividades consideradas fundamentais, não se cumprisse ou fosse obstada qualquer decisão judicial e se tentasse aliciar participantes para a greve ou *lock-out*. Entre as penalidades estavam previstas: intervenção ministerial no sindicato, multas pecuniárias, prisão preventiva, detenção de um a seis meses, que podia ser em dobro em caso de reincidência, e expulsão do país se o envolvido fosse estrangeiro.

Pouco depois da promulgação dessa lei, o PCB sofreu a primeira investida contra sua legalização. Em 23 de março de 1946, o TSE acolheu uma contestação de seu registro legal sob o argumento de que se tratava de “um partido estrangeiro a serviço da Rússia” e que estava “insuflando a luta de classes, fomentando greves e procurando criar uma atmosfera de confusão e desordem” (apud Maranhão, 1979:87). No mês seguinte, o Departamento Federal de Segurança Pública encaminhou, também, um pedido de impugnação do registro do MUT sob a alegação de que era uma organização perigosa para a coletividade, que recorria a métodos ilícitos e contrariava as normas da CLT.

O processo de cassação do registro do PCB arrastou-se até janeiro de 1948, quando a mesa da Câmara de Deputados declarou extintos os mandatos dos deputados e suplentes eleitos por aquele partido. Mas no caso do MUT houve uma rápida intervenção do Ministério do Trabalho, que, com base em uma declaração do DNT, caracterizou a entidade como uma federação de sindicatos, o que era proibido pela legislação sindical e facilitou a decretação de sua ilegalidade.

Sob o impacto desses acontecimentos, a Assembléia Constituinte começou a discutir o direito de greve e a organização sindical. De início, o PSD admitia o reconhecimento do direito de greve e da autonomia sindical, desde que sujeitos a uma estrita regulamentação

¹⁵ Eram consideradas fundamentais as atividades nos seguintes serviços e estabelecimentos: serviços de água, energia, fontes de energia, iluminação, gás, esgotos, comunicações, transportes, carga e descarga; estabelecimentos de venda de utilidades ou gêneros essenciais à vida das populações; matadouros; lavoura e pecuária; colégios, escolas, bancos, farmácias, drogarias, hospitais e serviços funerários; e indústrias básicas ou essenciais à defesa nacional.

em lei ordinária; a UDN oscilava entre a defesa doutrinária desses princípios e a necessidade de controles políticos sobre a classe trabalhadora; o PTB, por sua vez, mais sintonizado com a herança corporativista, defendia apenas maior autonomia para os trabalhadores e o direito de greve; e o PCB defendia o direito de greve e a liberdade sindical, sem restrições de qualquer ordem¹⁶.

O texto preliminar sobre direito de greve, elaborado por um subgrupo de trabalho, previa simplesmente o reconhecimento do direito de greve, refletindo as posições predominantes entre os comunistas, petebistas e alguns representantes da UDN. Mas a redação que prevaleceu após as discussões havidas na Comissão de Constituição foi a seguinte: “É livre o direito de greve, cujo exercício a lei regulará”. Essa solução, mais ao gosto das forças conservadoras, “deixava à lei ordinária regular o exercício do direito de greve, e, na realidade, ela já o havia regulado de maneira extremamente severa e restritiva” (Almino, 1980:130).

No debate sobre a questão sindical, o PCB defendeu, de início, a plena liberdade de associação. Já o PSD propôs uma redação que previa a regulamentação em lei da liberdade de associação profissional ou sindical, da representação legal nos contratos coletivos de trabalho e do exercício de funções delegadas pelo poder público. O PTB, por sua vez, aceitava essa formulação, mas desejava que o texto da lei assegurasse a unicidade sindical. Como na Comissão de Constituição prevaleceu a posição da bancada do PSD, que reunia mais da metade dos parlamentares, e de boa parte da UDN, os trabalhistas e comunistas trataram de se aliar para defender a autonomia sindical, procurando restringir a tutela estatal sobre os sindicatos. Os comunistas passaram, então, a propor que apenas se suprimisse a referência à regulamentação da forma de constituição dos sindicatos.

Mas até mesmo essa tentativa de conciliação, que pretendia atrair o apoio de alguns liberais, acabou sendo derrotada em plenário e o texto aprovado foi basicamente o mesmo do projeto da Comissão de Constituição. A Constituição de 1946, em seu artigo 159, previu então que: “É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público”.

¹⁶ Durante Constituinte, nem sempre as bancadas se comportaram de forma homogênea, havendo oscilações de comportamento conforme a evolução do debate. Ver, nesse sentido, o estudo de João Almino (1980).

Evaristo de Moraes Filho observou que essa redação tornava possível a adoção de dois sistemas: um regime de liberdade e pluralismo sindical, nos termos da Constituição de 1934, ou a subordinação do sindicato ao Estado, segundo os preceitos da Constituição de 1937. Com a orientação conservadora imprimida à política trabalhista sob o governo Dutra, foram “julgados como constitucionais os cânones da sindicalização do Estado Novo” (Moraes Filho, 1978:274), o que redundou em poucas alterações na CLT de 1943.

A Constituição de 1946, em seu artigo 157, manteve ainda alguns direitos que estavam inscritos na Constituição de 1937, como salário mínimo, adicional para o trabalho noturno, jornada diária de trabalho de oito horas, férias anuais remuneradas, higiene e segurança no trabalho, restrições ao trabalho do menor de 14 anos, e assistência médico-hospitalar ao trabalhador e à gestante. Também foram incorporados novos direitos, como a garantia de salário igual para trabalho igual, o repouso semanal remunerado, a participação nos lucros da empresa, a estabilidade no emprego, o auxílio desemprego, e a universalização da proteção previdenciária na velhice, invalidez ou morte.

Por fim, a Constituição Federal incorporou os tribunais do trabalho à estrutura do Poder Judiciário, com pequenas alterações. A partir de então, seus órgãos passaram a ser as Juntas de Conciliação e Julgamento, os Tribunais Regionais do Trabalho e o Tribunal Superior do Trabalho. E antes mesmo da promulgação do novo texto constitucional em 18 de setembro de 1946, o governo Dutra já havia alterado as disposições da CLT relativas à Justiça do Trabalho para adaptá-las a essas mudanças, por meio do Decreto-Lei nº 9.797, de 9 de setembro de 1946.

Além dos novos constrangimentos legais à atividade sindical, a estreita colaboração entre o governo e os industriais paulistas resultou em agosto de 1946, pela segunda vez desde os anos trinta, na transferência de responsabilidades, pessoal e instalações da Delegacia Regional do Trabalho para o Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo, que sempre foi controlado pelos empresários. E menos de um ano após o início do mandato do presidente Dutra, a repressão ao movimento sindical já era mais intensa do que nos últimos anos do Estado Novo. Seu governo restabeleceu o padrão autoritário de gestão dos conflitos trabalhistas, privilegiando a manutenção da ordem pública e os interesses do empresariado urbano:

“O emprego da polícia para perseguir os sindicatos e a esquerda evidencia[va] a estreita ligação existente entre o que se passava na esfera econômica e na esfera política, entre as investidas contra o sindicalismo e as investidas contra o PCB. Era óbvio demais o paralelismo entre as ações policiais contra os sindicatos e um partido, o PCB que tinha grande apoio na classe operária. Esse o motivo porque, em meados de 1946, a repressão não obteve o desejado efeito desmobilizador, ao invés disso, promoveu a união ainda mais firme entre a esquerda e o centro sindicais e provocou um movimento geral de operários sindicalizados no sentido de se reagruparem em torno de seus sindicatos e de seus líderes de centro-esquerda” (French, 1995:183).

Algumas iniciativas do próprio governo acabaram contribuindo para o insucesso da tentativa de desmobilizar os trabalhadores. O primeiro ministro do Trabalho do governo Dutra, Otacílio Negrão de Lima, que desconhecia o movimento sindical, acreditou que os conflitos trabalhistas eram realmente fruto da agitação de uma minoria militante infiltrada nos sindicatos oficiais. Para desalojá-los dos sindicatos, promulgou o Decreto-Lei nº 9.502, de 23 de julho de 1946, que reforçou a proibição ao exercício de atividades político-partidárias e previu a realização de novas eleições sindicais a partir de 6 de setembro de 1946¹⁷.

Essa medida provocou a reação de todas as correntes sindicais, até dos sindicalistas “ministerialistas” que se insurgiram sobretudo contra a realização de eleições, o que punha em risco seu controle sobre importantes sindicatos, federações e confederações. Isso favoreceu uma momentânea unidade de ação, que permitiu a convocação do Congresso Sindical Nacional dos Operários do Brasil, no qual foi criada a Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB).

O governo reagiu a essa iniciativa, proibindo as discussões preparatórias do congresso dentro dos sindicatos oficiais e propondo uma conferência sindical sob o patrocínio do Ministério do Trabalho, iniciativa que não obteve sequer o apoio dos “ministerialistas”. Com a adesão desses sindicalistas à comissão organizadora daquele

¹⁷ O decreto-lei proibiu qualquer atividade não compreendida pelo artigo 511 da CLT, até as de caráter político-partidário, bem como a cessão gratuita ou remunerada da sede do sindicato para qualquer entidade político-partidária. Esse artigo considerava lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos, ou profissionais liberais, exercessem respectivamente a mesma atividade ou profissão ou atividades similares ou conexas.

congresso, o ministro do Trabalho viu-se obrigado a apoiar a sua realização. Assim, entre 19 e 20 de setembro de 1946 houve o mais amplo encontro sindical ocorrido até então e que refletia a diversidade geográfica, política, profissional e organizativa do sindicalismo brasileiro¹⁸.

Realizado no Teatro Municipal do Rio de Janeiro, o Congresso Sindical Nacional dos Operários do Brasil foi aberto pelo ministro do Trabalho e contou com a presença de outros ministros, chefes militares, membros do Conselho Nacional do Trabalho, além de uma delegação do Congresso, da qual fazia parte Luís Carlos Prestes. O sociólogo norte-americano Robert Alexander, presente ao congresso, relatou que ele estava politicamente dividido em “comunistas e seus amigos [e] a gente de Vargas e seus amigos”, ambos unidos contra “os que estavam incondicionalmente às ordens do ministro do Trabalho, fosse qual fosse o presidente da República” (apud French, 1995:190).

Entre suas deliberações, destacaram-se: o fortalecimento da organização nos locais de trabalho; a escolha de “delegados sindicais” para encaminhar a resolução de conflitos trabalhistas nas empresas; o restabelecimento do direito de greve, cabendo aos sindicatos o comando das paralisações; a duplicação do período de férias e sua remuneração pelo dobro do salário normal; a redução do período de acesso à estabilidade, de dez para cinco anos; a transformação dos órgãos tripartites da Justiça do Trabalho em órgãos paritários, com representação apenas de empregados e empregadores; a eleição dos inspetores do trabalho pelo voto das assembleias sindicais; e a rejeição à propaganda política ou religiosa e ao alinhamento político-partidário dos sindicatos (Vianna, 1978:257-260).

Tais resoluções não deixavam dúvida sobre o desejo dos setores de centro-esquerda de ampliar o grau de autonomia sindical, contrariando assim a posição defendida pelos “ministerialistas”, para quem os sindicatos deveriam ser “um braço e um órgão do Estado”. A preocupação da maioria dos sindicalistas era fortalecer seu poder de mobilização e de negociação coletiva. Eles também queriam aperfeiçoar e ampliar a legislação social, bem como os instrumentos de fiscalização do trabalho. E apesar de conceberem a política como uma das dimensões da luta sindical, eles estavam decididos a evitar qualquer vinculação com

¹⁸ São imprecisos os dados sobre o número de delegados ao congresso. Enquanto José Albertino Rodrigues (1979:162) menciona 1.752 delegados, Werneck Vianna (1978:257) menciona 2.400 delegados.

o governo, a instrumentalização de seus sindicatos e eventuais conflitos político-partidários, sobretudo entre o PCB e o PTB, as organizações com maior influência no meio sindical.

O debate sobre a criação da CGTB despertou a reação do ministro do Trabalho que resolveu encerrar o congresso, contando com o apoio dos “ministerialistas”, sem mais razões para continuarem unidos aos sindicalistas de centro-esquerda depois da revogação em 30 de agosto das eleições sindicais¹⁹. Além de abandonar o congresso, eles pediram ao governo que o encerrasse e logo se envolveram em articulações oficiais para a criação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI)²⁰. Os demais participantes do congresso insistiram em fundar a CGTB, o que representou mais uma derrota para o governo e atestou a pequena influência dos “ministerialistas” entre os ativistas sindicais.

Mas, a partir de maio de 1947, o governo Dutra deu por encerrado o breve período de abertura política que havia se iniciado em 1945 e interrompeu a trajetória de ascensão do movimento sindical, voltando suas baterias contra os sindicatos dirigidos pelos comunistas e trabalhistas de esquerda. Com o Decreto nº 23.046, de 7 de maio de 1947, determinou o fechamento da CGTB e das intersindicais estaduais ligadas a ela, além de prever a substituição por juntas governativas das diretorias sindicais que tivessem apoiado a fundação da CGTB.

No dia seguinte foram depostas as diretorias de 36 sindicatos de São Paulo e ao longo do ano as intervenções atingiram praticamente todos os sindicatos dirigidos por comunistas e trabalhistas de esquerda. Em 10 de julho, por decisão do STF, suspendeu-se também a possibilidade de recurso legal contra as intervenções governamentais, sob o argumento de que a autonomia sindical prevista na Constituição de 1946 não era um direito claro e irrestrito. No final de agosto estimava-se que 170 sindicatos estavam sob intervenção, correspondendo a um total de 300 mil membros, mais de um terço do número

¹⁹ Na mensagem que enviou ao congresso, o presidente da República já tinha advertido sobre o risco de que os sindicatos fossem deformados por influências “estrangeiras” e “antibrasileiras”. Eles não deveriam se converter em “elos de discórdia, agentes de agitação [e] instrumentos de luta”, pois o que o país necessitava era de um sindicalismo “apolítico”, “aparelhos de assistência aos que trabalham” [e] órgãos de cooperação” (apud French, 1995:190).

²⁰ A CNTI foi reconhecida pelo governo em outubro de 1946 e até o início da década de 60 esteve sob o controle dos “ministerialistas”, tendo como presidente Deocleciano de Holanda Cavalcanti.

de filiados a sindicatos em todo o país²¹.

Pouco depois dessa nova onda de intervenções, o novo ministro do Trabalho, Morvan Dias Figueiredo, desmentiu suas promessas anteriores de que iria liberalizar a legislação trabalhista e expurgá-la de seus “aspectos corporativos”²². Essa idéia foi afastada não apenas porque havia se tornado impossível suprimir formalmente as conquistas recentes dos trabalhadores, mas também porque os próprios empresários, em virtude das greves ocorridas entre 1945 e 1947, estavam convencidos sobre a importância dos mecanismos de controle sindical inscritos na CLT, ainda mais quando detinham o comando político do Ministério do Trabalho.

Contra essas investidas os trabalhadores apelaram à nova Constituição promulgada em setembro de 1946, que previa algumas garantias típicas de um regime liberal-democrático. Eles procuraram argumentar que o restabelecimento formal da liberdade sindical havia tornado nulos os preceitos da CLT que feriam a autonomia sindical e a lei de greve do governo Dutra. Acreditaram também que os vários direitos sociais incorporados ao novo texto constitucional seriam efetivados, mas boa parte deles não se concretizou. Apesar disso, o texto constitucional passaria a conferir uma base legal às suas reivindicações.

Enfim, a política do governo Dutra evidenciou todo seu conservadorismo quando comparada à experiência dos últimos anos do Estado Novo e às possibilidades abertas pela Constituição de 1946. Do ponto de vista econômico, foram atenuados os instrumentos de regulação da atividade econômica e arrefecido o impulso governamental ao processo de industrialização. No mesmo compasso, a questão social deixou novamente de ser vista como uma decorrência natural do desenvolvimento urbano-industrial e prevaleceram os aspectos autoritários da legislação sindical.

Sônia Draibe lembra que o funcionamento da economia e a intervenção estatal sofreram alterações durante o governo Dutra, mas sua estrutura permaneceu a mesma, ainda

²¹ As informações sobre o número de intervenções foram levantadas por John French com base nos relatórios elaborados pelo adido trabalhista dos Estados Unidos no Brasil. O cálculo sobre o número de filiados atingidos por essas intervenções é baseado nas informações de José Albertino Rodrigues (1978:130), que menciona a existência de 797.691 trabalhadores sindicalizados em todo o país em 1947. Kenneth Paul Erickson (1979:66) menciona, porém, um número menor de intervenções em 1947 – 144 em sindicatos e 2 em federações de trabalhadores.

²² Morvan Dias Figueiredo, industrial paulista, foi presidente da Fiesp e substituiu Otacílio Negrão de Lima no Ministério do Trabalho a partir de 25 de outubro de 1946, em mais um sinal da sintonia do governo Dutra com os interesses empresariais no plano das relações de trabalho.

que tenha se reduzido a capacidade de operação da burocracia estatal, apesar do aumento no número de agências governamentais. Para ela, não houve nesse período “uma efetiva reversão liberal nas relações entre Estado e economia [e] mantiveram-se em funcionamento os mecanismos fundamentais de regulação e intervenção estatal, sejam aqueles definidores das relações entre o capital e o trabalho (...), sejam os de controle da moeda e do crédito ou do comércio exterior, os de regulação da produção e consumo ou, finalmente, as formas mais expressivas de intervencionismo econômico” (Draibe, 1985:169-170).

Mas, assim como as classes dominantes trataram de impor limites à “reversão liberal”, os trabalhadores resistiram ao governo Dutra e procuraram conferir o maior dinamismo possível às suas lutas, mesmo sujeitos à repressão policial, ao autoritarismo patronal e a um controle severo por parte do Ministério do Trabalho. Tal resistência, porém, não impediu que o governo detivesse o avanço das correntes sindicais de centro-esquerda. Entre 1948 e 1951, houve poucas greves: o número total de paralisações, que tinha chegado a 101 entre 1945 e 1946, declinou para 33 entre 1947 e 1948 e para 24 entre 1949 e 1950, elevando-se para 29 entre 1951 e 1952 (Sandoval, 1994:36). E ainda que tenha havido maior número de intervenções ministeriais entre 1946 e 1947 (152), de 1948 a 1951 ocorreram 69 intervenções em sindicatos profissionais, três em federações de trabalhadores e cinco em sindicatos patronais (Erickson, 1979:66).

Nessas circunstâncias internas e diante de um cenário internacional marcado pela Guerra Fria, o PCB decidiu afastar-se dos sindicatos oficiais e investir na organização de associações paralelas. Contudo, essas iniciativas não frutificaram e enfrentaram até mesmo a resistência de vários militantes comunistas que, contrariando a orientação expressa do partido e muitas vezes na clandestinidade, continuaram ligados aos seus sindicatos. Embora tivessem perdido importância como canais de expressão dos interesses dos trabalhadores, os sindicatos faziam parte de suas vidas e de suas trajetórias de luta.

No auge dessa ofensiva conservadora, que se seguiu à expressiva participação dos comunistas nas eleições de 1947²³, os direitos sociais consagrados pela Constituição de 1946 foram sendo distorcidos e esvaziados de qualquer sentido prático, mas já não havia como negá-los. Mesmo que o governo reforçasse os aspectos autoritários da legislação

²³ As vitórias eleitorais dos comunistas nas eleições estaduais de janeiro de 1947 e nas eleições municipais de novembro, em que concorreram por meio de outras legendas, chegaram a estimular uma aliança conservadora entre os partidários do PSD de Dutra e os correligionários de Eduardo Gomes, reunidos na UDN e no PR (French, 1995:248).

sindical e continuasse a recorrer às intervenções ministeriais nos sindicatos, ou que a atuação da Justiça do Trabalho favorecesse o patronato, não era mais possível suprimir as leis trabalhistas, ainda que continuasse a ser possível esvaziá-las na prática.

O Movimento Sindical no Segundo Governo Vargas

A vitória de Getúlio Vargas nas eleições de 1950 representou um duro golpe para as forças conservadoras que haviam se articulado em torno do governo Dutra. Do ponto de vista político, sua recondução à presidência da República pelo caminho do voto permitiu a preservação dos avanços observados no imediato pós-guerra, tanto em termos da participação eleitoral dos assalariados urbanos quanto do restabelecimento da atividade sindical. Do ponto de vista econômico, a industrialização voltou a ser considerada condição básica para o bem-estar social e para a conquista da autonomia nacional, delineando-se um projeto de desenvolvimento bem mais sofisticado do que aquele que havia se esboçado nos anos trinta:

“Embora a industrialização se tivesse colocado como meta e processo desde 1930, somente no início dos anos 50 se traçou, pela primeira vez de forma abrangente e incisiva, uma alternativa global de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, integrando seus aspectos mais substanciais em um grau de harmonia e compatibilidade. Definiu-se, ao mesmo tempo, *um programa de desenvolvimento capitalista da agricultura, um bloco integrado de inversões visando a industrialização pesada, um projeto de desenvolvimento urbano e de vinculações orgânicas entre o campo e as cidades e, finalmente, uma concepção de ‘integração’ das massas urbanas no processo de desenvolvimento, através de políticas específicas de bem-estar social.* (...) A ‘novidade’ introduzida pelos dirigentes políticos que assumiram em 1951 foi a de que *pela primeira vez, de modo explícito, integrado e compatibilizado*, essas questões foram equacionadas e pensadas como constitutivas de um todo orgânico, superando o modo fragmentado e parcial com que haviam sido tratadas até então” (Draibe, 1985:182-183).

Sônia Draibe identificou cinco eixos dessa política de desenvolvimento: a) um rápido processo de industrialização com base em um conjunto de inversões públicas e privadas em infra-estrutura e indústrias de base, reservando-se papel estratégico à empresa estatal; b) a capitalização da agricultura e a modernização da produção rural por meio de inversões estatais sob a forma de apoio técnico, mecanização, crédito e financiamento às empresas agrícolas, além da organização de um sistema integrado de armazenamento e

comercialização; c) a redistribuição de renda e a melhoria das condições de vida das massas urbanas, com ênfase nas questões de transporte e alimentação; d) a articulação de um sistema de financiamento sustentado na criação de um banco central e de bancos regionais, e no aumento e racionalização da arrecadação tributária; e, e) uma articulação com a economia internacional baseada na definição de critérios para o ingresso de capital externo, de áreas prioritárias para investimentos e de limites para a remessa de lucros.

O segundo governo Vargas promoveu, ainda, o reordenamento e a expansão do aparelho estatal para além do movimento de centralização e de racionalização burocrático-administrativa que estava em curso desde os anos trinta. Entre 1951 e 1954, foram criadas algumas agências nacionais e outros instrumentos para a elaboração e execução de uma política nacional de desenvolvimento econômico e social²⁴. Também foram estimuladas novas formas de articulação setorial do empresariado às políticas públicas, com o fortalecimento dos vínculos diretos entre empresários interessados em certos projetos governamentais e segmentos da burocracia estatal.

Essas formas de articulação estimularam o surgimento de novas associações empresariais, que no final dos anos cinquenta chegaram a suplantam politicamente os sindicatos patronais como instrumento de representação coletiva junto à burocracia estatal²⁵. Mas não houve qualquer mudança substantiva na legislação sindical, que desde o início dos anos quarenta já previa a possibilidade de existência legal de associações profissionais de caráter privado.

A maior novidade na área social foi a instalação da Comissão Nacional de Bem-Estar. Vinculada ao Ministério do Trabalho, essa comissão foi encarregada de promover

²⁴ Além de estar prevista uma reforma administrativa que pretendia criar um órgão geral de coordenação e planejamento, a partir de 1951 foram criadas a Comissão Nacional de Política Agrária, a Comissão de Desenvolvimento Industrial, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes, e a Comissão Nacional de Bem-Estar. A essas comissões se juntaram vários institutos, conselhos, departamentos e comissões executivas em várias áreas de intervenção governamental (Draibe, 1985:213-236).

²⁵ Entre o final do segundo governo Vargas e o governo Kubitschek surgiram a Associação Brasileira da Indústria de Autopeças, que depois formou o Sindipeças, a Associação Brasileira de Indústrias de Base (ABIDIB), a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), a Associação da Indústria Farmacêutica (ABIF) e a Associação Brasileira de Indústrias de Máquinas (ABIMAQ). Nos anos cinquenta, também começaram a se reorganizar os Centros Industriais do Rio de Janeiro e de São Paulo, que no início da década de 40 haviam sido desativados. E no final do governo João Goulart surgiu, também, a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE) (Leopoldi, 2000:87-90).

uma política de melhoria das condições de vida da população brasileira. Ela era composta por várias subcomissões: Seguro Social, Serviço Social, Colonização e Bem-Estar Rural, Recreação e Cultura e Assistência Técnica. Entre suas tarefas, cabia elaborar um anteprojeto de Lei Orgânica da Previdência Social com o objetivo de unificar a legislação referente aos Institutos de Aposentadoria e Pensões, tema em debate desde o final dos anos trinta.

Além disso, por meio da Lei nº 1.667, de 1º de setembro de 1952, aboliu-se a exigência de atestado ideológico para os candidatos a dirigentes sindicais, mas se manteve a exigência de atestado de boa conduta, de prova de nacionalidade e de comprovação de pelo menos dois anos de exercício efetivo da profissão na base territorial. E embora tenha ocorrido a partir de 1952 um afrouxamento dos mecanismos de controle sindical, foi mantida até mesmo a lei de greve do governo Dutra e não houve mudanças significativas nas normas de representação coletiva.

Mesmo com o grande apoio que obteve em sua campanha eleitoral, baseada na defesa da industrialização e da justiça social, Vargas deparou-se com sérias dificuldades políticas e econômicas que o levaram a tentar novamente cumprir o papel de árbitro de diferentes forças sociais. Consciente das exigências de seu projeto de desenvolvimento, o presidente da República procurou manobrar à direita e à esquerda de acordo com as circunstâncias políticas. No início de seu mandato, viu-se obrigado a compor um ministério conservador e buscou em princípio atrair o apoio da UDN, embora não tenha deixado desde o primeiro momento de acenar aos trabalhadores. Em discurso no 1º de Maio de 1951, Vargas estimulou abertamente a mobilização e organização populares.

Desde sua posse, ele enfrentou a hostilidade das forças de oposição e investiu na estratégia de conciliação com seus adversários em busca de estabilidade política. Em meados de 1952, Vargas passou a intensificar seus esforços no sentido de atrair e capitalizar o apoio popular, preparando até uma reforma ministerial. No entanto, o cenário político complicou-se muito diante dos sinais de crise econômica, com o aumento da inflação, o desequilíbrio do balanço de pagamentos, o declínio da produção industrial e os protestos do setor agroexportador contra a política de confisco cambial praticada pelo governo, problemas que se agravaram no ano seguinte:

“Ao herdar de seu antecessor, Eurico Dutra, um quadro difícil de administrar, as opções de Vargas, em matéria de política econômica, eram muito restritas. Sem reservas em moeda

estrangeira, gastas em importações inúteis na gestão anterior, o governo ainda teve que enfrentar a baixa dos preços internacionais do café. Assim, com a inexistência de reservas, a queda na principal receita de exportação e o saldo negativo na balança de pagamentos rapidamente se fez sentir o fenômeno da inflação. É verdade que ela começara no governo Dutra, embora minimizada com a importação de alimentos. Mas agora, a inflação, em processo de aceleração crescente, e a queda da produção industrial geravam insatisfações generalizadas” (Ferreira, s/d).

O governo também se deparou com sérias dificuldades no âmbito da política trabalhista, traduzidas no impasse que se estabeleceu entre a intenção do presidente de se aproximar do movimento sindical e a forma autoritária como o seu ministro do Trabalho, Segadas Vianna, passou a lidar com os conflitos trabalhistas que surgiam aqui e ali. Em virtude das perdas salariais, as próprias lideranças sindicais trabalhistas, que viam com desconfiança a tentativa de conciliação com as forças conservadoras, também passaram a manifestar sua insatisfação e a se envolver na realização de greves.

Esse impasse só começou a ser equacionado com a nomeação de João Goulart para o Ministério do Trabalho, em 18 de junho de 1953. Desde março, por ocasião da chamada greve dos 300 mil, João Goulart, que no ano anterior havia assumido a presidência do PTB²⁶, já vinha manifestando sua discordância com o ministro do Trabalho que chegou a propor a reforma da CLT e ameaçou acionar as leis de exceção do tempo da guerra para reprimir o movimento grevista. Em junho, Goulart tornou público seu apoio a uma greve dos marítimos, que havia sido declarada ilegal pelo ministro do Trabalho. Tal apoio refletia, na verdade, a opinião do presidente da República, o que precipitou a renúncia de Segadas Vianna, antigo funcionário do ministério e um dos co-autores da CLT.

Ao assumir o ministério, João Goulart interveio na Federação dos Marítimos e afastou sua diretoria a pedido dos próprios líderes da greve. A partir daí, o novo ministro inaugurou um novo estilo, abdicando de métodos repressivos e investindo na negociação para solucionar os conflitos trabalhistas. Além de abolir definitivamente o atestado ideológico, medida que havia sido promulgada por seu antecessor, Goulart estimulou os trabalhadores sindicalizados a relatarem violações da legislação trabalhista para que fossem

²⁶ João Goulart foi indicado por Vargas para assumir a presidência do PTB (até então ocupada por Danton Coelho, que também foi o primeiro ministro do Trabalho do segundo governo Vargas), com a missão de unificar o partido, reverter os descontentamentos com o governo em suas fileiras e estreitar os laços com o movimento sindical, já indicando a disposição do governo de abrir canais de negociação com os sindicatos.

tomadas as medidas cabíveis. Ao mesmo tempo, passou a utilizar a máquina ministerial para empregar seus aliados, o que além de revelar uma guinada na política trabalhista de Vargas já evidenciava a preocupação de Goulart em forjar sua própria base política.

Foi nessa conjuntura de crise que o movimento sindical voltou à cena depois do revés sofrido entre 1948 e 1951. Em pouco tempo, “os dirigentes sindicais romperam com o cerco político, jurídico e policial que imperava desde o governo Dutra e, revoltados com as grandes perdas salariais, deflagraram greves consecutivas. Não satisfeitos, eles passaram a se unir com o objetivo de participarem do processo político, elegendo seus próprios candidatos ao parlamento” (Ferreira, s/d). As lideranças comunistas também reviram suas posições e passaram a defender o retorno aos sindicatos oficiais e a aliança com outros setores, o que veio ao encontro não só das expectativas dos trabalhistas como dos militantes de base ligados ao PCB e, sobretudo, dos próprios trabalhadores.

Os episódios que melhor traduziram a retomada do movimento sindical foram justamente a greve dos 300 mil – que se estendeu de março a abril de 1953 pelo Estado de São Paulo e chegou a envolver várias categorias profissionais, como os têxteis, metalúrgicos, carpinteiros e marceneiros, vidreiros, ferroviários, gráficos e trabalhadores dos transportes – e a greve dos marítimos, que teve início em junho e que paralisou 100 mil trabalhadores nos portos do Rio de Janeiro, Santos e Belém. Tais paralisações resultaram em importantes conquistas econômicas e restabeleceram na prática o direito de greve.

Os marítimos queriam estender aos trabalhadores navais de autarquias alguns direitos previstos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos, relativos à carreira, promoção, estabilidade, férias, licenças, etc. Reivindicavam, ainda, a defesa da marinha mercante nacional, melhoria da alimentação nas empresas, regulamentação do trabalho de bordo, adoção de semana inglesa, adicional por insalubridade e até um abono de emergência para os empregados das empresas privadas do setor. Segundo Elina Pessanha e Regina Morel, essa greve foi “expressiva não só da organicidade e da capacidade de politização do movimento, como da solidariedade horizontal entre funcionários públicos e empregados privados” (2001:290).

Mas sobretudo a greve dos 300 mil foi considerada por vários autores como o episódio que melhor retratava o grau de dinamismo e de fragilidade sindical naquele momento singular da vida nacional. Para Francisco Weffort, a greve dos 300 mil tornou evidente a “baixa representatividade dos sindicatos oficiais” e “uma espontaneidade de massa que ia além da capacidade de controle das direções sindicais” (1972:III,18). Os sindicatos oficiais teriam funcionado “como canais por onde o movimento transcorreu mas que não esteve sempre sob o seu controle a força que impulsionava os acontecimentos e que vinha das bases da classe operária” (1972:III, 20). Para essa greve teriam convergido as expectativas de comunistas e trabalhistas, preocupados em assumir o comando político e organizativo dos trabalhadores, delineando-se a partir daí uma nova forma de organização sindical, cujo exemplo mais evidente seria a Comissão Intersindical:

“Esta Comissão Intersindical é o primeiro exemplar disto que se chamará depois uma ‘organização paralela’, ou seja, uma organização horizontal que se acoplava à estrutura vertical do sindicalismo oficial, portanto uma organização de cúpula onde a participação dos representantes dos sindicatos oficiais era pelo menos dominante. Este compromisso organizatório nascia de um compromisso político entre as direções sindicais e outros grupos sindicalistas, em especial os comunistas, prefigurando o compromisso que virá a caracterizar depois o movimento sindical do país. Era em parte o resultado da pressão espontânea das bases que iam além da capacidade organizatória oficial e requeriam uma organização nova capaz de assegurar a coordenação e a unidade do movimento. Contudo, esta Comissão surgiu em 1953, do mesmo modo que as ‘organizações paralelas’ algum tempo depois, como um organismo de controle sobre as bases que em sua espontaneidade ameaçavam levar de roldão o sindicalismo oficial” (Weffort, 1972:III.21-22).

Consideradas como “ponto de chegada” de uma pressão social difusa canalizada pela própria esquerda para dentro dos sindicatos oficiais, essa comissão representaria o primeiro passo no sentido da subordinação da classe trabalhadora ao Estado por meio de uma “estrutura dual”. A greve dos 300 mil, ocorrida no setor privado e sujeita a uma “linha de colaboração classe a classe”, teria fomentado também a criação em São Paulo do Pacto de Ação Comum (PAC), que lançou as bases para a formação do Pacto de Unidade Intersindical (PUI). A greve dos marítimos, por sua vez, voltada para o Estado e completamente sujeita à estrutura sindical oficial, teria inspirado o surgimento, no Rio de Janeiro, do Pacto de Unidade e Ação (PUA).

Hélio da Costa questionou a suposta espontaneidade desse movimento grevista e enfatizou o papel que desempenharam as comissões de fábrica na condução da greve, na resolução dos conflitos trabalhistas e na mobilização posterior para garantir as decisões da Justiça do Trabalho, que continuaram a ser descumpridas pela maioria dos patrões, motivando novas paralisações²⁷. As comissões de fábrica teriam de fato suplantado as direções sindicais e exercido o comando político e organizativo do movimento grevista, persistindo o mesmo clima de “desconfiança mútua” observado nas mobilizações de 1945 e 1947. Mas isso não significava a ausência de laços entre as comissões e os sindicatos oficiais, o que às vezes se dava por meio de ativistas sindicais ligados ao PCB que valorizavam os sindicatos oficiais e que tiveram grande influência nas greves desse período.

Uma demonstração clara disso teria sido a procura do sindicato dos metalúrgicos (reconhecido por sua combatividade, mas que mantinha uma relação tensa com as comissões de fábrica) e do sindicato dos tecelões (que não desfrutava do mesmo prestígio) por centenas de trabalhadores demitidos em virtude da participação na greve. No caso dos têxteis, as próprias comissões afluíram ao sindicato para denunciar as represálias sofridas por mais de mil empregados e que atingiram até alguns trabalhadores com estabilidade no emprego.

Sem desprezar os vínculos entre a disposição dos trabalhadores para se mobilizarem e o cenário político agitado pelas eleições municipais, Hélio da Costa criticou o argumento de que as possibilidades que se abriram à classe trabalhadora foram abortadas pela própria orientação imprimida ao movimento grevista por sua direção, sob a liderança dos comunistas. Para esse autor, era claro o “divórcio” entre a atividade sindical e a política de alianças do PCB (Costa, 1995:172-174). Se a sua atuação no movimento sindical era passível de crítica, esta não poderia ser derivada exclusivamente de sua orientação político-eleitoral, ainda que tal orientação pudesse ter influenciado a militância dos comunistas nos sindicatos. Apesar de recuperarem boa parte de sua influência no meio sindical, os

²⁷ Além de visar o cumprimento de cláusulas econômicas, essas paralisações procuraram deter a demissão de grevistas, que contrariava o acordo firmado com os patrões de que não haveria represálias no retorno ao trabalho, acordo avalizado pelo governador do Estado, Lucas Nogueira Garcez, e pelo recém-eleito prefeito da cidade de São Paulo, Jânio Quadros. Entre maio e junho de 1953, houve várias paralisações nos locais de trabalho com o objetivo de forçar o cumprimento das decisões da Justiça do Trabalho. No setor têxtil, mais de 15 fábricas chegaram a realizar greves brancas ou de advertência (Costa, 1995:186-195).

comunistas não repetiram nas eleições municipais de março de 1953 o desempenho que tiveram nas eleições de janeiro de 1947.

Outro aspecto que ressaltou foi a resistência dos empresários em cumprir as decisões da Justiça do Trabalho, apelando várias vezes ao TST, cujas decisões costumavam ser mais favoráveis a eles. No início de junho de 1953, por exemplo, o Sindicato das Indústrias de Fiação e Tecelagem interpôs um recurso contra a decisão do TRT que concedera um aumento de 32% para os têxteis. Em 1º de setembro, o TST condicionou esse reajuste à aplicação de uma cláusula de assiduidade integral, o que suscitou a reação dos trabalhadores e motivou novas paralisações. As faltas ao trabalho só eram justificáveis nas seguintes situações: ausência justificada dentro dos critérios estabelecidos pela empresa; paralisação do serviço por determinação do empregador; acidente de trabalho; casos de doença comprovados por atestado médico da própria empresa ou designado e pago por ela; e três dias consecutivos em virtude de casamento do empregado.

Os empresários tentaram, ainda, promover o que chamaram de um “rearmamento moral”, uma nova ofensiva ideológica na qual se pregava a honestidade, a pureza, o altruísmo e o amor como valores fundamentais para a harmonia entre capital e trabalho (Costa, 1995:195-198). Tal iniciativa, que teve poucas conseqüências práticas, dava a medida do conservadorismo empresarial e do estágio em que se encontravam as relações de trabalho no Brasil. Nessa época os direitos trabalhistas inscritos na CLT ainda eram ignorados na maioria das fábricas e os órgãos de fiscalização do trabalho continuavam desaparelhados e muitos fiscais se sujeitavam à corrupção patronal.

Depois de um ano agitado pela retomada das mobilizações sindicais, João Goulart propôs a duplicação do salário mínimo, medida que vinha sendo reivindicada pelos trabalhadores e que acabou sendo aprovada pelas Comissões do Salário Mínimo, nas quais a posição do Ministério do Trabalho era determinante, pois a este cabia a indicação da maioria dos membros das comissões. Se a aproximação do governo com o movimento sindical e suas propostas de ampliar a legislação social e estendê-la ao campo já haviam despertado a reação das forças conservadoras, depois desse projeto estreitaram-se os laços entre setores da UDN e facções do Exército, que acabaram lançando o Manifesto dos Coronéis e

forçaram a renúncia de Goulart em 21 de fevereiro de 1954²⁸. Isso não impediu que Vargas sancionasse no 1º de maio o projeto de duplicação do salário mínimo, cujo valor passou a ser de Cr\$ 2.400,00, atendendo assim às reivindicações dos trabalhadores²⁹.

Mas nos meses seguintes iriam se precipitar os acontecimentos que acabaram levando ao suicídio do presidente da República. Com seu gesto extremo e a divulgação de sua carta-testamento, Vargas romperia novamente as regras do jogo entre as elites políticas e militares, como fizera em 1945. Dessa vez, porém, ele não só insistiria na importância do exercício do direito de voto pela massa de assalariados urbanos, a exemplo do que fizera no imediato pós-guerra, mas faria uma exortação à sua união e organização e para que nada esperassem dos poderosos.

A comoção popular que sua morte provocou refletiu mais do que o prestígio de um chefe de Estado que durante anos se empenhara em forjar a imagem de “pai dos pobres”. As demonstrações de revolta contra seus opositores não eram a revanche de um “velho populismo difuso”, como acreditou Francisco Weffort, mas talvez o ponto alto do que John French ao analisar a conjuntura do imediato pós-guerra preferiu chamar de “getulismo popular”. Para esse autor, os “apelos populistas” de Vargas “serviram realmente como ponto de reunião que ajudava a unificar a classe operária e a aumentar sua confiança” (French, 1995:128). Essa noção de identidade coletiva tendeu a se fortalecer ao longo do tempo, assim como os laços – imaginários ou reais – entre Vargas e as massas urbanas.

Seja como for, as resistências políticas frustraram o projeto de desenvolvimento do segundo governo Vargas. Apesar de abrir novas fronteiras de expansão ao capital privado nacional, sua estratégia implicava um alto grau de estatização e de subordinação ao setor público e tinha um forte conteúdo nacionalista. Além de enfrentar o capital estrangeiro e as agências financeiras internacionais, Vargas deparou-se com as ambigüidades do empresariado industrial e com a oposição dos setores ligados ao grande comércio de importação e exportação. Na área social, suas políticas não foram suficientes para atender as

²⁸ O “Manifesto dos Coronéis”, lançado em fevereiro de 1954, trazia a assinatura de 82 oficiais do exército, na sua maioria coronéis e tenentes-coronéis, que reclamavam do desaparecimento da instituição, criticavam o avanço da corrupção e, sobretudo, protestavam contra a disparidade salarial entre funcionários civis e militares, que beneficiava os primeiros, em particular aqueles com diploma superior. Encaminhado ao comando do Exército, esse manifesto logo veio a público e teve grande repercussão nos meios conservadores.

²⁹ Entre maio de 1940 e novembro de 1943, foram decretados três salários mínimos. Só no início de 1952, no segundo governo Vargas, houve nova alteração do valor salário mínimo, de 410 para 1.200 cruzeiros, o que em termos reais correspondeu a um aumento de 14%.

expectativas populares, inflamadas pelas greves e mobilizações de massa, que, por sua vez, aguçavam ainda mais a oposição das forças conservadoras.

Entre 1954 e 1955, o PTB e o PSD continuariam unidos na defesa da herança getulista, ameaçada pelas forças conservadoras. Mas não se tratava apenas da defesa das posições ideológicas expressas na carta-testamento. Tratava-se, também, da preservação das posições políticas conquistadas e da preparação para a volta ao poder nas eleições presidenciais de 1955. Como diria Abelardo Jurema, “Vargas comandava, do túmulo, os acontecimentos. Tudo passou a correr sob sua batuta imaterial. A sua carta-testamento era uma bíblia. O seu nome, um hino... A vingança do morto se fazia sentir, dia a dia, mês a mês, até que Juscelino Kubitschek assume, levantando de novo, de fato e de direito, a bandeira PSD-PTB, sob a égide da imagem de Vargas” (apud Maranhão, 1986:276).

Anos JK, Anos de Lutas

Se é verdade que as realizações do segundo governo Vargas se revelaram “incompletas e fragmentadas”³⁰ quando comparadas ao seu projeto de desenvolvimento, é verdade também que houve naquele período uma expansão e um maior nível de coordenação dos instrumentos de regulação estatal, tornou-se mais consistente e abrangente o aparato público na área social e ocorreram importantes realizações econômicas sob o comando direto do Estado³¹. Esses avanços, bem como as iniciativas tomadas desde a década de 30, favoreceram largamente o governo de Juscelino Kubitschek que, depois do governo interino de Café Filho, fortaleceu e ampliou as possibilidades de regulação estatal, criou os Grupos de Trabalho e os Grupos Executivos, promoveu uma nova forma de articulação entre os setores público e privado, e aprofundou a industrialização do país.

Entre 1930 e 1955 o Estado brasileiro planejou e investiu na construção de uma infra-estrutura de transportes, comunicações, energia elétrica e abastecimento de água;

³⁰ Sônia Draibe (1985:234-235) lembra que os investimentos públicos não alcançaram a integração desejada; fracassou a tentativa de criação de novos setores industriais; os resultados das políticas agrária, social, industrial e urbana foram tímidos ou irrelevantes; não aconteceram as reformas administrativa e tributária; e praticamente fracassou a política de financiamento externo.

³¹ Entre essas realizações destacaram-se: os avanços setoriais nas áreas de energia, transporte, siderurgia e petróleo; a intensificação do crescimento e modernização da estrutura industrial, favorecida sobretudo pelas políticas creditícia e cambial; a criação do BNDE, fundamental para a realização de um projeto global de investimentos; e o desempenho favorável dos setores de bens de consumo, que se beneficiaram do crescimento da massa de salários (Draibe, 1985:234).

lançou as bases para a siderurgia, refino de petróleo, álcalis e mineração de ferro; concedeu crédito e regulou o desenvolvimento de novos setores industriais de bens não-duráveis de consumo, de insumos intermediários e de bens de capital; apoiou o desenvolvimento da agricultura, estimulando a sua diferenciação para atender as demandas provenientes da rápida expansão urbana; e regulamentou a formação do mercado de trabalho urbano para atender as necessidades dos novos centros urbano-industriais.

Ao final desse período estavam dadas as condições básicas para que houvesse um grande salto industrial, e a partir de 1956 entrou em vigor com o Plano de Metas uma política econômica que conferiu prioridade absoluta ao desenvolvimento industrial³². Desenhou-se então uma peculiar articulação entre a empresa pública, a grande empresa estrangeira e a empresa privada nacional, que favoreceu a implantação de uma estrutura industrial mais avançada e que aprofundou a internacionalização da economia brasileira, mascarada em parte pela retórica nacional-desenvolvimentista.

As empresas estrangeiras passaram a desfrutar de condições mais favoráveis de ingresso no mercado brasileiro, além do acesso a incentivos, isenções e facilidades para a importação de equipamentos, exigindo-se como contrapartida o investimento no país, a associação com o capital nacional e o compromisso com prazos de nacionalização do produto. Aos empresários nacionais abriu-se uma nova e lucrativa fronteira de acumulação e eles puderam dispor de crédito público para obter o volume de capital e a atualização tecnológica indispensáveis aos seus novos negócios, contando ainda com a perspectiva de altas taxas de lucro e nenhum risco aparente de estatização. Ao Estado coube os investimentos nos setores de energia e transporte e em atividades básicas, sobretudo siderurgia e petróleo, bem como os incentivos e favores aos capitais privados.

Mas a retórica desenvolvimentista não conseguiu ocultar o fato de que os êxitos econômicos estavam intrinsecamente ligados ao aumento dos desequilíbrios regionais, das desigualdades de renda, dos bolsões de miséria e dos focos de tensão social. Ao contrário do segundo governo Vargas – que pretendeu equacionar simultaneamente o desenvolvimento econômico e as demandas sociais em áreas como saúde, transporte e alimentação –, Kubitschek adotou uma política mais conservadora no enfrentamento da questão social, o que foi parcialmente compensado pela elevação do ritmo de crescimento econômico, pela

expansão do emprego e pela mobilidade social e geográfica que marcaram seu período de governo.

Nos tradicionais discursos de 1º de Maio, o presidente da República não perdia a oportunidade de destacar os benefícios que sua política de expansão econômica estava trazendo para os trabalhadores e reiterava seu compromisso em manter políticas sociais. Os investimentos e gastos sociais tinham, no entanto, uma posição marginal no Plano de Metas e o seu governo foi responsável pelas mais baixas médias de participação do Ministério do Trabalho no orçamento (2,3%) e no gasto nacional total (1,2%), desde os anos trinta (Erickson, 1979:107).

Durante o Plano de Metas, procurou-se também resistir à concessão de reajustes salariais ao funcionalismo público e aos trabalhadores da indústria. O comportamento do nível real dos salários das pequenas burocracias pública e privada e do operariado acabou sendo favorecido pela continuidade da recuperação do poder de compra do salário mínimo, pelo controle estatal sobre alguns preços importantes do custo de vida, como aluguéis e transportes, e, na indústria de transformação, pela presença de um movimento sindical mais atuante.

O conservadorismo social do governo refletiu-se também na política trabalhista adotada por Kubitschek, que parecia menos preocupado em manter laços políticos com os sindicatos e chegou a adotar práticas anti-sindicais. Ainda que tenha ocorrido menor número de intervenções nos sindicatos e uma utilização bem mais moderada da força policial durante seu governo, seu primeiro ministro do Trabalho, José Parsifal Barroso, chegou a tomar algumas medidas para impedir o controle dos sindicatos pelas correntes de esquerda, como a anulação de eleições vencidas pelos comunistas³³.

Seu substituto, Fernando Nóbrega, apesar de indicado por João Goulart, adotou política semelhante, o que levou o PTB a pedir o seu afastamento no final de 1959. Antes de sua deposição, ele prorrogou até 1962 os mandatos das diretorias de todas as organizações sindicais, na tentativa de favorecer os sindicalistas “ministerialistas” que ainda controlavam a maior parte das federações e confederações. Essa medida foi revogada por seu sucessor,

³² Para uma análise da política econômica do período ver Carlos Lessa (1982).

³³ Entre 1956 e 1960, houve intervenção ministerial em 29 sindicatos de trabalhadores, em 3 sindicatos patronais e em 3 associações profissionais (Erickson, 1979:66-67).

João Batista Ramos, que logo depois renunciou por discordar da maneira como o governo pretendia enfrentar a chamada greve da paridade, que veremos mais à frente.

Além das frágeis relações que o presidente da República e seu partido mantinham com os sindicatos, quem mais tinha a ganhar com o estímulo à atividade sindical no interior da aliança PSD-PTB eram os trabalhistas e seu líder João Goulart, que fora eleito vice-presidente da República. Anos depois de encerrado o governo JK, José Gomes Talarico, jornalista ligado ao trabalhismo, que chegou a ser assessor de imprensa do Ministério do Trabalho, lembraria que:

“as questões sociais provocaram muitos choques e confrontos dentro do governo, resultando, em muitos ensejos, em discordâncias entre o Presidente, de um lado, e o Vice-Presidente, de outro. O PSD pregava uma chamada política de conciliação, de entendimento entre as classes patronais e os trabalhadores, e o PTB apoiava o direito de greve, as reivindicações salariais, melhores condições de vida e participação de trabalhadores em áreas governamentais (...) Consumadas as paralisações de trabalho, as autoridades deparavam-se com o apoio, solidariedade e participação de trabalhistas ao lado dos grevistas e no enfrentamento de situações” (apud Maranhão, 1986:277).

Isso não significava que Juscelino Kubitschek deixasse de considerar o movimento sindical um ator político de grande relevância e merecedor da atenção do governo. Além de sua política de salário mínimo e de controle de alguns preços do custo de vida, que procuravam ao menos atenuar as perdas decorrentes da inflação, o presidente da República chegou a sancionar a Lei nº 3.807, de 27 de agosto de 1960, que definiu novas regras de funcionamento da previdência social. De fato, o governo Juscelino teve papel ativo na tentativa de reformar a previdência, que ganhou urgência com o agravamento dos problemas financeiros dos IAPs, as denúncias de empreguismo e a insatisfação de algumas categorias, como os industriários, com seu plano de benefícios e serviços.

Contudo, dos antigos objetivos de universalização da cobertura, uniformização de benefícios e serviços e unificação dos IAPs, defendidos especialmente pelo segmento administrativo e técnico da previdência, apenas a uniformização foi introduzida na Lei Orgânica da Previdência Social, garantindo novos benefícios e serviços ou a extensão de antigos para todos os assalariados urbanos, com exceção dos trabalhadores domésticos. Também foi aumentada e reforçada a participação dos dirigentes sindicais na gestão da

previdência social. Todos os IAPs passaram a ter simultaneamente dois órgãos colegiados, o conselho administrativo e o conselho fiscal, e o presidente do instituto seria também presidente do conselho administrativo e eleito por seus membros, com o que toda atividade administrativa e fiscal dos institutos ficaria sob o controle dos líderes sindicais. Além disso, foram criados o Departamento Nacional de Previdência Social, o Conselho Superior de Previdência Social e o Serviço Atuarial, instâncias entre o Ministério do Trabalho e os IAPs, que tinham extensos poderes administrativos e representação tripartite proporcional.

O aumento da participação direta dos sindicatos na gestão da previdência, ao contrário do que se imagina, ampliou os recursos políticos e materiais à disposição dos sindicatos, que dispunham de relativa liberdade diante do governo federal para manejar os significativos recursos financeiros à disposição dos IAPs e para distribuir benefícios e serviços, valorizados pelos trabalhadores. Além disso, a previdência era uma fonte direta de empregos públicos. No início dos anos sessenta, dos 700 mil funcionários civis federais os IAPs empregavam cerca de 100 mil e controlavam um orçamento apenas inferior ao do estado de São Paulo.

Refletindo a importância crescente da área de previdência social, em 1961 o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio (MTIC) foi desmembrado e transformado em Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). Essa alteração refletiu, ainda, a dimensão e a complexidade que atingiu o processo de industrialização do país, suscitando a criação de uma pasta ministerial dedicada exclusivamente a cuidar dos interesses da indústria e do comércio. Nos primeiros anos da década de 60, a previdência social tornou-se cada vez mais um aspecto fundamental da luta política, e os IAPs, até então controlados sobretudo pela velha linha de pelegos, passaram para as mãos dos líderes nacionalistas.

Momento de prosperidade econômica e de razoável estabilidade política, envolto em um clima de otimismo que atingiu seu auge com a inauguração de Brasília, o governo JK deparou-se, no entanto, com importantes lutas sociais que revelavam quanto esse clima de otimismo estava longe da tão desejada paz social. Nas áreas rurais, houve uma impressionante mobilização, sobretudo a partir de 1958, com o surgimento das ligas camponesas e de sindicatos rurais, que impulsionaram o debate sobre a reforma agrária. Nas áreas urbanas, acentuou-se a presença dos sindicatos nos conflitos trabalhistas e houve um expressivo aumento do número de greves, que quase triplicaram em relação às paralisações

ocorridas durante o segundo governo Vargas, equiparando-se ao volume de greves observado entre 1945 e 1946.

Salvador Sandoval observou que entre 1956 e 1960 esse aumento do número de greves foi acompanhado por uma ligeira queda em seu tempo de duração, em virtude “do clima mais favorável para o compromisso político assumido pelo governo, da diminuição da resistência dos empregadores devido a uma mediação mais vigorosa por parte do governo e de maior flexibilidade econômica resultante do *boom* industrial” (1994:97). Além disso, teria havido um relativo declínio nas greves de massa em relação ao volume total de greves, com a ocorrência de um maior número de greves de categoria profissional para a resolução de problemas locais.

Mesmo assim, a chamada greve dos 400 mil, que ocorreu em São Paulo em outubro de 1957, foi a maior paralisação registrada até aquele momento. Essa greve envolveu de início os trabalhadores das indústrias metalúrgicas, gráficas, de papel e papelão, de curtumes, mestres e contramestres de fiação e tecelagem da cidade de São Paulo, além dos têxteis de todo o estado. Aderiram depois à greve os metalúrgicos do ABC, os vidreiros de São Paulo, os trabalhadores em refino de açúcar e da Nitroquímica, de São Paulo. Em algumas cidades como Santo André, Sorocaba e Jundiaí, o movimento grevista estendeu-se para outros setores, quase chegando a se transformar em greve geral³⁴.

A atuação dos sindicatos na greve dos 400 mil foi considerada por alguns analistas como mais uma demonstração de subordinação e dependência em relação ao Estado. Com o mesmo enfoque predominante nas análises sobre a greve dos 300 mil, Fábio Munhoz viu nessa paralisação uma “espontaneidade operária” que teria posto em xeque a estrutura sindical oficial e motivado a união dos dirigentes sindicais para a “preservação do aparelho sindical” (1978:27). Em um artigo publicado no final da década de 90, Paulo Fontes também reconheceu que durante essa greve a mobilização dos trabalhadores ultrapassou muito o poder de arregimentação dos sindicatos, mas eles não deixaram de ser reconhecidos pelos trabalhadores como seu principal instrumento de luta:

“Longe da visão tradicional de um sindicalismo ‘cupulista e afastado das bases’, vemos em ação um movimento sindical tentando responder aos anseios e necessidades dos trabalhadores,

³⁴ A greve dos 400 mil foi encerrada depois que o TRT concedeu 25% de reajuste salarial aos trabalhadores, mas, a exemplo do que ocorreu na greve dos 300 mil, o TST reduziu esse reajuste para 18%.

ao mesmo tempo que os mobilizava e organizava-os para a luta. De fato, desde a greve de 1953 e da criação do PUI, a cidade de São Paulo foi palco de um significativo ascenso organizativo dos trabalhadores. Neste período, embora hegemonizado pelos comunistas, o PUI conseguiu manter relativo equilíbrio entre suas várias correntes políticas, ampliando sua influência nos principais sindicatos da cidade. Dirigentes e ativistas sindicais, articulados no PUI e presentes no cotidiano dos trabalhadores, rompiam os limites da estrutura sindical e legitimavam-se como lideranças da classe” (Fontes, 1999:154).

Outros estudos realizados na década de 90 enfatizaram que, apesar dos limites impostos à atividade sindical e que persistiram com maior ou menor intensidade por toda a década de 50, várias categorias profissionais conseguiram levar a cabo experiências de organização nos locais de trabalho³⁵. Em algumas delas (como os químicos e metalúrgicos do ABC, os metalúrgicos de São Paulo e os metalúrgicos, bancários e têxteis do Rio de Janeiro), a escolha de delegados sindicais nas principais empresas tornou-se uma prática comum a partir de meados dos anos cinquenta.

Além de se tornarem freqüentes as iniciativas de organização de comissões de fábrica em setores de ponta da indústria e dos serviços – que tinham maior proporção de força de trabalho especializada, menos sujeita às demissões –, as lideranças sindicais passaram a explorar as possibilidades abertas pela legislação trabalhista para contornar a repressão patronal, priorizando na escolha dos delegados sindicais os trabalhadores que desfrutavam de estabilidade no emprego.

Mesmo que essas experiências não tenham se generalizado por todas as categorias profissionais, não há dúvida de que elas tiveram importância na luta sindical do período e estiveram presentes nos setores mais dinâmicos do sindicalismo brasileiro. Nesses setores, os delegados sindicais, as comissões de fábrica e os membros das diretorias sindicais que não estavam afastados da produção atuavam como um elo entre os locais de trabalho e as direções sindicais.

Certamente, a relação dessas representações de base com os demais trabalhadores e com as diretorias sindicais variava de acordo com a categoria profissional e o local de trabalho. Na maioria das vezes, porém, elas não eram apenas uma ponta de lança dos sindicatos nas empresas, mas também faziam chegar aos sindicatos as demandas dos

³⁵ Refiro-me, sobretudo, aos estudos realizados por Marcelo Badaró Mattos (1998), Marco Aurélio Santana (1992), Fernando Teixeira da Silva (1995) e Paulo Fontes (1997).

trabalhadores. De qualquer maneira, “sua existência e ação relativizam a propalada ausência de contatos com a base operária do sindicalismo do período e sua conseqüente falta de representatividade” (Fontes, 1999:165).

Até mesmo Salvador Sandoval, que considerou frágeis e pouco expressivas essas formas de representação nos locais de trabalho, procurou relativizar as explicações simplistas sobre as relações entre as lideranças sindicais e a massa de trabalhadores:

“A crítica ao fato de que os líderes sindicais não conseguiram desenvolver uma sólida organização de base popular não é por si só suficiente para demonstrar uma relação de ‘política de massa’. Na verdade, a persistência de greves comandadas por organizações de base popular e a variada importância das greves de categoria única comandadas por sindicatos demonstram que as ações coletivas dos trabalhadores não foram em absoluto baseadas em uma simples relação atomizada entre a massa e um líder” (Sandoval, 1994:107).

Bem antes, Ricardo Maranhão já havia salientado que era preciso matizar a análise tradicional sobre a relação entre o Estado e as lutas sindicais no período de 1954 a 1964. Ele também partiu da crítica à análise feita por Fábio Munhoz, para quem a dissolução do PUI logo depois da greve de 1957 revelava o temor dos dirigentes sindicais diante da ação espontânea das massas e tinha como propósito perpetuar o distanciamento das bases sindicais.

Para Ricardo Maranhão, “mais do que um distanciamento das bases, as lideranças sindicais desenvolveram a percepção de que poderiam valer-se das conjunturas políticas para deflagrar movimentos de grande porte: tanto é que elas não abandonaram as práticas intersindicais, criando no lugar do PUI de São Paulo o Conselho Sindical de São Paulo”. Se para explorar os espaços abertos pela “política populista” os dirigentes sindicais eram obrigados a percorrer “canais perigosos” na máquina pública e a atenuar sua crítica à tutela estatal, “não se pode negar que, nos limites institucionais vigentes, esse estilo de ação ‘dentro’ da estrutura sindical permitiu conquistas importantes em termos da participação política dos trabalhadores e mesmo de liberdade de ação reivindicatória” (Maranhão, 1986:286).

No final do governo Kubitschek, ocorreram novas greves de massa. A chamada greve da paridade, ocorrida entre 8 e 10 de novembro de 1960, evidenciou a forma como

ainda continuavam a ser tratados os conflitos trabalhistas, bem como as divisões existentes no movimento sindical. Enquanto os “nacionalistas” assumiram a liderança da greve, os “ministerialistas” condenaram a paralisação e manifestaram sua “irrestrita solidariedade” ao governo, a despeito das duras medidas adotadas contra a greve, considerada ilegal.

Essa greve envolveu ferroviários, portuários e marítimos e visava a equiparação de salários entre servidores civis e militares que atuavam nesses setores, cuja disparidade era motivo de freqüentes tensões políticas. Diante dela, o presidente da República viu-se pressionado pelos militares a encaminhar ao Congresso um pedido de decretação de estado de sítio para conter a greve nacional dos transportes. Isso acabou não acontecendo, pois o Congresso, temendo as implicações políticas de tal decisão, apressou a votação da Lei da Paridade, pondo fim à paralisação. A partir daí, as lideranças sindicais de esquerda procuraram “transformar o poder resultante do controle que exerciam sobre as greves em poder político real” (Erickson, 1979:139), prenunciando-se a tendência que os conflitos trabalhistas iriam assumir nos anos seguintes.

Desde 1959, já eram visíveis os sinais de desaceleração do crescimento econômico e de aumento da inflação, que se intensificaram a partir dos anos sessenta. O *boom* do Plano de Metas e o clima de otimismo que haviam marcado os anos JK começaram a dar lugar a um período de crescente instabilidade política e aos primeiros sinais de desequilíbrios econômicos. De um lado, a continuidade do crescimento econômico começou a esbarrar em restrições estruturais internas e externas, ainda pouco visíveis. De outro, a renúncia de Jânio Quadros em 1961 lançou o país em mais uma crise institucional. Diante desse cenário e da tendência à deterioração dos salários e das condições de vida dos trabalhadores, as organizações sindicais intensificaram seus movimentos reivindicatórios e a luta por reformas democráticas e nacionalistas.

A “República Sindicalista”

Antes que o golpe de 1964 viesse interromper sua ascensão, o sindicalismo brasileiro alcançou nos primeiros anos da década de 60 um alto grau de mobilização e organização, convertendo-se em ator político de grande relevância. Ao longo desses anos houve um aumento do número de greves, comícios, passeatas e congressos sindicais; ampliou-se o

esforço de organização de intersindicais, que culminou no surgimento do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT); e os problemas enfrentados pelos trabalhadores rurais e por uma crescente massa de assalariados urbanos foram associados a questões políticas e econômicas mais gerais, que progressivamente se tornaram o principal eixo da atividade sindical, sem que isso implicasse o abandono das reivindicações econômicas dos trabalhadores.

Por volta de 1960, o sindicalismo brasileiro comportava pelo menos três correntes políticas.

A mais importante delas vinha atuando desde o início dos anos cinquenta, era formada por comunistas, trabalhistas de esquerda e alguns sindicalistas independentes, e, apesar de contar com maior número de membros do PTB, sua linha de atuação confundia-se na maior parte do tempo com as diretrizes sindicais do PCB. A partir de seu V Congresso, realizado em 1960, o PCB passou a defender o fim das formas mais explícitas de interferência ministerial nos sindicatos; o aperfeiçoamento da estrutura sindical oficial por meio da criação de organizações horizontais que deveriam culminar em uma central geral de trabalhadores; o combate ao cupulismo e o estreitamento dos laços entre os sindicatos e os trabalhadores, envolvendo a organização nos locais de trabalho; a defesa, aperfeiçoamento e ampliação da legislação social, bem como a proteção dos interesses profissionais dos trabalhadores; e, finalmente, a participação do movimento sindical na luta pela libertação nacional e pelas transformações democráticas.

A segunda corrente surgiu em 1957, com o Movimento de Renovação Sindical, e era formada por sindicalistas independentes, socialistas contrários à orientação do PCB e sindicalistas católicos de esquerda. Os “renovadores”, que nessa época já tinham começado a perder influência, combatiam os “pelegos” ou “ministerialistas”, mas defendiam um sindicalismo sem vínculos partidários, pregavam o fim do imposto sindical, a implantação do contrato coletivo de trabalho e a difusão de um sindicalismo de base, livre de qualquer tutela estatal. Apesar de não controlarem um grande número de sindicatos, os “renovadores” ganharam certa importância em cidades como São Paulo e Porto Alegre e no Estado da Guanabara, onde lançaram a Frente Intersindical Democrática, e chegaram a ter presença expressiva nos locais de trabalho, sobretudo no setor metalúrgico de São Paulo.

A terceira corrente surgiu com a fundação em maio de 1961 do Movimento Sindical Democrático (MSD), para o qual confluíram militantes católicos, sindicalistas independentes

e “ministerialistas” que vinham perdendo o controle das principais federações e confederações. O que unia os “democratas” era a luta contra o comunismo e por um Brasil cristão e democrático. Eles chegaram a controlar um número razoável de sindicatos em São Paulo, mas sua presença era mais forte no comércio, vestuário e transporte terrestre – setores de pouca relevância sindical. Além disso, o MSD contava com o apoio da central norte-americana AFL-CIO e era ligada ao Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES) e ao Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), organizações formadas por empresários ligados a grupos internacionais que participaram ativamente da conspiração golpista contra o governo Goulart.

Todas essas correntes sindicais estiveram representadas no III Congresso Sindical Nacional, realizado no Rio de Janeiro entre 10 e 14 de agosto de 1960 com a presença de cerca de 2 mil delegados, ocasião em que foi relançada a proposta de criação de uma central geral de trabalhadores. A exemplo do que houve durante os debates que precederam a criação da CGTB, novamente os dirigentes e ativistas sindicais dividiram-se sobre o assunto. De um lado, ficaram contra a criação de qualquer entidade de alcance nacional os “ministerialistas”, que até então dirigiam todas confederações, e os “renovadores”, agrupados no Movimento Renovador e na Frente Nacional do Trabalho, em São Paulo, e no Movimento de Orientação Sindical, no Rio de Janeiro. De outro lado, perfilaram-se os “nacionalistas”, que controlavam a maioria dos sindicatos e intersindicais e que defendiam a criação de uma estrutura horizontal complementar ao sistema confederativo.

Com o acirramento das divergências entre “nacionalistas” e “ministerialistas”, estes abandonaram o congresso e encaminharam ao presidente da República um telegrama em que comunicavam o seu encerramento. Mesmo assim, o congresso prosseguiu com a participação dos “nacionalistas” e “renovadores” e de apenas uma confederação³⁶. O gesto político dos “ministerialistas” provocou o recuo dos “nacionalistas”, que acabaram recuando na proposta de criação de uma central sindical e de sua filiação imediata à Federação

³⁶ Abandonaram o congresso a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), a Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (CNTC), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres (CNTTT), além de várias federações e sindicatos contrários ao PCB. A única confederação que permaneceu no congresso foi a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Crédito (CONTEC), que não era filiada à CIOSL/ORIT.

Sindical Mundial (FSM), de orientação comunista, em uma tentativa frustrada de preservar a unidade sindical.

Ao final do III Congresso Sindical Nacional, as lideranças sindicais presentes reiteraram a defesa das liberdades constitucionais, incluindo a luta “pela reforma do atual sistema sindical de acordo com o espírito do artigo 159 da Constituição, pela completa existência da liberdade e autonomia sindicais, contra qualquer interferência governamental no movimento sindical e pela aprovação do sagrado direito de greve”. As resoluções do congresso traziam também algumas propostas que passaram a integrar o rol das chamadas reformas de base, como a luta pela reforma agrária e a defesa dos interesses nacionais contra o imperialismo.

Apesar do recuo momentâneo, logo se intensificou o debate sobre a criação de uma central geral de trabalhadores. Em meio a uma conjuntura de crescente instabilidade econômica e política e de intensa mobilização popular, as intersindicais foram se fortalecendo e se multiplicando nas principais cidades do país e começaram a ser dados os primeiros passos para a fundação do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT). Em novembro de 1960, três meses depois da realização do III Congresso, ocorreu a já mencionada greve da paridade, que deu origem ao Pacto de Unidade e Ação (PUA), intersindical que passou a aglutinar os marítimos, ferroviários e portuários do Rio de Janeiro.

Também houve uma rearticulação de correntes sindicais, passando a existir basicamente duas grandes correntes em fins de 1961: os “nacionalistas”, que se fortaleceram com o surgimento da Frente Unitária de Nacionalistas – formada por socialistas, nacionalistas e comunistas, reunidos em torno de uma plataforma antiimperialista, nacional e democrática –, e os “democratas”, que foram pouco a pouco aglutinando os “ministerialistas” e alguns setores provenientes dos “renovadores”, como as lideranças sindicais católicas mais conservadoras.

Nesse mesmo ano foi realizado em Belo Horizonte o 1º Congresso Nacional de Reforma Agrária. Esse congresso – precedido por um enorme esforço de organização de associações rurais cujas características variavam de acordo com sua região de origem –, possibilitou maior articulação entre as ligas camponesas, os sindicatos rurais e as associações de assalariados, posseiros e pequenos proprietários. A organização sindical no

campo, sob grande influência do PCB e da Igreja Católica³⁷, prosseguiu nos anos seguintes e teve papel decisivo no debate sobre a reforma agrária e no esforço para unificar as reivindicações dos trabalhadores rurais e urbanos, influenciando na elaboração do Estatuto do Trabalhador Rural e no reconhecimento da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), em dezembro de 1963.

Em 1962, diante do aumento das mobilizações no campo, o Ministério do Trabalho promulgou a Portaria nº 209-A, de 25 de junho de 1962, que facilitou a legalização de sindicatos rurais, possibilitando o reconhecimento nesse ano de 100 sindicatos rurais. Meses depois, por meio da Portaria nº 355-A, de 28 de novembro de 1962, foram detalhadas as condições para a organização e o reconhecimento oficial dos sindicatos rurais de empregados e empregadores, bem como as condições de funcionamento das federações e confederações.

O Estatuto do Trabalhador Rural, que veio a público por meio da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, consolidou essas normas de organização sindical e estendeu algumas leis trabalhistas ao campo. A CLT garantia aos trabalhadores rurais apenas o direito genérico ao salário mínimo, aviso prévio, férias remuneradas e contrato individual de trabalho. A partir de então, regulamentou-se uma série de normas específicas sobre identificação profissional, duração e remuneração do trabalho, repouso semanal remunerado, gozo de férias, condições de higiene e segurança, trabalho da mulher e do menor, contrato individual e coletivo de trabalho, estabilidade, rescisão contratual, aviso prévio e previdência social.

Além dos avanços observados no âmbito da organização sindical no campo e dos direitos dos trabalhadores rurais, ampliaram-se a capacidade de coordenação nacional e o poder de negociação dos sindicatos urbanos. Entre 1961 e 1963, os sindicatos mostraram-se mais preparados para negociar com o patronato sem ter de freqüentemente recorrer à greve. Como observou Salvador Sandoval, isso ocorreu por causa de três fatores:

“Primeiro, ao se engajarem em greves de massa, os sindicatos demonstraram aos empregadores sua capacidade de mobilizar os trabalhadores e parar a produção. Segundo, através de sua

³⁷ Os sindicatos rurais que surgiram sob influência da Igreja Católica eram uma extensão do trabalho realizado no meio urbano com os Círculos Operários Católicos. A partir desse trabalho surgiu, também, a Ação Popular que passou a ter certa influência no campo, chegando a controlar 8 federações rurais em 1963. O PCB foi, no entanto, o primeiro a estabelecer suas bases nas áreas rurais. Antes das Ligas Camponesas, já tinham sido criados vários sindicatos sob sua orientação, sobretudo no estado de São Paulo. Entre 1953 e 1956, os comunistas participaram da fundação de 51 sindicatos rurais no país, mas apenas cinco foram reconhecidos oficialmente, e em 1963 detinham o controle de 10 federações (Costa, 1981:63-68).

associação com as organizações trabalhistas militantes em nível regional e nacional, os sindicatos foram capazes de pressionar os empregadores locais a se apresentarem tanto à mesa de negociações quanto aos Tribunais do Trabalho, com assistência política, jurídica e técnica fornecida pelas organizações de maior porte. Por fim, a receptividade do governo com relação às reivindicações econômicas durante as greves de massa, especialmente com relação ao aumento do salário mínimo, atenuou o conflito entre empregados e empregadores, pelo menos em nível local” (Sandoval, 1994:110-111).

Desde o final dos anos cinquenta até o golpe de 1964, boa parte das mobilizações sindicais voltou-se para o governo, visando tanto à correção dos salários quanto à implementação das reformas de base, que abarcavam temas polêmicos como a reforma agrária, urbana, tributária, bancária, eleitoral, universitária e sobre a participação do capital estrangeiro na economia nacional. No terreno econômico, os sindicatos travaram intensa luta para impedir a queda do poder de compra dos salários. Apesar de o salário mínimo ter sido reajustado anualmente a partir de 1961, houve uma queda do salário mínimo real, assim como do salário mediano real no comércio atacadista e na indústria de transformação. Apenas as categorias mais fortes conseguiram manter ou mesmo expandir seu nível real de salários nos anos iniciais da década de 60.

Durante esse período, as greves de massa tornaram-se a principal forma de mobilização sindical, correspondendo a 90% das greves ocorridas entre 1961 e 1963. Elas passaram a ser convocadas também por motivações políticas, embora, como observou Salvador Sandoval, “as greves de massa não eram simples instrumento da luta pelo poder, mas também um meio de se obterem proveitos econômicos para os trabalhadores através de decretos governamentais” (Sandoval, 1994:109).

Contrariando o argumento de que essas paralisações tiveram sucesso apenas nos momentos de crise econômica e quando contaram com o apoio de setores militares, há registros sobre a ocorrência de greves de solidariedade a certas categorias profissionais, que não traziam ganhos econômicos para todos, e as paralisações tornaram-se mais frequentes quando se intensificaram a crise política e a repressão militar aos grevistas. Se eles chegaram a apoiar algumas greves, “a posição mais comum caminhava da indiferença militar à

participação nas tentativas de desmobilização dos movimentos, através do oferecimento de veículos alternativos de transporte” (Badaró, 1998:189), como na greve da paridade.

Os dados reunidos por Salvador Sandoval relativizam, ainda, o argumento de Francisco Weffort (1972:IV, 33), para quem a participação institucional do movimento sindical foi acompanhada, a partir da segunda metade da década de 50, por um deslocamento do “centro de gravidade” da atividade sindical para o setor público, em detrimento dos setores privados, moderno e tradicional, dos quais os dirigentes sindicais teriam se afastado progressivamente:

“a emergência do setor moderno como principal força do movimento trabalhista é notória por volta de 1961-1963. Por essa época, 42,5 por cento das greves ocorreram entre os trabalhadores do setor moderno, distribuídas de forma quase equitativa entre os metalúrgicos e trabalhadores da indústria química, enquanto as greves nas indústrias do setor tradicional declinaram para 49,6 do total. Além disso, o setor moderno exibiu um índice de greves mais elevado que o setor tradicional, embora, nesse período de séria crise econômica, inflação alta e crescente polarização das classes, todos os setores tenham registrado índices de greve elevados” (Sandoval, 1994:44).

As greves de massa atingiram seu auge sob o governo Goulart, que enfrentou uma intensa crise econômica e política. Entre as inúmeras greves desse período, destacaram-se a greve da crise de sucessão, deflagrada entre agosto e setembro de 1961; a greve geral da crise do gabinete, de julho de 1962; a greve geral pelo plebiscito, de setembro de 1962; a greve dos 700 mil em São Paulo, de outubro de 1963; e a tentativa de greve geral em resistência ao golpe de 1964³⁸. Tais paralisações estiveram ligadas aos acontecimentos políticos que pontuaram aquele governo e foram decisivas para o esforço de organização do CGT. Em meio a uma conjuntura instável e à crescente mobilização popular, a cada greve e a cada encontro sindical as intersindicais foram se fortalecendo, ao mesmo tempo em que as reivindicações sindicais se ampliaram e adquiriram cada vez mais caráter nacional.

A greve da crise de sucessão teve como objetivo básico garantir a posse de João Goulart na presidência da República, depois da renúncia de Jânio Quadros. Diante da oposição dos chefes militares à posse de Goulart, setores do movimento estudantil, militares constitucionalistas, funcionários públicos, associações profissionais e sindicatos de várias categorias trataram de se mobilizar em defesa da legalidade. Várias categorias deflagraram

³⁸ Para uma análise detalhada das greves ocorridas nesse período, ver Kenneth Paul Erickson (1979), Sérgio Amad Costa (1981), Márcia de Paula Leite (1983), e Lucília de Almeida Neves (1986).

paralisações isoladas a partir do final de agosto, que redundaram em uma greve geral pelo Rio de Janeiro, São Paulo, Santos, Minas Gerais e Espírito Santo, e que envolveu sobretudo trabalhadores ferroviários, aeroviários, metalúrgicos, têxteis, bancários, estivadores e portuários. No curso da greve foi criado um Comando Geral de Greve, que no início de setembro passou a controlar e a unificar essas paralisações.

De novo, ficou evidente o conflito entre “ministerialistas” e “nacionalistas”. Enquanto a maioria dos dirigentes ligados às confederações se opôs às paralisações, as lideranças de centro-esquerda, que tinham maior força nos sindicatos de categoria e já controlavam algumas federações, assumiram o comando das paralisações. Ao final da greve geral, o enfraquecimento dos “ministerialistas” precipitou a queda de Diocleciano de Holanda Cavalcanti da presidência da CNTI. Ao mesmo tempo, o Comando Geral de Greve converteu-se em embrião do CGT e os “nacionalistas” assumiram o controle da CNTI, que reunia sindicatos e federações de várias regiões do país³⁹.

Em 5 de julho de 1962 ocorreu a greve da crise do gabinete, que foi deflagrada para garantir a formação de um gabinete “nacionalista”, em oposição ao gabinete “anti-reformista” de Auro de Moura Andrade, formado depois que o Congresso recusou a indicação de San Tiago Dantas, mais favorável às reformas de base. Conduzida de novo por um Comando Geral de Greve, essa paralisação motivou a renúncia do primeiro ministro antes mesmo de sua deflagração e influenciou a formação de um gabinete mais favorável às reformas, liderado por Brochado da Rocha, e que tinha como ministro do Trabalho Hermes Lima, nomeado com o apoio de vários líderes sindicais⁴⁰.

Tal paralisação contribuiu também para a promulgação da Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962, que instituiu o 13º salário, fortaleceu ainda mais as lideranças sindicais nacionalistas e foi seguida por novas ameaças de greves para garantir o cumprimento da lei. Entre novembro e dezembro de 1962, as organizações estaduais ligadas ao CGT lideraram uma campanha para que o cálculo do 13º salário tomasse por base todo o ano de 1962 ou

³⁹ Kenneth Paul Erickson (1979:148-149) relata que durante a eleição da diretoria da CNTI, no final de 1961, o conselheiro sindical de João Goulart, Gilberto Crocat de Sá, chegou a articular o apoio aos setores que haviam organizado a greve da crise de sucessão. Com esse apoio, que envolveu a barganha de cargos e recursos, os “nacionalistas” assumiram o controle da CNTI.

⁴⁰ A greve da crise do gabinete concentrou-se no estado da Guanabara, mas se estendeu também a São Paulo, Pernambuco, Ceará, Minas Gerais, Bahia, Alagoas e Rio Grande do Sul (Leite, 1983:132-141).

considerasse a data de início do contrato de trabalho, e não fosse feito apenas a partir de julho, quando a lei passou a vigorar. Reivindicavam, ainda, a inclusão nesse cálculo de um reajuste salarial previsto para dezembro. Essas reivindicações foram atendidas pela Justiça do Trabalho de vários estados, o que evitou novas paralisações.

Na esteira dessas greves de massa, realizou-se em São Paulo, entre 17 e 19 de agosto de 1962, o IV Encontro Sindical Nacional, no qual o Comando Geral de Greve foi transformado no Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), com base em uma aliança entre os comunistas, a ala esquerda do PTB e alguns petebistas históricos⁴¹. Participaram desse encontro 574 entidades sindicais e 2.566 delegados, representantes dos mais diferentes setores de atividade profissional, rural e urbana, e de todos os estados da federação (Costa, 1981:43-44).

Entre suas resoluções, destacaram-se a proposta de realização do plebiscito sobre o regime de governo no dia 7 de outubro de 1962; a revogação da Lei de Segurança Nacional; a reforma da lei eleitoral sem restrição a analfabetos e soldados; o aumento de 100% do salário mínimo, com manutenção da hierarquia salarial para os demais trabalhadores; a aprovação de um projeto de lei de greve em tramitação na Câmara Federal⁴²; o imediato reenquadramento salarial de todos os funcionários públicos; a rejeição do projeto de reforma bancária elaborado por uma comissão especial e a delegação ao Conselho de Ministros para encaminhar as reformas de base; e o congelamento dos preços dos gêneros de primeira necessidade (Leite, 1983:143).

O CGT seria composto por dois representantes das confederações, federações e sindicatos nacionais e da Comissão Permanente de Orientação Sindical, que reunia os sindicatos mais ativos do Rio de Janeiro. No caso de uma confederação recusar-se a participar do Comando, caberia às federações ou sindicatos indicar os representantes da respectiva categoria profissional. Nos estados e municípios deveriam ser organizadas direções semelhantes, com base nas organizações já existentes, como as comissões,

⁴¹ Sergio Amad Costa (1986:118) menciona três grupos de militantes sindicais ligados ao PTB. O primeiro era formado pelos “pelegos” ou “ministerialistas” e passou a integrar a corrente dos “democratas”. O segundo fazia parte dos “nacionalistas”, em aliança com o PCB. O terceiro, numérica e politicamente pouco expressivo, era formado por militantes que não concordavam com as teses dos “democratas”, mas que também não se identificavam com os “nacionalistas”, divergindo sobretudo das orientações do PCB.

⁴² Tratava-se do Projeto Aurélio Vianna, que previa a extinção do Decreto-Lei nº 9.070/1946, sobre direito de greve, promulgado à época do governo Dutra.

conselhos e intersindicais. Os comandos municipais deveriam vincular-se aos comandos estaduais e estes ao Comando Geral dos Trabalhadores⁴³.

Apesar de transpor na prática os limites legais à organização sindical, que não previa a existência de estruturas horizontais, o CGT foi concebido e atuou como uma estrutura complementar ao sistema confederativo. Mas a sua simples existência, bem como a de outras intersindicais em que se apoiava, evidenciava os limites da tutela estatal sobre a classe trabalhadora, pois o CGT visava, “em última análise, o rompimento da estrutura oficial, com a criação de uma situação ‘de fato’ que provocaria, inevitavelmente, uma mudança na organização da classe operária” (Troyano, 1978:79). A ambigüidade dessa experiência residia precisamente em se apoiar em um ordenamento de inspiração autoritária e corporativista e ao mesmo tempo pretender transpor certos limites que ele impunha à atividade sindical.

Na verdade, desde o início da década de 60 já estava em pauta a reforma da CLT, mas pouco se avançou no sentido de uma ampla revisão da legislação sindical e trabalhista. Durante o governo João Goulart foi criada uma Comissão de Estudos Legislativos, presidida pelo Ministério da Justiça. Para essa comissão foram apresentados um Código Judiciário do Trabalho, elaborado por Vitor Russomano, e um Código do Trabalho, elaborado por Evaristo de Moraes Filho. O primeiro foi enviado ao Congresso em fins de 1963, sendo depois retirado pela Junta Militar. O segundo foi publicado no *Diário Oficial* de 23 de abril de 1963.

Esse projeto de Código de Trabalho pretendia adaptar a legislação trabalhista à Constituição de 1946, prevendo, entre outras coisas, o fim da intervenção administrativa na vida interna dos sindicatos; alterações nas normas de enquadramento sindical e no regime de unicidade sindical, de maneira a permitir a criação de organizações horizontais de cúpula e o pluralismo sindical, mas sem romper o princípio do reconhecimento legal de apenas um sindicato. O projeto previa, também, a gradativa extinção do imposto sindical dentro do

⁴³ Três confederações participaram do CGT desde sua fundação: a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos, Fluviais e Aéreos e a Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito. Além disso, filiaram-se ao CGT várias federações, sindicatos e intersindicais, como o Pacto de Unidade e Ação (PUA), o Pacto de Ação Conjunta (PAC), a Comissão Permanente de Organizações Sindicais (CPOS) e o Fórum Sindical de Debates de Santos.

prazo de dois anos, nos casos em que mais da metade da categoria estivesse filiada ao sindicato, ou por decisão dos próprios trabalhadores reunidos em assembléia geral.

Contudo, essas propostas não chegaram sequer a despertar a atenção dos sindicatos, em virtude do próprio cenário de instabilidade política, e suas principais iniciativas nesse âmbito limitaram-se ao modelo de organização proposto para o CGT. Seus dirigentes defendiam até mesmo a preservação do imposto sindical. Criticavam apenas a interferência do governo na sua administração e propunham a extinção do Fundo Social Sindical. Já os “democratas” pregavam a extinção gradativa do imposto sindical, apesar de a maioria dos dirigentes reunidos nessa corrente, particularmente os “ministerialistas”, pretender apenas enfraquecer os “nacionalistas”, que tinham passado a controlar a maior parte dos sindicatos, federações e confederações.

Nada disso impediu que o CGT se tornasse, até então, a mais importante experiência de unificação do sindicalismo brasileiro. Ainda em 1962, ele assumiu a liderança de importantes mobilizações⁴⁴ e lançou a campanha do Esforço Concentrado pelas Reformas de Base, em cumprimento às resoluções do IV Encontro Nacional Sindical. Essa campanha desembocou na greve geral pelo plebiscito, depois do fracasso do ministério parlamentar de Brochado da Rocha em encaminhar as reformas de base.

Essa paralisação estendeu-se por vários estados da federação (Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, São Paulo, Ceará, Rio de Janeiro) e envolveu diversas categorias profissionais, como operários navais, aeroviários, ferroviários, portuários, gráficos, petroleiros e têxteis. Iniciada em 14 de setembro, a greve durou apenas 24 horas em virtude das negociações do CGT com o governo que garantiram a realização do plebiscito em 6 de janeiro de 1963, a revisão dos níveis de salário mínimo a partir de 18 de outubro de 1962, a libertação de todos os grevistas presos e a anulação de seus respectivos processos. Apesar de seu menor alcance, ela fortaleceu o CGT como entidade máxima do movimento sindical, que passou a encabeçar a campanha em favor do presidencialismo, vitoriosa no plebiscito de janeiro.

⁴⁴ Além da greve pelo plebiscito, é importante mencionar a participação do CGT na chamada greve dos 200 mil, realizada pelos metalúrgicos de São Paulo em outubro de 1962, na qual chegou a participar como entidade negociadora, e na greve nacional dos bancários, ocorrida em 6 dezembro de 1962, cujas reivindicações tiveram caráter predominantemente econômico.

Para barrar o crescente poder do CGT, o conselheiro sindical do presidente da República, Gilberto Crockat de Sá, ligado à ala conservadora do PTB, chegou a articular a criação da União Sindical dos Trabalhadores (UST). Fundada em setembro de 1962, a UST pretendia aglutinar os sindicatos sob influência dos “democratas” com o objetivo de “combater os extremismos de direita e de esquerda”. No primeiro semestre de 1963, o próprio Goulart passou a apoiar a UST, mas diante do crescimento do CGT, que já controlava a maioria das federações e confederações, essa entidade não conseguiu se viabilizar⁴⁵. Como Goulart precisava do apoio das confederações para continuar governando, logo rompeu com a UST, que rapidamente desapareceu.

O governo tentou, ainda, criar uma Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil, que seria fundada por meio de um ato do Poder Executivo em 1º de Maio de 1963. Essa proposta foi rechaçada pelo CGT em razão de seu caráter paternalista e das restrições que pretendia impor à organização e mobilização dos trabalhadores. Inviabilizada mais essa iniciativa e estabelecido um canal de diálogo entre o governo e o CGT, Almino Affonso, então ministro do Trabalho, procurou legalizar o CGT ao revogar por meio da Portaria nº 125, de 16 de abril de 1963, a proibição à existência de entidades de coordenação sindical, conforme previa a Portaria nº 129, de 23 de agosto de 1954. Mas isso não tornou possível a legalização, pois ainda continuava em vigor o Decreto nº 23.046/1947, que havia determinado o fechamento da Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB).

Em setembro de 1963, em um momento em que já começavam a se tornar frequentes as ameaças de golpe, houve a chamada “crise do estado de sítio”, deflagrada a partir da “rebelião dos sargentos”, que foi motivada pelo impedimento legal à posse de alguns sargentos que concorreram às eleições de 1962⁴⁶. Na semana seguinte a essa rebelião, Goulart, sob pressão do alto comando das Forças Armadas, encaminhou ao Congresso um pedido de autorização para decretar estado de sítio. Os parlamentares trataram, no entanto,

⁴⁵ O CGT passou a controlar também a CNTT e a CONTAG, que a ela se filiou logo depois de seu reconhecimento pelo Ministério do Trabalho, em fins de 1963. Apenas a CNTC era controlada nessa época pelos “democratas”.

⁴⁶ Por decisão do STF, alguns suboficiais eleitos em 1962 (entre os quais se destacavam os sargentos Aimoré Zoch Cavalheiro, eleito para a Assembléia do Rio Grande do Sul, e Antonio Garcia Filho, eleitos para a Câmara Federal) foram impedidos de assumir seus mandatos, o que provocou a chamada rebelião dos sargentos, que resultou na ocupação de vários órgãos e repartições públicas, incluindo o Ministério da Marinha, mas que rapidamente foi debelada pelo alto comando militar.

de protelar ao máximo a apreciação da medida, que representava uma ameaça à própria atividade político-partidária. O CGT, por sua vez, ameaçou convocar uma nova greve geral.

Diante das críticas e reações contrárias à decretação do estado de sítio, o governo recuou, mas no início de outubro voltou a insistir nesse caminho, sob o pretexto de combater os ataques dos governos estaduais de São Paulo e do Rio de Janeiro, que vinham pregando a intervenção militar contra um governo considerado “favorável aos comunistas”. Dessa vez, o CGT viu a medida com simpatia, mas logo recuou e passou a repudiar a proposta dos militares pelo risco que ela encerrava para os setores nacionalistas. Também os “democratas” se opuseram à decretação do estado de sítio, pois temiam que Carlos Lacerda, seu aliado, fosse prejudicado. Encaminhada ao Congresso em 4 de outubro, a mensagem do governo acabou sendo retirada três dias depois sob nova ameaça de greve geral.

Pouco depois, em 29 de outubro de 1963, houve em São Paulo a chamada greve dos 700 mil. Estiveram envolvidas nessa paralisação 15 categorias profissionais, que abarcavam 80 sindicatos e 4 federações, representando 700 mil trabalhadores, e a partir da qual surgiu o Pacto de Ação Comum (PAC)⁴⁷. As principais reivindicações dos grevistas eram 100% de aumento salarial, férias em dobro, garantia de livre exercício da atividade sindical nos locais de trabalho e unificação das datas-base. As categorias envolvidas na greve queriam, também, que os acordos salariais fossem negociados entre a CNTI e a FIESP. Os sindicatos patronais rechaçaram, porém, todas as reivindicações, sobretudo a proposta de negociação em bloco, mesmo havendo um parecer favorável da Procuradoria Regional da Justiça do Trabalho à representação outorgada à CNTI pelos sindicatos.

Essa greve, duramente reprimida pelo governo do estado de São Paulo, terminou depois da conquista de um aumento imediato de 80%, mais 25% a ser distribuído ao longo de seis meses. E apesar de a proposta de negociação conjunta ter sido posteriormente negada por decisão do TRT, por quatro votos a três, o presidente da CNTI e também presidente do CGT, Clodsmidt Riani, foi convidado pelo presidente do TRT a acompanhar as negociações coletivas e a greve só terminou após a realização de um acordo fora do TRT entre os patrões e uma comissão de 25 sindicalistas de várias categorias profissionais.

⁴⁷ Participaram da greve “metalúrgicos, têxteis, gráficos, químicos, marceneiros, mestres e contra-mestres da indústria de fiação e tecelagem, e trabalhadores nas indústrias de laticínios, de trigo, calçados, bebidas, mobiliário, artefatos de couro e de instrumentos musicais e brinquedos, massas alimentícias, papel, papelão e cortiça” (Leite, 1983:178).

Segundo Márcia de Paula Leite, apesar de ter sido derrotada, a proposta de negociação conjunta representou um grande avanço nas táticas de luta do movimento sindical e se traduziu em uma das mais importantes demonstrações da capacidade de luta que os trabalhadores vinham adquirindo no conturbado cenário político daquele período:

“Embora a luta pela unificação horizontal do movimento sindical já viesse sendo há muito tempo o ponto central da atuação da liderança, ela tinha se limitado até então à criação de organizações intersindicais que cumpriam a função de organizar, coordenar e liderar o movimento. A proposta de unificação dos acordos salariais de várias categorias envolvidas no PAC e de que as categorias fossem representadas pela CNTI, a quem caberia negociar com os patrões e firmar acordos englobando num único processo o acordo salarial de 80 categorias do Estado, aparecia não só como uma tática de luta inovadora no interior do movimento sindical, como também de grande significação no que diz respeito à possibilidade de reforçar o poder de luta dos sindicatos” (Leite, 1983:195).

Ao final de 1963, o balanço da atividade sindical parecia bastante expressivo, uma vez que a mobilização dos trabalhadores tinha sido decisiva para o restabelecimento do regime presidencial no plebiscito de janeiro, para barrar a decretação do estado de sítio e para a grande repercussão da campanha em favor das reformas de base. Além disso, os trabalhadores haviam conquistado o 13º salário e o salário-família⁴⁸, e começavam a vislumbrar a ampliação dos direitos sociais para o campo, sem contar os avanços na organização sindical e os ganhos salariais obtidos por várias categorias profissionais.

Essas conquistas motivaram o CGT a tentar ampliar a sua participação na política nacional, em um momento em que se agravava a crise política do país e crescia o alarmismo em torno da suposta ameaça de formação de uma “república sindicalista”⁴⁹. No mesmo compasso em que o CGT foi se consolidando, organizou-se a reação contra ele sob o argumento de que era ilegal, o que motivou a preparação de um novo encontro sindical nacional com o objetivo básico de legalizar o CGT e transformá-lo na Confederação Geral

⁴⁸ A Lei nº 4.266, de 03/10/1963, instituiu o salário-família, devido a todo empregado, na proporção do respectivo número de filhos. O salário-família passou a ser pago com base em um percentual calculado sobre o valor do salário mínimo local, por cada filho menor, até a idade de 14 anos.

⁴⁹ A expressão “república sindicalista” foi cunhada pelo sindicalista e parlamentar do PTB, Wilson de Barros Leal, ao pregar o voto dos trabalhadores em seus representantes nas eleições municipais de março de 1953. Ironicamente, a expressão foi rapidamente apropriada pelos críticos e detratores de Goulart, que passaram a utilizá-la para criticar suas ações à frente do Ministério do Trabalho e depois na Presidência da República.

dos Trabalhadores. Previsto para o segundo semestre de 1964, esse encontro não chegou a ocorrer em virtude do golpe de 1964.

No desenrolar dos acontecimentos que precederam o golpe, o CGT conclamou os sindicatos a se prepararem para uma greve geral, mas apenas algumas categorias aderiram a esse chamado quando o golpe finalmente se tornou realidade. Em São Paulo, pararam apenas os ferroviários e os portuários de Santos. No Rio de Janeiro, os ferroviários, portuários, metalúrgicos, bancários e têxteis. Além de parciais, essas paralisações duraram apenas um dia e 12 horas depois do início do movimento militar a maioria dos dirigentes do CGT já estava presa e os governadores dos estados tinham ordem de reprimir duramente qualquer tentativa de resistência popular. O desfecho dos acontecimentos foi fulminante e em pouco tempo lançou por terra todo o esforço de organização sindical desenvolvido ao longo de mais de uma década de lutas.

Hoje parece não haver dúvida de que a força do movimento sindical foi superestimada tanto por seus aliados como por seus adversários. Mas por que imputar aos sindicatos a responsabilidade por uma derrota que não era apenas sua, esperando deles uma resistência que também não se esboçou em outros setores nacionalistas? Por que atribuir à orientação político-ideológica de suas lideranças a responsabilidade pelos limites impostos à atividade sindical, com os quais os trabalhadores se defrontavam há anos? Não haveria aí uma superestimação, com sinal trocado, do papel político de intersindicais que ainda procuravam se firmar e que, mesmo nos momentos de maior liberdade política, não estavam completamente livres do controle estatal? Não haveria uma preocupação excessiva com as relações entre Estado e classe trabalhadora, subestimando-se suas experiências concretas de organização nos locais de trabalho e as resistências do empresariado a qualquer forma de representação e negociação coletivas?

Como muito bem resumiu Fernando Teixeira da Silva:

“A explicação do período, baseada na tese do abandono das bases pelas lideranças sindicais, não está convincentemente demonstrada. Mas não se trata apenas do problema da carência demonstrativa das evidências. A crítica ao cupulismo, longe de ter voltado sua atenção para as bases, nas quais depositava suas apostas, lançou sua luz demasiadamente para o alto. Mas visto em um plano mais baixo, onde tudo parecia ser mera subordinação, existiam experiências democráticas entre trabalhadores e lideranças. Havia também independência em relação ao

governo e exercício de uma cidadania que estava longe de ser a simples emanção de um Estado cujo poder se fundamentaria em sua suposta capacidade de cooptar o movimento sindical. Este, por sua vez, não dependia simplesmente de uma bem arquitetada manobra no apertado espaço das lutas palacianas, onde pretendiam disputar um lugar ao sol contra outras forças políticas” (Silva, 1999:81).

Outras forças políticas, diga-se, que não vacilaram em projetar suas sombras sobre o país por longos anos.

Conclusões

Situamos inicialmente as origens da regulamentação do trabalho no Brasil e observamos as lutas, os debates e as iniciativas de leis sociais em curso desde a I República. Acompanhamos depois a mudança substantiva que houve no enfrentamento da questão social a partir da década de 30 e que culminou na montagem de um sistema nacional de relações de trabalho. Finalmente, observamos as relações entre poderes públicos, empresários e trabalhadores no período de 1945 a 1964, quando então esse sistema começou de fato a vigorar em meio a uma rápida industrialização e urbanização e à crescente presença da classe trabalhadora no cenário político nacional.

Na I República a questão social já estava posta em cena, sobretudo por força das greves que ocorreram no final dos anos dez. Apesar de seus limites, a expansão das atividades urbano-industriais fomentou a diversificação das ocupações e o surgimento de um razoável contingente de assalariados urbanos, criando condições favoráveis à difusão de movimentos sociais nas principais cidades do país. Em uma sociedade recém-saída da escravidão e que havia apelado à imigração européia para suprir seu mercado de trabalho, revelava-se a presença de atores sociais que apenas começavam a se manifestar, mas que já preocupavam os governantes e o nascente empresariado urbano.

Os trabalhadores enfrentaram uma duríssima repressão, dentro e fora dos locais de trabalho, e a conseqüente solução de continuidade de suas práticas associativas, muitas vezes abaladas pelas próprias oscilações da atividade industrial. Contudo, a superexploração da força de trabalho, a resistência patronal a qualquer tipo de interferência no regime fabril, a abordagem predominante da questão social como um “caso de polícia” e a resistência das oligarquias à incorporação política dos trabalhadores estimularam a politização dos conflitos trabalhistas, mesmo quando eles diziam respeito apenas às condições de trabalho.

Nesse ambiente, proliferaram correntes sindicais de diferentes matizes ideológicos. Todas elas, porém, não deixaram de reivindicar melhores condições de vida e trabalho e almejavam, com maior ou menor ímpeto, certas normas de proteção social e a intermediação pública dos conflitos trabalhistas. Nos círculos políticos, militares, empresariais e intelectuais também se esboçaram projetos de regulamentação do trabalho. É certo que foram poucas as iniciativas que se concretizaram. Mesmo assim, já denotavam alguma preocupação em legislar sobre a questão social.

Além disso, foram ensaiadas as primeiras tentativas de cooptação dos trabalhadores, que indicavam a existência de setores das classes dominantes dispostos à interlocução política com os assalariados, em particular com aqueles que desfrutavam do direito de voto. Essas tentativas encontraram receptividade entre os ativistas sindicais mais dispostos à colaboração de classes e desejosos da tutela estatal, delineando-se um caminho que mais tarde iria se revelar decisivo para o sucesso do ordenamento institucional das relações de trabalho.

Do lado patronal, já se notava a presença de um empresariado urbano razoavelmente organizado e envolvido não apenas com os interesses específicos da indústria e do comércio, mas também preocupado com as conseqüências das greves, que começavam a se tornar rotineiras. Diante das dificuldades para conter os conflitos trabalhistas com base na mera disciplina fabril e na repressão policial, algumas lideranças empresariais passariam a admitir a existência de leis sociais, mas tratariam sempre de bloquear, retardar ou adaptar as iniciativas de regulamentação do trabalho. Quando isso não foi possível, simplesmente ignorou-se a lei.

No entanto, por mais esparsas ou ineficazes que tenham sido as leis implementadas até o final da década de 20, o intenso debate que suscitaram delimitou as novas bases para o enfrentamento da questão social. Nos últimos anos da I República, ainda que a repressão policial continuasse a ser o centro da intervenção pública nos conflitos trabalhistas, já eram claros os vínculos entre o desenvolvimento urbano-industrial e os problemas relativos ao mundo do trabalho, e já haviam se explicitado os temas fundamentais que depois da Revolução de 30 iriam se tornar alvo de políticas públicas.

A partir da década de 30, haveria muito mais do que uma nova abordagem da questão social ou uma profusão de leis sindicais, trabalhistas e previdenciárias. A regulamentação sobre as condições de contratação, uso, remuneração e inatividade da força de trabalho, bem como a definição dos critérios de representação de empregados e empregadores e de regulação pública do trabalho, passariam a ser consideradas fundamentais pelo governo tanto para a estabilidade política quanto para o desenvolvimento econômico e social.

Não se tratava mais de estabelecer alguns direitos sociais, de cunho sanitário e moral, mas de subordinar os interesses específicos do capital e do trabalho a um projeto nacional

que implicava o engajamento do Estado na modernização do país, por meio do estímulo à industrialização, sem descuidar dos interesses das oligarquias regionais, particularmente dos setores agroexportadores. Não se tratava apenas de aperfeiçoar os instrumentos de controle sindical, mas de promover uma alteração profunda nas normas de representação coletiva, visando também a cooptação dos setores mais sensíveis aos apelos de colaboração de classes, recorrendo para isso a certas prerrogativas e garantias legais.

Sob a influência de idéias positivistas, organicistas e corporativistas, de inspiração secular ou religiosa, os homens que chegaram ao poder em 1930 tornaram-se porta-vozes de um Estado forte e centralizado e da elevação da questão social à condição de problema chave que demandava uma política social. O que pretendiam era promover um novo ordenamento institucional, no qual se reservava ao sindicato o papel de instituição de direito público a quem caberia promover a harmonização de interesses entre empregados e empregadores em nome do progresso e bem-estar social.

Mas esse ordenamento não foi linear, nem tampouco obedeceu a um modelo prefigurado, ainda que ao longo do tempo prevalecessem as orientações autoritárias e corporativistas que definiram seus traços peculiares. Sem dúvida, coube ao Estado a liderança e a condução do processo de regulamentação do trabalho, mas em várias ocasiões ele próprio esteve dividido a respeito das soluções a serem adotadas e não se mostrou impermeável às pressões e aos interesses dos trabalhadores organizados e das lideranças empresariais, sobretudo destes últimos.

Se havia a clara intenção de domesticar os trabalhadores, o que envolveu não só a repressão às associações livres como o estímulo à sindicalização oficial, o ordenamento institucional que foi sendo implementado tornou possível o acesso a uma extensa legislação trabalhista, a instrumentos de representação coletiva e a várias instâncias incumbidas da regulação pública do trabalho, como os órgãos de fiscalização, os tribunais do trabalho e os institutos previdenciários.

Ainda que tenham prevalecido os interesses governamentais e empresariais na configuração desse ordenamento institucional e apesar dos inúmeros mecanismos de controle sindical, em muitos momentos os trabalhadores souberam transformar os sindicatos em espaços efetivos de representação coletiva, forçaram o cumprimento e a ampliação das

leis trabalhistas, influenciaram decisões dos tribunais do trabalho e conseguiram assegurar o cumprimento de acordos trabalhistas.

As lideranças sindicais mais expressivas reagiram em princípio à tutela estatal e depois acabaram se ajustando a ela, sem abdicar da luta por direitos sociais, pelo reconhecimento de suas organizações e pelo exercício da negociação coletiva. A adesão das correntes de centro-esquerda aos sindicatos oficiais foi, de fato, fundamental para dinamizá-los e para conferir alguma efetividade às leis sociais, mas também impôs limites às tentativas de domesticação dos trabalhadores ao converter em instrumentos de luta instituições que não haviam sido concebidas com tal finalidade.

Essas lideranças sempre repudiaram as leis que restringiam explicitamente a autonomia sindical, embora na maioria das vezes não se preocupassem em contestar alguns aspectos básicos do sistema de relações de trabalho, como a unicidade sindical, o sistema confederativo, o poder normativo da Justiça do Trabalho ou o imposto sindical, que em vários momentos serviram para incrementar a prática associativa e até mesmo chegaram a amparar a atividade sindical.

Algo semelhante pode ser observado no caso das lideranças empresariais. Elas também resistiram ao enquadramento legal de suas associações, nunca acreditaram nas promessas de colaboração de classes e paz social, e jamais abriram mão de suas associações paralelas. Ao mesmo tempo, trataram de utilizar os sindicatos oficiais para fazer valer suas demandas junto à burocracia estatal, demandas que muitas vezes transcendiam o âmbito das relações de trabalho.

Se a regulamentação do trabalho serviu aos interesses do empresariado urbano, ele sempre encarou a sindicalização oficial e os direitos trabalhistas como um estímulo à luta de classes e à elevação dos custos do trabalho. Para suas lideranças, a tutela estatal só fazia sentido quando visava coibir a organização dos trabalhadores e desde que não houvesse qualquer participação sindical na determinação das condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho. Mesmo depois de 1930, eles continuaram a resistir a todo tipo de iniciativa trabalhista, previdenciária e de regulação pública do trabalho, além de rechaçar a representação e negociação coletivas nos locais de trabalho.

O sistema de relações de trabalho montado entre 1930 e 1945 só começaria de fato a adquirir algum dinamismo a partir do pós-guerra, sob o impacto de um conjunto de

transformações políticas, econômicas e sociais que conferiram maior relevância à presença da classe trabalhadora. Ao contrário de conduzir à completa subordinação dos trabalhadores à tutela estatal e de eliminar qualquer possibilidade de exercício de autonomia política, esse sistema ganhou vida própria em virtude do complexo relacionamento que se estabeleceu entre poderes públicos, empresários e trabalhadores.

Isso não quer dizer que tenham cessado as tentativas de cooptação política e o recurso aos mecanismos de controle sindical, que continuaram a ser acionados, em particular quando prevaleceram governos mais conservadores. Apenas os trabalhadores puderam contar com uma base jurídica considerável para sustentar suas reivindicações, constituir sindicatos e solucionar conflitos trabalhistas, além do acesso a recursos financeiros nada desprezíveis. Em momentos cruciais da vida política do país o ordenamento institucional das relações de trabalho foi, portanto, um instrumento útil à organização e mobilização dos trabalhadores.

Sua utilização não impediu várias experiências de organização horizontal que transpunham os limites da lei e que não frutificaram devido, sobretudo, à repressão estatal. Não há como negar que tais experiências conferiram certa vitalidade ao sindicalismo oficial, mas muito menos por estarem sintonizadas com seus propósitos de origem ou atreladas a um “pacto populista”, e bem mais por fazerem dos sindicatos, federações e confederações canais efetivos de representação coletiva. Da mesma maneira, a prioridade conferida às ações de cunho político não impediu que as intersindicais tivessem papel decisivo em várias greves e mobilizações.

O mesmo pode ser dito sobre as experiências de organização dos trabalhadores nas empresas, que não chegaram a se generalizar e a se institucionalizar, mas em vários momentos tiveram importância em certas categorias profissionais, desmentindo a propalada ausência de organizações nesse âmbito e de laços entre elas e os sindicatos oficiais. Se elas não frutificaram não foi por causa da política sindical das correntes de centro-esquerda, que em alguns momentos podem até ter relegado essa questão a segundo plano, mas sobretudo pela ausência de garantias legais à representação coletiva nesse âmbito e pelo autoritarismo que reinava nos locais de trabalho.

Em suma, esse sistema de relações de trabalho revelou-se a um só tempo modernizador e conservador. Modernizador, ao impor alguns limites à superexploração da

força de trabalho urbana, forjar normas de proteção social e fomentar uma certa modalidade de representação coletiva que estava em consonância com a industrialização e urbanização do país e que abriu espaços à participação política dos trabalhadores no debate sobre os rumos do desenvolvimento nacional. Conservador, não apenas por pretender harmonizar os interesses de capital e trabalho por meio de um modelo de tutela autoritária sobre as relações de trabalho, mas também por não estender a legislação social ao campo e por estimular a transferência em massa dos trabalhadores rurais para o meio urbano.

Garantia-se, assim, uma oferta de mão-de-obra abundante e barata para os negócios em expansão, ao mesmo tempo em que se tentava desafogar as tensões sociais no campo sem fazer a reforma agrária. De um lado, os trabalhadores rurais ficavam entregues à própria sorte e para muitos deles restava como alternativa a busca de novas ocupações nas cidades, onde a “carteira assinada” era uma promessa de dias melhores. De outro lado, o acesso ao emprego urbano em uma economia em expansão e sem escassez de braços não era uma garantia automática de condições dignas para todos os trabalhadores, que teriam que lutar muito para fazer valer seus direitos.

Como vimos, a CLT sempre privilegiou a solução individual dos conflitos trabalhistas em detrimento da adoção de instrumentos normativos de natureza coletiva, restringindo o âmbito da representação sindical e da barganha coletiva e preservando a empresa como território privado. Isso afetaria não só o exercício da negociação coletiva como comprometeria em parte a própria eficácia das normas de proteção individual ao trabalho. Tal peculiaridade refletia tanto a preocupação do Estado em submeter os interesses de trabalhadores e empresários a um ordenamento de inspiração autoritária e corporativista quanto a longa e bem-sucedida resistência patronal à adoção de instrumentos de representação e negociação coletivas, em particular nos locais de trabalho.

Nunca é demais enfatizar a profunda assimetria nas relações de trabalho em nosso país, marcadas pela herança escravista, por uma abolição conservadora e pela particular solução do chamado problema da mão-de-obra por meio da imigração estrangeira. O tratamento da questão social na I República como um “problema de ordem pública”, a intocabilidade dos interesses agrários, a disponibilidade abundante de mão-de-obra barata tornada um traço persistente, a ausência de ênfase concomitante em política educacional, o ambiente político predominantemente autoritário, excetuando breves intervalos

democráticos – a superação disso tudo exigia uma política mais abrangente e que fosse capaz de estimular a organização sindical e política dos trabalhadores.

No início da década de 60 os trabalhadores urbanos continuavam a esbarrar nos limites à representação e negociação coletivas. Também continuavam a esbarrar na fragilidade dos órgãos encarregados de zelar pelo cumprimento das leis e acordos trabalhistas. E ainda enfrentavam as resistências patronais em cumprir a CLT, inclusive nas regiões mais industrializadas, como o estado de São Paulo, onde eram freqüentemente desrespeitadas até mesmo as sentenças normativas sobre reajustes salariais. Os tribunais do trabalho permaneciam desaparelhados e abarrotados de processos, o que tornava muito lentas as decisões judiciais. O mesmo acontecia com os órgãos de fiscalização do trabalho, sujeitos à corrupção patronal.

Mas ainda que isso impusesse limites à atividade sindical e revelasse o estágio em que se encontravam as relações de trabalho, iria se tornar cada vez mais evidente a presença dos trabalhadores no cenário nacional. Tal presença seria impulsionada pelo aprofundamento da industrialização e urbanização a partir dos anos cinquenta, por um ambiente político mais democrático e pela utilização mais efetiva dos espaços de representação coletiva. E os sindicatos voltariam sua atenção tanto para questões específicas – melhorias salariais e de benefícios e serviços previdenciários – como para questões mais abrangentes, como a extensão dos direitos sociais ao campo, a elevação do salário mínimo e as reformas de base.

Em meados dos anos sessenta, a questão da incorporação social e política das massas urbanas e rurais irá atingir um ponto culminante e as lideranças sindicais procurarão utilizar o arcabouço jurídico-institucional que regulava as relações de trabalho para fazer valer seus interesses, por mais contradições e armadilhas que isso pudesse encerrar. É precisamente essa ascensão dos trabalhadores que irá suscitar a possibilidade de um enfrentamento da questão social em bases democráticas, em meio a um intenso debate sobre os rumos do desenvolvimento de um país que já havia se industrializado. É contra ela, também, que se voltam os artífices do golpe de 1964.

II PARTE

4. A Política Trabalhista sob o Regime Militar

As forças conservadoras que tramaram o golpe de 1964 não desejavam apenas assumir o comando nacional e deter o avanço dos trabalhadores. Naquele momento estavam em jogo os rumos do desenvolvimento de um país já industrializado. As transformações em curso desde os anos cinquenta reclamavam agora um reordenamento institucional para o avanço do capitalismo em nossas fronteiras. Nesse sentido, o golpe representou a vitória de um projeto cuja implantação envolveria a exclusão política das forças sociais que haviam lutado pelas reformas de base e uma solução conservadora para os impasses da economia brasileira.

A política inaugurada pelo governo Castelo Branco “comportaria a construção de vias institucionais para o predomínio das grandes empresas oligopólicas, para o florescimento do circuito de valorização financeira, para a abertura aos capitais estrangeiros, para a expansão do setor produtivo estatal, para a redução dos salários na renda nacional, imbricadas todas elas no seio do mesmo Estado” (Guimarães, 1990:314). Contudo, “Não se transformará a presença do Estado na economia por meio apenas das reformas que dizem diretamente respeito a seus aparelhos, como a Reforma Fiscal e a Reforma Administrativa. Todas as reformas feitas consubstanciarão um novo padrão de articulação entre o Estado e a economia nacional, nos moldes de capitalismo industrializado retardatário” (Guimarães, 1990:314).

O maior custo da política levada a cabo pelos governos militares recaiu sobre os trabalhadores, que foram os mais penalizados pelo programa de estabilização e pelas reformas econômicas e sociais. As lideranças sindicais mais dinâmicas, particularmente aquelas que chegaram a apoiar o governo Goulart, enfrentaram a repressão, o desmantelamento de suas organizações e a exacerbação da tutela estatal sobre as relações de trabalho, traduzida na adoção de novos mecanismos de controle da atividade sindical, na centralização da política salarial, no fim da estabilidade no emprego e na unificação da previdência – medidas que fortaleceram muito o poder empresarial dentro e fora dos locais de trabalho.

Se desde os anos trinta o Estado recorreu a um complexo arcabouço institucional para regular as relações de trabalho, sob a ditadura o controle sobre os sindicatos foi levado a extremos. Eles foram esvaziados de suas funções de representação coletiva e novamente

estimulados a se converterem em meras agências assistenciais. Também foram obstruídos vários canais de representação coletiva, como os órgãos diretamente encarregados da regulação pública do trabalho e da previdência social, nos quais tinham assento representantes de empregados e empregadores escolhidos por meio de suas entidades de classe. Ao mesmo tempo, ampliou-se a presença governamental na determinação dos salários diretos e indiretos e na resolução dos conflitos trabalhistas.

Quase todos os autores que analisaram a política trabalhista posta em prática sob os governos militares viram um fortalecimento do “sistema corporativo”. Mas, a rigor, a única coisa que se fortaleceu foram os instrumentos mais explícitos de controle sindical, justamente aqueles em que mais se evidenciava a herança autoritária desse sistema. Da mesma maneira, a volta da retórica da colaboração de classes e paz social obscureceu o fato de que não se tratava mais de regulamentar o trabalho para atender as necessidades de um projeto de industrialização nacional. Tratava-se, antes de tudo, de reduzir ao máximo a interferência dos sindicatos sobre as condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho, privilegiando os interesses do empresariado.

Entre 1945 e 1964, já havia se tornado claro que nosso sistema de relações de trabalho possuía inúmeras brechas que possibilitavam aos empregadores burlar ou reduzir a eficácia das leis trabalhistas, tanto no âmbito do direito individual quanto do direito coletivo. Apesar da legislação extensa e detalhada reunida na CLT desde 1943, eram bastante restritivas as normas relativas à representação sindical e à negociação coletiva, o que de certa maneira contribuía para inibir a aplicação das próprias leis de proteção individual ao trabalhador.

Além das limitações à atividade sindical, que vimos antes, as negociações coletivas deviam ser realizadas separadamente por categoria, apenas uma vez por ano, por ocasião da data-base, e seus conteúdos eram previamente delimitados por lei. Inviabilizado o acordo entre empregados e empregadores, cabia à Justiça do Trabalho dirimir o conflito por meio de sentença normativa, estando ela sujeita a injunções de natureza política e econômica. Além disso, os acordos e sentenças eram freqüentemente desrespeitados pelos empregadores, a fiscalização do trabalho continuava frouxa e suscetível à corrupção, e as decisões judiciais tendiam a se arrastar por muito tempo.

Essa configuração peculiar das normas tutelares do trabalho – aliada à rápida industrialização e urbanização e à disponibilidade abundante de mão-de-obra assegurada por um intenso êxodo rural –, sempre limitou a capacidade de pressão dos sindicatos e possibilitou às empresas desrespeitar as leis, acordos ou sentenças e protelar eventuais desembolsos com os direitos individuais dos trabalhadores. Para aqueles em litígio com sua empresa, era e continua a ser muitas vezes preferível um mau acordo do que um longo dissídio individual, cujo desfecho podia e pode até hoje ser desfavorável ao empregado.

Essas normas praticamente impossibilitavam, também, a definição de hierarquias salariais com base em acordos coletivos entre sindicatos e empresas, em virtude sobretudo da inexistência de instrumentos de representação e negociação coletivas voltados para os locais de trabalho. Enquanto o empregador dispunha de razoável liberdade para contratar e demitir ou para exercer seu poder discricionário nos locais de trabalho, os sindicatos raramente conseguiam, por exemplo, interferir na escala de funções e remunerações ou na modulação da jornada de trabalho, limitações que eram compensadas apenas parcialmente pelas garantias e procedimentos legais.

Mesmo assim, a relativa liberdade dos sindicatos e seu crescente poder de barganha permitia-lhes pressionar o governo para elevar o salário mínimo, favorecendo assim o seu aumento progressivo durante os anos cinquenta e um certo estreitamento do leque salarial em prol da maioria dos trabalhadores. Ou seja, “a pressão política era eficaz no sentido de elevar o salário mínimo, o que cerceava a liberdade das empresas na fixação dos salários, já que eram obrigadas a edificar hierarquias a partir de um mínimo legal relativamente alto” (Oliveira, 1994a:214).

O mesmo acontecia em relação aos órgãos públicos encarregados de assegurar o cumprimento das leis trabalhistas, dos acordos coletivos e das sentenças normativas. Se eles estavam sujeitos às pressões governamentais e empresariais, eles também não escapavam à influência dos sindicatos, federações e confederações. Em várias ocasiões, os tribunais, delegacias e inspetorias do trabalho constituíam o único meio pelo qual os trabalhadores conseguiam se contrapor aos abusos patronais. Tanto é que entre 1945 e 1964 houve um progressivo aumento de reclamações trabalhistas.

Embora o Programa de Ação Econômica do Governo Castelo Branco afirmasse que era indispensável a revisão integral da legislação trabalhista, pouco se fez nesse sentido. A

iniciativa mais importante nesse âmbito foi a incorporação de parte do projeto de reforma trabalhista que havia sido elaborado por Evaristo de Moraes Filho. Algumas de suas sugestões foram aproveitadas, de maneira fragmentada, na redação do Decreto-Lei nº 229, de 28 de fevereiro de 1967. Em agosto de 1974 foi instituída uma nova comissão encarregada de elaborar um projeto de lei para atualizar a CLT, mas de suas atividades resultaram apenas algumas alterações nas normas relativas às férias e à segurança e medicina no trabalho¹.

A partir de 1964, ampliou-se, porém, o poder empresarial sobre o trabalho sem que fosse necessária uma ampla reforma trabalhista. Bloqueada a atividade sindical, as empresas ficaram mais livres para estabelecer as condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho. Amparados pela política salarial, que reduziu o poder de compra do salário mínimo e que passou a coibir aumentos salariais, os patrões deixaram de enfrentar maiores obstáculos para rebaixar os salários. Livres também da estabilidade no emprego, eles podiam apelar mais facilmente à rotatividade de mão-de-obra para manter os salários baixos, para ajustar seus custos às oscilações da atividade econômica e para adequar o quadro e o perfil dos trabalhadores às necessidades das empresas.

Ainda que não tenha havido uma alteração significativa nos fundamentos jurídicos do sistema de relações de trabalho, as medidas promulgadas durante o ciclo dos governos militares conferiram outro sentido à tutela estatal sobre as relações de trabalho. Em 1964 estava apenas no início a reforma ou o desmonte do ordenamento institucional que havia sido implementado durante a chamada era Vargas. Mas as mudanças que começaram a ser adotadas no âmbito das relações de trabalho já deixavam entrever as agruras das reformas liberais que o país viria a conhecer algumas décadas depois.

Novos Mecanismos de Controle Sindical

Todos os autores que analisaram a política trabalhista dos governos militares são unânimes em reconhecer que eles não tiveram a necessidade de apelar a instrumentos de exceção para controlar o movimento sindical, pois havia grande margem de manobra para uma atuação repressiva com base na própria CLT. Se a partir dos anos cinquenta a aplicação

¹Respectivamente, Decreto nº 1.535, de 13/04/1977; e Lei nº 6.514, de 22/12/1977, e Portaria nº 3.214, de 08/06/1978.

da legislação sindical foi afrouxada para acomodar as pressões dos trabalhadores e a participação dos sindicatos na política nacional, ela continuava a vigorar e a se fundamentar nos preceitos constitucionais de 1937. Mesmo depois da Constituição de 1946, foram mantidos na CLT os mecanismos de controle sindical, até a possibilidade de intervenção ministerial nos sindicatos². Logo após a invasão de vários sindicatos e da prisão de importantes lideranças sindicais, bastou à junta militar recorrer à lei para fechar o CGT e as outras intersindicais surgidas no curso das greves e mobilizações de massa do início dos anos sessenta. Com base na lei foi deflagrada, também, uma onda de intervenções sindicais que recaiu especialmente sobre os sindicatos mais atuantes.

Até hoje, não há informações precisas sobre o número de intervenções sindicais que houve durante os governos militares. Em um dos primeiros estudos sobre o tema, Argelina Cheibub Figueiredo (1978:135-155) mencionou a ocorrência de 536 intervenções entre 1964 e 1970, envolvendo 483 sindicatos, 49 federações e 4 confederações. De acordo com seu levantamento, baseado em informações do Diário Oficial, essas intervenções se concentraram em 1964 e 1965 (80,6%) e quase todas elas foram feitas em nome do combate à “subversão” (81,9%) e à “corrupção” (14,6%). Entre 1966 e 1970, a maior parte das intervenções (90,3%) foi provocada por motivos eleitorais e outros motivos relativos à infração de normas que regulavam o funcionamento das entidades sindicais. Nos dois períodos, as intervenções se concentraram nas regiões Sudeste e Nordeste e predominaram no setor industrial (49,1%).

Mesmo que não haja grandes discordâncias sobre as tendências apontadas por essa autora quanto às áreas de incidência, à distribuição regional e às principais categorias atingidas, há controvérsias sobre o número total de intervenções. O primeiro ministro do Trabalho do governo Castelo Branco, Arnaldo Sussekind, relatou a uma CPI da Câmara Federal, realizada em abril de 1965, a ocorrência de 761 intervenções apenas entre 1964 e 1965, o que corresponderia a 15% dos sindicatos então existentes. Em um estudo posterior, Maurício Godinho afirmou que as intervenções nesse período atingiram 26% dos sindicatos, incluindo os sindicatos que foram fechados durante o golpe e cujas diretorias não chegaram

² Além das normas previstas nos artigos 511 e 521 da CLT, o artigo 528 estipulava que “Ocorrendo dissídios ou circunstâncias que perturbem o funcionamento do sindicato, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio poderá nele intervir, por intermédio de delegado com atribuições para administração da associação, e executar ou propor medidas necessárias para normalizar-lhe o funcionamento”.

a ser destituídas oficialmente, o afastamento de parte de algumas diretorias sindicais e as intervenções realizadas por iniciativa dos governos estaduais e municipais (apud Oliva, 1988:38-41).

De qualquer maneira, essas intervenções tiveram um impacto devastador sobre as tentativas de consolidação de organizações complementares ao sistema confederativo, que vinham sendo articuladas desde os anos cinquentas, bem como sobre a possibilidade de manter e ampliar o grau de autonomia que os sindicatos oficiais haviam conquistado nos primeiros anos da década de 60. A primeira onda de intervenções entre 1964 e 1965 não deixa dúvidas sobre a intenção do governo de desarticular rapidamente o movimento sindical e de sufocar eventuais protestos dos trabalhadores. Já a segunda onda esteve associada ao esforço para conter as tentativas de retomada das greves e os primeiros sinais de resistência organizada, particularmente entre 1966 e 1968.

No conjunto, essas intervenções atingiram sobretudo as entidades comandadas por lideranças sindicais de centro-esquerda que tinham participado ativamente da campanha pelas reformas de base e que, ao lado de setores progressistas da Igreja Católica, estiveram à frente do esforço de organização sindical no campo. Com essas intervenções, comprometeu-se a capacidade de resistência dos trabalhadores e os conflitos trabalhistas foram confinados por longo tempo aos locais de trabalho, aonde o despotismo fabril chegou a extremos, escudado agora por um regime ditatorial.

As iniciativas governamentais não se restringiram, porém, ao simples recurso aos mecanismos de controle previstos na CLT, que facilitaram muito a repressão aos trabalhadores organizados. Elas exigiram, também, novas leis que estreitaram ainda mais as possibilidades de atuação sindical. Segundo Kenneth Paul Erickson, “Esta legislação refinou e suplementou as técnicas do Estado Novo para fazer o sistema corporativo funcionar como instrumento de controle social”. Esse autor identificou pelo menos três objetivos que presidiram esse novo esforço legislativo: impedir “os sindicatos de estruturar uma base organizacional a partir da qual possam atacar o sistema político e social existente, ou opor-se a políticas governamentais específicas”; procurar “fortalecer os sindicatos e o sistema corporativo para seu papel na construção da nação e da coesão social”; e, sob o pretexto de controlar a inflação, “transferir recursos para a indústria, sujeitando a classe trabalhadora a vários tipos de programas de poupança forçada” (Erickson, 1979:208-209).

A primeira e mais importante iniciativa nesse sentido foi a promulgação da Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964, que passou a considerar legais apenas as greves aprovadas em assembléia geral da categoria profissional interessada, convocada pelo sindicato oficial por meio de um edital publicado na imprensa com no mínimo dez dias de antecedência. As decisões tinham que ser submetidas à votação secreta, cabendo a apuração dos votos a uma mesa presidida por membro do Ministério Público do Trabalho ou por pessoa designada pelo Procurador Geral do Trabalho ou pelos procuradores regionais.

As deliberações sobre greves e reivindicações precisavam, ainda, ser aprovadas por dois terços dos presentes na assembléia, em primeira convocação, ou um terço, em segunda convocação. Nessa hipótese, deveria haver um intervalo de dois dias entre uma convocação e outra, e para as categorias profissionais com mais de cinco mil trabalhadores na base tornou-se obrigatório um quorum mínimo de um oitavo de associados em caso de segunda convocação.

Realizada a assembléia, o empregador dispunha de cinco dias para se posicionar sobre o conflito, cabendo ao diretor do DNT ou ao Delegado Regional do Trabalho promover a conciliação entre as partes. O período de aviso caía para três dias quando o conflito fosse provocado por falta de pagamento de salário ou pelo não cumprimento de dissídio coletivo transitado em julgado. Fracassada a tentativa de conciliação, os empregados podiam abandonar pacificamente o trabalho, sem apelar a qualquer ato de violência contra bem ou pessoa.

Deveria, então, ser instaurado o dissídio coletivo que poderia encerrar a greve por decisão judicial, prevendo-se uma série de penalidades para eventuais excessos cometidos (advertência, suspensão até 30 dias ou rescisão de contrato de trabalho), além de outras para os casos em que houvesse crime contra a organização do trabalho, tais como insuflar greve ou *lock-out*, desrespeitar sentença normativa ou obstar a sua execução e praticar coação para impedir ou realizar greve. Para esses casos estavam previstas multas pecuniárias, reclusão de seis meses a um ano, que poderia ser aplicada em dobro para os reincidentes, e expulsão do país se o envolvido fosse estrangeiro.

A greve só era considerada legal se fossem cumpridos todos esses trâmites e apenas quando motivada por razões econômicas, sendo consideradas ilegais as paralisações por motivos políticos, partidários, religiosos, sociais, de apoio ou solidariedade. Além disso,

mantteve-se uma extensa lista de atividades consideradas fundamentais³ e foram proibidas as greves de servidores públicos ou empregados a serviço da União, Estados, Territórios e Municípios, excetuando os empregados contratados pelo regime CLT ou que não estivessem recebendo a remuneração fixada por lei.

Esses dispositivos burocratizaram demais o processo de deliberação e deflagração da greve e tornaram quase impossível o seu exercício de acordo com a lei. Eles se revelaram eficazes o bastante para inibir o movimento grevista, mas, como veremos depois, não impediram por completo a ocorrência de greves durante o ciclo de governos militares. Algumas delas chegaram a ganhar conotação política e dentro de seus limites puseram em xeque o regime ditatorial.

À nova lei de greve seguiram-se outras medidas que restringiram ainda mais a autonomia dos sindicatos e fortaleceram as direções sindicais identificadas com o regime militar. Tais medidas refletiam a crença do governo de que as mobilizações anteriores ao golpe tinham resultado da ação de uma minoria de agitadores e visavam impedir que os sindicatos continuassem a ser controlados pelo que se julgava ser apenas pequenos grupos de agitadores.

Com o propósito de manter o controle dos sindicatos pelos interventores e membros de juntas governativas, o Ministério do Trabalho estimulou a sua participação em futuras eleições sindicais. A Portaria nº 666, de 5 de agosto de 1964, possibilitou que os interventores interessados em concorrer à direção dos sindicatos permanecessem em seus cargos até trinta dias antes do pleito.

As eleições sindicais foram pouco depois regulamentadas pela Portaria nº 40, de 21 de novembro de 1965, que precedeu a suspensão de algumas intervenções por ocasião do primeiro aniversário do golpe. Essa portaria passou a exigir dos integrantes de chapas uma declaração de que zelariam pela fiel observância da Constituição Federal e das leis do país e de que se comprometeriam a respeitar as autoridades constituídas e acatariam as decisões delas emanadas. Ela também tornou inelegíveis aqueles que tivessem má conduta devidamente comprovada, incluindo nesse rol os que perderam temporária ou

³ Da lista de atividades consideradas fundamentais que já constava do Decreto-Lei nº 9.070/1946, foram excluídas apenas as atividades na lavoura, pecuária, matadouros, colégios, escolas e bancos, mas transferiu-se do ministro do Trabalho para o presidente da República a prerrogativa de estabelecer e de revisar a cada dois anos a lista de indústrias básicas ou essenciais à defesa nacional.

definitivamente seus direitos políticos, e restabeleceu o quorum mínimo de dois terços de associados em condições de votar e a maioria absoluta de votos para o reconhecimento do resultado das eleições – exigências que haviam sido afrouxadas pelo governo anterior.

Em 27 de janeiro de 1966, o Decreto-Lei nº 3 criou novos dispositivos que permitiam à autoridade competente solicitar ao empregador o afastamento do empregado do serviço ou do local de trabalho, quando houvesse motivo relevante de interesse para a segurança nacional, além de prever a possibilidade de dispensa por justa causa se fosse comprovada, por inquérito administrativo, a prática de atos atentatórios à segurança nacional. Esse decreto-lei ampliou, ainda, as possibilidades de intervenção nos sindicatos, que se tornaram possíveis também “por motivos relevantes de segurança nacional”.

Em 28 de fevereiro de 1967, o Decreto-Lei nº 229 tornou obrigatória a participação de todos os associados nas eleições sindicais, fixou novos critérios que vetavam a elegibilidade em cargos sindicais e alterou a composição da Comissão de Enquadramento Sindical⁴. Também passou a ser impedido de ocupar cargos sindicais o trabalhador que não estivesse no gozo de seus direitos políticos; que estivesse cumprindo pena por crime doloso; que fosse destituído de cargo administrativo ou de representação sindical; e que defendesse publicamente princípios ideológicos de partidos e organizações proscritas.

Em 19 de agosto de 1969, o Decreto-Lei nº 771 ampliou os mandatos sindicais de dois para três anos, alterou a representação dos sindicatos nos conselhos de representantes das federações e confederações – de três e quatro representantes por sindicato, respectivamente, para dois delegados em ambos os casos –, e substituiu o direito de voto por delegado pelo voto por entidade para a escolha dos dirigentes das entidades de 2º e de 3º grau.

Em 20 de dezembro de 1974, a Portaria nº 3.437 fortaleceu ainda mais o controle sobre os processos eleitorais, com a adoção de um procedimento minucioso para convocação de eleições, inscrição de chapas, votação e apuração, recursos e impugnações, refletindo a crescente preocupação do governo com a possibilidade de rearticulação do

⁴ Os critérios de enquadramento foram complementados pela Lei 5.819, de 06/11/1972, passando a Comissão de Enquadramento Sindical a ser composta pelo diretor geral e por dois representantes do DNT; um do Departamento Nacional de Mão-de-Obra; um do Instituto Nacional de Tecnologia do Ministério da Indústria e Comércio; um do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Ministério da Agricultura; um do Ministério dos Transportes; dois das categorias econômicas; e dois das categorias profissionais.

movimento sindical e seu interesse em manter no comando dos sindicatos, federações e confederações os diretores mais dóceis e confiáveis ao regime militar⁵.

As novas direções sindicais foram fortalecidas, também, pela sua interferência nas negociações coletivas. O já mencionado Decreto-Lei n° 229/1967 aboliu a exigência de que os sindicatos submetessem a uma segunda assembléia a ratificação de convenção ou acordo coletivo, o que possibilitou que as diretorias passassem a centralizar todo o processo de negociação, podendo até acolher uma contra-proposta patronal sem consultar a categoria profissional⁶. Passou-se, ainda, a exigir dos empregados de uma ou mais empresas que desejassem celebrar acordo uma petição por escrito à diretoria de seu respectivo sindicato, que tinha o prazo de oito dias para assumir a negociação. Se isso não ocorresse, os interessados tinham que encaminhar a solicitação à federação ou, na falta desta, à Confederação da respectiva categoria, respeitando sempre o prazo de oito dias. Só depois de esgotados esses procedimentos, os trabalhadores podiam assumir diretamente as negociações, o que inibia as iniciativas nos locais de trabalho.

Ao mesmo tempo, foram tomadas outras medidas relativas à arrecadação, destinação e fiscalização dos recursos provenientes do imposto sindical. Em 11 de dezembro de 1964, a Lei n° 4.589 extinguiu a Comissão do Imposto Sindical e a Comissão Técnica de Orientação Sindical, sob o argumento de que elas vinham se prestando ao clientelismo e à corrupção e comprometiam a autonomia dos sindicatos ao atrelarem os dirigentes sindicais aos interesses do governo. Em substituição ao Fundo Social Sindical, que até então era gerido pela Comissão do Imposto Sindical, foi criada uma Conta Especial de Emprego e Salário, que passou a incorporar os 20% do imposto sindical destinados àquele fundo. Em princípio, essa

⁵ A portaria 3.437/1974 conferiu o controle do processo eleitoral à diretoria do sindicato, a quem cabia nomear uma mesa composta por um presidente, dois mesários e um suplente, sujeita à homologação pela DRT; reduziu o poder de interferência das oposições ao prever apenas um fiscal por chapa e ao limitar seu papel fiscalizatório sobre as eleições; e tornou possível a destituição pela mesa de fiscais de chapas responsáveis por acompanhar as urnas itinerantes, alvo de constantes fraudes eleitorais. Além disso, a diretoria sindical detinha o controle do colégio eleitoral por meio de vários artifícios criados para desestimular novas filiações (atestados de boa conduta, declarações da empresa, etc.), pelo controle das fichas de sindicalização e pela dificuldade de acesso das oposições ao mapa dos sindicalizados durante as eleições, que muitas vezes não eram fornecidos ou se tornavam acessíveis somente depois da interferência da Justiça do Trabalho.

⁶ Até então, a CLT estipulava que os sindicatos só poderiam celebrar negociação coletiva por decisão de assembléia geral, e as cláusulas negociadas deveriam ser ratificadas por nova assembléia convocada exclusivamente para esse fim, cujas decisões apenas seriam válidas se aprovadas por dois terços dos associados, em primeira convocação, ou por dois terços dos presentes, em segunda convocação.

conta passou a ser controlada diretamente pelo ministro do Trabalho, assessorado por uma comissão formada por três membros designados por ele, e seus recursos começaram a ser destinados ao orçamento suplementar do Ministério do Trabalho.

Essa medida envolveu, também, a reorganização interna do Ministério do Trabalho, com a criação do Departamento Nacional de Emprego e Salário e das Delegacias Regionais do Trabalho do Distrito Federal e do Estado da Guanabara; e com a transformação da Divisão de Higiene e Segurança no Trabalho em Departamento Nacional de Segurança e Higiene no Trabalho. Além disso, o antigo DNT passou a ser encarregado de fiscalizar a aplicação dos recursos provenientes do imposto sindical, de manter cursos de interesse dos trabalhadores, de realizar atividades de divulgação da legislação social e de estimular atividades culturais, recreativas e assistenciais.

Em 23 de dezembro de 1965, a Lei nº 4.923 instituiu o Fundo de Assistência ao Desempregado, que deveria ser responsável por um plano de assistência ao desempregado depois de 120 dias consecutivos de serviço, com o valor máximo de 80% do salário mínimo e pelo período de até seis meses. Esse Fundo passou a reter dois terços dos recursos da Conta Especial de Emprego e Salário, mas não chegou a criar tal benefício, de maneira que o Ministério do Trabalho continuou a empregar tais recursos para o custeio e o aparelhamento das Delegacias Regionais do Trabalho.

Dez anos depois, a Lei nº 6.386, de 9 de dezembro de 1976, alterou os critérios de recolhimento do imposto sindical e ampliou as possibilidades de sua utilização para assistência hospitalar e farmacêutica, prevenção de acidentes do trabalho, auxílio funeral, creches, centros de recreação, conferências e congressos, finalidades sociais e bolsas de estudo⁷. A partir dessa lei a contribuição recolhida pelos empregados, que era calculada com base em 1/25 avos da remuneração mensal, passou a ser calculada com base em 1/30 avos, em atendimento a uma resolução da Comissão do Imposto Sindical, que havia considerado legal a incorporação do descanso semanal remunerado para efeito de arrecadação sindical.

Essa mesma lei tratou, ainda, de alterar as normas de fiscalização sobre a gestão financeira dos sindicatos. De um lado, aboliu-se a prestação de contas anual das entidades sindicais, desobrigando-as de submeter ao Ministério do Trabalho seu orçamento, balanço

⁷ A rigor, a possibilidade de utilização dos recursos do imposto sindical na assistência hospitalar, no auxílio-funeral e em finalidades sociais já tinham sido incluídas no Decreto-Lei nº 925, de 10/10/1969.

financeiro e outras informações sobre alienação de imóveis e títulos de renda, sujeitas apenas à aprovação de assembléia geral ou do conselho de representantes do sindicato. De outro, as organizações sindicais continuaram obrigadas a obedecer a uma sistemática que visava facilitar a fiscalização ministerial do Conselho Fiscal, no caso de sindicato, ou do Conselho de Representantes, no caso das federações e confederações.

Assim, em contrapartida à burocratização e ao esvaziamento dos sindicatos procurou-se estimular seu papel assistencial. A proliferação de serviços médicos, odontológicos, jurídicos e de lazer, entre outros, foi beneficiada tanto pela alteração nos critérios de utilização dos recursos do imposto sindical quanto pelo aumento no número de contribuintes em virtude da expansão do nível de emprego, a partir do final dos anos sessenta. Em certa medida, isso vinha ao encontro de demandas reais dos trabalhadores e estava em plena sintonia com os propósitos da ditadura, para quem os sindicatos deviam voltar a ser instrumentos de colaboração de classes e de promoção da paz social, cabendo a eles o papel de agências prestadoras de serviços aos seus filiados. O assistencialismo tornou-se, porém, mais do que uma fonte de legitimidade para os sindicalistas “pelegos”, sendo utilizado pelas lideranças mais atuantes como um recurso para manter os vínculos com os membros de suas categorias profissionais.

Uma vez quebradas as resistências do movimento sindical, esboçou-se até uma tentativa de cooptação política dos sindicatos, que se manteve pelo menos até o momento em que os militares acreditaram que seria possível utilizá-los para apoiar sua estratégia de desenvolvimento nacional. Essa tentativa de arregimentação envolveu a realização a partir de 1970 de um programa governamental de formação de ativistas sindicais. Entre 1972 e 1974, foram treinados mais de 2.600 funcionários sindicais. E por volta de 1973, cerca de 30 mil ativistas sindicais já tinham sido submetidos a treinamento com o apoio do American Institute for Free Labor Development, organização antinacionalista e anticomunista ligada à AFL-CIO e subsidiada pelo governo norte-americano (Erickson, 1979:220).

A CLT, que já previa uma série de vantagens para os trabalhadores sindicalizados, foi emendada para permitir que eles tivessem acesso a novas facilidades, tais como: preferência em indicações para o serviço público, se ficassem desempregados; crédito do Banco Nacional de Habitação (BNH) ou outras instituições oficiais para compra de casa própria; privilégio na subdivisão e distribuição de propriedades rurais ou urbanas do

governo; financiamento, pelo governo ou empresas de capital misto, de veículos e ferramentas para o exercício de suas profissões; compra ou aluguel de apartamentos sob controle governamental, quando vagos por decisão judicial; vagas para o serviço portuário ou assemelhado; bolsas de estudo para educação secundária ou treinamento técnico, para os sindicalistas ou seus filhos⁸.

Procurou-se, também, expandir a organização sindical nas áreas rurais. Depois do fechamento das Ligas Camponesas e da intervenção nos sindicatos oficiais que surgiram a partir do final dos anos cinquenta, começou a ser montada uma rede de sindicatos com o propósito de controlar a possibilidade de futuras mobilizações no campo e de integrá-los a uma complexa rede de agências para viabilizar a previdência rural⁹. Segundo dados do IBGE, entre 1971 e 1980 foram criados 1.206 sindicatos de trabalhadores rurais, cerca de 43% do total de sindicatos rurais do país existentes em 1989. Quanto à taxa de sindicalização, inexistem dados sobre todo esse período, mas se sabe que em 1978 havia cerca de 4 milhões de trabalhadores rurais sindicalizados.

Estudos realizados na década de 90 têm procurado relativizar a importância da previdência rural nessa expansão sindical, sobretudo a partir de 1976, quando os recursos começaram a se tornar mais escassos e a CONTAG retomou a organização sindical no campo. Mas, mesmo nesse período, a CONTAG chegou a utilizar a previdência rural como forma de atrair filiados e de viabilizar financeiramente a existência de sindicatos rurais (Ricci, 1999:82-83).

Paralelamente a essa expansão e à implementação da previdência rural, foi promulgada a Lei nº 5.589, de 8 de junho de 1973, que estabeleceu uma série de normas reguladoras do trabalho rural relativas a questões como jornada de trabalho, trabalho noturno, salário mínimo, reajustes salariais, restrições ao trabalho do menor, contrato de safra e normas de higiene e segurança no trabalho. Tratava-se, na verdade, de uma tentativa

⁸ Essas mudanças foram introduzidas por meio do Decreto-Lei nº 229, de 28/02/1967.

⁹ A instituição da previdência rural estava prevista no Estatuto do Trabalhador Rural, promulgado por meio da Lei nº 4.214, de 02/03/1963. Abandonado logo após o golpe de 1964, ele foi retomado a partir de 1971, ano em que foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) e implementado o FUNRURAL.

de estender aos trabalhadores rurais as normas previstas na CLT e em outras medidas legais, observadas as especificidades do trabalho rural¹⁰.

Entre 1968 e 1978, o número de sindicatos urbanos e rurais saltou de 2.616 para 4.009, havendo um crescimento de 53,3% durante a fase mais dura do ciclo de governos militares, que esteve associado basicamente ao aumento do número de sindicatos rurais. E por mais imprecisos que sejam os dados existentes, houve um inequívoco aumento do número de sindicatos oficiais, bem como do patrimônio associado ao desenvolvimento de suas atividades burocráticas e assistenciais. A partir do final dos anos setenta, esse patrimônio revelaria toda sua importância para a revitalização do movimento sindical.

Contrastando, porém, com a expansão sindical no campo, a sindicalização da crescente força de trabalho urbana caiu de 49% para 39% entre 1965 e 1972 (Erickson, 1979:212). A exemplo do que se observou durante o Estado Novo, a tentativa de estimular a sindicalização com o incremento de serviços assistenciais não surtiu grande efeito no meio urbano, presumivelmente por ser incompatível com a repressão à atividade sindical e com a política de arrocho salarial, que afastaram boa parte dos trabalhadores de suas entidades de classe.

A Centralização da Política Salarial

A partir do governo Castelo Branco, a prioridade no âmbito da política econômica voltou a ser o controle da inflação, cuja aceleração era considerada a raiz da crise brasileira. Segundo o PAEG, o aumento da inflação teria origem no déficit público, na expansão do crédito às empresas privadas e nos aumentos salariais superiores ao aumento de produtividade. Logo, o controle da inflação exigiria uma progressiva contenção dos déficits governamentais, uma política de crédito ao setor privado “suficientemente controlada para impedir o excesso de inflação de procura, mas suficientemente realista para adaptar-se à inflação de custos”, e uma política salarial sintonizada com a política monetária, “a fim que os custos não aumentem, proporcionalmente, mais do que a procura” (PAEG, 1964/1966).

¹⁰ Essa lei previa que também seria aplicado ao trabalho rural os seguintes diplomas legais: Lei nº 605, de 05/01/1949; Lei nº 4.090, de 13/07/1962; Lei 4.725, de 13/07/1965; Lei 4.903, de 16/12/1965; Decreto-Lei nº 15, de 29/07/1966; Decreto-Lei nº 17, de 22/08/1966; e Decreto-Lei nº 368, de 19/12/1968.

De fato, a política antiinflacionária do PAEG distinguia-se de outros planos de estabilização monetária justamente pela forte penalização dos salários. Claudia Guimarães notou que “Diante do ônus que seria imposto às empresas privadas pela contenção creditícia, procura-se minorar os efeitos destrutivos, engendrando-se paralelamente uma política salarial restritiva que lhes aliviasse os custos. Se na formulação da estratégia de luta contra a inflação se reservava sofrimento às empresas privadas mais frágeis, não havia qualquer disposição do governo Castelo Branco em poupar a classe trabalhadora neste processo” (1990:73-74)¹¹.

A política salarial seria pautada pela idéia de que “o combate à inflação, por si só, destina-se a eliminar a instabilidade, mas não a elevar a média dos salários reais, os quais só podem ser elevados pelo aumento da produtividade e aceleração do desenvolvimento” (PAEG, 1964/1966). Ela deveria manter a participação dos salários no produto nacional, coibir reajustes que realimentassem a inflação e corrigir “distorções salariais” na administração federal, autarquias e sociedades de economia mista controladas pela União. Em princípio, falava-se em criar condições para que a maioria dos reajustes salariais fosse processada “pelas regras de mercado, mediante acordos espontâneos entre empregados e empregadores”. O governo exerceria apenas o controle sobre o salário mínimo e os salários do setor público, das empresas privadas subvencionadas e das concessionárias de serviços públicos, bem como o controle dos dissídios coletivos.

Mas o que ocorreu foi a progressiva intervenção do governo federal na determinação dos reajustes salariais de todos os setores de atividade econômica, nas áreas pública e privada, com a queda acentuada do poder de compra dos salários. Na prática, o arrocho salarial “cumpru papel importante não só em relação ao programa de estabilização, mas principalmente como um dos elementos decisivos na pré-determinação das condições para a retomada posterior”, contemplando “diferencialmente os vários interesses capitalistas”, inclusive os interesses do governo, “empenhado em comprimir seus gastos correntes” (Mello e Belluzzo, 1977:20).

¹¹ Na visão do governo, o “sacrifício” em prol da estabilização e do desenvolvimento econômico deveria ser imposto a todas as classes. Com esse espírito, foi aprovada a Lei nº 4.621, de 20/04/1965, que pretendia demonstrar que a restrições salariais do governo visavam, também, os assalariados de renda mais elevada. Por meio dessa lei, os assalariados com vencimentos superiores a Cr\$ 600,00 tinham que subscrever compulsoriamente Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional na seguinte proporção: 10% entre Cr\$ 600,01 e Cr\$ 800,00; 20% entre Cr\$ 800,01 e Cr\$ 1.000,00; e 30% a partir de Cr\$ 1.001,00.

O primeiro instrumento de política salarial, ainda restrito ao setor público, foi a Circular nº 10, de 19 de junho de 1964, do Ministério Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil da Presidência da República. Essa circular definiu as normas de revisão salarial nas empresas concessionárias de serviço público federal, incluindo os órgãos de administração descentralizada, sociedades de economia mista e empresas beneficiadas por subvenções governamentais. Os reajustes deveriam obedecer a um intervalo mínimo de um ano e ser calculados de maneira a igualar o salário médio vigente nos últimos 24 meses, acrescido por um coeficiente de aumento de produtividade estimado para o ano anterior, mais compensações da inflação admitida pelo governo. Esses critérios eram, em princípio, recomendados aos governos estaduais e municipais e à Justiça do Trabalho, com a expectativa de que também fossem observados na definição dos reajustes do setor privado.

O passo seguinte foi a reorganização do Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS), por meio do Decreto nº 54.018, de 14 de julho de 1964, que passou a contar com a participação do ministro extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, além dos ministros da Fazenda, da Viação e Obras Públicas, da Indústria e Comércio, das Minas e Energia, e do Trabalho e Previdência Social, que já faziam parte do Conselho¹². Suas atribuições foram redefinidas, cabendo a ele determinar os reajustes, revisões ou acordos salariais de caráter coletivo no âmbito do governo federal. A fórmula de cálculo da taxa de reajuste salarial passou a ser expressa com base no salário médio dos últimos 24 meses, multiplicado por um índice de custo de vida do mês de reajuste, pela taxa de produtividade estimada para o ano anterior e pela previsão de um resíduo inflacionário, dividido pelo salário nominal do ano anterior.

Pouco depois, o Decreto nº 54.228, de 1º de setembro de 1964, introduziu novas alterações na fórmula de reajuste salarial. A base de cálculo do salário médio dos 24 meses anteriores poderia considerar, indistintamente, o salário da categoria profissional, ou a folha de pagamento da empresa, ou o salário médio da empresa, ou a faixa de salário mais representativa, o que permitiria contemplar as particularidades de cada categoria e daria margem a diferentes resultados, a depender da variação de cada um desses fatores no período considerado. O CNPS também foi autorizado a rever o procedimento de cálculo dos

¹² O CNPS foi criado por meio do Decreto nº 52.275, de 17/07/1963, com o objetivo de estabelecer a política salarial a ser observada pelas autarquias federais e pelas sociedades de economia mista em que a União ou qualquer de suas autarquias detivessem maioria do capital social.

reajustes, quando isso não comprometesse a política de estabilização. Tornou-se possível considerar a ocorrência de distorções salariais nas categorias ou empresas interessadas e o índice de produtividade de uma dada empresa ou categoria profissional com desempenho acima dos patamares definidos pelo governo, além de se admitir a possibilidade de reajustes maiores por parte das empresas, desde que não houvesse “repercussões prejudiciais ponderáveis nos preços dos bens e serviços”.

Procurava-se, até então, avançar de forma gradual para conter os aumentos salariais no setor público e para impedir que os reajustes salariais em geral realimentassem o processo inflacionário. Mas se a política salarial passou a ser cumprida “sem grandes desvios” no setor público, o mesmo não ocorreu no setor privado, pois “muito embora os tivessem aceitado, de um modo geral, o espaçamento de um ano para os acordos salariais, persistiu na maioria dos casos, por força de decisão da Justiça do Trabalho e na falta de uma legislação adequada, a prática da concessão de reajustamentos salariais proporcionais e, em alguns casos, superiores mesmo ao aumento do custo de vida”, intensificando-se as pressões por recomposição dos salários. Tendo em vista o combate à inflação, impunha-se, na visão do governo, “uma política salarial coerente e uniforme, tanto no setor público quanto no setor privado da economia, compatível com os preceitos de justiça social e coerente com uma política de estabilização econômica”¹³.

Com esse objetivo foi promulgada a Lei nº 4.725, de 13 de julho de 1965, que impôs uma única regra de reajuste para todos os setores econômicos e tornou explícita a política de contenção salarial. O governo tratou de enfatizar que a política salarial era uma peça fundamental da estabilização econômica. Manteve o intervalo de um ano entre os reajustes e foi simplificada a sua fórmula de cálculo, passando a considerar apenas a recomposição do salário real médio dos últimos 24 meses, extinguindo o resíduo inflacionário e incorporando uma taxa de aumento de produtividade somente a partir de um ano de vigência da lei¹⁴. As decisões da Justiça do Trabalho ficaram sujeitas a essas determinações, não sendo mais

¹³ Os trechos entre aspas são da exposição de motivos do Projeto de Lei nº 7/1965, encaminhado pelo governo ao Congresso e que se transformou na Lei nº 4.725/1965 (apud Dieese, 1975:12).

¹⁴ Essa taxa devia traduzir o aumento da produtividade nacional de doze meses anteriores à data do dissídio, segundo os dados do Conselho Nacional de Economia, observando-se o aumento da produtividade da empresa ou empresas componentes da respectiva categoria econômica.

possível a inclusão de cláusulas de antecipação de aumento salarial durante o prazo de vigência de sentença normativa¹⁵.

Alguns sindicatos chegaram a organizar uma campanha contra o projeto original que resultou nessa lei e procuraram apresentar uma série de emendas, mas as que se referiam ao resíduo inflacionário foram vetadas pelo governo. Depois de sua promulgação, o movimento sindical passou a questionar a constitucionalidade da lei. Sua inconstitucionalidade chegou a ser aceita pelos tribunais regionais de São Paulo, Guanabara e Minas Gerais, mas em setembro de 1965 o Tribunal Superior do Trabalho reconheceu a sua constitucionalidade, consagrando as normas instituídas.

A partir daí, as empresas privadas passaram a contar com um instrumento importante para resistir às reivindicações dos trabalhadores, apesar de insuficiente para garantir o pleno cumprimento dos índices oficiais de reajuste¹⁶. Segundo o Dieese, “diminuíram os acordos entre sindicatos e empresas, passando as soluções a serem buscadas através de dissídios coletivos, nos Tribunais do Trabalho”. Mesmo assim, “Os reajustes, durante a vigência da lei 4.725, a não ser no campo das empresas sob controle do CNPS, foram quase sempre superiores ao que definia a lei. Para as empresas das maiores categorias, o reajustamento no segundo semestre de 1965 e no primeiro semestre de 1966, esteve em torno de 40%. Nas empresas cujo reajuste dependia do CNPS, a percentagem variou em torno de 30%” (Dieese, 1975:14-15).

Mesmo que os reajustes praticados tenham ficado abaixo da variação do custo de vida, os sindicatos ainda conseguiam preservar certo poder de barganha e os tribunais do trabalho mantinham certa independência em relação ao Poder Executivo. Havia alguma margem de manobra para os sindicatos, que ao menos podiam recorrer ao dissídio coletivo,

¹⁵ Além disso, os acordos ou sentenças normativas deviam considerar o impacto dos reajustes na comunidade e na economia nacional e se adequar às necessidades mínimas de sobrevivência do assalariado e de sua família. Dois meses depois, a Lei nº 4.903, de 16/09/1965, incluiu nesse rol a necessidade de considerar a perda de poder aquisitivo médio real entre a data de entrada da representação e a sentença, e a correção de distorções relativas à hierarquia salarial, na categoria profissional dissidente e, subsidiariamente, no conjunto das categorias profissionais, como medida de equidade social. Determinou também que o percentual de aumento da produtividade seria acrescido a partir de 1º de julho de 1966.

¹⁶ Para o cálculo dos índices oficiais, deveriam colaborar com a Justiça do Trabalho o Conselho Nacional de Política Salarial, o Departamento Nacional de Emprego e Salário, o Serviço de Estatística do Trabalho e Previdência, o Conselho Nacional de Economia e a Fundação Getúlio Vargas. A possibilidade de recorrer a várias instituições deu margem à adoção de diferentes índices de reajuste salarial.

cabendo à Justiça do Trabalho julgar suas reivindicações de acordo com a lei, cujo texto não era específico ou rigoroso o bastante para coibir decisões que não o seguissem na íntegra.

Em 13 de janeiro de 1966, o Decreto nº 57.627 reintroduziu o resíduo inflacionário no cálculo do reajuste salarial, já que as previsões de queda da inflação não se verificaram. Mas foi acrescentando ao reajuste apenas metade do resíduo inflacionário previsto para os 12 meses seguintes, a ser calculado pelo Conselho Monetário Nacional. Além disso, determinou-se que qualquer aumento salarial concedido a partir da vigência da Lei nº 4.725/1965, por qualquer motivo, acima do índice resultante da reconstituição do salário real médio, seria deduzido da metade do resíduo inflacionário por ocasião do primeiro reajuste salarial que fosse realizado a partir de 1º de janeiro de 1966¹⁷.

Mesmo assim, não arrefeceram as pressões sobre os critérios de reajuste salarial, o que levou o governo a adotar normas mais severas. O Decreto-Lei nº 15, de 29 de julho de 1966, além de insistir na necessidade de uniformizar os índices e de evitar reajustes conflitantes com a política econômica, definiu um único índice para a recomposição do salário médio real, que passaria a ser fornecido mensalmente pelo Poder Executivo, e proibiu as Delegacias Regionais do Trabalho de homologar acordos que contrariassem esse índice oficial¹⁸. Reiterou-se a proibição a qualquer aumento ou reajuste salarial, mesmo sob a forma de abono ou reclassificação, antes de um ano do último acordo ou dissídio coletivo. Se isso ocorresse, seria compensando por ocasião do reajuste salarial. Previu-se, ainda, que se a empresa não tivesse condições de cumprir o reajuste salarial, a Justiça do Trabalho poderia suspender a aplicação de sentença ou de acordo coletivo.

Logo depois, o Decreto-Lei nº 17, de 22 agosto de 1966, explicitou a forma de aplicação desses princípios, estabelecendo que na determinação final do índice de reajuste, a sentença do Tribunal do Trabalho poderia ainda considerar a metade do resíduo inflacionário

¹⁷ Heloisa de Souza Martins comparou esses critérios de cálculo com aqueles previstos na Lei nº 4.725/1965, e concluiu que essas medidas foram circunstancialmente benéficas para os trabalhadores, tendo havido uma melhoria relativa nas condições de remuneração do trabalho (1979:147-148). Kenneth Paul Erickson ponderou, no entanto, que sua “justiça teórica” foi comprometida pela constante subestimação dos índices oficiais de inflação divulgados pelo Conselho Monetário Nacional (1979:214).

¹⁸ O índice de reajuste, que passaria a ser publicado mensalmente pela Presidência da República, seria calculado pela secretaria executiva do Conselho Nacional de Política Salarial com base em um índice de custo de vida fornecido pelo Departamento Nacional de Política Salarial; uma taxa de aumento da produtividade nacional, correspondente ao ano anterior, fornecida pelo Conselho Nacional de Economia; e uma previsão de resíduo inflacionário fornecida pelo Conselho Monetário Nacional.

indicado pelo Conselho Monetário Nacional; o percentual referente ao aumento da produtividade no ano anterior, informado pelo Conselho Nacional de Economia; e o percentual relativo à perda do poder aquisitivo médio real ocorrida entre a instauração e o julgamento do dissídio. Observados esses critérios, autorizava-se aos tribunais do trabalho corrigir eventuais distorções salariais em uma dada categoria profissional ou entre categorias profissionais.

Na tentativa de ampliar o controle governamental sobre o setor privado, cujos acordos coletivos não passavam obrigatoriamente pelos tribunais do trabalho e podiam escapar às determinações do Conselho Nacional de Política Salarial, o Decreto-Lei nº 229/1967 impediu o DNT e as Delegacias Regionais do Trabalho de homologarem acordos coletivos que contrariassem as normas de reajuste salarial. Até então, o artigo 614 da CLT previa apenas o depósito do acordo celebrado no DNT, em se tratando de instrumento de caráter nacional ou interestadual, ou nos órgãos regionais do Ministério do Trabalho nos demais casos.

Dessa maneira, a interferência nas decisões do judiciário trabalhista sobre reajuste salarial, que havia começado com um simples pedido de colaboração com o governo, resultou no esvaziamento quase completo de seu poder normativo. A Justiça do Trabalho, que primeiro passou a consultar o Conselho Nacional de Política Salarial para obter informações relativas aos índices de reajustes, acabou se transformando em uma instância que apenas aplicava os índices determinados pelo Poder Executivo¹⁹. A utilização desses índices acarretou maiores reduções nos reajustes salariais e os empresários passaram a utilizá-los como forma de resistir às pressões dos trabalhadores, restringindo-se ainda mais o poder de barganha dos sindicatos e os espaços de negociação coletiva.

Também a partir de 1967, sob o governo Costa e Silva, essas disposições começaram a deixar de ser um instrumento temporário de controle da inflação, sendo incorporadas na CLT. O Decreto-Lei nº 229/1967, além de ampliar os mecanismos de controle da atividade sindical e das decisões da Justiça do Trabalho, alterou o Título VI da CLT e tornou nula de pleno direito disposição de convenção ou acordo que, direta ou indiretamente, contrariasse proibição ou norma disciplinadora da política econômico-

¹⁹ Com a Lei 5.442, de 24 de maio de 1968, o Tribunal Superior do Trabalho e os Tribunais Regionais do Trabalho também sofreram mudanças em sua composição, funcionamento e áreas de competência.

financeira ou da política salarial, não tendo qualquer efeito perante autoridades e repartições públicas, mesmo para fins de revisão de preços e tarifas de mercadorias e serviços, cabendo ao Ministro do Trabalho ou à Justiça do Trabalho declarar a nulidade em processo submetido ao seu julgamento. Esse decreto previu, ainda, que a vigência de cláusula de reajuste salarial que implicasse elevação de tarifas ou de preços sujeitos à fixação por autoridade pública ou repartição governamental dependeria de prévia anuência da respectiva autoridade ou repartição e sua concordância expressa com essa elevação.

O mesmo decreto tornou automática a extensão das cláusulas das convenções coletivas a todos os membros de uma dada categoria profissional (no caso dos acordos coletivos, a todos os interessados), além de obrigatória a participação dos sindicatos patronais (e das empresas) nas negociações coletivas, sempre que estas fossem provocadas pelos trabalhadores. Em compensação, as negociações salariais foram esvaziadas e se transformaram em mera formalidade. Durante as negociações, os empregadores passaram simplesmente a alegar que estavam impedidos por lei de atender às reivindicações de seus empregados, restando a eles apenas o recurso ao dissídio coletivo, no qual a Justiça do Trabalho nada mais podia fazer a não ser aplicar os índices estabelecidos pelo Poder Executivo, que contemplavam os interesses empresariais ao garantir o arrocho salarial.

Em 12 de julho de 1968, a Lei nº 5.451 transformou a política salarial em atribuição permanente do Poder Executivo ao revogar o artigo 7º da Lei nº 4.725/1965 que havia limitado em três anos seu período de vigência. Além disso, foi concedido um “abono de emergência” de 10% a todas as categorias profissionais, nunca superior a um terço do salário mínimo regional e retroativo a maio, a ser compensado no próximo reajuste; e incluiu-se na fórmula de reajuste salarial o chamado fator de correção do resíduo inflacionário²⁰.

Mais do que uma resposta conjuntural às resistências que vinham se esboçando no meio sindical contra o arrocho dos salários, essa lei atribuiu um caráter permanente à política salarial, contrariando a promessa anterior de que seriam progressivamente eliminadas as normas estatais de reajuste dos salários do setor privado, uma vez controlada a

²⁰ Esse fator visava corrigir o efeito sobre os salários da eventual subestimação do resíduo inflacionário pelo governo, que admitia a ocorrência de um “achatamento salarial”. Sempre que isso ocorresse, no cálculo do reajuste seguinte o salário nominal dos 12 meses anteriores ao reajuste seria substituído pelo salário resultante da multiplicação do salário nominal por um fator de correção.

inflação e “coibidos os abusos do poder econômico e o desvirtuamento da função dos órgãos de classe”, como previa o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Governo Costa e Silva.

Se até os Decretos nº 15/1966 e nº 17/1966 algumas categorias profissionais ainda conseguiram obter reajustes de 3% a 6% superiores aos cálculos oficiais, havendo uma certa margem de manobra dos sindicatos e dos tribunais do trabalho para fugir aos índices oficiais de reajuste salarial e às restrições impostas à negociação coletiva, a partir de então tornou-se muito difícil escapar desses índices e, mesmo quando o nível de atividade econômica começou a dar sinais de recuperação, manteve-se o arrocho salarial:

“as manobras sindicais para fugir da letra da política salarial, limitaram-se a antecipar alguns pronunciamentos da Justiça, para beneficiar-se de uma porcentagem porventura maior, ou conseguir um arredondamento da porcentagem final de reajuste. Mas, normalmente, não se conseguiu uma vantagem superior a 1% de diferença, entre o reajuste negociado pelo Sindicato e o reajuste oficial. Os sindicatos que têm seus salários definidos pelo CNPS nem isso puderam conseguir, pois para eles não é permitido o arredondamento” (Dieese, 1975:19).

Nos anos setenta, na esteira do II PND, houve uma certa distensão da política salarial. Mantidos os princípios anteriores, a Lei nº 6.147, de 29 de novembro de 1974, introduziu novas regras para o cálculo do reajuste salarial, que, segundo a exposição de motivos do projeto de lei, visava adequar a política salarial a uma conjuntura de inflação decrescente²¹. Além da redução do período de cálculo do salário real médio de 24 para 12 meses, os salários não seriam mais acrescidos de uma taxa de produtividade, mas de um coeficiente correspondente à participação no aumento da produtividade da economia nacional no ano anterior, o que permitiria manipular a taxa de aumento de produtividade e afastar qualquer discussão sobre o assunto. E não seriam mais divulgados os coeficientes de atualização monetária dos salários e de correção do resíduo anterior, que compunham o

²¹ Foi instituído, ainda, um novo abono de emergência de 10%, que deveria incidir sobre os salários mínimos e os salários reajustados entre 01/01/1974 e 30/06/1974. Esse abono foi estendido aos salários mínimos, mas não seria incorporado às futuras taxas de revisão salarial e, ao contrário do abono concedido em 1968, estaria sujeito aos descontos e contribuições legais.

Outra medida foi a Lei nº 6.205, de 20/04/1975, que descaracterizou a correção do salário mínimo como fator de correção monetária, excetuando apenas o caso de alguns benefícios previdenciários. Essa lei também estabeleceu limites para o reajuste de salários superiores a 30 vezes o maior salário mínimo vigente no país.

“Fator de Reajustamento Salarial” que até então era publicado mensalmente pelo governo, inviabilizando-se qualquer verificação sobre o cumprimento da lei²².

O que se observa, portanto, é que as mudanças promovidas durante o governo Geisel foram pontuais e não alteraram de maneira substantiva a orientação imprimida à política salarial, nem sequer reviram os obstáculos criados à prática da negociação coletiva, ainda que a política salarial tenha deixado de ser considerada oficialmente como um instrumento de controle da inflação e tenha passado por uma certa distensão. Até quase o final dos anos setenta, a fórmula de cálculo e a sistemática dos reajustes salariais ditados pelo Poder Executivo continuaram a prevalecer sobre a prática da negociação coletiva²³.

Mas a partir de 1974, no mesmo compasso do agravamento da crise econômica e do processo de abertura política, começaram a surgir os primeiros sinais de revitalização sindical, justamente em torno das questões salariais. Uma nova distensão da política salarial ocorreu no último governo militar, entre 1979 e 1982. Contudo, no início dos anos oitenta, com a explicitação da crise econômica, a política salarial voltaria a ser utilizada como um instrumento de ajuste recessivo. Mas todas as leis sancionadas nesse período, previram a possibilidade de “livre negociação” de aumento anual baseado na produtividade ou tomando por base determinadas faixas salariais, o que abriu brechas à atividade sindical²⁴.

²² A partir dessa lei, o cálculo do reajuste salarial passou a ser obtido com base na multiplicação dos seguintes fatores: a média aritmética do coeficiente de atualização monetária dos salários dos últimos doze meses; o coeficiente correspondente à metade do resíduo inflacionário previsto para um período de doze meses; o coeficiente correspondente à participação no aumento de produtividade no ano anterior; e o quociente obtido entre o coeficiente relativo à metade da taxa de inflação efetivamente verificada no período de vigência do antigo salário e o correspondente à metade do resíduo inflacionário usado na determinação deste salário.

²³ Com a promulgação da Lei nº 6.708, de 30/10/1979, passou-se a adotar novos mecanismos de correção salarial, com reajustes semestrais e índices variáveis segundo a faixa salarial. A produtividade tornou-se objeto de livre negociação.

²⁴ Entre 1979 e 1984, a política salarial foi alterada oito vezes, por meio das seguintes medidas: Lei nº 6.708, de 30/10/1979; Lei nº 6.886, de 10/12/1980; Decreto-Lei nº 2.012, de 25/01/1983; Decreto-Lei nº 2.024, de 25/05/1983; Decreto-Lei nº 2.045, de 13/07/1983; Decreto-Lei nº 2.064, de 19/10/1983; Decreto-Lei nº 2.065, de 26/10/1983; Lei nº 7.238, 20/10/1984. Sobre o conteúdo de cada uma dessas leis, ver a sistematização realizada por Maria Hermínia Tavares de Almeida (1996:59-61).

O Fim da Estabilidade e o FGTS

A partir de 1964, também foi progressivamente suprimido o direito à estabilidade, regulamentado pela CLT²⁵ e pela Constituição de 1946. As primeiras alusões a esse assunto apareceram no Ato Institucional nº 1, de 29 de abril de 1964, que suspendeu por seis meses as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade. Depois, o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, suspendeu as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade, estabilidade e exercício em funções por tempo certo, quando houvesse “incompatibilidade com os objetivos da Revolução”. Em ambos os casos, previam-se a demissão ou dispensa, a disponibilidade ou aposentadoria compulsória e a reforma ou transferência para a reserva, com direito aos vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço. A preocupação evidente era sufocar qualquer possibilidade de resistência ao regime militar que começava a se implantar.

Na ocasião em que foi promulgado o Ato Institucional nº 1, o “Comando Geral da Revolução” procurou, no entanto, esclarecer que considerava irreversíveis “as conquistas sociais legítimas contidas na legislação trabalhista em vigor”; que os trabalhadores continuariam a desfrutar de seus direitos, “agora mais do que antes, porque estão livres das influências político-partidárias”; e que a Justiça do Trabalho prosseguiria “em sua missão de defesa dos interesses e de harmonizar as divergências entre empregados e empregadores”. Essas declarações não impediram, porém, a ocorrência de violações ao direito à estabilidade. Além das situações previstas nos Atos Institucionais mencionados acima e no já mencionado Decreto-Lei nº 3/1966, medidas com um claro sentido político, a mais profunda alteração nesse âmbito veio com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que passou a vigorar a partir de janeiro de 1967.

Para o governo, havia duas razões básicas que exigiam a reformulação da legislação vigente: a generalização de fraudes trabalhistas, que estariam prejudicando tanto aos trabalhadores quanto às empresas, e o acúmulo de encargos por parte das empresas, que estaria alimentando um enorme passivo trabalhista. A estabilidade teria se transformado em fator de insegurança para o trabalhador, ameaçado de demissão antes de completar dez anos

²⁵ O direito à estabilidade foi sistematizado no Título IV da CLT, “do Contrato Individual de Trabalho”, em seu Capítulo VII, artigos 492 a 500. A alínea XII do artigo 157 da Constituição de 1946 garantia “estabilidade, na empresa ou na exploração rural, e indenização ao trabalhador despedido, nos casos e nas condições que a lei estatuir”.

na empresa, ao mesmo tempo em que as empresas eram impelidas a dispensar “bons” trabalhadores para contornar a tendência à acomodação dos estáveis. E os passivos e as futuras obrigações trabalhistas estariam dificultando a obtenção de financiamentos bancários, as fusões e vendas de empresas, além de inibir o ingresso de investimentos externos no país.

Nas palavras do então presidente Castelo Branco,

“Burlado pelos patrões e deformado pela escassa minoria dos trabalhadores que o alcançam, o instituto da estabilidade tornou-se um autêntico instituto da inquietação. A situação atual estimula o empregador a usar artifícios e a buscar de qualquer modo a dispensa por justa causa, a fim de se livrar do ônus latente, ou então, a evitar que o empregado atinja os 10 anos, indenizando-o antes de completar esse tempo, pelo receio da indisciplina, e descaso pela produtividade do trabalhador que atinge a estabilidade” (apud Ferrante, 1978:145).

Essa visão do problema estava em sintonia com as críticas do empresariado, para quem a estabilidade redundava na quebra da disciplina e na queda de produtividade dos empregados estáveis que, valendo-se dela, procuravam forçar acordos ou indenizações para se transferirem para outras empresas. Além disso, considerava-se que a estabilidade desestimulava o trabalhador a progredir na carreira profissional e a buscar melhores colocações no mercado de trabalho; favorecia os “maus” trabalhadores, mais freqüentemente sujeitos a demissões, sem conceder qualquer vantagem material aos “bons” trabalhadores; tornava as dispensas onerosas para as empresas, dada a dificuldade de se comprovar as demissões por justa causa; e a despedida obstativa era considerada fator de insegurança entre os empregados, além de ser lesiva para a empresa que, muitas vezes, era levada a despedir “bons” trabalhadores²⁶.

Curiosamente, esses argumentos podiam ser encontrados em uma pesquisa intitulada “Impacto da Ação do Governo sobre as Empresas Brasileiras”, coordenada pelo professor Lincoln Gordon, da Harvard University, também embaixador dos Estados Unidos no Brasil e que ficou conhecido por sua participação nas conspirações que precederam o golpe de 1964. Nessa pesquisa foram consultados, primeiro, os empresários norte-americanos com investimentos no mercado brasileiro, e, depois, os mais importantes empresários nacionais, refletindo assim os interesses dos setores industriais mais modernos.

²⁶ O artigo 499 da CLT previa que a dispensa com o fim de obstar ao empregado a aquisição de estabilidade sujeitava o empregador a pagamento de indenização em dobro, conforme os artigos 477 e 478.

Para Vera Lúcia Bota Ferrante (1978:150-158), além de não se sustentarem em evidências empíricas, esses argumentos ignoravam que: a) a CLT, em seus artigos 482, 493 e 494, previa uma série de medidas disciplinares e até mesmo a despedida sem indenização em caso de desídia ou indisciplina; b) a vigência do regime de estabilidade nunca chegou a ser fator de inibição da dispensa de trabalhadores, sobretudo daqueles com menos de um ano de trabalho que não tinham direito à indenização, além de que a empresa tinha sempre a possibilidade de dispensar o empregado desde que pagasse a indenização prevista em lei; c) o tempo de permanência do trabalhador na empresa era talvez a única possibilidade de ascensão na escala salarial, sobretudo depois da nova política salarial adotada pelo regime militar; e d) as dispensas obstativas, ao contrário de afetarem os empresários, prejudicavam os trabalhadores pelas dificuldades que estes enfrentavam para contestar as justificativas das empresas que demitiam seus empregados antes de completarem 10 anos de trabalho.

Contudo, revelando a sintonia que havia entre interesses governamentais e empresariais, o presidente da República falava, em outro pronunciamento, sobre a necessidade de “fórmulas mais aperfeiçoadas que representem uma efetiva garantia para o trabalhador, e não apenas uma fonte de atrito e uma semente de inquietação”, mencionando pela primeira vez a intenção de garantir a estabilidade “por um fundo de economia [que] permitirá criar uma consciência crescente de igualdade e de oportunidade para todos os empregados, dar-lhes-á confiança e flexibilidade para pesquisar no mercado as melhores oportunidades de trabalho, e eliminará a sensação de injustiça, toda vez que, por problemas de relações humanas, seja o operário dispensado” (apud Ferrante, 1978:160).

A intenção original era substituir, gradualmente, o instituto da estabilidade no emprego por um fundo social vinculado ao financiamento habitacional e a um sistema de seguro-desemprego. A idéia de implementar o seguro-desemprego foi, no entanto, rapidamente abandonada e houve a simples e progressiva substituição do regime de estabilidade pelo FGTS. Com a criação desse fundo pretendeu-se elevar a taxa de poupança da economia, considerada muito baixa, utilizando seu recursos para combater o déficit habitacional e para ativar o setor de construção civil e conseqüentemente o aumento do nível de emprego.

Poucos dias depois desse pronunciamento, veio a público um anteprojeto de lei, elaborado por técnicos do Ministério do Trabalho e do Planejamento e Coordenação

Econômica, que tornava obrigatório o recolhimento mensal pelo empregador do valor correspondente a 8% da remuneração do empregado, a ser depositado em uma conta bancária em seu nome; previa a constituição, a partir da reunião dessas contas, do FGTS; estipulava a indenização de empregados dispensados sem justa causa, no valor equivalente a 10% dos depósitos realizados em sua conta bancária; facultava aos empregados estáveis a opção pelo novo regime a partir da data de publicação da lei; e estabelecia as condições para a movimentação pelo empregado de seus recursos depositados no fundo. Esse anteprojeto pretendia, na verdade, acabar com a estabilidade ao garanti-la apenas aos empregados que já desfrutavam dela, o que provocou várias manifestações de descontentamento por parte dos sindicatos, levando o governo a rever seu anteprojeto.

O novo anteprojeto, que redundou na Lei do FGTS, manteve o recolhimento mensal de 8% pelo empregador e seu depósito em conta vinculada em nome do empregado ou da empresa, bem como a indenização de 10% sobre os depósitos existentes em caso de dispensa sem justa causa²⁷. Em contrapartida, permitiu a coexistência entre as normas da CLT e o novo regime de estabilidade, tornando teoricamente possível a opção de qualquer empregado por um dos regimes; estendeu ao empregado dispensado antes de completar um ano de serviço o direito à indenização e às férias proporcionais; limitou a possibilidade de movimentações pelo empregado de sua conta bancária; e concedeu a estabilidade no emprego ao candidato a cargo de direção em entidade sindical.

Essa última medida tinha o claro propósito de fomentar a adesão dos trabalhadores sindicalizados ao FGTS e neutralizar a luta pela manutenção da estabilidade no emprego. A possibilidade de optar por um dos regimes também serviu para vencer certas resistências de ordem prática e legal. Na verdade, essa possibilidade foi contornada pelo progressivo abandono do regime anterior, pois as empresas passaram a adotar a opção pelo FGTS como

²⁷ Convertido em Projeto de Lei, esse anteprojeto resultou na Lei nº 5.107, de 13/09/1966, que criou o FGTS. Essa lei foi alterada logo depois pelo Decreto Lei nº 20, de 14/09/1966, e regulamentada pelo Decreto nº 59.820, de 20/12/1966. Poucos meses depois de entrar em vigor, o FGTS passou a sofrer uma série de alterações que se estenderam até quase o final dos anos setenta. O Decreto nº 61.405, de 28/09/1967, alterou alguns aspectos relativos à movimentação das contas. A Lei nº 5.480, de 10/09/1968, estendeu a aplicação do FGTS ao trabalhador avulso. A Lei nº 5.705, de 21/09/1971, alterou o procedimento relativo à capitalização dos juros que passou a ser feita a uma taxa única de 3%. A Lei nº 5.958, de 10/09/1973, possibilitou aos empregados a opção pelo FGTS, com efeitos retroativos, desde que houvesse a concordância do empregador. O Decreto-Lei nº 1.432, de 05/12/1975, possibilitou o pagamento direto ao empregado, optante ou não, em caso de rescisão contratual sem justa causa, do valor correspondente a 10% do total acumulado, liberando-o da espera do reconhecimento e a empresa da realização do depósito adicional.

pré-condição para a contratação de novos trabalhadores, chegando até mesmo a pressionar seus empregados mais antigos para que optassem pelo novo regime.

Para os empregadores, foi reduzido o ônus de depositar 8% do salário mensal de seus empregados, pois foram abolidos outros encargos, instituídos pelo próprio regime militar, que correspondiam a cerca de 6,4% dos valores correspondentes aos salários mensais, de maneira que houve apenas um acréscimo de 1,6% nas contribuições patronais²⁸. Além disso, o FGTS permitiu às empresas antecipar e regularizar suas despesas com indenização trabalhista, que passaram a ser amortizadas ao longo do tempo de permanência do trabalhador na empresa, havendo assim uma redução significativa do desembolso a ser realizado no momento da dispensa, o que tornou mais fácil a demissão do empregado.

Assim, o FGTS favoreceu a rotatividade de mão-de-obra e acabou operando como um mecanismo adicional de rebaixamento dos salários, sobretudo no caso dos trabalhadores que ocupavam funções que exigiam pouca ou nenhuma qualificação profissional, mais expostos à rotatividade e cuja remuneração girava em torno do salário mínimo desvalorizado. Embora não haja estudos comparativos mais detalhados sobre o seu impacto no mercado de trabalho, não parece restar dúvida de que o FGTS estimulou o aumento da rotatividade por parte das empresas.

A facilidade de contratar e demitir, concentrada nos períodos de reajuste salarial, possibilitou que as empresas não apenas se acomodassem rapidamente às variações do nível de atividade econômica e ajustassem o perfil de seus trabalhadores, mas também fugissem dos aumentos salariais oficiais, mesmo que esses reajustes fossem desfavoráveis aos trabalhadores. Para eles, o aumento da rotatividade tornou-se mais um obstáculo à progressão profissional e salarial e à organização nos locais de trabalho, expondo-os freqüentemente à ameaça de demissão. Além disso, os trabalhadores mais sujeitos à rotatividade dificilmente conseguiram acumular recursos significativos em suas contas individuais, corroidas também pelo achatamento da taxa de reajuste dessas contas.

²⁸ Foram extintas as seguintes contribuições sobre folha: 2% para o Fundo de Indenização Trabalhista; 1% para o Fundo de Assistência ao Desempregado; 1,2% para a constituição do capital do Banco Nacional de Habitação (BNH), que passou a contar com os recursos do FGTS; 0,5% para a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que passou a ser custeada com recursos orçamentários da União; 0,5% para o SESC e o SESI, que também ficaram dispensados de aplicar 20% de seus recursos para a aquisição de letras imobiliárias do BNH; e 1,2% referentes à contribuição sobre o 13º salário (Ferrante, 1978:169).

A Unificação da Previdência Social

Já vimos que desde meados dos anos quarenta estava em curso o debate sobre a reforma da previdência social. Em janeiro de 1942 foi designada uma comissão para estudar e organizar um anteprojeto de Consolidação das Leis do Trabalho e Previdência Social. Essa comissão dividiu-se em duas: a primeira, encarregada da legislação trabalhista, ficou responsável pela elaboração da CLT; a segunda, a quem coube a sistematização da legislação previdenciária, não chegou, porém, a concluir suas atividades.

Desde aquela época fazia parte das preocupações dos quadros técnicos da previdência social a universalização da cobertura, a uniformização dos benefícios e a unificação administrativa dos institutos previdenciários, mas iriam se passar quinze anos entre a primeira tentativa de reforma mais abrangente, esboçada em 1945, e a aprovação da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, que, mesmo assim, realizou apenas uma uniformização dos benefícios previdenciários, sem conseguir promover a centralização administrativa da previdência social²⁹.

A Lei Orgânica da Previdência Social, como já observamos, estendeu para o conjunto de segurados um plano relativamente amplo de benefícios e serviços. O custeio da previdência continuou a ser realizado em bases tripartites, com a contribuição de 6% a 8% sobre o salário dos empregados urbanos e das empresas e a contribuição da União, mas reservando-se a esta a responsabilidade pelas despesas com pessoal e administração geral, além da cobertura de eventuais insuficiências financeiras.

As alterações promovidas acarretaram, também, um aumento da participação sindical na estrutura administrativa do sistema previdenciário e na gestão dos IAPs, de tal maneira que entre 1960 e 1964 houve um reforço da previdência social como fonte de poder para os sindicatos e ela se tornou alvo de intensa disputa política, quer pelo volume de recursos e cargos disponíveis, quer pelas relações que propiciava com um grande número de segurados. Durante esse período a maioria dos institutos, até então controlados pelos sindicalistas “ministerialistas”, passou para as mãos das lideranças “nacionalistas”, sob a influência do PCB e da ala esquerda do PTB, empenhadas na luta pelas reformas de base.

²⁹ Para uma análise sobre a evolução da reforma da previdência social ver, entre outros, os estudos de James Malloy (1986) e de Jaime de Araújo Oliveira e Sonia Fleury Teixeira (1985).

Ao mesmo tempo, os problemas financeiros da previdência se avolumaram, refletindo o crescimento da massa de beneficiários e das reivindicações por mais e melhores serviços previdenciários, sem que houvesse a devida adequação de seu financiamento, sistematicamente comprometido pela sonegação das contribuições empresariais e pela insuficiência dos repasses da União. E o aumento da participação sindical passou a ser visto como um obstáculo às tentativas de centralização administrativa dos IAPs e de alteração dos benefícios e gastos da previdência social³⁰.

Não por acaso, logo após o golpe de 1964 o Ministério do Trabalho interveio, também, em todos os IAPs, afastando seus presidentes e substituindo por técnicos a maioria de seus quadros administrativos, que eram indicados politicamente, havendo assim uma progressiva eliminação da gestão tripartite da previdência. Como os institutos eram fonte de poder sindical e reduto histórico do PTB, sua reforma “cresceu em importância para os militares como parte da estratégia geral de promover a integração, bem como medidas de paz social. Assim, a orientação e os objetivos do regime militar coincidiram com os dos tecnocratas da previdência, a fim de criarem uma aliança disposta e capaz de impor uma reforma sistemática do sistema previdenciário” (Malloy, 1986:149).

Além disso, a reforma da previdência acabou sendo incorporada aos objetivos de estabilização econômica, por sua condição deficitária e de pressão sobre os gastos públicos. Em uma redação preliminar do PAEG, afirmava-se que o que faltava à previdência era “uma perfeita articulação da Previdência Social com a programação, tanto do desenvolvimento econômico, quanto da contenção do processo inflacionário, com depuração, na atividade dos organismos previdenciários, de alguns aspectos, sob este prisma, contraproducentes” (apud Guimarães, 1990:207).

Já em julho de 1964, o governo Castelo Branco encarregou o Ministério do Trabalho de elaborar um plano de reforma da previdência social. Mais tarde, em seu depoimento à CPI da Câmara Federal, o ministro Arnaldo Sussekund justificou a intervenção nos institutos pela situação econômico-financeira da previdência, considerada “produto de privilégios criados por leis de exceção” que, sem prever recursos suficientes, haviam concedido a

³⁰ Entre as décadas de 50 e 60, houve um crescimento de 70,3% da população urbana, ao mesmo tempo em que a previdência social experimentou um crescimento de 42% no número de contribuintes, 189,8% de aposentados e 121,6% de pensionistas (Braga e Goes:1981:79).

algumas categorias profissionais benefícios maiores do que os vigentes para o restante da massa de beneficiários. Além de corrigir essas distorções, pretendia-se agora promover “a inclusão tanto dos trabalhadores rurais quanto dos empregados domésticos” e rever a estrutura administrativa da previdência, “com vistas, sobretudo, a eliminar os principais inconvenientes da multiplicidade de instituições geradoras não só de gastos perfeitamente reduzíveis, mas também de complicações plenamente dispensáveis”³¹.

Uma proposta ampla de reforma da previdência, semelhante ao projeto do Instituto de Seguro Social do Brasil elaborado à época do governo Vargas, foi apresentada pelo ministro Arnaldo Sussekind ao presidente da República em julho de 1965. Ela enfrentou fortes resistências dos sindicatos, em particular daqueles reunidos em torno do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos bancários, das companhias de seguro privado e do próprio Ministério da Fazenda. No primeiro caso, temia-se a perda do controle sobre os institutos previdenciários, bem como a redução de benefícios, o que de fato aconteceu. No último caso, temia-se a inadequação da política previdenciária à contenção do gasto público, considerada indispensável ao controle da inflação.

A medida mais importante que restou da reforma inicialmente proposta foi a unificação administrativa dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), medida há muitos anos acalentada pelos quadros técnicos da previdência e que recebeu a sanção da área econômica do governo. A partir do Decreto-Lei nº 72, de 1º de novembro de 1966, foi instituído um Sistema Geral de Previdência Social, composto por um único órgão executivo – o INPS – e por vários órgãos de planejamento, orientação e controle jurídico e administrativo. Foram reformulados, então, o Departamento Nacional de Previdência Social, o Conselho de Recursos da Previdência Social, as Juntas de Recursos da Previdência Social e o Serviço Atuarial, além de ter sido criado um Conselho Fiscal.

Essa estrutura, sujeita ao controle do Ministério do Trabalho, ainda previa alguma participação das entidades sindicais, mas já não deixava dúvida quanto à centralização do poder de decisão pelo governo federal. O Departamento Nacional de Previdência Social era formado por quatro representantes indicados pelo governo, dois das empresas e dois dos segurados, eleitos pelas confederações. O Conselho de Recursos era formado por nove

³¹ Os trechos entre aspas são do Relatório da CPI da Câmara Federal, (DCN, 23 de abril de 1965, pp. 1708-1709), citados por Aloizio Mercadante Oliva (1988:59).

representantes do governo, quatro das empresas e quatro dos segurados, eleitos da mesma forma. As Juntas de Recursos eram compostas por dois representantes do governo, escolhidos entre os servidores do INPS, um das empresas e um dos segurados, escolhidos pelas respectivas federações estaduais ou sindicatos. O Conselho Fiscal, por sua vez, obedecia ao mesmo critério de composição do Departamento Nacional de Previdência Social. Todos os representantes dos segurados e empresas, bem como os suplentes, tinham mandatos de dois anos.

Esvaziava-se, assim, mais uma instância de representação de interesses, a exemplo do que havia ocorrido com as Comissões de Salário Mínimo, com a Comissão do Imposto Sindical e com a própria Justiça do Trabalho. As implicações dessa mudança para as organizações sindicais eram óbvias:

“pela primeira vez desde 1923, o conceito de representação de classe na administração da previdência social foi efetivamente abolido, eliminando-se assim esta fonte crítica de poder dos trabalhadores organizados e criando uma fonte política central sob forte controle do Estado (...) Daí em diante, a previdência social seria uma seara de ‘tecnocratas apolíticos’ que respondiam ‘não’ às pressões dos grupos de interesse e ‘sim’ às prioridades de orientação e planejamento do regime militar” (Malloy, 1986:135).

A estrutura de financiamento da previdência social não passou por maiores alterações, mas a mera centralização dos recursos financeiros sob o controle do INPS transformou o orçamento da previdência no segundo orçamento do país. Em 1967, foi incorporado ao INPS o seguro relativo a acidentes de trabalho, até então em mãos de empresas privadas, e passaram a fazer parte do universo de beneficiários os trabalhadores rurais e os servidores da União.

Os serviços previdenciários foram alterados, com a transferência da assistência habitacional para o recém-criado Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o fim da assistência alimentar, com a extinção do SAPS. E no início da década de 70 foram efetivamente incorporados os trabalhadores rurais, com a criação do PRORURAL e do FUNRURAL, além de haver a extensão de benefícios a novos segmentos da população, como os empregados domésticos e a população carente. Prosseguiu também a centralização administrativa e financeira da previdência, com a criação em 1974 do Ministério da

Previdência e Assistência Social (MPAS) e com a criação em 1977 do Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS), composto por entidades especializadas por funções.

Essas mudanças prepararam o terreno para a continuidade da centralização financeira e administrativa e para a expansão da cobertura, com o crescimento do número de benefícios e serviços concedidos, que ocorreu só depois da expressiva retomada do nível de atividade econômica e do conseqüente aumento do nível de emprego e das receitas previdenciárias. Elas contribuíram, também, para que houvesse nova perda de importância do Ministério do Trabalho, que desde o início dos anos sessenta já não abarcava mais as áreas da indústria e do comércio e que então deixou também de responder pela previdência social, justamente no momento em que essa área passou a ter maior relevância em termos do volume de recursos mobilizados e do atendimento a uma maior parcela da população.

Enfim, parecia claro o movimento de centralização pelo Estado das tarefas até então compartilhadas com as representações de empregados e de empregadores, em fóruns tripartites, e o conseqüente esvaziamento de mais esse espaço de representação de interesses:

“Todos os poderes de determinação da cobertura às massas trabalhadoras estaria concentrado em suas mãos e dele seria feito amplo uso político. Já não mais de arregimentação de apoio ao governo e aliados, como no pacto populista, mas de neutralização de reivindicações básicas da classe trabalhadora. De instrumento da aliança populista que era, transforma-se no mais poderoso mecanismo de política social do novo regime. E não apenas porque fortalece financeiramente o Estado pela centralização do orçamento previdenciário, mas porque concentra enorme gama de poder para a definição do sentido e dos limites políticos quanto ao reconhecimento dos direitos sociais das classes trabalhadoras” (Guimarães, 1990:216).

Respostas Sindicais

Vimos até aqui que a ditadura não apenas desmantelou as organizações sindicais paralelas e interveio em muitos sindicatos como estimulou a formação de novos quadros sindicais e procurou limitar a atuação dos sindicatos às atividades de cunho assistencial, ao mesmo tempo em que cerceou ao extremo o direito de greve e a negociação coletiva, esvaziou os principais espaços de representação coletiva e reforçou os aspectos autoritários do sistema de relações de trabalho para que se promovesse no curto prazo o arrocho salarial

e o fim da estabilidade no emprego. Apesar desse cenário adverso, não demorou muito tempo para que começassem a surgir os primeiros sinais de resistência dos trabalhadores.

Mesmo que não tenham ocorrido grandes paralisações até o final dos anos setenta, desde 1964 houve algumas greves nas principais cidades do país, motivadas na maioria das vezes por atraso ou não pagamento de salário e de 13º salário, ou por reajustes salariais. Excetuando algumas ações isoladas em defesa da estabilidade no emprego e contra a unificação da previdência social, a questão salarial tornou-se ao longo do tempo o principal tema da pauta sindical. Paradoxalmente, a política salarial, que pretendia limitar a participação dos sindicatos na determinação dos salários, “atuou, na prática, como um fator de aglutinação de dirigentes sindicais, conduzindo a movimentos com forte conteúdo *político*” (Martins, 1979:156).

Já em 1965, alguns sindicatos passaram a reivindicar o estabelecimento de um piso salarial para suas categorias profissionais, procurando assim contornar os baixos índices de reajuste salarial e do salário mínimo, esvaziar a tática dos empresários de demitir às vésperas do reajuste salarial para recontratar logo depois, pagando o salário mínimo oficial, e garantir aos novos empregados os níveis salariais estabelecidos pelos aumentos anuais. Até o final dos anos sessenta o piso salarial era reivindicado por poucas categorias profissionais, mas por volta de 1973 essa reivindicação começou a se generalizar.

A tentativa de obter compensações às perdas salariais levou a pressões sobre os índices oficiais de reajuste. Alguns sindicatos continuaram a reagir no limite de suas possibilidades ao aumento do custo de vida e à deterioração dos salários. Apesar da reduzida margem de manobra diante dos tribunais do trabalho, algumas diretorias sindicais procuraram se valer dos dissídios coletivos para tentar obter melhores índices de reposição salarial³². Além disso, procuraram reforçar os laços com suas respectivas categorias profissionais, aproveitando a ocasião da data-base para se manifestarem contra os baixos salários, o alto custo de vida e os critérios de cálculo dos índices de reajuste e de participação no aumento da produtividade industrial.

³² Um exemplo típico é o caso dos metalúrgicos de São Paulo, cujos acordos serviam de paradigma para outras categorias profissionais. Em 1965, eles pleiteavam 80% de reajuste contra a oferta patronal de apenas 34,16%, com base na Lei 4.725. Depois de rechaçada a tentativa de conciliação do Tribunal Regional do Trabalho, que propôs 40% de reajuste, foi aprovado em plenário um reajuste de 45%, valor posteriormente ratificado por decisão do Tribunal Superior do Trabalho no julgamento de um recurso patronal (Dieese, 1975:15).

Houve, porém, uma parcela expressiva de dirigentes sindicais que preferiu se sujeitar às regras oficiais da política salarial. Em um estudo sobre lideranças sindicais de São Paulo, Kenneth Mericle constatou que 25% dos diretores sindicais não achavam necessária qualquer mudança nessas regras (1974:235-237). Eles viam com bons olhos o fato de os reajustes salariais permanecerem sob o controle do Ministério da Fazenda, pois temiam que a eventual mobilização dos trabalhadores em torno dessa questão pudesse ameaçar seu domínio sobre os sindicatos, preferindo limitar a atividade sindical à prestação de serviços jurídicos e assistenciais aos seus filiados, como era o desejo dos governos militares.

A despeito da atmosfera repressiva e do controle burocrático sobre os sindicatos, a partir de 1967 houve um breve período de mobilizações contra a política salarial. De certa maneira, essas mobilizações foram estimuladas pelos tímidos sinais de distensão política que marcaram o início do governo Costa e Silva. Refletindo essa nova situação, o ministro do Trabalho, Jarbas Passarinho, chegou a manifestar seu apoio a uma certa “renovação sindical” e defendeu mudanças na política salarial, admitindo que havia “achatamento salarial”. Ao mesmo tempo em que arrefeceu um pouco a perseguição aos sindicalistas ainda atuantes, ganharam força as ações contra a política salarial e as tentativas de grupos de oposição sindical de retomarem os sindicatos, respaldados agora pela manifestação de uma autoridade governamental.

A mais importante iniciativa nesse sentido foi o Movimento Intersindical Anti-Arocho (MIA), surgido em São Paulo em novembro de 1967. No mesmo período, surgiram movimentos semelhantes no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte. Essas intersindicais resultaram de vários encontros regionais realizados no curso da Campanha Nacional de Proteção Contra a Política de Arocho Salarial, definida pelo II Encontro Nacional de Dirigentes Sindicais. Em torno delas passaram a se reunir ativistas sindicais ligados ao PCB, militantes católicos, pequenos agrupamentos de esquerda e até mesmo sindicalistas conservadores, alinhados com o Ministério do Trabalho.

Para o MIA impôs-se a difícil tarefa de conciliar os apelos de certos setores pela radicalização da luta contra a ditadura com a preocupação em manter os espaços que ainda ocupavam nos sindicatos. Enquanto os ativistas ligados ao PCB propunham uma frente democrática, os setores mais à esquerda apostavam no ataque frontal à ditadura e os setores mais conservadores preferiam ações menos agressivas, como a realização de abaixo-

assinados em lugar de greves e manifestações públicas, tática que acabou prevalecendo. Diante do risco de novas intervenções, seus dirigentes preferiram restringir o movimento às cúpulas sindicais e limitar a participação de base, o que não impediu que escapassem de seu controle as poucas iniciativas que chegaram a articular.

Os conflitos existentes no interior do MIA e sua dificuldade em atrair as principais federações e confederações contribuíram para o seu rápido declínio e dissolução, em abril de 1968. O MIA deparou-se, também, com a repressão dos órgãos policiais, que mantiveram estreita vigilância de suas atividades, mesmo porque as intersindicais continuavam a ser consideradas ilegais. Além disso, enfrentou pressões do movimento estudantil, que vivia um momento de ascensão e “que insistia em participar das reuniões sindicais para convocar os trabalhadores para a luta aberta contra a ditadura” (Frederico, 1987:56).

As principais mobilizações desse período foram as greves de Contagem e Osasco, ocorridas em abril e julho de 1968, respectivamente, em áreas metropolitanas de grande concentração industrial e de moradia operária, com predominância de grandes empresas. A primeira envolveu 15 mil trabalhadores, ao passo que a segunda chegou a envolver 6 mil, números modestos quando comparados com as greves de massa do início da década, mas expressivos o bastante para que essas paralisações fossem vistas como uma ameaça ao regime militar. Ressalvadas suas particularidades, ambas privilegiaram a luta contra a política salarial, foram precedidas pela organização nos locais de trabalho e foram conduzidas por ativistas sindicais que não estavam sujeitos ao controle estatal, ainda que acabassem, de uma maneira ou de outra, convergindo para os sindicatos oficiais.

Mas se diante da greve dos metalúrgicos de Contagem o ministro do Trabalho manifestou, em princípio, a disposição de negociar “mesmo com aqueles que se utilizaram de processos equivocados para fazer o seu protesto”, ele também deixou clara sua intenção de “fazer cumprir a lei” e de “manter a ordem de qualquer forma” (apud Weffort, 1972a:42). Ou seja, Jarbas Passarinho deixou claro que o desrespeito à lei de greve e qualquer tentativa de romper com a política salarial oficial não seriam tolerados. Inviabilizada a tentativa de solução pacífica da greve por meio do sindicato da categoria profissional, o governo não exitou em reprimir duramente os grevistas.

Depois dessa paralisação, foi afastada qualquer tentativa de negociação durante a greve dos metalúrgicos de Osasco, ocorrida em um momento em que já haviam começado a

se dissipar as ilusões de distensão política e estavam em curso as articulações para o endurecimento do regime militar, sob o pretexto de combater os grupos de esquerda que haviam optado pela luta armada. Diante dos metalúrgicos de Osasco, o ministro do Trabalho agiu com rapidez, declarou a ilegalidade da greve, interveio no sindicato da categoria e prendeu suas principais lideranças, abortando assim uma das experiências mais bem-sucedidas de organização de comissões de fábrica no país.

A partir de dezembro de 1968, com a promulgação do Ato Institucional nº 5, tornou-se quase impossível qualquer forma de mobilização e foram temporariamente bloqueadas as possibilidades de atuação que haviam começado a se esboçar nas greves de Contagem e Osasco. Diante do aumento da repressão, do reforço dos mecanismos de controle sindical e de uma nova onda de intervenções ministeriais, que atingiu quase uma centena de sindicatos, a atividade sindical ficou restrita às áreas jurídica, assistencial e de lazer, e tornaram-se quase imperceptíveis para os trabalhadores as diferenças entre os pelegos e as lideranças mais atuantes que ainda tentavam atrair os trabalhadores com esses serviços, à espera de tempos melhores.

Ao mesmo tempo em que houve um refluxo da atividade sindical e os sindicatos foram deixando de ser canais efetivos de representação coletiva, começaram a se disseminar novos movimentos sociais e experiências de luta. Amparadas sobretudo pela Igreja Católica, as comunidades eclesiais, clubes de mães, associações de bairros e outras modalidades de associação popular passaram a abarcar várias questões de interesse dos trabalhadores, como a luta por creches, postos de saúde e regularização de loteamentos clandestinos, convertendo-se em espaço privilegiado de formação de novas lideranças populares.

Nos locais de trabalho, difundiu-se o recurso às pequenas paralisações, operações tartaruga, sabotagens, operações padrão e outras formas veladas de resistência, desenvolvidas à margem dos sindicatos oficiais que, muitas vezes, estavam mais preocupados em desestimular ou até mesmo combater qualquer manifestação que evidenciasse a existência de conflitos nos locais de trabalho, chegando em alguns casos a cooperar diretamente com os patrões e com os órgãos de polícia na repressão à atividade sindical.

Essas modalidades de atuação cresceram nos primeiros anos da década de 70, quando surgiram novos sinais de inquietação nos locais de trabalho, registrando-se até a

ocorrência de algumas greves por empresa³³. Em 1972, “empregados da construção naval, bancários, trabalhadores da General Motors, motoristas de ônibus de São Paulo e trabalhadores do metrô ganharam aumentos superiores aos determinados pela política salarial oficial, através de greves ‘espontâneas’ ilegais” (Erickson, 1979:223)³⁴. Em 1973, novas greves foram estimuladas pelos sinais de aquecimento do mercado de trabalho, sobretudo com a procura de mão-de-obra especializada, e o conseqüente aumento de horas extras. Como essa modalidade de jornada é voluntária e não constava dos contratos de trabalhos, os empregados da Volkswagen, Mercedes Benz, Chrysler e Elevadores Villares recusaram-se a fazer horas extras se não recebessem 10% de aumento salarial. No segundo semestre de 1974, os trabalhadores da Chrysler, Ford e Mercedes Benz retomaram as reivindicações do ano anterior, obtendo importantes vitórias.

Essas e outras paralisações ocorreram à margem dos sindicatos oficiais, mas se de início prevaleceram as interrupções repentinas de produção, carentes ainda de organização prévia, a partir de 1974 “os meios postos em prática para alcançar os objetivos propostos resultaram de um planejamento adequado às condições políticas vigentes, isto é, procuram escapar à burocracia imposta pela lei de greve, constituindo-se em um elemento de ação direta sobre o patronato. Assim, observa-se a recusa expressa da intervenção do sindicato, pois esta significaria a burocratização do movimento e a possibilidade de enquadrá-lo como *ilegal*” (Martins, 1979:133).

As várias iniciativas em curso nos locais de trabalho, quase sempre circunscritas a questões relativas às condições de trabalho, acabaram redundando no surgimento de comissões de fábrica, concentradas basicamente no setor metalúrgico de São Paulo e que tiveram papel decisivo no processo de revitalização sindical ao longo da década de 70. Essa inflexão na trajetória do movimento sindical refletiu e foi ao mesmo tempo estimulada pelas mudanças que começaram a ocorrer no cenário político a partir da expressiva vitória do

³³ Antes disso, houve uma greve no dia 26 de março de 1969 na Mercedes Benz de São Bernardo, em virtude da insatisfação com os reajustes salariais concedidos pela empresa e que beneficiaram, sobretudo, os operários especializados. Essa greve foi, no entanto, rapidamente reprimida pela empresa, que despediu vários empregados, e pelo DOPS, que se encarregou da prisão de suas lideranças (Martins, 1979:132).

³⁴ Nesse mesmo ano, a política reprimiu duramente outra tentativa de greve na Ford de São Bernardo do Campo, motivada pelos baixos salários e pelo excesso de horas extras. Mesmo assim, pela primeira vez desde 1964, a empresa acabaria concordando em assinar um acordo coletivo (Sandoval, 1994:125).

MDB nas eleições de 1974, quando então se ampliaram as possibilidades de contestação social.

Nos anos seguintes, as greves começaram a se generalizar para outras regiões do país e a despertar a preocupação das diretorias sindicais, em particular daquelas que tinham alguma representatividade. Em 1975, os trabalhadores da Walig, de Porto Alegre, paralisaram a produção por várias horas, exigindo o pagamento de salários atrasados e aumentos salariais. No estado de São Paulo, a General Motors voltou a ter sua atividade paralisada na capital e em São José dos Campos, onde os trabalhadores recorreram esporadicamente à “operação tartaruga” durante 20 dias, em protesto pelo reajuste negociado pelo presidente do sindicato local. No final de 1976, o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo aprovou a reivindicação de 60% de reajuste salarial, cerca de 20 pontos acima do índice oficial, mas acabou aceitando um reajuste de 43%, o que motivou greves de protesto em várias empresas. No Rio de Janeiro, trabalhadores da Fiat reduziram a produção em 60% em protesto contra os baixos salários (Sandoval, 1998:1251-26).

A retomada das lutas sindicais culminou nas greves históricas do ABC, ocorridas entre 1978 e 1980, que rapidamente se irradiaram para outras regiões e categorias profissionais. No mesmo compasso do aumento da instabilidade econômica e da intensificação do processo de abertura política, os conflitos que até aquele momento estavam confinados aos locais de trabalho começaram a transpor esses limites e a extravasar o contexto sindical, revelando a presença de setores sociais excluídos do cenário nacional e que agora começavam a lutar por novos meios de expressão política. No plano sindical, isso redundou na emergência do chamado “novo sindicalismo”, que começaria a pôr em xeque os limites da transição conservadora e do próprio sistema de relações de trabalho.

No curso dessas lutas, “oposições sindicais” e “sindicalistas autênticos” procuraram romper com o imobilismo típico dos pelegos e superar a situação de esvaziamento e perda de representatividade de suas entidades de classe. Se muitas lideranças que despontaram durante essas greves não chegaram a organizar diretamente os primeiros embates que ocorreram nos locais de trabalho, elas se tornaram fundamentais para dinamizar e unificar as lutas dos trabalhadores, canalizando suas reivindicações para os sindicatos oficiais e assumindo a dianteira das negociações com as empresas e as lideranças patronais.

Ao mesmo tempo em que tratariam de explorar as brechas legais que possibilitavam a defesa dos interesses dos trabalhadores, essas lideranças forçariam os limites do modelo de organização sindical. Pela primeira vez, uma corrente sindical falava em levar às últimas conseqüências a ruptura com a herança autoritária e corporativista do ordenamento institucional das relações de trabalho, transitando de uma posição de defesa genérica da liberdade sindical para uma proposta de reforma democrática do sistema de relações de trabalho, cujas implicações políticas e organizativas começariam a ser sentidas a partir dos anos oitenta.

5. Renovação Sindical e Mudanças nas Relações de Trabalho

O aprofundamento do processo de industrialização e urbanização, a partir dos anos cinquenta, alterou rapidamente a configuração econômica e social do país e levou ao aparecimento de um novo contingente de trabalhadores. No início dos anos setenta, o Brasil contava com uma estrutura produtiva complexa e diversificada, e, apesar das atividades industriais continuarem concentradas na região Sudeste, particularmente no estado de São Paulo, e da grande heterogeneidade existente entre regiões e áreas rurais e urbanas, já existia um mercado interno integrado e uma estrutura social de predominância urbana.

Mas o golpe de 1964 interrompeu a trajetória de ascensão sindical e abriu o caminho para uma modernização conservadora das bases do capitalismo em nossas fronteiras. A viabilização política desse projeto implicou a exclusão dos trabalhadores do cenário político nacional, recaindo sobre eles não só o ônus de um programa de estabilização monetária e de um conjunto de reformas econômicas e sociais, mas também a repressão policial, o desmantelamento de suas organizações e a exacerbação dos mecanismos de tutela autoritária sobre as relações de trabalho.

Como vimos, várias medidas fortaleceram o papel do Estado na determinação dos salários e no controle dos conflitos trabalhistas, favorecendo assim os interesses do empresariado e seu poder discricionário no interior das empresas. Além do arrocho salarial, outras políticas implementadas durante o ciclo de governos militares aprofundaram as desigualdades sociais e reproduziram a pobreza de massa. Mas esses problemas foram amenizados em virtude de uma intensa mobilidade social que possibilitou o acesso de uma parcela da população a patamares mais elevados de renda, consumo e bem-estar social.

Em meados da década de 70, começaram no entanto a pipocar novos conflitos trabalhistas, justamente no momento em que teve início o processo de abertura política e a desaceleração da atividade econômica, que desembocaram em uma crise de maior intensidade na década seguinte. O chamado “novo sindicalismo” emergiu e cresceu em meio a esse cenário tumultuado, no qual se conjugaram na maior parte do tempo aceleração inflacionária, indexação salarial, níveis mais toleráveis de desemprego e freqüentes sinais de instabilidade política.

Esse sindicalismo se diferenciava daquele praticado no pré-64 pela sua presença marcante nos setores considerados modernos da economia, no núcleo duro da indústria e

dos serviços, pela juventude dos trabalhadores ocupados nesses setores, pela enorme disposição de luta que manifestavam e por um desejo inaudito de romper com o que denominavam como a herança corporativista, o que levou muitos ativistas sindicais a forçarem insistentemente os limites da lei e redundou na formulação de uma proposta abrangente de reforma trabalhista.

Como observou Maria Hermínia Tavares de Almeida:

“A crítica ao sindicato oficial não se restringia à sua falta de liberdade e autonomia. Investia, ademais, contra os dispositivos que o impediam de bem representar as suas bases: a contribuição sindical compulsória que favorecia a burocratização, o conservadorismo dos dirigentes e seu desinteresse pela sindicalização maciça e a ausência de organização nos locais de trabalho que aumentava a brecha entre representantes e representados. No lugar de um sindicalismo burocrático e minoritário, os renovadores desejavam construir uma organização democrática e de massas” (1996:153-154).

Isso refletia a experiência de lideranças sindicais forjadas em longos anos de ditadura. Tratava-se, portanto, de um discurso contra os limites impostos à atividade sindical e que “dava forma, também, à autoconsciência da força coletiva de segmentos das classes trabalhadoras, que a industrialização multiplicara” (Almeida, 1996:164). Pelo menos no âmbito das relações de trabalho, havia uma certa rejeição ao Estado e uma grande confiança na autonomia dos trabalhadores, em sintonia com as formulações de setores que integravam a frente de oposição democrática ao regime militar.

A crítica ao modelo sindical vigente e a outras normas jurídicas de regulação do trabalho era alimentada por militantes sindicais católicos, pequenos agrupamentos de esquerda, sindicalistas independentes e dissidentes comunistas, alguns deles intelectuais com inserção no mundo acadêmico. Ela também se voltava contra os comunistas, condenados por sua demasiada acomodação aos sindicatos oficiais, e contra os “pelegos” abrigados no sistema confederativo, considerados atrasados e vistos como um grande obstáculo para a conquista da liberdade e autonomia sindical.

Os adeptos do “novo sindicalismo” procuravam se apresentar como uma alternativa a essas lideranças. Por isso, jamais pouparam críticas a elas, sobretudo à concepção de prática sindical dos comunistas que associavam a um passado de derrotas e consideravam imprópria aos desafios do presente. Os comunistas, por sua vez, subestimavam o poder de

mobilização e organização das novas lideranças sindicais – consideradas por eles basistas, voluntaristas e despolitizadas –, e jamais abdicaram da pretensão de exercer a vanguarda da classe trabalhadora.

As manifestações dessas lideranças renovadoras evidenciavam uma crescente disputa político-ideológica pela hegemonia do movimento sindical, na qual era gritante a existência de projetos distintos no interior dos próprios setores de esquerda, cujas lideranças procuraram se apropriar das avaliações sobre as experiências sindicais anteriores ao golpe de 1964. Essas avaliações, que se difundiram a partir da realização de alguns estudos acadêmicos, refletiram e ao mesmo tempo alimentaram tais disputas. O passado surgia, assim, como um referência crucial nos embates pela liderança dos trabalhadores.

É certo que essas lideranças se defrontaram com vários problemas que já haviam surgido no passado, em outro contexto e escala, e que permaneciam como um legado histórico. Dentre eles, destacavam-se a velha resistência patronal aos sindicatos e às conquistas trabalhistas, a disponibilidade de mão-de-obra abundante e barata, a enorme flexibilidade do mercado de trabalho e, finalmente, a relação dos ativistas sindicais com o ordenamento institucional das relações de trabalho, quase sempre marcada por uma alta dose de conflito e ambigüidade.

De certa maneira, os trabalhadores já tinham enfrentado o dilema de romper ou se adaptar ao modelo sindical oficial, reivindicado o fim dos mecanismos de controle estatal sobre a vida política e administrativa dos sindicatos, ensaiado experiências de organização nos locais de trabalho, proposto a adoção de novos instrumentos de negociação coletiva e realizado várias tentativas de organização horizontal, até mesmo a criação de centrais sindicais – todas elas abortadas pela repressão estatal.

Seja como for, entre o final dos anos setenta e o início dos anos noventa o movimento sindical viveu um momento de grande dinamismo que se traduziu em um longo e excepcional ciclo de greves, em um também longo ciclo de organização sindical e no restabelecimento e fortalecimento das negociações coletivas. Além disso, a rápida rearticulação dos trabalhadores culminou no surgimento de várias centrais sindicais que, de uma maneira ou de outra, transpuseram os limites estabelecidos pela legislação sindical.

Esses acontecimentos devolveram aos sindicatos o papel de instrumentos efetivos de representação coletiva, conferiram alcance nacional ao sindicalismo brasileiro e projetaram

suas principais lideranças no cenário nacional. Elas souberam explorar as prerrogativas de que dispunham, bem como a infra-estrutura e o volume considerável de recursos ao alcance dos sindicatos oficiais, que voltaram a ser utilizados na mobilização e organização dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que continuaram a forçar os limites impostos ao exercício da representação e negociação coletivas.

As greves, de grandes dimensões, disseminadas pelas mais diferentes regiões e categorias profissionais e centradas nas reivindicações salariais, tiveram papel chave na reorganização do movimento sindical e nas mudanças que começaram a ocorrer nas relações de trabalho. Funcionaram, ainda, como um meio de afirmação dos trabalhadores como interlocutores dos empresários, do governo e de outros segmentos sociais. Elas se revelaram fundamentais tanto para o restabelecimento e fortalecimento da representação e negociações coletivas como para a própria redemocratização do país.

A expansão das organizações sindicais, por sua vez, trilhou vários caminhos. Além da redemocratização dos sindicatos já existentes e da criação de novos sindicatos de acordo com lei, houve poucas mas significativas experiências de organização nos locais de trabalho, as associações de servidores públicos converteram-se em sindicatos de fato, e logo depois de direito, e pela primeira vez na história das lutas sindicais no Brasil foram bem-sucedidas as articulações para a fundação de centrais sindicais, que rapidamente se organizaram e se institucionalizaram.

Mesmo sem conseguir superar todos os entraves à organização sindical, impedir a deterioração dos salários ou influir decisivamente nos rumos das políticas econômica e social, os sindicatos conseguiram evitar maiores perdas salariais, com a generalização dos reajustes das categorias mais fortes e a ampliação das cláusulas sociais nas negociações coletivas. Além disso, as centrais sindicais, apesar de seus problemas políticos e organizativos, ganharam expressão no âmbito político-institucional e conseguiram vocalizar no plano nacional várias demandas dos trabalhadores. Muitas delas acabaram se traduzindo em novos direitos sociais.

Mas se o contexto de redemocratização do final dos anos oitenta foi favorável à ampliação de direitos sociais, antes que a maioria deles começasse a ser regulamentada teve início uma nova ofensiva conservadora. Se o cenário de crise econômica e de transição política, característico dos anos oitenta, foi propício à atividade sindical, o desfecho

conservador do processo de redemocratização e a orientação conservadora imprimida às políticas públicas logo se fizeram sentir também no âmbito das relações de trabalho, quer pelos seus efeitos deletérios sobre o mercado de trabalho, quer pelas propostas que começaram a se esboçar de desregulamentação de direitos sociais e de maior flexibilidade das relações de trabalho, cujas implicações serão analisadas depois.

A partir de meados dos anos noventa, começaram a se tornar mais claros os sinais de perda de dinamismo sindical, em virtude dos impactos das políticas econômica e trabalhista sobre o mercado de trabalho, do desmonte sistemático do Estado e dos processos de reestruturação produtiva – que elevaram drasticamente o desemprego, a informalidade e a flexibilidade das relações de trabalho. Sob essas políticas, registrou-se o declínio do ciclo de greves inaugurado no final dos anos setenta, a crescente pulverização sindical com o aparecimento de sindicatos cada vez menores e menos representativos, a descentralização progressiva das negociações coletivas e a redução dos espaços de interlocução política das centrais sindicais.

Se no passado apelou-se à repressão pura e simples para pôr fim ao dinamismo sindical, a partir dos anos noventa o desfecho conservador da transição democrática e as políticas neoliberais se encarregaram de minar a representatividade, o poder de barganha e a presença político-institucional dos sindicatos. Os efeitos dessas políticas, sobretudo a destruição de postos de trabalho e a precarização do emprego, atingiram de maneira desigual as categorias profissionais e afetaram sobretudo os metalúrgicos, bancários e trabalhadores do setor público, os setores mais dinâmicos e que lideravam as lutas sindicais.

Em meio à ausência de política salarial, a piora das novas ocupações criadas e a deterioração dos salários geraram um quadro muito desfavorável ao sindicalismo, que se refletiu no declínio do número e amplitude de greves e das taxas de sindicalização, bem como na redução do poder de negociação com os empresários e com o governo, no aumento da pulverização sindical, na perda de importância das convenções coletivas e pautas generalistas, e na difusão de acordos coletivos por empresas com conteúdos mais específicos. Ao final dos anos noventa, também as centrais sindicais, excetuando talvez aquelas alinhadas com o governo, viram seu prestígio abalado e foram seriamente confrontadas com seus problemas políticos e organizativos.

Um Longo Ciclo de Greves

A onda de greves e mobilizações, inaugurada no final dos anos setenta e que se prolongou até o início dos anos noventa, é um dos acontecimentos mais relevantes na história recente do Brasil. Por quinze anos as paralisações do trabalho representaram muito mais do que um meio para obter conquistas econômicas, revitalizar os sindicatos oficiais e restabelecer as negociações coletivas. Elas projetaram novas lideranças no cenário político nacional e passaram a ser vistas como a expressão mais evidente da disposição de luta dos trabalhadores, tiveram papel estratégico na própria reorganização sindical e na dinamização das relações de trabalho, e também foram muito importantes para o processo de redemocratização do país.

Como observou Eduardo Noronha,

“a greve foi o principal instrumento de redefinição das relações de trabalho no Brasil e de reconquista de um espaço político para os sindicatos. Se a transição política brasileira foi marcada pelas sucessivas eleições que redefiniram a posição dos atores políticos, (...) esta foi uma transição sob greves. Elas foram o indicador do grau de expansão dos sindicatos e de sua capacidade de mobilização. Aos poucos, tornaram-se o instrumento de transformação das relações de trabalho. E, por fim, elevaram os sindicatos ao status de interlocutores válidos dos governos.

De fato, a greve foi um instrumento de conquista de reivindicações específicas (principalmente salariais), mas jamais deixou de ter ao mesmo tempo duas dimensões políticas: a inserção dos trabalhadores como atores da transição política brasileira e a pressão pela evolução das relações de trabalho, sobretudo no sentido de levar os empresários à negociação e a repensar a prática das relações de trabalho nas empresas.” (Noronha, 1994:324-325).

Os conflitos trabalhistas começaram a vir à tona durante a transição conservadora iniciada pelo governo Ernesto Geisel. Seu projeto de “distensão lenta, gradual e segura”, assimilado com certo atraso pelos empresários, não previa, de início, o restabelecimento da liberdade sindical. Mas os conflitos que até então estavam confinados aos locais de trabalho, em uma resistência mais ou menos silenciosa, rapidamente assumiram uma dimensão coletiva, puseram em xeque os controles sindicais e se traduziram em grandes manifestações públicas. Essas manifestações converteram-se no fator de mobilização social que faltava às forças oposicionistas, cujo poder de arregimentação ainda estava restrito a alguns segmentos das classes médias urbanas, como o movimento estudantil e os intelectuais.

As primeiras greves de importância ocorreram nas regiões e nos setores econômicos que melhor traduziam a rápida expansão urbano-industrial do país, que vinha se intensificando desde os anos cinquenta. A liderança dos metalúrgicos da região do ABC paulista não foi, portanto, ocasional. Depois de integrarem o esforço desenvolvimentista e até mesmo manifestarem certa simpatia por algumas realizações dos governos militares, eles vieram a público reivindicar a “partilha do bolo”, precisamente no momento em que as expectativas materiais dos assalariados começaram a ser frustradas pelos primeiros indícios de crise econômica e de esgotamento político do ciclo de governos militares.

As reivindicações dos metalúrgicos tinham em princípio um conteúdo estritamente econômico, mas as resistências patronais em atendê-las, as restrições impostas pela política salarial e a repressão à atividade sindical contribuíram para que suas manifestações ganhassem desde o primeiro instante uma forte conotação política, apesar do aparente grau de espontaneidade das primeiras greves operárias¹. Na esteira da onda de greves que se propagou a partir do ABC paulista, o movimento sindical tornou-se, ainda, porta-voz de reivindicações que extrapolavam o âmbito das relações de trabalho e que se confundiam com a luta pelo restabelecimento de direitos civis e políticos e pela justiça social.

Sem desprezar os canais institucionais existentes, as novas lideranças sindicais restabeleceram na prática o direito de greve e o papel dos sindicatos oficiais como espaço de representação coletiva, e logo reivindicaram o reconhecimento legal desse direito e a liberdade e autonomia sindical. Daí em diante, as greves passaram a ser a principal forma de atuação dos trabalhadores para a defesa de seus interesses mais imediatos, para a reconstrução de suas entidades de classe e para a sua afirmação como interlocutores do governo, do empresariado e de outros segmentos sociais.

Os acontecimentos do final dos anos setenta marcaram, assim, o início de um longo e excepcional ciclo de greves, durante o qual as paralisações se disseminaram pelas mais diferentes categorias profissionais e regiões do país. O comportamento dos indicadores de emprego, renda e inflação e a realização de eleições influenciaram a evolução anual das greves, mas não explicariam as principais oscilações do movimento grevista, cuja dinâmica

¹ O caráter mais ou menos espontâneo das primeiras greves e mobilizações do ABC foi objeto de intensa polêmica, presente nos trabalhos de Hércules Correia dos Reis (1980), Marco Aurélio Garcia (1982), Lais Abramo (1987) e Ricardo Antunes (1988), entre outros.

refletiu a combinação de uma crise econômica prolongada e aguda com um longo e instável processo de transição política.

O volume de greves registrado no final dos anos oitenta foi um dos mais altos na história dos países ocidentais, quando há pouco mais de uma década quase não havia sinais de paralisações². Observou-se uma elevação do número de greves, grevistas e jornadas perdidas, e as paralisações se generalizaram por várias categorias profissionais dos setores privado e público, incluindo setores que até então não tinham realizado qualquer paralisação. Entre 1978 e 1989, o volume anual de greves saltou de 118 em 1978 para quase 4 mil; o número de grevistas passou de 142 mil para mais de 18,3 milhões; e o número de jornadas de trabalho perdidas de 1,8 milhão para mais de 246,4 milhões³.

Ao lado da participação expressiva dos trabalhadores da indústria e da expansão dos conflitos trabalhistas pelas áreas rurais, tornaram-se crescentes as greves nos serviços e no setor público, até em categorias que ainda estavam impedidas por lei de criar sindicatos, como os empregados da administração pública direta e indireta. Além disso, o movimento grevista obteve pela primeira vez alcance nacional, pois apesar de ainda haver uma certa concentração das greves na região Sudeste, tornou-se visível uma tendência à descentralização pelas demais regiões do país. Entre 1978 e 1987, observou-se a seguinte distribuição das greves por região: 65,4% no Sudeste (45,2% no estado de São Paulo e 20,3% nos outros estados); 20,3% no Sul; 12,1% no Nordeste; 10,9% no Centro-Oeste; 6,2% no Centro-Oeste; 2,1% no Norte; e 1,7% greves nacionais.

Durante esse período, a principal demanda do movimento grevista dizia respeito a reivindicações salariais (67,4%). Figuravam ainda na pauta sindical reivindicações sobre cumprimento de cláusulas de acordos coletivos (21,6%), enquadramento funcional (16,7%), condições de trabalho (15,9%), gratificações (12,6%), organização nos locais de trabalho (7,3%), e políticas de bem-estar das empresas (6,9%). As demandas com menor incidência nas pautas diziam respeito a resolução de greves (1,1); manifestações de solidariedade (1,0);

² A rigor, “o Brasil dos anos 80 foi um país com um *número* relativamente baixo de greves (quando ponderado pela sua força de trabalho), mas com *médias de grevistas* relativamente altas nos setores de serviços (e de média/baixa no setor industrial) e *alta duração das greves* (ainda mais acentuada no setor público), o que o transformou em um dos países com uma das maiores médias anuais (também ponderada pela força de trabalho) de jornadas não trabalhadas em função de greves” (Noronha *et alii*, 1998:13-14).

³ Os dados citados nesta passagem e nos demais parágrafos cujas referências não estejam indicadas no próprio texto encontram-se em Eduardo Garuti Noronha (1994).

e reivindicações políticas (0,5). Esses três últimos itens passaram a ter alguma relevância apenas em meados dos anos oitenta e até o início dos anos noventa manteve-se essa escala de prioridades na pauta sindical.

Ao analisar a evolução desse ciclo de greves, Eduardo Garuti Noronha identificou três fases do movimento grevista, que coincidiram com as principais mudanças políticas ocorridas no país: uma primeira fase ascendente, de 1978 a 1984, na qual as greves rapidamente se irradiaram de São Paulo para outras regiões; uma segunda fase, que se estendeu por todo o governo Sarney (1985-1989), quando então houve uma “explosão de greves”; e uma terceira fase, já sob o governo Collor (1990-1992), em que começou a haver um declínio das greves. A partir de 1992, teve início um novo período caracterizado por uma relativa estabilidade no volume de greves, apesar de ter havido importantes variações anuais durante essa década.

A primeira fase foi marcada pela recuperação da capacidade dos sindicatos de interferir nos reajustes salariais e pelo recurso à greve como instrumento de pressão diante do patronato e de mobilização social pela redemocratização do país. Ela seria composta por três sub-períodos. Entre 1978 e 1979, as paralisações estiveram concentradas no setor privado, a partir das grandes greves dos metalúrgicos do ABC, que logo se espalharam para outros municípios, estados e categorias profissionais, como os médicos, professores, motoristas e cobradores, e trabalhadores da construção civil. Entre 1980 e 1982, houve uma retração das greves, que se tornaram curtas e localizadas, em virtude da recessão econômica e do conseqüente aumento do desemprego, da instabilidade do processo de transição política e do recrudescimento das pressões governamentais e empresariais sobre o movimento sindical. E, finalmente, entre 1983 e 1984 as greves estiveram menos sujeitas à repressão, em virtude da posse dos governadores eleitos em 1982, havendo uma retomada das paralisações no setor privado e sua expansão para o setor público, com um significativo aumento do número de greves e sobretudo de grevistas nas empresas estatais e na

administração pública direta⁴.

A partir de 1985, o custo político das greves, que haviam se tornado rotineiras desde os últimos anos do governo Figueiredo, reduziu-se um pouco com o advento do governo Sarney, que em princípio adotou uma postura mais flexível no enfrentamento das greves, embora continuasse a vigorar a Lei nº 4.330/1964. Com isso, diminuiu um pouco a tensão entre governo e movimento sindical e a maioria dos conflitos trabalhistas passou a ser equacionada pelos sindicatos e pelos departamentos de recursos humanos das empresas ou por suas entidades de classe. Naquele ano, muitas categorias realizaram pela primeira vez uma paralisação e teve início o auge desse longo ciclo de greves, com o registro de 927 greves, 6 milhões de grevistas e 76,5 milhões de jornadas perdidas.

Nessa segunda fase, que se estendeu de 1985 até 1989, as greves tiveram maior importância nos serviços e no setor público⁵. E foi sob o governo Sarney que as lideranças sindicais emergentes conseguiram fazer das paralisações um instrumento fundamental para sua consolidação como representantes dos interesses dos trabalhadores, o que culminou no restabelecimento do direito de greve na Constituição de 1988. Por meio da greve, foi restabelecido também o caminho da negociação coletiva e se reduziu o poder discricionário dos patrões nos locais de trabalho. Isso não significou, porém, o fim das tensões e conflitos,

⁴ Em 1978 as greves concentraram-se em São Paulo (85,6%), quase que exclusivamente no setor privado (91,5%) e majoritariamente entre os trabalhadores metalúrgicos (53,6%). Em 1979, os metalúrgicos continuaram a liderar o movimento grevista (18,3% das greves e 31,1% das jornadas perdidas), mas outras categorias entraram em cena, como construção civil (81,1% e 10,5%), motoristas e cobradores (8,9% e 3,0%), médicos (67,7% e 2,7%) e professores (9,3% e 35,4%) (Noronha, 1991:104-105).

De 1979 a 1980, o número de greves caiu de 246 para 144 e manteve-se baixo, mas relativamente estável em 1981 (155) e 1982 (144). No mesmo período, o número de grevistas, que chegou a algo em torno de 1,5 milhão em 1979, caiu para 811 mil em 1980, 620 mil em 1981, e 478 mil em 1982. Também declinou o número de jornadas perdidas, que chegou a 20,7 milhões em 1979, e que caiu para 13,9 milhões, 6,9 milhões e 5,1 milhões, respectivamente (Noronha, 1994:331-334).

Entre 1983 e 1984, voltou a crescer o volume de greves (393 e 618, respectivamente), de grevistas (874 mil e 1,3 milhão) e de jornadas perdidas (13,2 milhões e 14 milhões). E ainda que continuasse a haver um número maior de greves no setor privado (274 e 622 contra 114 e 142, respectivamente), a partir daí o setor público tornou-se responsável pelo maior número de grevistas (504 mil e 871 mil contra 369 mil e 426 mil, respectivamente). Quanto ao volume de jornadas perdidas no setor público, desde 1981 ele já era maior (3,7 milhões) do que no setor privado (2,4 milhões) (Noronha, 1994:331-334).

⁵ Entre 1985 e 1989, houve 6.650 greves no setor privado e 3.944 no setor público, que, apesar do menor número de paralisações, foi responsável pelo maior volume de grevistas (29 milhões contra 12,5 milhões do setor privado), e de jornadas perdidas (467,5 milhões contra 106,5 milhões) (Noronha, 1994:331-334).

da repressão à atividade sindical e de eventuais oscilações no comportamento do movimento grevista⁶.

Em 1986, o Plano Cruzado teve um impacto diferenciado nas várias categorias profissionais⁷. Nos setores oligopolizados e sujeitos a um controle mais rígido de preços, o ímpeto grevista arrefeceu temporariamente e o movimento sindical passou a enfrentar maiores dificuldades nas negociações coletivas. Já nos setores que estavam sujeitos ao congelamento, mas que conviviam com uma forte pressão de demanda e uma relativa escassez de mão-de-obra, houve algumas paralisações, curtas e localizadas, visando a obtenção de reajustes salariais. Mas, apesar do declínio do volume de jornadas perdidas (53 milhões), continuaram a crescer o número de greves (1.165) e de grevistas (2.188).

A partir de 1987, com o fracasso das tentativas de estabilização econômica e de pacto social, cresceram as paralisações tanto no setor privado como no setor público – neste último, a radicalização dos conflitos trabalhistas refletiu a contenção salarial associada ao agravamento da crise fiscal e financeira do Estado. Houve um novo aumento do número de greves (2.188), grevistas (8,5 milhões) e jornadas perdidas (132,3 milhões). No ano seguinte continuaram elevados os números de greves (2.137) e grevistas (8,2 milhões), apesar do relativo declínio no volume de jornadas perdidas (88,5 milhões). E no primeiro semestre de 1989 as paralisações atingiram níveis inéditos, devido à ausência de regras salariais, ao descontrole da inflação, à instabilidade política do governo Sarney e à proximidade das eleições. Nesse ano houve quase 4 mil greves, que envolveram 18,3 milhões de grevistas e que representaram a perda de 246,4 milhões de jornadas diárias.

No início do governo Collor, ainda chegaram a ocorrer greves de massa e de longa duração e, pelo menos entre 1990 e 1991, continuou elevado o índice de jornadas perdidas

⁶ Levantamento feito em 22 sindicatos e com dois grupos de oposição organizados no Estado de São Paulo revelou a ocorrência de 365 demissões de ativistas sindicais entre março de 1985 e janeiro de 1987. Entre os demitidos estavam 112 membros de diretorias sindicais com direito à estabilidade, 8 delegados sindicais, 133 membros de Cipas e 112 integrantes de comissões de fábricas (Desep, 1987).

⁷ Por exemplo, os metalúrgicos do ABC depararam-se com um clima de desmobilização nos locais de trabalho e de intransigência patronal nas mesas de negociação, ao passo que os metalúrgicos de São Paulo foram responsáveis pela maioria das 200 greves que foram deflagradas em junho de 1986, comandadas por Luis Antônio Medeiros que começava a despontar como líder do chamado “sindicalismo de resultados”. Essas greves rapidamente resultaram em acordos coletivos (Noronha, 1994:336).

por conta do tempo de duração das greves, mas já havia sinais de declínio do ciclo grevista⁸. A partir de 1992, tornou-se, porém, bastante visível a diminuição dos conflitos trabalhistas. Mesmo que os dados disponíveis possam estar subestimados, registrou-se nesse ano apenas 568 greves, que envolveram 2,9 milhões de grevistas e que representaram a perda de 22,5 milhões de jornadas diárias⁹. Tal redução coincidiu com o aprofundamento da recessão e o início das denúncias de corrupção no governo Collor, em maio de 1992, e se estendeu até a posse de Itamar Franco na presidência da República, em dezembro de 1992.

A recessão e o conseqüente aumento do desemprego provocados pelo Plano Collor, sem que se conseguisse obter o controle da inflação, inibiram as paralisações gerais e fomentaram greves localizadas por categoria ou empresa que visavam, na maioria das vezes, garantir o cumprimento de acordos coletivos ou a preservação do emprego. As paralisações também perderam eficácia como instrumento de organização sindical, com a progressiva consolidação do poder das novas lideranças nos sindicatos oficiais, e como instrumento de mobilização política, em virtude do fim da “transição conservadora” e da rápida institucionalização das novas práticas sindicais. Além disso, o movimento grevista sofreu um desgaste com a frequência de paralisações, que passaram a ser sistematicamente combatidas pela mídia, perderam apoio popular e começaram a ser confrontadas pelos próprios trabalhadores com seus resultados materiais.

Um dos poucos estudos disponíveis sobre os anos noventa traz apenas estimativas de evolução das greves¹⁰. Sabe-se, no entanto, que houve uma clara ruptura com o ciclo anterior, sobretudo a partir do governo FHC. Se entre 1985 e 1990 foi registrada uma média anual de 2.203 greves, essa média declinou para 978 entre 1991 e 1992; 912 entre 1992 e 1996; e 561 entre 1996 e 1999. Nesses mesmos intervalos de tempo, a média anual de jornadas perdidas, que havia chegado a 130,7 milhões entre 1985 e 1990, declinou para

⁸ O número de greves caiu para 2.357, em 1990, e para 1.399, em 1991. Em 1990, houve um aumento do número de grevistas (20,6 milhões), mas que logo caiu para 16,7 milhões em 1991, abaixo do patamar registrado em 1989. Já o número de jornadas perdidas foi de 187,27 milhões, em 1990, e de 226,28 milhões em 1991, número que também ficou abaixo do patamar observado em 1989 (Noronha, 1994:331-333).

⁹ Os dados de 1992 foram coletados pelo Desep, com base em informações divulgadas na imprensa. Curiosamente, quando se tornou evidente o declínio do ciclo de greves também foram interrompidos os principais levantamentos sobre o assunto, que eram realizados pelo Dieese e pelo Nepp/Unicamp.

¹⁰ Refiro-me ao estudo realizado por Eduardo Noronha, Vera Gebrin e Jorge Elias Jr. (1998), no qual se procurou identificar as tendências do movimento grevista nos anos noventa, utilizando-se os dados disponíveis até 1992 e estimativas para o período 1993 a 1998, com base em dados parciais do Dieese relativos ao primeiro semestre de cada ano.

124,4 milhões, 21,4 milhões e 11,3 milhões, respectivamente (Noronha *et alii*, 1998: 30). Além disso, as greves curtas tornaram-se recorrentes: em 1993 elas já correspondiam a cerca de 29% das paralisações, elevaram-se para 42% em 1995 e 56% em 1997 e declinaram para 51% em 1998, mas continuaram a representar mais da metade das greves (Noronha *et alii*, 1998: 32).

Desde a posse de Itamar Franco até o segundo ano do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso houve uma ligeira recuperação da atividade sindical. Mas, embora o movimento grevista tenha se mantido relativamente estável até 1996, o desfecho da greve dos petroleiros ocorrida em 1995 conformou, em larga medida, a trajetória posterior dos conflitos trabalhistas, particularmente no setor público. Essa greve representou o grande teste de força entre os sindicatos e o governo FHC, pois estavam em jogo naquele momento as chances de resistência à política econômica e ao programa de privatizações por meio de mobilizações sindicais. Não foi por acaso que o governo agiu com extrema dureza no enfrentamento da greve, o que gerou ações de protestos dos trabalhadores na OIT.

A partir de 1997, observou-se um novo declínio no volume de greves, com a ocorrência de paralisações mais curtas, que corresponderiam a pouco mais de 2 milhões de jornadas perdidas. Essa mudança, considerada expressiva para o padrão de conflitos trabalhistas do ciclo anterior, “não parece estar vinculada a um aumento da eficácia dos instrumentos de solução de conflitos. Ao contrário, as greves curtas têm sido proporcionalmente mais utilizadas nas reivindicações relativas a emprego, as quais tendem a ser pouco atendidas, especialmente em momentos de ampliação do desemprego (...) São antes sinal de prudência dos sindicalistas numa época de sinalizações pouco favoráveis ao movimento sindical” (Noronha *et alii*, 1998:14-15).

Também houve mudanças na pauta de reivindicações. Entre 1993 e 1995, as demandas relativas à remuneração do trabalho (61,5% e 49,3%, respectivamente) ainda figuravam em primeiro lugar na pauta sindical, seguidas pelas demandas contra o desrespeito à lei ou a acordos coletivos (23,7% e 36,8%), condições de trabalho (11,8% e 9,6%), garantia de emprego (11,6% e 10,2%), jornada de trabalho (3,4% e 4,5%), organização nos locais de trabalho (5,4% e 7,4%), e reivindicações políticas (6,3,% e 4,4%). Contudo, em 1995 já havia adquirido alguma importância o tema da participação nos lucros e resultados (9,2%). E nos dois anos seguintes houve uma clara inversão de conteúdo, pois as demandas

contra o desrespeito à lei ou acordos coletivos (42,2%, em 1996, e 43,0%, em 1997) passaram a ocupar o lugar das demandas salariais (40,1% e 32,4%), seguidas pela participação nos lucros (17,7% e 15,1%), garantia de emprego (9,8% e 14,4%), condições de trabalho (9,8% e 11,6%), jornada de trabalho (11,5% e 7,6%), organização no local de trabalho (2,8% e 4,5%) e reivindicações políticas (0,7% e 3,2%) (Noronha *et alli*, 1998: 34).

Enfim, até o final da década de 80 as greves tiveram papel chave na revitalização do movimento sindical e na ampliação de suas conquistas, bem como no restabelecimento e fortalecimento das negociações coletivas. Também foram o principal meio pelo qual as novas lideranças sindicais se firmaram no cenário político e ampliaram sua capacidade de interlocução com empresários, governos e outros segmentos sociais. De um lado, a aceleração inflacionária que corroía o poder de compra dos salários criou um ambiente propício à unificação das campanhas salariais e levou os sindicatos a pressionarem não só os empresários, mas também o governo, responsável pela definição da política salarial. De outro lado, a luta pela redemocratização e o próprio esforço de reorganização sindical fizeram da greve instrumento de mobilização de massa.

Na década de 90, porém, o cenário político tornou-se muito desfavorável à atividade sindical, a estabilidade monetária tornou menos precoce o envelhecimento dos acordos coletivos, a desindexação salarial foi acompanhada pela difusão de formas de remuneração variável, o aumento do desemprego e a precarização das relações de trabalho atingiram de forma desigual as diferentes categorias profissionais, afetando sobretudo os setores mais dinâmicos do sindicalismo brasileiro. Por tudo isso, o movimento grevista tendeu a se fragmentar e a se voltar para a defesa do emprego e de conquistas anteriores, em meio a crescentes pressões pela desregulamentação de direitos sociais e pelo aumento da flexibilidade das relações de trabalho.

Expansão e Pulverização Sindical

Em consonância com o que, até então, tinha sido uma regra dominante no sindicalismo brasileiro, novamente as greves e mobilizações de massa precederam e impulsionaram o esforço de reorganização do movimento sindical, cujo ascenso fora interrompido pelo golpe de 1964. Mas, ao contrário do que houve no passado, quando o

refluxo das mobilizações foi quase sempre seguido pelo desmantelamento dos principais sindicatos, pela primeira vez os trabalhadores não só sustentaram um longo ciclo de greves como vivenciaram uma experiência inusitada no plano organizativo, no qual também se observou um longo ciclo de expansão sindical.

Nunca é demais lembrar que a política trabalhista dos governos militares não havia se limitado às cassações, prisões e intervenções sindicais. Essas práticas foram seguidas pela arregimentação de sindicalistas e por um conjunto de iniciativas que esvaziaram os espaços de representação coletiva e que procuraram transformar os sindicatos em meras agências prestadoras de serviços assistenciais. Se isso redundou no surgimento de uma burocracia sindical obediente ao governo, também possibilitou a preservação e até mesmo o crescimento do número de sindicatos. A partir da transição conservadora iniciada pelo governo Geisel, foi para eles que começaram a ser canalizadas as demandas dos trabalhadores.

Em pouco tempo, convergiram para os sindicatos oficiais os ativistas que tinham conseguido sobreviver à ditadura e as novas lideranças que começaram a despontar nos locais de trabalho e que, na sua maioria, passaram a integrar as chapas de oposição sindical. Algumas diretorias remanescentes também procuraram se adaptar aos novos tempos e trataram de absorver as pressões que vinham de suas bases, chegando até a incorporar novos ativistas aos seus quadros burocráticos. Na maioria dos casos, porém, essa convergência foi impulsionada pelas oposições sindicais, que rapidamente conquistaram vários sindicatos e inauguraram um período de redemocratização da atividade sindical.

As razões dessa opção eram claras. Além de ser o único espaço institucional de representação coletiva sob um regime de exceção, os sindicatos oficiais contavam com um aparato nada desprezível para a arregimentação e mobilização dos trabalhadores. A maior parte dos novos ativistas via no controle da máquina sindical a possibilidade de acesso a recursos financeiros e materiais e aos próprios trabalhadores, que ao menos costumavam recorrer aos serviços assistenciais oferecidos por seus sindicatos. Na condição de diretores sindicais, eles podiam ainda desfrutar de alguma proteção legal diante do despotismo que imperava nos locais de trabalho. A redemocratização dos sindicatos delimitou, portanto, as estratégias das mais diferentes lideranças sindicais, tanto daquelas que viam no sistema

confederativo o único caminho para reorganizar os trabalhadores como daquelas que falavam em romper com a herança corporativista.

Apesar de continuarem em vigor os velhos mecanismos de controle sindical e antes que houvesse mudanças institucionais relevantes já era inquestionável o reencontro dos sindicatos com suas bases, que se refletiu no resgate de suas funções de representação coletiva e no aumento das taxas de sindicalização. Em 1988, era de 28,77% a taxa de sindicalização dos assalariados com registro em carteira, com 18 anos ou mais. Categorias importantes, como os bancários de São Paulo, os metalúrgicos do ABC, os professores da rede estadual paulista e os petroleiros em âmbito nacional, chegaram a ter taxas de sindicalização superiores a 70% (Cardoso, 2000: 7,14).

O processo de reorganização do sindicalismo brasileiro não se limitou, porém, à revitalização dos sindicatos oficiais. Ele envolveu a disseminação de experiências de organização nos locais de trabalho, em poucos mas importantes segmentos da indústria e dos serviços¹¹. Outra dimensão relevante foi a transformação de inúmeras associações de servidores públicos em sindicatos de fato, cuja existência legal seria reconhecida mais tarde. Mas o fato mais importante nos anos oitenta foi o maior crescimento em termos absolutos do número de sindicatos oficiais, tendência que teria persistido na década seguinte, mesmo depois do declínio do ciclo de greves. E o ponto alto dessa trajetória de expansão sindical foi a criação e organização das centrais sindicais que, pela sua relevância, irá merecer atenção especial mais à frente.

Infelizmente, não há dados sistemáticos sobre a evolução anual do número de sindicatos de trabalhadores, mas a pesquisa sindical realizada pelo IBGE em 1989 revelou que entre 1978 e 1988 esse número saltou de 4.009 para 5.716, havendo um crescimento de 42,6% em um intervalo de pouco mais de dez anos. Esse número continuou a crescer de forma expressiva depois de promulgada a Constituição de 1988, que, além de estender o direito de sindicalização aos servidores públicos, estimulou o surgimento de novos

¹¹ Há registros parciais sobre a existência, entre 1978 e 1988, de 263 comissões de empresas, mas muitas delas desapareceram nos anos seguintes. Segundo Iram Jácome Rodrigues, “Elas se encontravam entre os madeireiros, metalúrgicos, urbanitários, eletricitários, químicos, vidreiros, ceramistas, aeroviários, frigoríficos, gráficos, jornalistas, motoristas e trabalhadores dos setores de alimentação, bebidas, borracha e plásticos”. A maioria delas (219) estava, porém, no setor metalúrgico e concentrava-se no estado de São Paulo, mas também eram encontradas nas áreas industriais de Manaus, Salvador, Recife, Canoas, Porto Alegre e Rio de Janeiro (1991:155).

sindicatos no setor privado, de maneira que em 1992, último ano para o qual se dispõe de dados censitários, já havia no país 7.612 sindicatos de trabalhadores. Veremos, depois, que a expansão não se limitou aos sindicatos de trabalhadores.

Esse crescimento foi mais intenso no setor urbano do que no setor rural. No primeiro, o número de sindicatos de trabalhadores passou de 2.916 em 1987 para 4.636 em 1991. No segundo, passou-se de 2.732 sindicatos rurais em 1987 para 2.976 em 1992. No setor urbano houve um crescimento da ordem de 59%, ao passo que no setor rural ele chegou a menos de 9%. No setor urbano, a ampliação e a diferenciação do mercado de trabalho refletiram-se em uma multiplicidade de situações ocupacionais que, conjugadas aos critérios de enquadramento sindical¹², alimentou tal expansão. No setor rural, devido às suas peculiaridades e à redução do emprego agrícola, a expansão foi bem menor, mesmo porque cresceu muito o número de sindicatos rurais nas décadas de 60 e 70, quando foram criados 2.240 sindicatos. Qualquer aumento expressivo nesse setor passou a depender, sobretudo, do desmembramento ou criação de novas bases territoriais.

A proliferação de sindicatos também foi acompanhada por uma dispersão da base geográfica. Dos 7.612 sindicatos de trabalhadores existentes em 1992, 4.302 (56,5%) tinham sua base de representação circunscrita a um município, 2.265 (29,8%) recobriam dois ou mais municípios, 979 (12,9%) eram de abrangência estadual, 49 (0,6%) eram interestaduais e apenas 17 (0,2%) tinham caráter nacional. Excetuando 379 sindicatos de profissionais liberais, entre os quais prevaleciam as organizações de base estadual, nos demais casos era gritante a predominância das organizações de base municipal¹³. Entre os 3.838 sindicatos urbanos, 80,3% abarcavam um (37,3%) ou mais de um (43,0%) município, contra 19,3% de base estadual (8,3%) ou interestadual (1,0%), e apenas 0,4% de âmbito nacional. Entre os 138 sindicatos de autônomos, 76,8% eram municipais (52,9%) ou intermunicipais (23,9%), contra 22,4% de base estadual (21,7%) ou interestadual (0,7%). E

¹² Os critérios atuais de enquadramento sindical contemplam a possibilidade de organização por ramo, setor produtivo, profissão, ocupação e ofício. A CLT prevê 333 categorias profissionais para efeito de enquadramento sindical distribuídas da seguinte forma: 19 grupos profissionais e 130 categorias, na indústria; 6 e 44, no comércio; 5 e 53, nos transportes marítimos, fluviais e aéreos; 3 e 10 nas empresas de comunicação e publicidade; 2 e 3, na educação e cultura; 36 categorias entre os profissionais liberais; e outras 29 categorias diferenciadas (Título V, Capítulo II, artigo 570 a 577).

¹³ Entre os sindicatos de profissionais liberais, 59,6% tinham como base geográfica um (58,5%) ou mais estados da federação (1,1%), 40,2% tinham como base um (26,8%) ou mais municípios (13,4%), e havia apenas um sindicato nacional.

dos 2.849 sindicatos rurais, 88,1% cobriam um município, 11,8% eram intermunicipais e apenas 0,1% tinham base estadual.

O aumento do número de sindicatos traduziu-se, portanto, em uma pulverização da representação sindical, com a existência de “muitos sindicatos, representando, cada qual, pequeno número de trabalhadores” (Comin, 1995:42). Para dar uma idéia, dos 6.675 sindicatos existentes em 1990, 31,2% não tinham mais do que 500 associados; 36,5% tinham de 501 a 2 mil; 21,2% tinham de 2.001 a 5 mil; 7,4% tinham de 5001 a 10 mil; 3,3% tinham de 10.001 a 50 mil; e apenas 0,2% tinham mais de 50 mil associados. Entre os 3.826 sindicatos urbanos, 44,7% tinham até 500 associados; 34,7% tinham de 501 a 2 mil; e 12,4% tinham de 2.001 a 5 mil associados. Já os 2.849 sindicatos rurais estavam um pouco mais concentrados, pois apenas 12,9% tinham até 500 associados, ao passo que 38,9% tinham de 501 a 2 mil, e 33,2% tinham de 2.001 a 5 mil. Mesmo assim, a pulverização sindical era evidente nos dois setores.

Dados parciais divulgados pelo Ministério do Trabalho revelam que essa expansão teria persistido até 1994, inclusive entre as representações patronais. Entre 1990 e 1996 teriam sido criados 5.034 sindicatos, sendo 4.679 no setor urbano e 355 no setor rural. Desse total, 3.594 eram de empregados, 1.143 de empregadores, 160 de profissionais liberais e 137 de autônomos. Os novos sindicatos estavam concentrados no serviço público (1.281), na indústria (771 de empregados e 332 de empregadores), no comércio (820 e 432), na educação e cultura (225 e 34), e no transporte (188 e 73). E apenas no setor rural foram criados mais sindicatos de empregadores (213) do que de empregados (178), o que talvez se explique pela tardia organização patronal no campo.

Durante a gestão de Francisco Dornelles, a secretária adjunta de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego, Maria Lúcia Di Iorio, mencionou a existência de 16.500 sindicatos em 1999, que se fossem somados aos novos pedidos de registro sindical chegariam a 22.500. O ingresso de novos pedidos de registro não teria diminuído mesmo depois do fim do juiz classista, que era considerado um estímulo à criação de novos sindicatos. A cada mês, continuariam a ingressar 100 novos pedidos de registro de sindicatos de empregados e empregadores. A maioria dos novos sindicatos teria como base o município, indicando um aumento da pulverização sindical.

Por mais precárias que sejam essas informações, tudo indica que o intenso dinamismo sindical dos anos oitenta foi acompanhado por uma tendência à pulverização da representação sindical, que teria se aprofundado nos anos noventa. Conforme a maioria das análises sobre o assunto, essa pulverização trouxe o aumento do número de sindicatos sem representatividade real, sem inserção nos locais de trabalho, desaparelhados para a negociação coletiva e com pouca ou nenhuma condição de coordenar suas atividades. Na visão dominante, “apesar de duas décadas de renovação do sindicalismo brasileiro, o perfil geral da atuação sindical ainda é marcado pela fragmentação, descentralização, assistencialismo e burocratização. Os traços gerais da velha estrutura corporativa estão hoje ainda intactos, embora a atuação sindical tenha se deparado com novos desafios” (Pochmann, 1996:296).

Sem ignorar que essa pulverização contribuiu para reduzir a eficácia da atividade sindical, Adalberto Cardoso ponderou que ela também poderia ser vista como “sinônimo de organização de interesses, não apenas de fragilização do movimento sindical” (1999:43). O aumento do número dos sindicatos expressaria, “*além* da fragmentação, movimentos reais de organização de interesses com vistas à eficácia da ação sindical” (1999:48). As principais evidências disso estariam na estreita relação entre as ondas de mobilização dos trabalhadores e o ritmo de criação de novos sindicatos, pelo menos até 1992, e na trajetória da CUT, que foi responsável pela criação de inúmeros sindicatos e que contribuiu decisivamente para o aumento da representatividade do sindicalismo brasileiro.

Em relação ao papel desempenhado pelas centrais sindicais, esse autor observou que “A tendência à fragmentação foi em parte obstada, de meados dos anos oitenta até pelo menos 1991, pela tendência à coordenação centralizada de seu ritmo. Isso se deu através do patrocínio da criação de sindicatos pelas centrais sindicais, principalmente a CUT (desde sua criação) e a Força Sindical (nos anos recentes). No caso específico da CUT, 43% dos sindicatos de empregados urbanos e 26% dos sindicatos de trabalhadores rurais filiados a ela em 1991 tinham sido criados a partir de 1983. Isso representava 26% de todos os sindicatos de empregados urbanos e 33% de todos os sindicatos de trabalhadores rurais criados no período” (Cardoso, 1999:76). Mesmo assim, ele não deixou de reconhecer que a proliferação de sindicatos observada a partir de 1992 poderia ser um indício de perda de capacidade de coordenação por parte das centrais sindicais.

Diante do aparente consenso sobre a predominância de sindicatos de “porta de fábrica”, sem enraizamento nos locais de trabalho, Adalberto Cardoso acentuou a importância da difusão das comissões de fábrica ou de empresa, mas admitiu que continua reduzido o poder de intervenção dos trabalhadores nesse âmbito¹⁴. Dos 6.452 sindicatos de trabalhadores existentes em 1991, 7% dispunham de comissões nos locais de trabalho, ao passo que 48,8% dos sindicatos de empregados urbanos e 53,5% dos sindicatos rurais possuíam delegados sindicais, o que seriam claros sinais de “consolidação do poder sindical”, pois a existência de comissões e de delegados sindicais sem que houvesse legislação de sustento “significa que boa parte dos sindicatos conseguiu forçar sua entrada nas empresas (contra barreiras legais) e contra a cultura consolidada de enclausuramento do local de trabalho como espaço do arbítrio privado do proprietário” (Cardoso, 1999:54).

Outro sinal de dinamismo estaria no grande volume de pessoas envolvidas com a atividade sindical. Em um universo de quase 11 mil sindicatos de empregados, empregadores e agentes autônomos existentes em 1991, havia 166.162 dirigentes sindicais, 3.302 membros estáveis de comissões de fábrica, 18.024 delegados sindicais estáveis, e pouco mais de 3.500 delegados sindicais e membros de comissões de fábrica sem estabilidade, ou seja, mais de 190 mil pessoas com funções de representação sindical. Por suas projeções, esse número poderia chegar a 200 mil em 1991 e a 300 mil em 1999, se fossem considerados funcionários administrativos, assessores sindicais, advogados, etc., o que significaria que pelo menos um em cada 226 membros da população ocupada, segundo a PNAD de 1995, estaria envolvido nas atividades de representação sindical (Cardoso, 1999:41-42).

No que se refere ao suposto caráter burocrático e assistencialista dos sindicatos nacionais, Adalberto Cardoso, com base em uma análise mais fina da Pesquisa Sindical IBGE, concluiu que “a Justiça do Trabalho *não* é o principal agente nas negociações trabalhistas; o imposto sindical *não* é a principal fonte de renda dos sindicatos; os sindicatos *não* contam (ouso dizer, nunca contaram) com burocracias especializadas; a prestação de serviços *não* é atividade central nem sequer importante para a maioria dos sindicatos

¹⁴ Refletindo talvez o alcance reduzido das experiências de organização nos locais de trabalho, são poucos os estudos específicos sobre esse tema. Ver, nesse sentido, Iram Jácome Rodrigues (1991) e Bettina Schürman (1998).

brasileiros” (Cardoso, 1999:43-44). Nesse momento, concentraremos nossa atenção nos demais argumentos desse autor.

Enquanto 24% do total de sindicatos existentes em 1988 contavam com mais de 50% do imposto sindical em sua receita, em 1992 esse percentual teria declinado para cerca de 12%. Em 1992, 48,5% dos sindicatos contariam com 30% ou menos de participação do imposto sindical em sua receita; 8% com 30% a 50%; e 12% com 50% a 80% ou mais. Assim, pelo menos metade dos sindicatos estaria em condições de sobreviver ao fim do imposto sindical, mesmo que fossem obrigados a realizar algum tipo de reestruturação interna, e apenas 8% enfrentariam sérias dificuldades, mas não necessariamente seriam extintos – fato mais provável no caso dos 12% que mais dependiam do imposto sindical¹⁵.

Apesar de ter havido entre 1988 e 1992 um crescimento de 20% no número de sindicatos de empregadores e de 33% no de sindicatos de empregados, boa parte deles já teria conseguido reduzir sua dependência do imposto sindical e estaria buscando outras fontes de financiamento¹⁶. Desde 1991, a contribuição associativa dos sindicatos de trabalhadores urbanos e rurais já corresponderia, em média, a 48% de sua receita total. Em um universo de 9.241 sindicatos, que responderam à pergunta sobre receita associativa da pesquisa sindical do IBGE, os casos extremos seriam os dos sindicatos com 1 a 50 associados (941), cuja participação média dessa receita era de 54,7%, e dos sindicatos com 50.001 ou mais associados (9), com 16,24%. Nos demais, essa participação oscilava de 42% a 47%.

¹⁵ Esses percentuais não contemplam cerca de 32% dos sindicatos de empregados e empregadores, que deixaram de declarar quanto receberam de imposto sindical em 1992. Quase a metade deles era composta por sindicatos rurais (14% de empregadores e 36% de empregados); metade localizava-se nas regiões Norte e Nordeste (10% e 40%, respectivamente); e 40% tinham sido fundados entre 1986 e 1991. Adalberto Cardoso (1999:65-66) concluiu que se tratava de sindicatos mais jovens, de regiões pobres, predominantemente rurais e com baixas taxas de adesão de associados e que, possivelmente, dependiam mais do imposto sindical do que de outras receitas. Mesmo assim, ele supôs que pelo menos um quarto desses sindicatos não dependiam do imposto sindical, o que elevaria para 60% o percentual de sindicatos capazes de sobreviver ao fim das contribuições obrigatórias.

¹⁶ Em 1992, o grau de dependência do imposto sindical era relativamente maior entre os sindicatos de empregadores do que entre os sindicatos de empregados. Enquanto 13% dos empregadores urbanos e 16% dos empregadores rurais contavam com 50% a 80% ou mais de participação do imposto sindical em suas receitas, essa participação caía para 11% entre os empregados urbanos e os trabalhadores avulsos e para 10,5% entre os trabalhadores rurais. Curiosamente, o grau de dependência era um pouco mais acentuado entre os sindicatos de agentes autônomos (14,5%) e os profissionais liberais (17%), setores em que predominam os pequenos sindicatos, mas é possível supor que a crise econômica ampliou essa dependência.

Quanto ao argumento de que o sindicalismo brasileiro também teria um baixo nível de profissionalização e careceria de uma estrutura significativa de prestação de serviços, Adalberto Cardoso, tomando por base os dados disponíveis para 1988, constatou que em um universo de 9.120 sindicatos 20% não empregavam ninguém, além de sua diretoria; 29,3% não tinham funcionários administrativos e, entre aqueles que recorriam a eles, 77% tinham entre um e cinco funcionários administrativos¹⁷. A maioria dos sindicatos não tinha contadores (82,5%), instrutores/professores (98,7%), assessores econômicos (98,7%), ou qualquer outro tipo de assessoria (97,6%). E no caso dos serviços assistenciais, a maioria não dispunha de médicos (77,7%), atendentes (79,2%), dentistas (68,5%) e advogados (75,2%), apesar de estarem obrigados por lei a prestar assistência jurídica a todos os seus representados, independentemente de sindicalização¹⁸.

Enfim, concluiu ele:

“Há uma segmentação evidente na estrutura sindical entre sindicatos mais e menos enraizados nas bases, mais e menos profissionalizados, mais e menos dependentes de fontes compulsórias de financiamento, com bases mais e menos extensas, mais e menos dependentes da Justiça do Trabalho. Num lado dessas díades, tipicamente estão os sindicatos de empregados urbanos, ainda que entre esses também encontremos uma segmentação de segunda ordem. No outro, os demais sindicatos de trabalhadores, inclusive e principalmente rurais. A segmentação do mercado sindical, pois, replica uma segmentação na estrutura do mercado de força de trabalho que favorece os trabalhadores nos setores formais da economia. É possível suspeitar que a explosão no ritmo de criação de sindicatos pós-1992 esteja ocorrendo justamente naqueles setores menos estruturados do mercado de força de trabalho, isto é, seriam em sua maioria sindicatos ‘fantasmas’ de trabalhadores autônomos e avulsos em geral e, em parte, de trabalhadores rurais. Dificilmente se poderia dizer que estamos diante de movimentos *apenas* de organização de trabalhadores. Mas dificilmente se pode dizer que se trata apenas de fragmentação da representação de interesses” (Cardoso, 1999:78).

¹⁷ A opção de Adalberto Cardoso em recorrer aos dados de 1988 foi justificada pela maior estabilidade no nível de organização sindical, pois com a promulgação do novo texto constitucional teria havido uma explosão no número de sindicatos, muitos deles ainda em fase de estruturação, o que poderia prejudicar qualquer consideração sobre os seus serviços burocráticos e assistenciais.

¹⁸ Além disso, a partir dos anos oitenta, boa parte das novas diretorias sindicais investiu contra o assistencialismo e promoveu o desmonte de serviços médicos, odontológicos e farmacêuticos, entre outros. Parte de suas estruturas, como as colônias de férias, passaram a ser utilizadas para reuniões políticas e de formação sindical. Nos últimos anos, porém, começaram a se difundir novas modalidades de prestação de serviços, como as agências públicas de emprego, criadas pela Força Sindical e pela CUT.

Mesmo que não haja dados mais recentes que permitam afirmar, categoricamente, que o movimento de expansão e pulverização sindical persistiu por toda a década de 90, as observações de Adalberto Cardoso devem ser consideradas quando se pretende relativizar as associações apressadas que foram feitas entre esse movimento e o suposto caráter assistencialista e burocrático da maioria dos sindicatos. Ainda mais quando se observa que não há pesquisas mais aprofundadas sobre esse assunto e são levadas em conta as dimensões territoriais do país, suas diferenças regionais, econômicas e setoriais, a multiplicidade de situações ocupacionais e o próprio caráter tardio das experiências de organização social no país – aspectos que também estariam na raiz da proliferação de sindicatos e que levaram esse autor a atribuir a ela um papel “civilizatório” no Brasil.

Contudo, suas ponderações revelam uma dose excessiva de confiança no dinamismo sindical, até mesmo no caso dos assalariados urbanos. Opiniões correntes entre lideranças sindicais indicam a existência de inúmeros problemas, tais como: a) as dificuldades das centrais para agregar e coordenar a atuação de seus sindicatos, a não ser no caso de grandes categorias profissionais dos setores privado e público; b) a contradição, na prática, entre o monopólio da representação por região geográfica e a proliferação dentro das empresas de sindicatos de categorias diferenciadas que incidem sobre uma mesma base de representação; c) o apego de boa parte dos sindicatos às contribuições obrigatórias, revelado na baixa adesão às campanhas de devolução do imposto sindical realizadas pela CUT, e que parece ter crescido nos últimos com o declínio das contribuições voluntárias¹⁹; d) a pequena influência dos delegados sindicais de empresa, a maioria liberados total ou parcialmente do trabalho e envolvidos bem mais na atividade interna dos sindicatos do que com a rotina dos locais de trabalho; e, e) o predomínio de formas plebiscitárias de relacionamento das cúpulas sindicais com suas respectivas bases, como as assembléias realizadas durante as campanhas salariais e as eleições sindicais, em detrimento de instrumentos democráticos de controle dos órgãos de cúpula pelas bases.

¹⁹ Em meados da década de 80, a CUT aprovou em suas instâncias a realização de uma campanha pela devolução do imposto sindical aos próprios trabalhadores, mas apenas alguns sindicatos, como os metalúrgicos de São Bernardo do Campo e os bancários de São Paulo, acabaram adotando e mantêm até hoje a devolução do imposto sindical. No último Congresso Nacional dos Metalúrgicos, realizado em 1999, essa campanha foi retomada, mas apenas pouco sindicatos aderiram realmente a ela.

O comportamento do mercado de trabalho também conspirou contra os sindicatos, em virtude do aumento do desemprego, das alterações no perfil das ocupações ou da difusão de inovações tecnológicas e organizacionais nas empresas. E ainda que as variáveis econômicas não sejam suficientes para explicar a expansão e pulverização sindical, que prosseguiu sob o ajuste neoliberal, é inegável que elas também interferiram nesse movimento. Se na década de 80 a proliferação de sindicatos foi um sinal de dinamismo, a partir da década de 90 os sindicatos mais enraizados nos locais de trabalho, com bases mais extensas, mais amparados financeiramente pelos seus associados e menos dependentes da Justiça do Trabalho foram aqueles que mais sofreram com a crise econômica e o processo de modernização conservadora.

Evidências disso podem ser encontradas nas poucas informações disponíveis sobre o desempenho das taxas de sindicalização.

Em outro estudo, dedicado ao problema da filiação sindical, Adalberto Cardoso constatou uma certa estabilidade nas taxas de sindicalização entre 1988 e 1998. Naquele ano, 28,8% dos trabalhadores com carteira assinada, com 18 anos ou mais, estavam sindicalizados – proporção que aumentou para cerca de 30,9% em 1992. Mas, desde então, a sindicalização começou a cair lentamente, registrando-se em 1998 uma taxa média de sindicalização de 28,5%, o que poderia ser visto como um sinal de perda de dinamismo do movimento sindical (Cardoso, 2000:16).

Nesse período, também declinou significativamente o número absoluto de trabalhadores com registro em carteira, tanto em seu universo (de 21,6 milhões em 1988 para 19,3 milhões em 1998) quanto no número de filiados (de 6,2 milhões para 5,5 milhões). Além disso, a aparente estabilidade da taxa total de sindicalização esconderia uma grande diversidade de situações: em um universo de 25 setores, foram identificados 16 segmentos em que houve queda no número de filiados entre 1988 e 1998, contra 9 em que houve crescimento.

As quedas mais acentuadas (igual ou superior a 100 mil filiados) ocorreram nos segmentos agropecuário e de extração vegetal e animal, nas instituições de crédito e seguros e na indústria metalúrgica, seguidas pelas indústrias têxtil e de extração mineral (mais de 70 mil). Os maiores crescimentos ocorreram nos serviços de ensino (mais de 400 mil), de alojamento e médicos (mais de 200 mil) e de administração pública (mais de 100 mil). Tal

crescimento concentrou-se em atividades em que ainda houve um aumento do emprego e em estratos populacionais que ampliaram sua presença no mercado de trabalho, como as mulheres e os trabalhadores com maior escolaridade.

De fato, na década de 90 foram afetados seriamente alguns segmentos como os metalúrgicos e os bancários, que tinham sido os grandes responsáveis pela trajetória de ascensão política e organizativa observada na década anterior. Nos dois casos, a redução de postos de trabalho e a precarização do emprego traduziram-se na perda de filiados e também afetaram a capacidade de arregimentação de novos associados, o que, por sua vez, reduziu a margem das contribuições obrigatórias e voluntárias aos sindicatos profissionais.

Os sindicatos de indústria sofreram com a destruição de cerca de 1,7 milhões de empregos com carteira assinada e com a conseqüente perda em dez anos de um quinto do total de 2,1 milhões de filiados. Essa perda recaiu, especialmente, sobre as indústrias metalúrgica, mecânica e bens de capital, material elétrico, material de transportes (especialmente autopeças) e têxtil. Os bancários, que eram 1,1 milhão em 1988, perderam cerca de 500 mil empregos e de mais de 200 mil filiados, 180 mil dos quais depois de 1994. Eles foram atingidos pela liquidação e privatização de bancos estaduais, pela redução do número de bancos de varejo, pela internacionalização e concentração do sistema financeiro e pela informatização dos serviços bancários.

Ainda que não se possa falar em uma crise generalizada do sindicalismo brasileiro, pois se registrou um crescimento expressivo das taxas sindicalização entre profissionais de ensino, da saúde e dos serviços públicos em geral, é evidente que o movimento sindical sofreu um revés nos anos noventa, sobretudo depois de 1994, quando aumentou o desemprego e a destruição de postos de trabalho. É evidente, também, que isso interferiu na atuação das centrais sindicais, particularmente da CUT, e vem se refletindo na dinâmica das negociações coletivas, na qual a pulverização também se tornou visível nos últimos anos.

Tendências das Negociações Coletivas

Nos anos oitenta, o progressivo aumento do poder de mobilização e de organização sindical foi acompanhado pelo restabelecimento das negociações coletivas. Na maior parte da década, os conflitos trabalhistas foram alimentados por um cenário econômico no qual predominaram taxas reduzidas de crescimento, aceleração inflacionária e níveis mais

toleráveis de desemprego. Em meio a um cenário de instabilidade econômica e de transição política, tornou-se cada vez mais difícil e menos eficaz o recurso aos mecanismos tradicionais de repressão e controle sindical, que, mesmo assim, continuaram a ser utilizados em escala decrescente até quase o final dos anos oitenta.

Na impossibilidade de conter a onda de greves por meio desses expedientes, o próprio empresariado preferiu em várias ocasiões trocar a interferência do poder público nas relações de trabalho pela negociação direta para dirimir os conflitos trabalhistas. As novas lideranças sindicais, por sua vez, passaram a defender a livre negociação e a autonomia coletiva contra a interferência estatal nas relações de trabalho, bem como um conjunto de reivindicações que entravam em choque com a política trabalhista dos governos militares.

Não há dúvida de que as questões salariais deram a tônica dos conflitos trabalhistas até o início dos anos noventa. Contudo, “é importante observar que a luta por salários não se travava apenas no âmbito das relações privadas entre trabalhadores e empregadores. A regulação salarial foi antes de tudo objeto de políticas públicas (componente central de quase todas as tentativas de controle da inflação) e os conflitos que a envolviam estiveram desde logo no centro da arena pública” (Castro e Comin. 1998:46). Mesmo que a maioria das disputas trabalhistas envolvesse diretamente entre trabalhadores e patrões, as mobilizações sindicais voltavam-se para o governo que detinha o poder de determinar a política salarial²⁰.

Apesar dos avanços registrados no âmbito das negociações coletivas, são raros os estudos que se dedicaram à análise das convenções e acordos coletivos firmados na década de 80. A maioria deles voltou-se para as tendências gerais das negociações, observadas sob o prisma da participação dos sindicatos na política nacional, dos sucessivos planos de

²⁰ Nesse período foram adotadas as seguintes medidas salariais: Lei nº 6.708, de 30/10/79; Lei nº 6.886, de 10/12/1980; Decreto-Lei nº 2.012, de 25/01/1983; Decreto-Lei nº 2.024, de 25/05/1983; Decreto-Lei nº 2.045, de 13/07/1983; Decreto-Lei nº 2.064, de 19/10/1983; Decreto-Lei nº 2.065, de 26/10/1983; Lei nº 7.238, de 20/10/1984; Lei nº 7.450, de 23/12/1985; Decreto-Lei nº 2.283, de 27/02/1986; Decreto-Lei nº 2.335, de 12/06/1987; Decreto-Lei nº 2.425, de 07/04/1988; Lei nº 7.730, de 30/01/1989; Lei nº 7.737, de 28/02/1989; Lei nº 7.777, de 19/06/1989; Lei nº 7.788, de 03/07/1989; Lei nº 8.030, de 12/04/1990; Medida Provisória nº 193, de 25/06/1990; Medida Provisória nº 199, de 26/07/1990; Lei nº 8.073, de 30/07/1990; Medida Provisória nº 211, de 24/08/1990; Medida Provisória nº 219, de 04/09/1990; Medida Provisória nº 234, de 26/09/1990; Medida Provisória nº 256, de 26/10/1990; Medida Provisória nº 273, de 28/11/1990; Medida Provisória nº 292, de 03/01/1991; Lei nº 8.178, de 01/03/1991; Lei nº 8.222, de 05/09/1991; Lei nº 8.238, de 01/10/1991; Lei nº 8.276, de 19/12/1991; Lei nº 8.419, de 07/05/1992; Lei nº 8.542, de 23/12/1992; Lei nº 8.700, de 27/08/1993; Lei nº 8.716, de 11/10/1993; e Decreto nº 1.066, de 27/02/1994. Sobre o conteúdo das medidas ver os estudos de Maria Hermínia Tavares de Almeida (1996) e de Márcio Pochmann (1994).

estabilização econômica e da evolução das normas de reajuste salarial. Mas todos os autores que trataram desse assunto reconheceram que houve uma crescente valorização dos acordos entre empresários e trabalhadores, sobretudo nos setores industriais mais dinâmicos, seja pelas alterações introduzidas nas normas de reajuste salarial a partir do final dos anos setenta, que abriram brechas à negociação coletiva, seja pelo progressivo aumento do poder de barganha dos sindicatos²¹.

De maneira geral, os trabalhadores organizados procuraram generalizar os critérios de reajuste salarial obtidos pelas categorias profissionais mais fortes, que quase sempre estiveram acima do patamar mínimo oficial, além de questionar o descumprimento das normas salariais, freqüentemente alteradas pelo governo com a edição de novos pacotes econômicos e de novas medidas de política salarial. Na maioria das vezes, essa linha de atuação propiciou uma certa uniformização dos padrões de reajuste salarial por meio de negociação coletiva ou de sentenças normativas.

Ainda que os reajustes salariais obtidos não tenham sido suficientes para garantir melhorias duradouras de renda aos trabalhadores diante de uma crise econômica prolongada e aguda, marcada por uma aceleração inflacionária persistente que corroía o poder de compra dos salários, a atuação do movimento sindical foi fundamental para amenizar as perdas salariais e para estender a outros segmentos as conquistas obtidas pelas categorias profissionais melhor organizadas. Foi justamente a sua capacidade de sustentar um longo e excepcional ciclo de mobilização e organização que impediu que as perdas reais acumuladas no tempo fossem bem maiores do que aquelas que de fato se registraram.

A pauta sindical não se limitou, porém, às questões salariais e incorporou outras demandas, como a defesa do emprego e de melhores condições de trabalho, mas apenas algumas delas foram negociadas. Em um estudo parcial sobre convenções e acordos coletivos firmados entre 1979 e 1982, Amaury de Souza constatou que, afora as normas salariais, a maioria das cláusulas negociadas era sobre desconto assistencial (80%); multas por não-cumprimento de cláusulas de acordos coletivos (em 64% dos contratos);

²¹ A partir da lei nº 6.708, de 30/10/79, os reajustes salariais passaram a ser semestrais com base no INPC, segundo três faixas salariais: até três salários mínimos, reajustes de 110%; entre três e dez salários mínimos, reajustes de 100%; e acima de dez salários mínimos, reajuste de 80%. Além disso, previu-se um aumento anual baseado na produtividade.

comprovantes de pagamentos (59%); estabilidade temporária para gestantes (58%); abono de faltas para estudantes (48%); e normas sobre hora-extra (25%). Não havia, até então, cláusulas mais abrangentes de estabilidade no emprego e apenas começavam a ser negociadas cláusulas sobre alimentação, transporte e assistência médica (MTb, 1987).

É provável que tenha havido, também, um aumento do número de cláusulas sociais nos acordos estabelecidos a partir da segunda metade da década de 80, quando se intensificou a abertura política. Sabe-se, por exemplo, que vários direitos sociais incorporados ao artigo 7º da Constituição de 1988 já tinham sido objeto de negociação ou figuravam nas pautas sindicais. Em alguns casos, o novo texto constitucional nada mais fez do que generalizar conquistas obtidas pelos sindicatos mais poderosos, como as normas sobre remuneração de horas-extras, jornada semanal de trabalho e licença maternidade. E a efetivação de direitos constitucionais, sobretudo no caso daqueles que dependiam de regulamentação, ensejou novas pressões por meio de negociação coletiva.

Em muitas ocasiões, a negociação cedeu lugar à “afirmação de aspirações não-negociáveis de liberdade, autonomia e reconhecimento da presença política das classes trabalhadoras” (Almeida, 1996:48). Diante de um cenário econômico e político conturbado, “o enfrentamento das autoridades constituídas não servia apenas para arrancar melhorias salariais. Era, sobretudo, um meio de impor o reconhecimento de direitos civis elementares e de prerrogativas sindicais, limitadas ou abolidas sob o autoritarismo” (Almeida, 1996:111-112). Nesse sentido, a pauta sindical confundia-se com a agenda política das forças de oposição e suas conquistas de natureza política, organizativa e institucional acabaram se revelando muito mais significativas do que suas conquistas materiais.

Ao analisar as respostas sindicais às políticas econômicas adotadas nos anos oitenta, Maria Herminia Tavares de Almeida enfatizou a opção do movimento sindical por uma “*estratégia de confrontação*, caracterizada pela oposição sistemática às políticas governamentais e pela ênfase na mobilização de massas e na ação grevista”. Contudo, ela reconheceu que “Essa estratégia não conflitava com a prática da barganha coletiva – entre sindicatos, associações patronais ou empresas. Ao contrário, no período de crise do autoritarismo serviu para torná-la efetiva e para ampliar sua frequência e escopo” (1996:31). Sua análise dos anos oitenta levou-a a concluir que “as estratégias de ação disponíveis para

o movimento sindical de *facto* não eram muitas e que, ademais, suas margens de escolha foram se estreitando ao longo da década” (1996:111)²².

Para essa autora, a reiteração dessa estratégia ao longo do tempo foi estimulada pelos choques heterodoxos adotados durante o governo Sarney, que “excluíam não só as formas pactuadas de fazer política de renda como todo e qualquer tipo de negociação com os interesses presentes na sociedade e colocavam nas mãos do governo a responsabilidade exclusiva pelo êxito do esforço de estabilização” (Almeida, 1996:117). E “os arremedos de pacto social, ensaiados pelo governo com a intenção mal disfarçada de ganhar tempo, só fizeram aumentar a desconfiança dos setores sindicais mais agressivos, e também do empresariado, quanto à viabilidade de políticas econômicas negociadas” (Almeida, 1996:118). Além disso, “a estrutura sindical descentralizada e desconcentrada criou condições para que prosperasse uma forma fragmentada, circunscrita e imediatista de luta em defesa dos salários” (Almeida, 1996:114).

Seus próprios argumentos evidenciam, portanto, que não havia margem razoável para negociação e que talvez seja exagero falar em uma estratégia deliberada de confronto por parte dos sindicatos. Pelo menos no caso das reivindicações econômicas, o tom mais ou menos inflamado da retórica sindical obscureceu os limites de uma ação de caráter essencialmente defensivo, comum a todas as correntes sindicais. É certo, porém, que boa parte das novas lideranças sindicais, para quem a agressividade de suas lutas devia-se sobretudo à combatividade da classe trabalhadora, acreditou que seria possível sustentar ou até mesmo ampliar o poder de barganha dos trabalhadores apesar do prolongamento da crise econômica e das políticas de ajuste conservador, que logo começariam a corroer as bases da representação sindical.

Com o governo Collor, vitorioso nas eleições presidenciais de 1989, o receituário neoliberal passou a orientar as iniciativas do Poder Executivo, subordinando as estratégias de ajuste das grandes empresas industriais e obrigando à redefinição da agenda sindical.

²² Segundo Tavares de Almeida, “Em primeiro lugar, tais estratégias responderam à necessidade de afirmar o poder sindical no quadro de um sistema democrático em construção. Em segundo lugar, pesou a dinâmica própria da luta política no meio sindical, agitado por acirrada competição pelo poder entre grupos e líderes classistas. Em terceiro lugar, (...) as estratégias sindicais foram condicionadas pela incapacidade dos governos de promover políticas de estabilização de preços eficazes. (...) Finalmente, (...) as características peculiares da organização sindical favoreceram formas de ação cuja lógica era a defesa de interesses imediatos de categorias específicas, sem levar em consideração os efeitos agregados que viessem a produzir” (1996:33).

Essas reformas foram temporariamente bloqueadas depois do *impeachment* e perderam seu ímpeto sob o governo interino de Itamar Franco, mas voltaram com força redobrada durante o governo FHC, que, além de adotar um plano de estabilização baseado na sobrevalorização cambial e em altas taxas de juros internas, acelerou a abertura comercial e financeira, intensificou a privatização de estatais e serviços públicos, e deu início a um processo de desregulamentação de direitos sociais e de ampliação do grau de flexibilidade das relações de trabalho.

Pouco a pouco, com o agravamento do desemprego e do perfil da ocupação, a preocupação crescente com a preservação do emprego ocupou o lugar das demandas salariais nas negociações coletivas nos anos noventa, obrigando os sindicatos mais atuantes a buscar soluções negociadas para conter o desemprego que transcendiam o âmbito exclusivo das relações de trabalho de trabalho, embora restritas a setores específicos de atividade econômica. O exemplo mais evidente foi a realização no início da década da Câmara Setorial do Complexo Automotivo, que foi impulsionada pelos metalúrgicos do ABC e que resultou em dois acordos de caráter tripartite, envolvendo não só questões salariais e metas de manutenção do nível de emprego, mas também um conjunto de medidas visando a reestruturação produtiva das montadoras.

O primeiro acordo no setor automotivo, assinado em 27 de março de 1992, previa “a retomada do crescimento no setor por meio da redução dos preços dos veículos, obtida com a redução das alíquotas do IPI e ICMS e redução das margens de lucro. No âmbito das relações de trabalho, o acordo garantia a reposição de perdas salariais passadas, reposição mensal integral da inflação e manutenção do nível de emprego no período de um ano. O acordo previa, ainda, a continuidade dos trabalhos, com a definição de uma ‘agenda para o futuro’, que incluía a criação de um grupo de trabalho para discutir o contrato coletivo de trabalho” (Keller, 1995:46).

O segundo acordo, assinado em 15 de fevereiro de 1993, além de reeditar as medidas para redução dos preços dos veículos, estabelecia metas e objetivos de médio e longo prazos com vistas à reestruturação produtiva do setor: metas planejadas de expansão da produção, dos investimentos e da oferta de empregos diretos e indiretos na cadeia produtiva; encaminhamento de projeto de lei de fomento às exportações e várias medidas de apoio à reestruturação industrial. No plano das relações de trabalho, estava prevista a discussão

sobre contrato coletivo de trabalho, a unificação das datas-base para as categorias metalúrgicas envolvidas, a reposição mensal integral da inflação e um aumento real de 20% até 1995, além de uma comissão tripartite de acompanhamento e fiscalização do acordo.

Essa experiência, considerada por muitos como um caminho possível para a negociação de uma agenda mais abrangente, envolvendo desde cláusulas de reajustes salariais até processos de reestruturação produtiva, não obteve, porém, o mesmo êxito em outros setores da economia. O grau de heterogeneidade e os conflitos de interesses existentes na maior parte das cadeias produtivas comprometeram as negociações nas câmaras dos complexos químico, têxtil, eletroeletrônico, aeronáutico e da construção civil, entre outros. Nem mesmo a unidade do complexo automotivo foi preservada, como ficou evidente quando se explicitaram durante a vigência dos acordos os conflitos de interesse entre as montadoras e os setores de autopeças, forjaria, parafusos e revenda, envolvendo o acordo sobre os índices de reajustes salariais.

A crise política do governo Collor e a fragilidade do governo Itamar Franco também contribuíram para o fracasso dessas iniciativas, que exigiam um grande empenho do poder público no sentido de forjar e consolidar uma nova forma de negociação entre governo, empresários e trabalhadores. Apesar da renovação do acordo automotivo em 1993, houve um gradativo esvaziamento das câmaras setoriais e o restabelecimento de negociações bilaterais entre representantes do empresariado e do governo Itamar. A interrupção no governo Collor desse diálogo bilateral foi, talvez, o principal fator que levou os empresários a sentarem à mesa de negociação com os trabalhadores, além da possibilidade de acesso à renúncia fiscal.

Com o Plano Real, as câmaras foram definitivamente abandonadas e introduziram-se profundas alterações nas normas de reajuste salarial. É bom lembrar que entre os artífices do Plano Real estavam alguns críticos daquela experiência, como Gustavo Franco, então secretário de política econômica, que considerava as câmaras setoriais um instrumento útil apenas à reiteração de velhos interesses corporativos. Esses críticos argumentavam que o acordo do setor automotivo fora viabilizado graças à renúncia fiscal dos estados e da União, o que dificilmente seria compensado pelas vendas e traria ônus para outros setores sociais²³.

²³ Ver, nesse sentido, os estudos de Ivan Guimarães (1994), Wilma Keller (1995) e Glauco Arbix (1995).

Ao estabelecer as bases do novo plano de estabilização econômica, a Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994, proibiu reajustes automáticos de salários, com o que deixou de haver um patamar mínimo de correção salarial estipulado oficialmente, válido para todas as categorias profissionais e que servia de ponto de partida para as negociações com os empresários e com o próprio governo. A partir daí, tornou-se mais clara a alteração nas negociações coletivas. As pautas centradas na questão salarial, que chegaram a ancorar campanhas de unificação de datas-base, cederam lugar a negociações mais descentralizadas e de conteúdos mais específicos. Começou a se esboçar uma tendência à pulverização das negociações coletivas, entre setores, no interior de cada categoria profissional ou até dentro de uma empresa. Ao mesmo tempo, a capacidade de pressão e barganha sindical passou a ser afetada pela política econômica e por um conjunto de reformas liberalizantes.

Em um estudo realizado em conjunto com José Francisco Siqueira Neto (1999), analisamos várias convenções coletivas firmadas entre 1993 e 1997 nos setores metalúrgico, bancário, químico, metroviário e de construção civil, transporte urbano, alimentação e turismo. Com exceção das convenções dos metalúrgicos e bancários, de alcance nacional, todas as demais se limitavam ao estado de São Paulo. Mesmo assim, representavam uma amostra expressiva das tendências das negociações coletivas, seja pela relevância de cada uma dessas categorias, seja pela sua influência sobre as negociações em outros setores e regiões do país. Além disso, essa amostra abarcava atividades industriais e de serviços, empresas públicas e privadas e sindicatos filiados à CUT e à Força Sindical, ou independentes das centrais sindicais.

A principal mudança observada nessas convenções foi a supressão das cláusulas de reajustes salariais, afetadas pela desindexação salarial. A partir de 1994, as cláusulas relativas à compensação de perdas salariais, especialmente as regras de reajuste mensal, foram excluídas das convenções coletivas dos setores metalúrgico, bancário, metroviário, turismo e construção civil. Isso só não ocorreu entre os trabalhadores da indústria química, dos transportes urbanos e da alimentação porque eles já não dispunham de qualquer cláusula de compensação salarial. Apesar de não ter havido grandes mudanças no conjunto de cláusulas sociais, como veremos depois, essa mudança era particularmente significativa em virtude da importância da política salarial na definição das cláusulas de reajustes salariais.

No mesmo compasso em que foram abandonados os instrumentos de indexação salarial, a partir de 1995 as cláusulas relativas à participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa começaram a ser incorporadas às convenções coletivas de quase todas as categorias profissionais, excetuando os setores de construção civil e alimentação. A chamada PLR passou a ocupar o lugar das normas de reajuste salarial, de maneira parcial e insatisfatória, pois os valores recebidos a título de participação nos lucros ou resultados estão desvinculados por lei da remuneração salarial e não têm qualquer incidência no cálculo de férias, 13º salário, FGTS, recolhimento previdenciário e outras contribuições.

Apesar do cenário desfavorável de desemprego e de reestruturação produtiva, algumas categorias ainda conseguiram preservar ou até ampliar boa parte das cláusulas sociais previstas nas convenções coletivas de 1993, mas várias categorias importantes tiveram algumas cláusulas sociais suprimidas ou alteradas.

Foram observadas perdas entre os metalúrgicos, com a supressão em 1995 da garantia do nível de emprego, estabelecida pela Câmara Setorial do Complexo Automotivo; entre os bancários, que perderam em 1996 uma cláusula relativa à insalubridade e periculosidade; e entre os metroviários, que sofreram a redução da gratificação por tempo de serviço, limitada a 30% do salário nominal a partir de 1994. Os trabalhadores da construção civil e do transporte urbano foram os mais afetados pela crise econômica e tiveram maiores perdas. Na construção civil, foram extintas em 1995 as cláusulas relativas a programas de qualidade e produtividade e à antecipação salarial, e no ano seguinte foram extintas as cláusulas de auxílio creche, seguro de vida em grupo, estabilidade temporária ao empregado em idade de alistamento, vale transporte e comissão paritária para segurança no trabalho, estas duas últimas introduzidas em 1995²⁴. No transporte urbano, extinguiu-se em 1994 o auxílio a pais de excepcionais e em 1996 caíram as cláusulas sobre salário substituição, garantia de piso salarial, compensações salariais, normas sobre férias, estabilidade do alistado e licença remunerada a adotante, além da redução no seguro de vida de 200 para 100 salários mínimos.

²⁴Entre as cláusulas introduzidas em 1995, manteve-se o abono de meia jornada para recebimento de PIS/PASEP, a garantia de acesso de dirigentes sindicais aos locais de trabalho, o acesso a informações sobre automação e programas de qualificação profissional. Outras delas foram, porém, restringidas a partir de 1996, como a promoção por substituição e o valor de horas extras de segunda a sábado.

Mesmo assim, essas categorias chegaram a agregar novas cláusulas: os bancários, auxílio cesta-alimentação, em 1994, e abonos de faltas para dirigentes sindicais, em 1995; os metalúrgicos, restrições à contratação de mão-de-obra temporária e garantia de emprego aos portadores de Aids, ambas em 1996; e os trabalhadores do transporte urbano, garantia de estabilidade por 90 dias, em 1994, e adicional noturno, em 1995. Vale ressaltar que os bancários e os metalúrgicos, juntamente com os metroviários e químicos, já tinham convenções com um grande número de cláusulas sociais consolidadas no tempo.

Já os químicos conseguiram preservar quase todas as cláusulas sociais de 1993 e a partir de 1994 tiveram apenas a redução das multas por dia de atraso no pagamento e por descumprimento de cláusulas de convenções coletivas. Nesse mesmo ano conseguiram, porém, obter vale transporte e aumento dos valores correspondentes a salário de aprendizes, remuneração de horas extras, adicional de trabalho noturno, aviso prévio, auxílio doença, auxílio ao filho excepcional, auxílio funeral. Em 1996, conseguiram ampliar o prazo de vigência de convênio médico-odontológico para trabalhadores em aviso prévio.

Os empregados do turismo, com menor experiência sindical e beneficiados pela relativa expansão das atividades no setor, também conseguiram agregar novas cláusulas sociais à convenção de 1993. Em 1994, conquistaram vale-refeição, cesta básica, 100% de remuneração de horas extras, 50% de adicional noturno, pagamento de diárias para serviços realizados fora da base territorial, auxílio creche e auxílio a filho excepcional. Em 1995, incorporaram adiantamento salarial de 40% do salário bruto, direito à licença paternidade de cinco dias corridos, e aumento do prazo de aviso prévio acima do limite legal, conforme idade e tempo de serviço. Em 1996, obtiveram o direito a integrar comissões sobre participação nos lucros ou resultados da empresa.

O mesmo aconteceu com os metroviários, que em 1994 conseguiram elevar o valor do adicional noturno, e que a partir de 1997 ampliaram o auxílio funeral e o abono em caso de ausência para acompanhamento de filhos ao médico. Entre 1994 e 1997, eles conseguiram agregar outros benefícios às suas convenções coletivas, como, por exemplo, abono de faltas para realização de exames escolares, adicional de periculosidade, ticket refeição, participação nos lucros ou resultados, multa por descumprimento de cláusula de convenção, implantação de plano de carreira, comissão de empresa, e abono de horas para os membros das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (Cipas).

A análise do conteúdo das convenções mostrou que os benefícios de maior incidência em todas as categorias foram as cláusulas de reajuste salarial (100%); garantia de estabilidade ao empregado em idade de alistamento militar²⁵ (100%), em via de aposentadoria (87,5%); à gestante (75%)²⁶, à vítima de acidente de trabalho (50%) e aos afastados por doença (75%)²⁷; abono de faltas de estudante (87,5%); adiantamento salarial (62,5%); horas extras (62,5%); adicional de trabalho noturno (50%); e gozo de férias (50%). A maioria dessas cláusulas referia-se a situações já cobertas pela legislação trabalhista, havendo nas convenções coletivas uma reiteração de garantias legais preexistentes ou uma tentativa de disciplinar ou de ampliar direitos previstos em lei.

Um exemplo de reiteração da lei podia ser encontrado na cláusula sobre licença maternidade da convenção coletiva dos metalúrgicos que estipulava 120 dias de licença remunerada, conforme o preceito constitucional. A preocupação em disciplinar o exercício do direito aparecia claramente nas cláusulas sobre gozo de férias, que quase sempre tentavam coibir o início de férias durante feriados, fins de semana ou compensações de jornadas de trabalho. A tentativa de ampliar direitos era visível, por sua vez, na maior parte das cláusulas sobre garantia de emprego, mas se limitavam a situações específicas e avançavam muito pouco em relação às garantias legais.

Eram raras, portanto, as cláusulas sobre estabilidade para todos os trabalhadores. Mesmo quando aumentou o desemprego, poucas foram as categorias que conseguiram obter garantias contra a dispensa imotivada, para além das situações mencionadas. Apenas os trabalhadores metalúrgicos e dos transportes urbanos estavam cobertos por cláusulas mais abrangentes. No primeiro caso, na volta das férias, visando coibir demissões em massa após os períodos de férias coletivas. No segundo, a todos os trabalhadores durante 90 dias após a

²⁵O artigo 472 da CLT garante a manutenção do contrato de trabalho ao empregado afastado para o serviço militar obrigatório. Nas convenções analisadas muito pouco foi acrescido ao texto da lei, e, quando isso ocorreu, limitou-se ao estabelecimento de um período de estabilidade após o fim do serviço militar.

²⁶O artigo 7º, inciso XVIII, da Constituição de 1988, foi regulamentado pela Lei nº 8213, de 24/07/1991 e pelo Decreto Lei nº 611, de 21/07/1992. Essas leis garantem à gestante, durante os 120 dias de sua licença, o recebimento do salário maternidade, que consiste em uma renda mensal igual a sua remuneração integral. Na maioria dos casos, as convenções coletivas previam a ampliação do período de estabilidade, chegando até 90 dias após o término do prazo legal.

²⁷O Decreto Lei nº 611, de 21/07/1992, garante ao trabalhador acidentado ou afastado por doença profissional a manutenção de seu contrato de trabalho pelo prazo mínimo de 12 meses, após a cessação do auxílio doença/acidentário, além da realocação do empregado em função compatível com sua situação de saúde. Apesar do grande número de cláusulas sobre esse tema nas convenções analisadas, muito pouco foi incorporado acima das garantias legais, prevalecendo a preocupação em se reiterar certas garantias legais.

assinatura da convenção coletiva, fruto de um acordo firmado com os empresários do setor, por ocasião de uma greve de ônibus na cidade de São Paulo em 1992, e que foi intermediado pela Prefeitura Municipal de São Paulo.

Sobre organização no local de trabalho pouca coisa foi conseguida. As cláusulas mais frequentes diziam respeito às Cipas²⁸ (50%); à facilitação de campanha de sindicalização e/ou licença remunerada do dirigente sindical (37,5%); e à participação em cursos de natureza sindical (25%). Os sindicatos do turismo, da alimentação e do transporte urbano continuavam a ter uma inserção mais precária nos locais de trabalho. No primeiro caso, só havia uma cláusula de abono de faltas de dirigentes sindicais; no segundo, as cláusulas nesse sentido foram indeferidas ou prejudicadas ao longo do tempo; e, no terceiro, não havia qualquer cláusula sobre essa questão. As categorias que contavam com maior número de cláusulas sobre esse assunto eram os metalúrgicos (13), bancários (7), construção civil (6) e químicos (5).

Observou-se, porém, um aumento no número de cláusulas sobre comissões paritárias. A maioria delas tinha como objetivo resolver litígios por meio de negociação extrajudicial. Tratava-se, basicamente, de dirimir controvérsias surgidas entre as partes, sobretudo em torno do cumprimento das convenções e acordos coletivos (metalúrgicos, bancários e construção civil). Previa-se, também, a criação de algumas comissões paritárias sobre segurança e acidente no trabalho (metalúrgicos, bancários e construção civil) e sobre níveis de produção e emprego (metalúrgicos). Mas o fato mais gritante era a quase ausência de cláusulas sobre representação sindical propriamente dita, limitada apenas à conquista pelos metroviários de comissão de representantes na empresa, cláusula introduzida em 1997.

Situação semelhante podia ser observada nas poucas cláusulas relativas ao acesso do trabalhador a informações da empresa. De conteúdo restrito, a maioria delas dizia respeito à possibilidade de acesso dos sindicatos a informações sobre admissão, dispensa, número de trabalhadores em atividade e ocorrência de acidentes de trabalho, como nos casos dos metalúrgicos, bancários, químicos, metroviários, transporte urbano e construção civil. Ou seja, não havia qualquer cláusula que fizesse menção explícita a metas de qualidade e

²⁸Os membros de Cipas têm direito à estabilidade durante a vigência de seus mandatos. Na maioria das vezes, as convenções limitavam-se ao que estava previsto na lei, havendo porém algumas cláusulas destinadas a estender esse período de estabilidade por até um ano após o término do mandato.

produtividade e a critérios de aferição do valor correspondente à participação nos lucros ou resultados da empresa. É verdade que esses assuntos passaram a figurar em alguns acordos coletivos, mas a inexistência de cláusulas gerais nas convenções coletivas deixava os trabalhadores em desvantagem nas negociações por empresa ou grupos de empresas.

Quanto à introdução de inovações tecnológicas e organizacionais²⁹, as categorias que chegaram a contar com alguma cláusula de proteção foram os metroviários, os químicos e a construção civil. Mesmo assim, as cláusulas eram genéricas e provavelmente de baixa eficácia, em particular na construção civil. Chamava a atenção, ainda, a ausência de qualquer cláusula com esse objetivo nas convenções dos metalúrgicos e bancários, categorias que mais sofreram as consequências dos processos de reestruturação produtiva. No primeiro caso, prevaleceu a extinção de postos de trabalho como principal variável de ajuste. No segundo, houve uma clara recusa do empresariado em negociar a introdução de inovações tecnológicas, que já vinham ocorrendo desde os anos oitenta.

Também era inexpressiva a presença de cláusulas sobre qualificação ou requalificação de mão-de-obra – presentes apenas nas convenções dos trabalhadores químicos, metroviários e da construção civil –, o que contrastava com o discurso empresarial sobre a importância da formação profissional na elevação dos níveis de produtividade e competitividade das empresas, ou mesmo com a disseminação de cursos financiados por meio de recursos do FAT e promovidos tanto pelos governos federal e estaduais como por entidades empresariais e de trabalhadores. Nem sequer a certificação desses cursos tornou-se objeto de negociação sindical.

Essas tendências também foram observadas em uma pesquisa realizada pelo Dieese, que analisou os instrumentos normativos de 88 categorias profissionais, correspondentes ao período de 1993 a 1996³⁰. Tal amostra, considerada paradigmática das tendências nacionais, revelou que “os resultados concretos das negociações coletivas não apresenta[vam] ganhos consideráveis quando comparados aos direitos estabelecidos em lei” (Dieese, 1997:62).

²⁹ O artigo 7º, inciso XVII, da Constituição de 1988 prevê a “proteção em face de automação, na forma da lei”, mas a vigência desse dispositivo ainda depende de lei complementar.

³⁰ As 88 categorias obedeciam a seguinte distribuição regional e setorial: 34 da região Sudeste, 20 do Sul, 14 do Nordeste, seis do Centro-Oeste e quatro categorias nacionais, sendo 61 da indústria, 21 do setor de serviços e seis do comércio. Foram analisadas 193 convenções coletivas, 51 acordos coletivos, 11 sentenças normativas e 31 termos aditivos (Dieese, 1997).

Quanto ao impacto das transformações recentes no mundo do trabalho sobre as negociações coletivas – o objetivo específico dessa pesquisa –, concluiu-se o seguinte:

a) o problema do emprego passou a ocupar o lugar das questões salariais nas mesas de negociações, mas havia uma “pequena quantidade de cláusulas diretamente relacionadas à manutenção e ampliação dos postos de trabalho, como garantia do nível de emprego, redução da jornada de trabalho, eliminação de horas-extras e estabilidade no caso de introdução de novas tecnologias” (Dieese, 1997:62). A maioria das cláusulas não trouxe ganhos substanciais em relação aos direitos estabelecidos em lei, concentrando-se na estabilidade para trabalhadores em situações especiais, garantias de contratação e demissão, remuneração de horas extras e distribuição da jornada semanal de trabalho;

b) embora o tema da qualificação profissional tenha passado a figurar em algumas convenções coletivas, prevaleceram formulações genéricas e apenas um pequeno número de cláusulas firmadas previa algum investimento por parte das empresas em programas de reciclagem e qualificação de mão-de-obra. O mesmo foi observado em relação às cláusulas de proteção face à inovação tecnológica, que não estabeleceram nenhum mecanismo efetivo de regulamentação dos processos de inovação tecnológica e organizacional das empresas; e,

c) continuavam “ausentes garantias essenciais para que se crie um ambiente que permita um equilíbrio na relação entre as partes e igualdade de condições no processo de negociação, como organizações no local de trabalho e acesso às informações das empresas” (Dieese, 1997:62). Poucas categorias (13) firmaram cláusulas sobre esse assunto, que não avançaram em relação à legislação, e não se adotou qualquer cláusula específica sobre representação no local de trabalho, o que poderia ser explicado pelo fato desse assunto ser normalmente negociado nos acordos coletivos. Mesmo assim, admitia-se que foram poucas as categorias que conseguiram conquistar e efetivar esse direito.

Tendências semelhantes foram identificadas por Antonio Carvalho Neto, que analisou um número maior de acordos coletivos sobre reestruturação produtiva, jornada de trabalho e participação nos lucros ou resultados nos setores metalúrgico, bancário, químico e de telecomunicações, relativas ao período de 1992 a 1998³¹. Ele concluiu que “a

³¹ Foram analisados 27 convenções coletivas e 100 acordos coletivos, firmados pelos metalúrgicos do ABC (quatro e 42, respectivamente), de São Paulo (cinco e nove) e de Betim (seis e nove); pelos químicos do ABC e da região metropolitana de São Paulo (seis e 25); pelos bancários (seis e nove); e dos trabalhadores em telecomunicações de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (seis acordos coletivos).

reestruturação produtiva foi pouco negociada na década de 90 entre empresários e trabalhadores a não ser nas montadoras de automóveis do ABC paulista. Por outro lado, foram bastante negociados nos setores metalúrgico e químico: a participação nos lucros e resultados, vinculada a metas de produtividade e qualidade; alguma flexibilização da jornada de trabalho, em troca de redução da jornada semanal sem redução de salários” (Carvalho Neto, 1999a:162).

Em outro estudo, esse mesmo autor observou que a participação nos lucros ou resultados da empresa foi o tema que ganhou maior relevância na década de 90. Com base em uma enquête realizada com lideranças empresariais e de trabalhadores de sete setores de atividade econômica, ele concluiu que “a PLR se impôs como o principal tema, visto como uma oportunidade positiva no contexto negocial dos anos 90 por 85,71% dos empresários e 91,30% dos sindicatos entrevistados” (Carvalho Neto, 1999b:345).

O estudo mais extenso sobre PLR, no qual foram sistematizados 20 convenções e 970 acordos coletivos válidos para os anos de 1996 e 1997, também revelou que “a PLR está sendo mal aproveitada como instrumento de gerenciamento de recursos humanos para incentivo ao trabalhador, ao mesmo tempo em que desempenha um papel importante no caminho da flexibilização salarial e como mecanismo de redução de encargos trabalhistas” (Tuma, 1999:147), sem conseguir, na maioria das vezes, assegurar a participação dos trabalhadores nos ganhos de produtividade. Ou seja, “há evidências de que está ocorrendo a troca de parcelas de remuneração fixa, assim como da remuneração indireta, por PLR” (idem, 1999:201).

Nesse mesmo estudo, Fábila Tuma constatou que a introdução da PLR foi acompanhada pelo desaparecimento nos instrumentos normativos das cláusulas de reajuste a título de produtividade:

“A flexibilidade salarial se difunde através da PLR, concomitantemente à extinção de aumentos a título de crescimento na produtividade. Em 1995, primeiro ano de regulamentação da PLR, ainda ocorreram poucos acordos estipulando percentuais referentes à produtividade. De 1996 em diante, embora persista na pauta de reivindicações dos trabalhadores, a segunda principal cláusula dos acordos salariais desapareceu dos acordos das categorias mais organizadas” (Tuma, 1999; 188-189).

Esse mesmo estudo identificou pelo menos quatro modalidades de cláusulas de PLR: formas de participação direta ou indireta atrelada ao lucro por meio de um percentual ou de uma meta de rentabilidade; participação nos resultados, condicionada por metas de desempenho sobre qualidade e produtividade; participação independente, com base em um valor desvinculado do lucro ou resultado, sob a forma de abono; e participação nos lucros e resultados com base em indicadores de rentabilidade e desempenho. Nem sempre a definição dos valores correspondentes à PLR foi objeto de negociação entre a empresa e os trabalhadores e seus sindicatos, sendo em várias ocasiões implementadas de forma unilateral (Tuma1999:164-167).

Além das questões relativas ao conteúdo das cláusulas acordadas, todos os autores mencionados reconheceram, com pequenas diferenças de interpretação, que as convenções coletivas não foram abandonadas nos anos noventa, apesar do significativo esvaziamento nesses instrumentos normativos das cláusulas sobre reajustes salariais – o principal item dos anos oitenta. Eles também admitiram que a partir da segunda metade da década de 90 houve uma tendência crescente à pulverização das negociações coletivas, reiterada pela própria pulverização da organização sindical, que se traduziu na disseminação de acordos por empresa. Essa disseminação também foi estimulada por uma série de medidas governamentais, que analisaremos no próximo capítulo.

Com base em uma enquête que realizou com dirigentes de 15 sindicatos localizados no estado de São Paulo, José Dari Krein notou que importantes categorias profissionais – como os metalúrgicos, químicos, eletricitários, bancários, comerciários e trabalhadores da saúde –, investiram na década de 90 em estratégias de negociação por empresa para tentar preservar seu poder de barganha e para manter ou ampliar os benefícios previstos nas convenções coletivas e na legislação trabalhista (Krein, 2001). Ele identificou várias situações que refletiam as particularidades de cada setor de atividade econômica e a margem de barganha das diferentes categorias profissionais.

Em alguns casos, como o dos bancários de São Paulo, a convenção coletiva continuou a ser o principal instrumento normativo das relações de trabalho, conseguindo-se preservar certo grau de centralização das normas contratuais para o conjunto da categoria. Os bancários, sobretudo aqueles empregados no setor privado, conseguiram manter negociações de caráter nacional, mas passaram a enfrentar crescentes pressões para

descentralizar as negociações coletivas, sobretudo depois da privatização dos bancos estaduais e da aquisição de vários bancos nacionais por estrangeiros.

Em outras categorias profissionais, a convenção coletiva apenas serviu para estabelecer parâmetros mínimos e o próprio sindicato investiu nos acordos por empresa, como no caso dos químicos do ABC e de São Paulo. Com o esvaziamento das campanhas salariais dessa categoria, depois do fim da política salarial, as lideranças sindicais procuraram compensar as perdas relativas do conjunto de trabalhadores com a tentativa de obter conquistas por empresa ou grupos de empresas. Mas, nesse caso, a aposta na mobilização por empresa esbarrou na fragilidade da representação sindical nos locais de trabalho.

Categorias importantes, como os eletricitários de Campinas e dos metalúrgicos do estado de São Paulo filiados à CUT, também esbarraram no progressivo esvaziamento das convenções coletivas. No final da década de 90, os metalúrgicos chegaram a abandonar a mesa de negociação com os subgrupos da FIESP, optando por negociar por empresa ou grupo de empresa, a partir da definição de uma pauta única e de uma estratégia comum para o conjunto da categoria. Já no caso dos eletricitários de Campinas, a pulverização das negociações começou a se impor por conta da privatização e à conseqüente proliferação de novas empresas no setor elétrico.

Outro exemplo emblemático das dificuldades enfrentadas pelos sindicatos nas negociações coletivas foi o dos trabalhadores metalúrgicos do setor automotivo, que no último ano da década de 90 se depararam com a recusa das associações empresariais em negociar um novo acordo trabalhista, o que acabou redundando em ajuizamento de dissídio coletivo pelo patronato depois de mais de vinte anos de negociações continuadas. Mesmo assim, os metalúrgicos do ABC conseguiram firmar vários acordos por empresa, nos quais preservaram as cláusulas sociais estabelecidas em acordos anteriores.

Além disso, as lideranças sindicais se depararam com as pressões provenientes de suas bases para negociar cláusulas que permitissem manter o emprego, mesmo que à custa da flexibilização da jornada de trabalho, ou para compensar a ausência de reajustes salariais mais expressivos por meio de instrumentos de remuneração variável, como a PLR. Ainda que as centrais sindicais tenham realizado campanhas de unificação de datas-base e defendido a implementação de um sistema centralizado de negociação coletiva, as mudanças na economia e no mercado de trabalho – desfavoráveis ao conjunto de trabalhadores, mas

que atingiram de forma diferenciada cada categoria profissional –, pressionaram no sentido da pulverização das negociações coletivas.

Sabemos que nos anos oitenta já vigorava um sistema descentralizado de negociação coletiva e surgiram os primeiros sinais de pulverização da organização sindical. Mas em um contexto de elevação do custo de vida que afetava todos os trabalhadores, a política salarial serviu, em certa medida, como balizador das campanhas salariais e abriu espaço para que as centrais sindicais participassem de negociações de caráter nacional. Nos anos noventa, porém, a desindexação salarial, a pulverização sindical e a própria pulverização da negociação coletiva, puseram em xeque a representatividade, o poder de barganha e a estratégias dos sindicatos, sobretudo de entidades de defesa dos interesses gerais dos trabalhadores, como as centrais sindicais.

As Centrais Sindicais

A permanência e a relativa expansão dos sindicatos oficiais sob o regime militar contribuíram, como vimos, para a rápida reorganização do sindicalismo brasileiro. Segundo Leôncio Martins Rodrigues, “quando se iniciou a transição democrática, as novas lideranças sindicais ‘combativas’ e as correntes de esquerda puderam contar com uma infra-estrutura administrativa e um volume considerável de recursos capazes de possibilitar não apenas a realização de numerosas greves como também o financiamento de muitos encontros, reuniões, conferências, publicações e outras atividades políticas e sindicais” (1991a:14). Ao invés de conduzirem a uma simples revitalização do sistema confederativo, esses eventos resultaram na criação de várias centrais sindicais que, de uma maneira ou de outra, transpuseram os limites legais estabelecidos para a organização dos trabalhadores³².

Desde o final dos anos setenta, as lideranças sindicais mais expressivas pareciam concordar sobre a necessidade de criação de uma central única de trabalhadores, apesar de suas divergências quanto ao caráter dessa nova organização. Os sindicalistas que se agruparam em torno da Unidade Sindical – ligados ao PCB, PCdoB e MR-8 ou que dirigiam importantes sindicatos, federações e confederações –, concebiam-na nos moldes da CGTB, cuja fundação havia sido abortada pelo golpe de 1964. Já para os chamados sindicalistas

³² Para um relato dos principais encontros de trabalhadores realizados entre o final dos anos setenta e o início dos anos oitenta, ver os estudos realizados por Leôncio Martins Rodrigues (1991a), Aloizio Mercadante Oliva e Flávio Rainho (1986) e Iram Jácome Rodrigues (1993).

“autênticos”, liderados pelos metalúrgicos de São Berrando do Campo, e as “oposições sindicais”, que tinham à sua frente a oposição dos metalúrgicos de São Paulo, tratava-se de consagrar um novo modelo de organização fundado na liberdade sindical, no estímulo à organização nos locais de trabalho, na livre negociação entre empresários e trabalhadores e na implantação do contrato coletivo de trabalho.

Mas todas as correntes sindicais estavam organizadas no interior ou gravitavam em torno dos sindicatos oficiais e nenhuma delas parecia realmente disposta a abandoná-los. A crítica mais ou menos inflamada ao corporativismo nunca se traduziu na criação de entidades paralelas, mesmo porque boa parte das lideranças renovadoras provinha ou tinha como referência o sindicato oficial e acreditava que, a despeito do controle estatal, os recursos materiais e as garantias legais de que dispunham seriam fundamentais para a rearticulação do movimento sindical. Essa crítica só se exacerbou e se generalizou a partir de 1980, quando houve um recrudescimento da repressão à atividade sindical – com novas intervenções, cassações e prisões de dirigentes sindicais – e se tornaram crescentes as rivalidades entre esses dois grandes blocos.

A Unidade Sindical defendia a liberdade e autonomia sindical, entendida apenas como o fim da intervenção ministerial nos assuntos internos dos sindicatos, sendo contrária à ratificação da Convenção 87 da OIT, que ameaçaria a unidade dos trabalhadores ao tornar possível o pluralismo sindical. Os “autênticos”, por sua vez, transitaram de uma defesa genérica da liberdade e autonomia para uma proposta mais abrangente de reforma trabalhista, afastando-se de algumas lideranças comunistas que chegaram a fazer parte desse agrupamento sindical e aproximando-se das “oposições sindicais”, que valorizavam a criação de comissões de fábricas e que pregavam uma “transformação urgente” do modelo sindical (Rodrigues, 1991a:25)³³.

³³ Originalmente, faziam parte do grupo dos “sindicalistas autênticos” alguns dirigentes ligados ao PCB, como Arnaldo Gonçalves, do Sindicato dos Metalúrgicos de Santos. Assim que os chamados “independentes” (entre os quais se destacavam Luiz Inácio da Silva, dos metalúrgicos de São Bernardo, Olívio Dutra, dos bancários de Porto Alegre, e João Paulo Pires Vasconcelos, dos metalúrgicos de João Monlevade), assumiram uma posição mais enfática de apoio à Convenção 87 da OIT, essas lideranças foram se afastando e os “independentes” foram se aproximando das “oposições sindicais” e da esquerda católica, organizadas a partir das pastorais operárias, porta-vozes de uma visão mais crítica do modelo sindical oficial.

As rivalidades não se limitavam, porém, às concepções sindicais ou às disputas pela hegemonia do sindicalismo brasileiro. A Unidade Sindical acreditava que era preciso um amplo leque de alianças para garantir a transição democrática, defendendo a moderação da atividade sindical, que deveria se manter dentro da legalidade para evitar um retrocesso político. As demais correntes, identificadas como expressão de um “novo sindicalismo”, preferiram apostar nas greves e mobilizações de massa para garantir o atendimento de suas reivindicações específicas e para forçar os limites do processo de transição. Além disso, investiram na criação do Partido dos Trabalhadores (PT), fundado em 1980, o que contrariava a tentativa de preservar a unidade das oposições em torno do PMDB e a intenção dos comunistas de exercer o papel de vanguarda da classe trabalhadora.

Essas divergências conduziram a um impasse e à conseqüente divisão do movimento sindical. Em princípio, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), fundada em São Bernardo do Campo em agosto de 1983, passaria a agrupar os “autênticos”, juntamente com outros militantes das oposições sindicais, da esquerda católica e de pequenos grupos de orientação leninista ou trotskista. E a Coordenação das Classes Trabalhadoras (CONCLAT), fundada em Praia Grande em novembro de 1986, passaria a reunir dirigentes ligados aos PCs, ao MR-8 e ao PMDB, além de alguns sindicalistas desvinculados de partidos políticos e outras lideranças sob a influência do sindicalismo norte-americano, como Antonio Rogério Magri, do Sindicato dos Eletricitários de São Paulo, e Luís Antônio Medeiros, do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, que anos depois lançariam o “sindicalismo de resultados”.

A identidade ideológica da CUT sustentava-se basicamente na defesa genérica do socialismo democrático; na crítica ao processo de transição conservadora e na adesão da maioria de seus dirigentes ao PT; na valorização da organização de base e da mobilização de massa em contraposição às negociações de cúpula; e em uma postura bastante crítica em relação ao modelo sindical oficial. Apesar das diferenças de orientação política, havia uma plataforma comum assumida por todas as suas correntes internas cujos principais pontos eram liberdade e autonomia sindical; reforma agrária sob controle dos trabalhadores; não-pagamento da dívida externa; defesa dos monopólios e empresas estatais; adoção de políticas de redistribuição de renda; e ampliação dos serviços públicos de saúde, educação e previdência social.

A CONCLAT, que poucos anos depois se transformou na Central Geral dos Trabalhadores (CGT), carecia de uma linha programática mais clara em virtude da maior heterogeneidade de suas correntes internas. A velha burocracia concebia os sindicatos como meras agências assistenciais, sem professar maior engajamento político, ao passo que as lideranças comunistas tinham em mente a redemocratização do país e os “sindicalistas de resultados” propunham uma atuação mais pragmática, diferenciando-se dos “pelegos” por seu empenho em organizar e mobilizar os trabalhadores e dos comunistas pelo apoio explícito à economia de mercado. O que naquele momento unia essas correntes era o repúdio à Convenção 87 da OIT, uma certa moderação diante da transição política e uma atitude de autodefesa contra as investidas de seus adversários reunidos na CUT.

À margem desses conflitos, que se tornaram mais visíveis na I Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras, realizada em São Bernardo do Campo em fevereiro de 1981, e que delimitaram os embates sindicais por toda a década de 80, em setembro de 1985 surgiu em São Paulo a União Sindical Independente (USI), entidade que passou a reunir basicamente as federações e confederações dos empregados do comércio, agrupados em torno da defesa de um sindicalismo apolítico e bem mais moderado. A criação da USI foi uma tentativa de articulação de uma parcela da burocracia sindical remanescente da ditadura, que ficou de fora das articulações para a criação da CUT e da CGT. Ela nunca chegou, porém, a ser uma central sindical, tendo uma existência quase fictícia até hoje.

As divisões na cúpula do movimento sindical só se aprofundaram durante a chamada Nova República. Pelo menos até 1986, ainda continuava viva a idéia de organização de uma central única dos trabalhadores, o que levou os fundadores da CONCLAT a não caracterizá-la como uma central, apostando no fracasso da tentativa de organização da CUT e na provável reunificação de todas as correntes sindicais. Mas diante do rápido crescimento da CUT e de seu empenho em ser, de fato, a única central brasileira, os membros da CONCLAT decidiram criar a CGT, fundada em São Paulo, em março de 1986, poucos meses antes do II Congresso Nacional da CUT (CONCUT), realizado no Rio de Janeiro em agosto de 1986.

Daí em diante, as duas centrais passaram a investir mais decididamente em sua organização interna, procurando atrair novos sindicatos e se legitimar como interlocutores junto aos poderes públicos, às representações empresariais e a outros setores sociais

organizados. Como observou Alvaro Comin, “Esse esforço de legitimação provinha da extrema juventude das centrais, que, ainda nem sequer reconhecidas legalmente, precisavam demonstrar sua real capacidade de mobilização e de comando sobre as bases de trabalhadores que pretendiam representar e que disputavam tenazmente entre si” (1995:80).

Em ambos os casos, essas organizações horizontais se sobrepuseram ao sistema confederativo e passaram a se alicerçar nos sindicatos oficiais que continuaram a ser a principal fonte de poder sindical, quer pelo fato de estar reservado exclusivamente a eles o direito de negociação coletiva, quer pelo controle que continuaram a exercer sobre os recursos materiais e financeiros à disposição do sistema confederativo. Os sindicatos de categoria preservaram boa parte de sua autonomia em relação às centrais, filiando-se ou apenas aderindo a elas, e especialmente os grandes sindicatos passaram a emprestar às centrais seu poder de barganha e mobilização, bem como os recursos técnicos e materiais indispensáveis à sua organização e atuação pública.

Isso possibilitou uma rápida adesão dos sindicatos às centrais, de maneira que desde seu surgimento a CUT e a CGT já diziam reunir mais de mil sindicatos cada uma delas, que tinham em suas bases milhões de trabalhadores³⁴. Contudo, elas não conseguiram traduzir essa adesão em um efetivo poder de comando sobre esses trabalhadores, “em função, primeiro, da fragilidade dos laços que vinculavam os sindicatos às centrais e, segundo, porque a própria representatividade destes sindicatos frente a suas bases de trabalhadores era muito freqüentemente precária, o que se expressava – pelo menos em parte – nas baixas taxas de sindicalização da maior parte dos sindicatos brasileiros” (Comin, 1995:80).

A dificuldade das centrais para estabelecer uma relação orgânica com seus sindicatos e para interferir nas negociações coletivas foi, de certa maneira, contrabalançada pela atuação no âmbito político-institucional, em que houve avanços importantes. Se os

³⁴ Participaram do congresso de fundação da CUT 5.059 delegados, representantes de 912 entidades, entre os quais se encontravam diretores sindicais, delegados de base e membros de oposições sindicais. Estavam representados no congresso 355 sindicatos urbanos, 310 rurais, 134 associações pré-sindicais, 99 associações de servidores públicos; seis confederações e oito entidades nacionais. No IV CONCUR, realizado em 1991, 1.679 entidades já estavam filiadas a essa central.

A CONCLAT reuniu em seu congresso de fundação 1.256 entidades sindicais, sendo 308 sindicatos urbanos, 671 rurais, 223 do setor de serviços, 42 de profissionais liberais, e 12 de outros setores. No congresso de fundação da CGT, propriamente dita, esse número se elevou para 1.341 entidades.

Para um relato sobre esses congressos, ver os estudos de Iram Jácome Rodrigues (1993) e de Álvaro Comin (1995)

sindicatos de categoria tornaram-se o desaguadouro natural das demandas trabalhistas, as centrais sindicais passaram a ser um dos principais canais de vocalização dessas demandas no plano nacional. E elas não restringiram sua atuação a questões afeitas apenas às relações de trabalho, como a política salarial, incorporando uma série de reivindicações históricas dos movimentos sociais sob a forma de bandeiras gerais de luta.

A política salarial teve, no entanto, papel decisivo para atuação das centrais. Por mais que as normas de política salarial definissem patamares de reajustes que ficavam abaixo da inflação corrente, elas serviam como um balizador para a unificação das campanhas salariais e ensejavam a possibilidade de negociações com o governo, a quem cabia estabelecer a política salarial. Por mais que já estivesse em curso uma certa tendência à pulverização sindical, era justamente no terreno das negociações salariais, sobretudo das normas de política salarial, que as centrais sindicais desempenhavam papel de destaque, assumindo a frente das campanhas salariais unificadas ou participando de negociações de caráter nacional, nas quais os reajustes salariais eram sempre assunto em destaque.

E ainda que houvesse certa proximidade entre as intersindicais do passado e a forma como essas centrais sindicais começaram a se organizar – configurando-se como entidades de cúpula regidas pela liberdade e autonomia sindical, mas assentadas em sindicatos únicos de categoria profissional –, as estratégias que elas adotaram com o objetivo de obter a adesão dos sindicatos oficiais variaram de acordo com as suas concepções de política sindical, a maior ou menor adaptação ao sistema de relações de trabalho vigente e o grau de coesão das correntes sindicais abrigadas em cada uma delas.

Desde seu congresso de fundação, realizado em São Bernardo do Campo, em agosto de 1983, a CUT já havia esboçado em seus estatutos alguns princípios organizativos. No I CONCURT, realizado na mesma cidade em agosto de 1984, seus militantes reiteraram esses princípios e aprovaram a discussão e elaboração de um novo modelo de organização sindical, pautado pelo compromisso com um sindicalismo “classista e de luta” e que deveria se basear na liberdade e autonomia, na valorização da democracia interna, na organização vertical por ramo de produção, desde os locais de trabalho até o plano nacional, e na substituição da CLT por um novo código do trabalho. Mais do que se organizar internamente, a CUT pretendia erigir novos critérios de representação coletiva.

Dois anos depois, no II CONCUR, realizado no Rio de Janeiro em agosto de 1986, esse projeto ganhou contornos mais claros com a aprovação de uma “nova estrutura sindical” que previa a criação de “comissões sindicais de base”, de “sindicatos de base” e de “departamentos profissionais”. As comissões sindicais de base deveriam ser organizadas a partir dos locais de trabalho e seus membros eleitos pelos trabalhadores sindicalizados. Os sindicatos de base, constituídos por ramo de atividade econômica, substituiriam os sindicatos por categoria profissional e teriam abrangência municipal, intermunicipal, estadual, interestadual e nacional. Os departamentos profissionais, por sua vez, também seriam organizados por ramos de atividade em âmbito nacional e estariam sujeitos à direção nacional da CUT.

Para Leôncio Martins Rodrigues, esse projeto “fazia tábula rasa da estrutura sindical existente, ignorando as tradições e interesses organizados em torno do sindicalismo oficial e da resistência das empresas e do governo”. Subestimava, assim, “a força do sindicalismo corporativo no país e o apoio, explícito ou implícito, que ponderáveis parcelas das classes trabalhadoras e dirigentes sindicais (inclusive os da CUT) lhes outorga” (1991:14). Não por acaso, o único avanço registrado após esse congresso foi a criação de alguns departamentos profissionais, que poucos anos depois foram transformados em federações e confederações³⁵.

A partir do III CONCUR, realizado em Belo Horizonte em setembro de 1988, as atenções voltaram-se para a consolidação das instâncias deliberativas e diretivas da central. Além da mudança da periodicidade dos congressos, de dois para três anos, apenas as entidades filiadas à CUT e as oposições reconhecidas pelas CUTs estaduais passaram a ter direito de enviar delegados aos seus congressos e seu número deixou de corresponder ao tamanho da base territorial. Os primeiros seriam escolhidos proporcionalmente ao número de sindicalizados. Os segundos, com base nos votos obtidos nas eleições para a diretoria do sindicato. E a representação das oposições que não tivessem participado das últimas eleições sindicais não poderia ser superior à delegação do menor sindicato filiado à central.

As alterações nos estatutos da CUT, que prosseguiram nos congressos posteriores, representaram muito mais do que o desejo de consolidar o poder de sua corrente majoritária,

³⁵ Além do Departamento Nacional dos Bancários, que já havia surgido antes do II CONCUR, foram criados os departamentos dos metalúrgicos, petroleiros, químicos, rurais e dos trabalhadores em educação.

a Articulação, que de fato pretendia reduzir a participação das oposições sindicais, sob grande influência de grupos de esquerda. Seu principal objetivo era superar o que considerava a fase da “CUT-movimento”, para transformá-la em uma verdadeira central, conferindo maior autonomia a seus órgãos diretivos e retirando de seus congressos o caráter de encontro de tendências que atuavam no movimento sindical, mas que na maioria das vezes não ocupavam posições de direção nos sindicatos e associações e não arcavam com o ônus das decisões dos congressos. As resistências a essas mudanças arrefeceram à medida que a maioria dos grupos de oposição sindical passou a controlar os sindicatos oficiais.

Na prática, todas as correntes internas da central optaram por se organizar dentro dos sindicatos oficiais, e, como ressaltou Armando Boito Jr.:

“A CUT cresceu agregando os sindicatos oficiais e procurando, aliás exitosamente, obter reformas liberalizantes dessa estrutura (...). Como resultado da pressão de baixo e da política de liberalização vinda de cima, a estrutura sindical foi dinamizada, em um fenômeno semelhante ao que ocorrera com a democratização de 1945. (...) A CUT ficou composta, portanto, no setor privado, por sindicatos oficiais (...) e, no setor público, por sindicatos autônomos, que procuram assimilar, em alguns aspectos, as características da estrutura oficial” (1998:154-155).

O esforço de consolidação da CUT, que continuou na década de 90, pretendia superar a pulverização característica do sindicalismo brasileiro, romper a tutela estatal sobre os sindicatos e favorecer a democratização das relações de trabalho³⁶. Apesar da rejeição explícita à herança corporativista, o que houve de fato foi uma “integração conflituosa” da CUT ao sistema vigente (Boito Jr.:1991a:76), tornando-se clara a contradição entre seu projeto organizativo e sua adaptação progressiva ao modelo sindical oficial, sobretudo depois que a Constituição de 1988 suprimiu a maior parte dos controles estatais sobre os sindicatos e foi se tornando expressivo o número de sindicatos, federações e confederações filiados à central.

³⁶ O IV CONCUR, realizado em São Paulo, em setembro de 1991, decidiu intensificar a organização nos locais de trabalho e consolidar a estrutura da CUT. Em sua 5ª Plenária, realizada em julho de 1992, os dirigentes da central reconheceram, porém, as dificuldades para a organização nos locais de trabalho e para a organização vertical por ramo. Nessa ocasião, resolveram transformar os departamentos profissionais em federações e confederações, que deveriam obter seu registro legal, e elevá-los de sete para 18.

O V CONCUR, realizado em São Paulo, em setembro de 1994, resolveu também submeter aos futuros congressos estaduais a decisão sobre a extinção ou não das CUTs regionais, a partir das condições materiais e políticas de cada região. Além disso, decidiu-se abrir “um processo de discussão sobre a transformação ou não dos sindicatos filiados em sindicatos orgânicos da Central”, mas essa discussão acabou se esvaziando nos últimos anos.

Entre 1988 e 1990, o número de sindicatos oficiais formalmente filiados à CUT passou de 450 para 1.117. Em 1993, esse número já havia saltado para 1.917. Isso foi visto no interior da central como um claro sinal de crescimento, mas também com certa dose de apreensão. Nas resoluções do V CONCUR, realizado em São Paulo em setembro de 1994, os próprios dirigentes da central admitiram que “Essa acomodação, que pode chegar a uma adesão ao modelo corporativista, tem favorecido a burocratização, a ausência de controle das bases sobre as direções sindicais e, no limite, o abuso de poder e a violência, sinais de degeneração da prática sindical”.

No caso da CGT, seus vínculos com os sindicatos de categoria sempre foram mais precários, limitando-se muitas vezes à adesão individual de seus diretores, sem filiação formal à central e sem maiores implicações de ordem prática³⁷. Além disso, a CGT nunca esboçou um modelo organizativo próprio, apenas se sobrepondo ao sistema confederativo como uma entidade horizontal de cúpula. Com isso, “manteve uma estrutura organizativa extremamente fluida, na qual os sindicatos permaneceram como o elo principal e talvez único de ligação entre as entidades de base e a central, o que sem dúvida contribuiu para explicar a rapidez com que esta central se diluiu, ao final dos anos oitenta, quando suas principais lideranças entram em conflito” (Comin, 1995:86).

Também sob a Nova República aprofundaram-se as divergências de natureza política entre as centrais sindicais, em virtude dos vínculos políticos dessas organizações com os partidos e demais forças sociais. A CUT congregava de início os setores mais à esquerda das oposições, que jogaram suas fichas no movimento Diretas Já e na construção do PT. Os dirigentes da CGT estavam vinculados originalmente aos grupos políticos abrigados no PMDB, que passou a integrar a Aliança Democrática juntamente com dissidentes da antiga Arena, reunidos no PFL, e que foram os grandes responsáveis pela vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral.

A CUT assumiu uma atitude de oposição sistemática ao governo Sarney, foi contra todos os planos de estabilização econômica e estimulou seus sindicatos a agirem mais agressivamente em favor da reposição das perdas salariais e de suas reivindicações específicas, rechaçando as iniciativas de pacto social e privilegiando a convocação de greves

³⁷ A pesquisa sindical do IBGE de 1988 registrou apenas 327 sindicatos filiados formalmente à CGT.

gerais como instrumento de protesto contra as políticas governamentais³⁸. A CONCLAT/CGT oscilou entre uma atitude mais moderada e de cooperação com o governo, como ocorreu durante o Plano Cruzado, e a colaboração com a CUT em jornadas de protesto contra as políticas salariais e os planos de estabilização, a exemplo da greve geral contra o Plano Cruzado II, continuando porém sempre disposta às negociações tripartites³⁹. Mas nenhuma delas conseguiu influenciar de fato os rumos da política econômica, mesmo porque as políticas de estabilização afastaram a possibilidade de negociação com os trabalhadores e não favoreceram a cooperação com o governo.

A CUT conseguiu capitalizar melhor o sentimento de insatisfação dos trabalhadores diante do fracasso dos sucessivos pacotes econômicos e do agravamento da crise, não apenas pela sua oposição sistemática ao governo e pelo recurso freqüente às paralisações de protesto e às mobilizações de massa, mas também pela conquista de sindicatos importantes nos setores metalúrgico, bancário, petroleiro, químico, eletricitário e de telecomunicações, educação e saúde, entre outros, que passaram a fazer parte de suas campanhas salariais unificadas, cujas conquistas eram depois irradiadas para outras categorias como menor poder de mobilização.

A CGT, ao contrário, chegou esfacelada ao final dos anos oitenta. É interessante notar que o racha do qual surgiram a CGT-Central e a CGT-Confederação só se concretizou depois da promulgação da Constituição de 1988, que restabeleceu as liberdades políticas, previu eleições em todos os níveis e realizou uma reforma trabalhista que preservou boa parte dos fundamentos do antigo sistema de relações de trabalho. Uma vez equacionados no plano institucional os objetivos políticos e sindicais que haviam inspirado a criação da CGT, já não parecia haver qualquer outra razão que justificasse a unidade entre forças tão heterogêneas.

A partir de 1987, o aparecimento do “sindicalismo de resultados” aguçou os conflitos no interior da CGT e rompeu a longa tradição corporativista, nacionalista ou

³⁸ Na década de 80 foram realizadas quatro greves gerais. A primeira delas, em julho de 1983, ainda sob o regime militar; a segunda, em dezembro de 1986, contra o Plano Cruzado II; a terceira, em agosto de 1987, contra o Plano Bresser; e a última, em março de 1989, contra o Plano Verão (Boito Jr., 1998:146-148).

³⁹ Pelo menos até meados de 1987, a CGT tendeu a se aproximar da CUT, chegando até a participar da greve geral de dezembro de 1986, mas manteve uma postura mais favorável às tentativas de pacto social, ao passo que a CUT assumiu uma postura mais agressiva, comparecendo às tentativas de “entendimento nacional” para apresentar sua pauta de reivindicações, que sempre extrapolava a agenda governamental.

socialista predominante no sindicalismo brasileiro. Além de uma defesa aberta da economia de livre mercado, suas lideranças pregavam a harmonização de interesses entre capital e trabalho e o exercício de um sindicalismo apartidário, com alta dose de pragmatismo e ancorado na organização e mobilização dos trabalhadores. Ao contrário do “sindicalismo amarelo”, que havia almejado no passado a tutela estatal sobre as relações de trabalho, o “sindicalismo de resultados” passou a pregar a retirada do Estado de todas as esferas econômicas e sociais. Cortejados pelo empresariado e pela mídia, Luis Antônio Medeiros e Antonio Rogério Magri desencadearam uma ofensiva contra as correntes de esquerda reunidas na CGT, visando sobretudo alijar os comunistas.

Esses conflitos atingiram um ponto crítico durante a Constituinte e resultaram em janeiro de 1988 no desligamento da CGT dos sindicalistas ligados ao PCdoB, que no mesmo ano criaram a Corrente Sindical Classista (CSC) e três anos depois ingressaram na CUT. Durante o II Congresso da CGT, realizado entre 24 de abril e 1º de maio de 1989, esses conflitos culminaram na divisão da central. Com a escolha de Antônio Rogério Magri para a presidência da CGT, os militantes do PCB e do MR-8, que apoiavam a reeleição de Joaquim dos Santos Andrade, resolveram convocar outro congresso para setembro, que decidiu manter a sigla Central Geral dos Trabalhadores. Ao mesmo tempo, a entidade liderada por Magri passou a se chamar Confederação Geral dos Trabalhadores, com a intenção de pleitear o registro oficial da entidade e o acesso aos recursos previstos pela nova Constituição para custeio do sistema confederativo.

A partir das eleições de 1989, com o desfecho conservador da transição política, começou a se delinear uma nova composição de forças no movimento sindical. Em torno da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, alinharam-se desde o primeiro turno da eleição presidencial quase todas as correntes de esquerda do sindicalismo brasileiro, incluindo aquelas até então abrigadas na CGT-Central. Em torno de Fernando Collor de Mello, veladamente no primeiro turno e explicitamente no segundo, alinharam-se Luis Antônio Medeiros e Antônio Rogério Magri, os principais expoentes do “sindicalismo de resultados”, que a partir daí começaria a encontrar condições mais favoráveis à sua expansão.

Iniciado o governo Collor, Magri tornou-se, com o apoio de Medeiros, o primeiro trabalhador a ocupar o Ministério do Trabalho, que por um breve período voltou a controlar a previdência social. Mas isso não favoreceu a consolidação da CGT-Confederação, nem

tampouco beneficiou a CGT-Central. A CGT-Central perdeu a maioria dos sindicatos controlados pelos militantes do PCB, que logo aderiram à CUT, permanecendo nela apenas alguns sindicalistas ligados ao MR-8, que alijaram Joaquim dos Santos Andrade da presidência da central⁴⁰. A CGT-Confederação, por sua vez, sofreu um processo mais lento de esvaziamento, sobretudo depois da criação da Força Sindical. Mesmo assim, nenhuma delas desapareceu, apesar de sua progressiva perda de importância no cenário sindical.

O vazio deixado pelo esfacelamento da CGT, que até aquele momento tinha desempenhado o papel de principal adversária da CUT, foi rapidamente preenchido pela Força Sindical. Fundada em março de 1991, em São Paulo, essa nova central – que contou com o respaldo político do governo Collor e o apoio financeiro de vários empresários –, surgiu no contexto de crise do socialismo real e do Estado de Bem-Estar, de ofensiva tardia do neoliberalismo no Brasil e em um momento no qual já estavam em vigor as mudanças promovidas pela Constituição de 1988. Além disso, havia naquele momento um cenário de recessão e de aumento do desemprego, condição normalmente desfavorável a uma atuação mais agressiva por parte dos trabalhadores.

A Força Sindical tornou-se porta-voz de um projeto que desde o início incorporava o ideário neoliberal e revelava o desejo de suas lideranças de fazer dela uma alternativa à CUT, que representaria o “radicalismo estéril” e um “partidarismo inconseqüente”, e às CGTs, tidas como expressão do “conformismo” e de uma “proposta conservadora”. Na esteira do “sindicalismo de resultados”, ensaiado por Medeiros à frente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo⁴¹, a criação da Força Sindical representaria mais um gesto de “rompimento com as tradições corporativas, nacionalistas e socialistas das correntes mais militantes do sindicalismo brasileiro”. Seu objetivo maior era lutar “pela transição do capitalismo selvagem para uma sociedade moderna”, baseada na “competição, prosperidade, produtividade, democracia e participação” (Cardoso e Rodrigues, 1993:17-21).

⁴⁰ A aproximação dos sindicalistas comunistas com a CUT foi favorecida pela aliança entre os PCs e o PT desde as eleições municipais de 1988, que levaram a uma trégua em suas disputas até meados dos anos 80. A expansão do PT, que no final dos anos oitenta já era o maior partido de esquerda do país, e a descaracterização do PMDB como “frente de oposições”, sobretudo depois da criação do PSDB, também contribuíram para a redefinição das alianças políticas. E as antigas divergências sobre organização sindical perderam importância diante da crescente acomodação da CUT ao modelo vigente.

⁴¹ Para um relato detalhado da trajetória de Medeiros à frente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, ver o estudo realizado por Adalberto Moreira Cardoso (1999).

No plano das relações de trabalho, a Força Sindical declarou-se contrária ao modelo sindical oficial e à tutela estatal sobre as relações de trabalho, sendo favorável a um sindicalismo “independente, pluralista, democrático e apartidário”. Ela defendia a implantação do contrato coletivo de trabalho, da livre negociação, da liberdade e autonomia sindical e da representação sindical nos locais de trabalho. Reivindicava também a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, a co-gestão e uma distribuição mais justa da renda nacional. Pelo menos nesse âmbito, suas lideranças aprofundaram seu distanciamento de alguns aliados da véspera e se aproximaram das posições até então defendidas pela CUT.

A nova central foi criada, porém, com base em um leque mais estreito de categorias profissionais, com menor peso econômico e menor poder de barganha, passando a reunir sobretudo sindicatos da indústria (com predominância do ramo metalúrgico e, em menor medida, da alimentação), do comércio e serviços, e de algumas poucas entidades de trabalhadores rurais e de servidores públicos. Além disso, os sindicatos filiados a ela estavam concentrados na região Sudeste⁴². Entre eles, sobressaíam o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e a Federação dos Trabalhadores em Alimentação do Estado São Paulo. Como a maior parte dos sindicatos representativos já estava vinculada a outras centrais, a Força Sindical, para crescer, passou a ter que disputar o controle político desses sindicatos.

O surgimento da Força Sindical evidenciou o declínio do embate entre sindicalismo tradicional e “novo sindicalismo”. Daí em diante, “A nova linha divisória que se cristaliza nos anos 90 oporá, de um lado, sindicalistas identificados com projetos de mudanças sociais de tipo reformista ou social-democrata, socialista ou comunista e, de outro, os sindicalistas de resultados, mais afinados com as plataformas de tipo neoliberal” (Comin, 1995:109). A CUT passou, então, a enfrentar a concorrência de uma adversária com maior grau de coesão interna, com um projeto político contrário ao seu – apesar da proximidade de suas propostas sobre relações de trabalho – e que contava com um grande apoio de empresários e governantes.

⁴² Participaram do congresso de fundação da Força Sindical 1.147 entidades sindicais, sendo 692 da indústria, 327 do comércio e serviços, 40 de trabalhadores rurais, 33 de servidores públicos, e 55 de outras atividades, incluindo profissionais liberais. Mais de 60% deles estavam localizados na região Sudeste, havendo 16% da região Sul, e pouco nas regiões Nordeste e Norte-Centro Oeste, pouco mais de 8% em cada uma delas (Comin, 1995:113).

Mas, pelo menos até meados dos anos noventa, a polarização entre a CUT e a Força Sindical foi favorável à primeira, que continuou a crescer e a ser a única entidade de alcance nacional. Em 1993, estavam filiados à CUT, 1.917 entidades sindicais, distribuídas pelas regiões Sudeste (600), Nordeste (585), Norte/Centro-Oeste (381) e Sul (351). Havia 420 sindicatos de indústria; 672 de comércio e serviços; 635 de rurais; 158 de servidores públicos; e 32 de outras atividades (DESEP/CUT:1994). Apesar dos problemas políticos que passou a enfrentar, a CUT continuou a crescer em um ritmo acelerado. Entre 1994 e 2001, o número de sindicatos filiados à CUT passou de 2.009 para 3.187. A Força Sindical, por sua vez, que reunia apenas 192 sindicatos em 1992, passou a ter 1541 sindicatos filiados a partir de 2.001.

A nova disputa pela liderança sindical teve início sob o governo Collor e foi largamente condicionada pelas posições assumidas diante da ofensiva neoliberal. Os sindicatos ligados à Força Sindical passaram a apoiar e a participar das privatizações e a apresentar propostas de desregulamentação do trabalho, e a própria central apoiou os ensaios de reforma da previdência social e a tentativa de quebra da estabilidade dos servidores públicos. A CUT, por sua vez, procurou responder à ofensiva conservadora por meio do chamado “sindicalismo propositivo”, alvo de intensa polêmica no interior da central e que foi uma tentativa de conjugar ações reivindicativas com propostas alternativas de políticas públicas. Essa estratégia tornou-se clara com a participação da central em fóruns tripartites e nas câmaras setoriais, e pressupunha a negociação com o governo e com determinados setores empresariais.

O *impeachment* de Fernando Collor de Mello não trouxe mudanças importantes nessas estratégias sindicais adotadas por essas centrais, mesmo porque sob o governo interino de Itamar Franco não houve uma alteração substantiva na gestão da política econômica, nas privatizações ou no processo de abertura comercial. Mas ao mesmo tempo, abriram-se novos espaços de diálogo social, como o Fórum Nacional de Debates sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, que, como veremos depois, pretendia promover uma ampla negociação em torno da reforma da legislação sindical e trabalhista.

A partir do governo FHC intensificaram-se, porém, as reformas liberalizantes, ainda que muitas delas não tenham se concretizado, como a reforma tributária, ou tenham sido realizadas apenas de maneira parcial, como as reformas previdenciária e trabalhista. Diante

do recrudescimento da ofensiva neoliberal e de sua progressiva hegemonia, reduziram-se drasticamente as possibilidades de sucesso da estratégia adotada pela CUT, devido sobretudo à ausência de espaços reais de interlocução com o governo e à adesão do empresariado nacional às diretrizes governamentais, além do cenário econômico extremamente desfavorável aos seus sindicatos mais representativos, como já vimos.

Nesse ambiente, a tentativa de Vicente Paulo da Silva, então presidente da CUT, de realizar negociações com o governo sobre a reforma da previdência social enfrentou enormes resistências nas próprias fileiras daquela central, até no interior de sua corrente majoritária, a Articulação. Em contrapartida, o cenário político tornou-se bem mais favorável à Força Sindical, que não só estreitou laços com o governo FHC, passando a contar com um crescente volume de recursos públicos, como encontrou um ambiente mais propício à conquista de novos sindicatos e à difusão de suas propostas entre os trabalhadores, facilitada pela própria adesão popular às reformas liberalizantes.

Ao pragmatismo característico do “sindicalismo de resultados”, a Força Sindical começou a aliar um marketing agressivo, apostando em uma relação difusa com a massa de trabalhadores, independentemente de adesão sindical. Para atraí-los, passou a utilizar todo tipo de artifício, como shows, sorteios e atividades de lazer. Mas seu maior investimento foi a oferta de novos serviços, como o Centro de Solidariedade ao Trabalhador, uma agência de emprego sediada no Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e financiada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Ironicamente, a bandeira do “sindicato cidadão”, defendida pela CUT desde o início da década de 90, foi apropriada pela Força Sindical e convertida em pretexto para um verdadeiro “business sindical”, cujo melhor exemplo é a criação do “Força Futebol Clube”, que pretende se tornar um time profissional.

Mesmo assim, a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso houve uma aproximação momentânea entre as duas centrais em virtude do agravamento do desemprego, situação que motivou algumas ações conjuntas e levou a Força Sindical a adotar uma atitude mais cautelosa diante das iniciativas de desregulamentação do mercado de trabalho, que até então haviam contado com o seu apoio, quando não se baseavam em propostas formuladas por suas lideranças. Luiz Antônio Medeiros, já na condição de deputado federal, chegou a defender a preservação do artigo 7º da Constituição Federal, argumentando que os “benefícios constitucionais são direitos, e não privilégios”, e que

“Numa época de altas taxas de desemprego e de salários achatados, seria propor que o lobo negocie com o cordeiro” (FSP, 29/01/00:b-2).

Ao mesmo tempo em que os trabalhadores organizados passaram a enfrentar mais seriamente o desemprego e a precarização das relações de trabalho e perderam capacidade de pressão e barganha coletiva, houve um aumento da presença institucional das centrais sindicais, traduzido na participação em inúmeros conselhos e fóruns públicos, criados a partir da Constituição de 1988. De lá para cá foram implementados vários conselhos, como os da previdência, seguridade social, de saúde, do menor e do adolescente e de assistência social. Surgiram também o Conselho Curador do FGTS e o Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), e as centrais sindicais passaram a ter acento no Conselho Administrativo do BNDES⁴³.

Esse processo de institucionalização foi acompanhado, no entanto, pela reedição de velhas práticas de cooptação política. O governo soube explorar as divisões sindicais e tratou de acomodar todas as centrais no CODEFAT, inclusive a Social Democracia Sindical (SDS), que surgiu de uma cisão da Força Sindical liderada por Enilson Simões de Moura e que até hoje não passa de um braço sindical do PSDB. Além disso, a partir do final dos anos noventa houve um claro esvaziamento do CODEFAT, com a realização de entendimentos diretos entre as centrais sindicais e o ministro do Trabalho, envolvendo a partilha dos recursos do Fundo, formalmente destinados para cursos de formação profissional e programas de geração de emprego e renda, mas que também passaram a ser utilizados para financiar outras atividades⁴⁴.

No plano da organização sindical, todas as centrais passaram a enfrentar um problema comum: a adaptação em maior ou menor grau a um sistema de relações de trabalho que preservou o sindicato único por categoria profissional, mas que não impediu a pulverização sindical, até mesmo a disseminação de categorias diferenciadas dentro de uma mesma empresa. Mesmo no caso da CUT, que conseguiu se tornar a única entidade de

⁴³ Para ter uma idéia mais ampla da participação sindical em instituições e fóruns públicos, ver o levantamento feito por Marcio Pochmann, Reginaldo Barreto e Sérgio Mendonça (1998).

⁴⁴ Ainda está por ser realizada uma análise da participação sindical – e suas implicações – na gestão e no acesso aos recursos do FAT. Informações do CODEFAT, dão uma idéia do volume recente de recursos destinados às centrais sindicais. Em 2001, foram distribuídos R\$ 38 milhões à Força Sindical, R\$ 35 milhões à CUT, R\$ 10 milhões à CGT, e R\$. 12 milhões à SDS. Além disso, a Força Sindical passou a ter acesso a recursos do Ministério da Educação e do Ministério da Reforma Agrária, recebendo dos cofres públicos um total de R\$ 75 milhões.

alcance nacional e que realizou um esforço considerável para fundir sindicatos e para criar uma estrutura vertical por ramo produtivo, os chamados sindicatos de categoria continuaram a ser a fonte de seu poder sindical.

Para além das disputas diretas entre as centrais, que ao longo dos anos noventa foram delimitando suas respectivas áreas de influência, cresceram as disputas internas em cada uma delas pelo controle de suas estruturas horizontais e especialmente pelo controle dos sindicatos de categoria. Na CUT, essa disputa foi encoberta por inúmeras controvérsias ideológicas, mas, uma vez derrotados eventuais adversários agrupados em outras centrais ou independentes, cresceram as disputas entre suas próprias correntes internas. Na Força Sindical, essa disputa redundou em um novo racha, do qual surgiu a já mencionada SDS, que diz reunir hoje cerca de 1.500 sindicatos.

Houve, também, uma rápida migração de lideranças sindicais para a atividade político-partidária, um traço comum especialmente da relação entre militantes da CUT e do PT, mas também notado em outras centrais. Isso provocou um hiato entre uma primeira geração de ativistas e dirigentes do “novo sindicalismo”, que fez da luta pela liberdade e autonomia sindical uma questão estratégica, e as novas gerações, que foram beneficiadas pela relativa democratização dos sindicatos e que já não consideram a legislação sindical vigente um sério obstáculo ao exercício da atividade sindical, ainda mais depois que passaram a ser confrontadas com a ofensiva neoliberal, que também se fez sentir no plano das relações de trabalho.

Esses problemas, reforçados pelos critérios de escolha de delegados aos congressos e demais instâncias deliberativas da CUT, estenderam-se às suas estruturas horizontais e verticais com a ascensão de ativistas com pouca representatividade, mas que começaram a assumir posições de importância em virtude de sua relevância no interior das correntes sindicais. Artificialmente projetados no cenário regional ou nacional, esses ativistas contribuíram para enfraquecer uma organização já débil e reproduziram nessa central seus vícios de origem, chegando até mesmo a se opor, nem sempre de forma explícita, à proposta da CUT de reforma do modelo de organização sindical.

Ainda que as demais centrais não considerassem fundamental até esse momento a reforma da legislação sindical e trabalhista, esses problemas também foram notados em suas fileiras, obviamente sem o colorido das disputas ideológicas. No caso da CUT, porém, eles

assumiram uma dimensão singular, uma vez que o seu projeto político e organizativo sempre esteve ancorado na idéia de um novo sistema de relações de trabalho que dotasse os sindicatos de maior liberdade sindical e de um amplo poder de contratação coletiva. No curso da década de 90, esse projeto também foi progressivamente confrontado com as conseqüências do ajuste liberal, que, no âmbito da política trabalhista, traduziu-se em desregulamentação de direitos sociais e maior flexibilidade das relações de trabalho.

6. A Reforma Trabalhista em Dois Tempos

Assim como foi longo e tortuoso o caminho até que se consolidasse um sistema nacional de relações de trabalho, também tem sido longa e tortuosa a reforma dos institutos legais que regulam o trabalho no Brasil. E da mesma maneira que a dinâmica das relações entre poderes públicos, empresários e trabalhadores teve papel decisivo na definição dos contornos legais e nas condições de vigência desse sistema, essa mesma dinâmica deu o tom de cada uma das iniciativas de mudança na legislação sindical, trabalhista e previdenciária que ocorreram até hoje¹.

Como vimos, desde os anos quarenta já tinha havido algumas iniciativas de reforma do modelo de organização sindical. Na Constituinte de 1946, os comunistas e a minoria de esquerda do PTB tentaram ampliar a autonomia sindical, em meio a uma acirrada disputa com os sindicalistas “ministerialistas” e com a ala conservadora do trabalhismo pela direção dos sindicatos oficiais. Lançados de novo à ilegalidade, os comunistas ensaiaram a criação de sindicatos paralelos, organizados a partir dos locais de trabalho, mas essa idéia logo foi abandonada.

No início da década de 50, os sindicalistas do PCB voltaram a privilegiar a atuação no interior dos sindicatos oficiais, que nem mesmo sob o governo Dutra chegaram a ser completamente abandonados por seus militantes de base. A partir de então, a crítica ao corporativismo tendeu a arrefecer no mesmo compasso em que foi sendo afrouxado o controle estatal sobre os sindicatos e eles passaram a assumir a direção de boa parte dos sindicatos oficiais, ampliando sua influência no cenário político a partir do controle da máquina sindical.

A partir do final dos anos cinqüenta, a crítica ao ordenamento institucional e a defesa do pluralismo foram apropriadas pelos “democratas” e “renovadores”. A contundência da crítica dos “democratas” estava associada à sua progressiva perda de influência nos sindicatos, federações e confederações, cuja maioria passou a ser controlada pela esquerda sindical. Os “renovadores”, por sua vez, expressavam sobretudo as orientações da Igreja

¹Desde a reforma da previdência social promovida pelo regime militar, a legislação e os órgãos previdenciários adquiriram maior autonomia em relação às demais normas que regulam o trabalho no Brasil. Em virtude de suas características peculiares e da complexidade das questões envolvidas, não analisamos aqui as mudanças que ocorreram no sistema previdenciário durante as décadas de 80 e 90. Ver, nesse sentido, os estudos realizados por Eduardo Fagnani (1992) e por Milko Mastijalsic (2001).

Católica, que até então se opunha ao sindicalismo oficial e pregava um sindicalismo autônomo e de base, livre da tutela estatal e da influência comunista.

Sob o governo Goulart, em um momento de intensa atividade sindical e de discussão sobre as reformas de base, chegou a ser esboçado um projeto de reforma da CLT pela chamada Comissão Lindolfo Collor, mas tal projeto teve pouca repercussão entre os trabalhadores e não chegou a se concretizar em virtude do golpe de 1964. A proposta de um novo código do trabalho acabou sendo abandonada pelo governo Castelo Branco, que tratou apenas de incorporar parcialmente algumas de suas sugestões para a redação do Decreto-Lei nº 229/1967.

Coube, porém, aos governos militares as primeiras mudanças significativas na legislação sindical, trabalhista e previdenciária. Eles introduziram novos mecanismos de controle sindical, esvaziaram o papel dos sindicatos como instâncias de representação coletiva e reforçaram suas atividades de caráter assistencial. Paralelamente, centralizaram a política salarial, ampliaram a flexibilidade das regras de contratação e demissão e confinaram os conflitos trabalhistas aos locais de trabalho, passando a reprimir qualquer manifestação dos trabalhadores. Centralizaram, também, o sistema previdenciário, extinguindo os institutos que estavam sob controle dos sindicatos.

As críticas ao que ainda era identificado como um modelo sindical corporativista ressurgiram juntamente com os primeiros sinais de oposição à política salarial, revelando a importância das normas de tutela estatal sobre os sindicatos para a imposição do arrocho salarial. Mesmo no período mais severo do regime militar, quando os trabalhadores enfrentaram uma dura repressão política e seus sindicatos foram submetidos a um controle mais rígido, as leis do trabalho, em particular a legislação sindical, não deixaram de ser alvo de críticas, que apareciam de maneira tímida nos pronunciamentos de alguns dirigentes sindicais e nos documentos de seus encontros e congressos.

Mas se até o início da década de setenta não houve manifestações mais enfáticas de oposição ao ordenamento institucional das relações de trabalho, em meados daquela década as críticas se voltaram não apenas para as formas mais explícitas de controle estatal sobre a vida política e administrativa dos sindicatos como foram evidenciando ao longo do tempo o desejo de uma parcela expressiva de sindicalistas de consagrar um novo sistema de relações de trabalho, fundado no princípio da liberdade e autonomia sindical.

Entre as primeiras manifestações dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, em 1972, até as resoluções do I Conclat, em 1981, tornaram-se recorrentes os pronunciamentos de dirigentes que condenavam o modelo sindical oficial e pregavam a liberdade sindical e a livre negociação, além da democratização interna dos sindicatos. Por mais genéricas e ambíguas que fossem as pretensões dessas lideranças, esse discurso tornou-se dominante e a própria dinâmica de renovação sindical, que analisamos antes, reintroduziu o debate sobre a reforma trabalhista.

Apesar da liberalização da atividade sindical não ter figurado originalmente no projeto de transição conservadora do governo Geisel, que até mesmo proibiu a criação de centrais sindicais², a partir do governo Figueiredo, que não deixou de reprimir os conflitos trabalhistas, houve um gradativo afrouxamento do controle ministerial sobre os sindicatos e adotou-se normas de política salarial que, de certa maneira, abriram algum espaço à atuação dos sindicatos nas negociações coletivas, tendo em vista a discussão dos índices de produtividade.

Em 1980, o Ministério do Trabalho eliminou a exigência de atestados de residência de bons antecedentes para os candidatos a cargos de direção sindical; em 1983, concedeu maior autonomia para que os sindicatos administrassem seus recursos financeiros, desde que seus orçamentos fossem submetidos à aprovação da assembléia da respectiva categoria; a partir de 1984, permitiu também que elaborassem seus próprios estatutos, desde que aprovados em assembléia geral.

No final do governo Figueiredo, a Câmara Federal aprovou, ainda, a ratificação da Convenção 87 da OIT, que fora assinada pelo Brasil em 1949 e que continuava em tramitação no Congresso Nacional. Condicionada à aprovação definitiva pelo Senado, que até hoje não ocorreu, tal decisão implicaria o fim dos monopólios da representação e da arrecadação e tornaria possível o pluralismo sindical – o que despertou a reação de várias entidades patronais e de trabalhadores e levou o ministro do Trabalho, Murillo Macedo, a

² A Portaria Ministerial nº 3.337, de 08/08/1978, proibiu a criação de qualquer entidade de caráter intersindical, em resposta às tentativas de rearticulação do movimento sindical. Entre 1978 e 1979, diante da onda de greves e mobilizações de massa, o governo interveio em 31 sindicatos de trabalhadores, destituiu 24 diretores sindicais, dissolveu 12 sindicatos, impugnou três eleições sindicais e prendeu vários líderes grevistas (Alves, 1985:244).

garantir que não haveria qualquer reforma da legislação sindical sem uma consulta prévia aos interessados.

Naquela ocasião, as maiores resistências vieram das entidades patronais. Manifestaram-se contra a ratificação da Convenção 87 a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Federação Brasileira de Associações de Bancos (FEBRABAN), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS), e o Centro do Comércio de São Paulo. A CNI chegou a divulgar um documento no qual afirmava que tal medida constituía “um verdadeiro retrocesso na história do sindicalismo brasileiro” (apud Almeida:1996:173).

As entidades de trabalhadores dividiram-se sobre o assunto. A maioria das entidades de cúpula do sistema confederativo se opôs explicitamente à ratificação da Convenção 87 da OIT. Os sindicalistas ligados à CONCLAT defenderam a unicidade e divergiram internamente sobre o fim da contribuição sindical obrigatória: enquanto as correntes de esquerda admitiam a sua extinção gradual, os dirigentes ligados ao sistema confederativo pregavam apenas o controle direto desses recursos pelos sindicatos. Os sindicalistas da CUT, por sua vez, desconfiando das intenções do governo, preferiram não se manifestar oficialmente sobre o assunto.

Com o advento do governo Sarney, foi nomeado ministro do Trabalho Almir Pazzianotto, que havia atuado como assessor jurídico de importantes sindicatos paulistas. Logo após sua nomeação, o novo ministro reconduziu aos seus cargos as lideranças sindicais que haviam sido cassadas, aboliu os controles ministeriais sobre as eleições sindicais e reconheceu a existência das centrais³. Além disso, propôs a formação de uma comissão tripartite que seria encarregada de encaminhar a reforma trabalhista, de elaborar uma nova política salarial e de criar um programa de seguro-desemprego.

Essa iniciativa fazia parte de uma estratégia mais ampla, que pretendia estimular a criação de fóruns de concertação social, mas que logo se inviabilizou, não apenas por conta do cenário de instabilidade política e econômica que caracterizou a Nova República ou em

³ A Portaria Ministerial nº 3.100, de 25/03/1985, revogou a proibição de associação de caráter intersindical, e a Portaria Ministerial nº 3.117, de 28/03/1985, estabeleceu que a partir de 1º março de 1986 as eleições sindicais passariam a ser reguladas pelos respectivos estatutos sindicais.

virtude do caráter predominantemente conservador da Aliança Democrática. Esses e outros fatores foram decisivos para o insucesso das várias tentativas de “entendimento nacional”, mas os obstáculos existentes no âmbito das relações de trabalho também contribuíram para o fracasso dessa política trabalhista:

“Apesar de o discurso das lideranças sindicais renovadoras ter-se tornado dominante, era reduzida a base de apoio com que o governo poderia contar para empreender a mudança da organização sindical. A representação sindical patronal, parcela significativa das entidades de trabalhadores sem participação ativa no movimento sindical, o *establishment* do judiciário trabalhista e a burocracia ministerial formavam uma vasta coalizão a favor do *status quo*. Por outro lado, as mudanças já realizadas haviam satisfeito as principais demandas dos sindicalistas da Conclat, reduzindo, em consequência, seu entusiasmo pelo prosseguimento das reformas. Finalmente, a CUT, que tinha um projeto alternativo de organização sindical, preferia o confronto à colaboração com o ministro do Trabalho” (Almeida, 1996:171).

Mesmo assim, nos três primeiros anos do governo da Aliança Democrática Almir Pazzianotto veio a público várias vezes para defender uma nova legislação sindical, ora movido pela intenção de promover a reforma trabalhista, ora para ameaçar veladamente os sindicalistas que se recusavam a moderar suas reivindicações e a colaborar com a política de estabilização econômica. Finalmente, em janeiro de 1987 o ministro do Trabalho conseguiu reintroduzir na pauta do Senado o debate sobre a Convenção 87 da OIT, em um momento em que começava a haver uma nova escalada de greves depois do fracasso do Plano Cruzado II.

Ao longo desse período, houve algumas mudanças nas posições das entidades sindicais, sobretudo no caso dos sindicatos de empregadores. A partir de 1985, em virtude da renovação política que também ocorreu nos meios empresariais, a FIESP passou a defender a liberdade sindical e o fim da contribuição sindical obrigatória. Pelo lado dos trabalhadores, a CUT incorporou em suas resoluções e passou a se manifestar publicamente pela ratificação da Convenção 87 da OIT. Mas tais mudanças não tiveram consequências práticas, nem tampouco alteraram as posições dominantes em ambos os lados.

Por diferentes razões, empresários e trabalhadores rechaçaram mais essa iniciativa governamental, o que provocou um novo adiamento da votação da Convenção 87 no Senado e obrigou o governo a elaborar um projeto mais detalhado de reforma sindical e

submetê-lo à apreciação das entidades sindicais. Dias depois da decretação do Plano Bresser, o Ministério do Trabalho divulgou o Projeto de Lei nº 164/1987, que possibilitava o pluralismo sindical e que previa a extinção gradativa da contribuição sindical obrigatória⁴. No entanto, o projeto ministerial foi recebido com frieza por todos os setores sociais, mais preocupados com o novo plano de estabilização econômica e com a realização da Assembléia Nacional Constituinte.

Fracassadas as articulações em torno desse projeto, a Constituinte tornou-se o fórum privilegiado de debate sobre a legislação sindical e trabalhista e para ela convergiram todas as atenções. Em suas comissões e subcomissões temáticas delinearam-se as principais propostas de reforma trabalhista que foram consagradas pela Constituição de 1988. O novo texto constitucional definiu as novas bases jurídicas das relações de trabalho e delimitou o campo das novas iniciativas de reforma trabalhista que iriam ocorrer na década seguinte, já não mais sob o signo da ampliação dos direitos individuais e coletivos dos trabalhadores.

Neste último capítulo, veremos como evoluíram os debates e as iniciativas de reforma da legislação trabalhista e sindical, considerando o momento da Assembléia Constituinte, o debate sobre contrato coletivo e relações de trabalho que ocorreu no início dos anos noventa, e as iniciativas de reforma trabalhista adotadas pelo governo FHC. Veremos como se transitou rapidamente das conquistas inscritas no novo texto constitucional para um processo gradativo de desregulamentação de direitos sociais e de aumento da flexibilidade das relações de trabalho.

⁴ Seus principais pontos eram: liberdade sindical de acordo com a opção de empregados e empregadores, garantida a escolha do sistema a adotar, de unidade voluntária ou não; número mínimo de associados no caso de fundação de um segundo sindicato na mesma base; possibilidade de criação de sindicatos por categoria, por profissão, por empresa ou por estabelecimento; permissão de centrais sindicais; proibição de intervenção ministerial nos sindicatos e de cassação de dirigentes eleitos; possibilidade de dissolução de sindicatos por decisão do Ministério Público em casos previstos por lei; extinção gradativa da contribuição sindical em cinco anos, quando então os sindicatos estipulariam a parte de sua receita destinada às federações e confederações; receitas sindicais provenientes de mensalidades dos associados, cotas fixadas em acordos coletivos, rendas provenientes de suas atividades e de aplicação de patrimônio; sindicato como pessoa jurídica de direito privado; funções do sindicato decididas por assembléia geral da categoria; criação do sindicato mediante depósito de estatuto e registro no Ministério do Trabalho; e direito de voto restrito aos associados e regulado pelos estatutos.

Reforma Sindical e Direitos Sociais na Constituição de 1988

Imaginada por Tancredo Neves como um ponto de partida para a Assembléia Constituinte, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais foi criada logo depois de sua morte e passou a ser presidida por Afonso Arinos de Mello Franco, tendo sido encarregada de elaborar um anteprojeto constitucional. Esse anteprojeto, que não chegou a ser encaminhado formalmente pelo governo aos deputados constituintes, previa em seu artigo 344 o fim do monopólio da representação, da contribuição sindical obrigatória e do sistema confederativo, refletindo assim o discurso característico do “novo sindicalismo”⁵.

Quando teve início a Assembléia Constituinte, as novas lideranças sindicais decidiram, no entanto, privilegiar as demandas trabalhistas que unificavam o movimento sindical e relegaram a segundo plano os temas sindicais, sobre os quais havia muitas divergências. Na verdade, a reforma da legislação sindical não representava mais uma prioridade para a maioria dos sindicalistas. Os dirigentes da CGT sentiam-se parcialmente contemplados com o fim dos instrumentos mais explícitos de intervenção estatal e queriam preservar o modelo sindical oficial. Até os dirigentes da CUT arrefeceram seu ímpeto reformista à medida que foram conquistando inúmeros sindicatos oficiais, que já estavam livres de um controle efetivo por parte do Estado.

As centrais sindicais preferiram, então, apostar em uma aliança com as confederações e transformaram o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) em seu principal instrumento de pressão sobre os constituintes⁶. Essa coalizão não foi tranqüila, nem impediu cada uma das organizações de atuar de maneira isolada. E se a atuação do Diap revelou-se fundamental para a conquista de direitos sociais, ela também favoreceu a preservação de boa parte do antigo sistema de relações de trabalho, desde a elaboração do

⁵ O jurista Evaristo de Moraes Filho e Walter Barelli, diretor técnico do Dieese, foram os principais responsáveis na Comissão Provisória pela redação do capítulo sobre direitos sociais e organização sindical.

⁶ Em maio de 1987, o Dieese apresentou à Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos o documento *As Reivindicações dos Trabalhadores na Constituinte*, no qual conclamava as entidades sindicais a se filiarem ao Diap, propunha o recolhimento de uma contribuição mensal extraordinária, tendo em vista a “necessidade imperiosa de uma atuação forte por parte dos trabalhadores para conquista de uma Constituição Progressista”; e defendia uma atuação conjunta por meio do Diap, “sem prejuízo da autonomia e atuação isolada de cada entidade, estabelecendo-se uma atuação conjunta”. Ele era assinado pela CGT, CUT, USI, CNTI, CNTC, CNTEEC, CNTMFA, CNTTT, CONTCOP, CONTEC, CONTAG, CNPL, CPB, ANDES (Diap, 1988:22).

primeiro anteprojeto pela Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos.

As entidades empresariais agruparam-se em torno de alguns fóruns criados para unificar seus interesses setoriais e definir um campo comum de atuação na Assembléia Constituinte. Os mais importantes deles foram a União Brasileira de Empresários (UBE), da qual participaram todas as federações, confederações e associações paralelas, e o Movimento Nacional para a Livre Iniciativa, criado para defender os interesses empresariais na fase final da Constituinte. Também no meio empresarial prevaleceram as teses favoráveis à preservação de vários aspectos do ordenamento anterior e a atuação de suas lideranças foi decisiva para a definição do novo contorno jurídico do sistema de relações de trabalho.

Os deputados constituintes, por sua vez, optaram por não adotar o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos e privilegiaram a sistematização de um anteprojeto nas comissões e subcomissões temáticas. No que se refere às questões sindicais, como era previsível, as divergências manifestadas pelos constituintes refletiram as posições das entidades empresariais e de trabalhadores. De maneira geral, agruparam-se em torno da defesa do modelo sindical vigente os parlamentares do PCB, Pcdob, PDT, PSB e a maioria do PFL, PMDB, PDS e PL; em torno da liberdade e autonomia sindical, agruparam-se o PT e a minoria do PMDB, PFL, PDS e PL.

O primeiro bloco, mais homogêneo, caracterizava-se basicamente pela rejeição ideológica ao pluralismo sindical e pela defesa da unicidade, do imposto sindical, do sistema confederativo e do poder normativo da Justiça do Trabalho, defendendo apenas a eliminação das formas mais explícitas de controle estatal sobre os sindicatos. O segundo abrigava desde a bancada do PT, que assumiu o papel de porta-voz das posições da CUT, até parlamentares conservadores, que defendiam a liberdade e autonomia sindical sem qualquer legislação de sustento. Contudo, nenhum desses blocos manteve-se coeso durante todas as fases do processo constituinte, alterando sua composição de acordo com o tema em pauta na Constituinte.

O resultado do debate constitucional foi francamente favorável à eliminação dos mecanismos de intervenção na vida política e administrativa dos sindicatos e à preservação dos fundamentos do modelo sindical oficial, refletindo uma coalizão de interesses na qual estava representada a maioria das federações e confederações, patronais e de trabalhadores,

a USI e a CGT, incluindo aí as lideranças emergentes do “sindicalismo de resultados”. A CUT – que defendia um regime de liberdade sindical com base em uma extensa legislação de sustento –, foi isolada e sofreu uma derrota, mas seus próprios dirigentes reconheceram o pouco empenho da central nessa matéria⁷.

O texto original elaborado pela Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, que foi incorporado ao Anteprojeto da Comissão de Ordem Social, trazia uma mescla das posições representadas na Constituinte. De um lado, consagrava a liberdade sindical, assegurava o direito de organização aos servidores públicos, vedava a interferência do poder público na organização sindical e previa a criação de sindicatos por ramo de produção ou atividade, além da realização de eleições sindicais diretas em todos os graus de organização. De outro lado, vedava a criação em uma mesma base territorial de mais de um sindicato de qualquer grau representativo de uma categoria profissional ou econômica e estendia o poder normativo da Justiça do Trabalho aos servidores públicos.

O primeiro anteprojeto da Comissão de Sistematização ampliava, no entanto, a autonomia sindical, assegurava ao sindicato o papel de substituto processual, previa a proteção ao exercício da atividade sindical, inclusive o acesso aos locais de trabalho e a representação dos trabalhadores na empresa, independentemente de filiação sindical. Mesmo assim, deixava aberta a possibilidade do monopólio da representação ao estipular a regulamentação em lei do exercício da liberdade sindical e ao estabelecer que apenas um sindicato teria direito à representação perante o poder público. Além disso, suprimia, em virtude da pressão das confederações, a exigência de eleições diretas em todos os graus de organização sindical.

O segundo anteprojeto restabeleceu, porém, o preceito da unicidade sindical nos termos definidos no Anteprojeto da Comissão de Ordem Social, acrescentando apenas a obrigatoriedade do município como base mínima para a criação de sindicato. Além disso, previu o estabelecimento por assembléia geral de contribuição da categoria, profissional ou econômica, para custeio do sistema confederativo. Na versão definitiva do texto constitucional esses dois pontos receberam uma nova redação para não dar espaço à

⁷ No primeiro turno de votação do projeto constitucional, a CUT chegou a apresentar uma proposta de emenda popular sobre liberdade e autonomia sindical, que foi derrotada por 305 votos contra 148 e 19 abstenções. O texto integral da proposta de emenda pode ser encontrado em estudo realizado por Maria Herminia Tavares de Almeida (1996:183).

contestação jurídica do monopólio da representação ou sobre o caráter específico da nova contribuição, que não se confundia com o imposto sindical.

À margem das divergências de interpretação sobre cada um dos preceitos legais ou sobre as implicações políticas da reforma trabalhista, que já foram objeto de vários estudos jurídicos e sociológicos, quase todos aqueles que analisaram esse assunto concordam que a Constituição de 1988 conjugou alguns preceitos de inspiração liberal com fundamentos típicos de um ordenamento de inspiração corporativista, dando lugar ao que se convencionou chamar de um “sistema híbrido”, cheio de incoerências e contradições. Dentre elas, as mais relevantes são as seguintes:

a) o novo texto constitucional, em seu artigo 8º, consagrou o livre direito de associação profissional e sindical e, no inciso I, vedou ao poder público a interferência e a intervenção na organização sindical, inclusive a exigência de autorização prévia para a criação de sindicato, ressalvada apenas o registro em “órgão competente”. Mas, no inciso II, proibiu-se a criação de mais de uma organização sindical em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, o que não só contrariou o princípio da liberdade sindical como implicou a manutenção da unicidade sindical e possibilitou a sobrevivência do sistema confederativo;

b) a proibição de interferência ou intervenção dos poderes públicos na organização sindical tornou teoricamente nulas as regras de enquadramento sindical, mas a ressalva sobre o registro legal sem que houvesse a definição expressa do órgão competente suscitou todo tipo de interpretação jurídica e levou o Ministério do Trabalho a continuar desempenhando o papel de órgão responsável pelo enquadramento, amparado em decisões do STF e em suas próprias Instruções Normativas⁸. Isso também possibilitou a criação ou desmembramento de categorias profissionais e econômicas, tendo como base mínima o município;

c) o inciso IV do mesmo artigo manteve a contribuição para custeio do sistema confederativo, fixada em assembléia geral e descontada em folha, no caso de categoria profissional, conforme o texto do último anteprojeto, mas com o adendo “independentemente da contribuição prevista em lei”. Isso permitiu criar uma nova fonte de

⁸ As principais medidas do Ministério do Trabalho sobre enquadramento sindical são as Instruções Normativas nº 5, de 15/01/1990; nº 9, de 21/03/1990; nº 1, de 27/08/1991; nº 3, de 10/08/1994; e nº 1, de 17/07/1997. Uma análise de cada uma delas pode ser encontrada em estudo realizado por José Francisco Siqueira Neto (2000:348-353).

custeio para os sindicatos, sem prejuízo da contribuição sindical obrigatória, recolhida de todos os trabalhadores, da contribuição assistencial, fixada em negociação coletiva, e da contribuição associativa dos filiados ao sindicato;

d) o artigo 9º restabeleceu o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a sua oportunidade e objetivo, o que a princípio representava a ausência de restrições a qualquer tipo de greve, até mesmo às greves políticas e de solidariedade. Mas, ao se prever a regulamentação do exercício do direito de greve nos serviços e atividades essenciais, bem como o atendimento das necessidades inadiáveis da população, abriu-se espaço para a restrição desse direito por meio de lei ordinária. O mesmo ocorreu em relação ao direito de greve dos servidores públicos civis, que, conforme o artigo 37, inciso VII, “será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar”⁹;

f) o artigo 114 previu, em seu parágrafo 1º, a possibilidade de recurso à arbitragem, uma vez frustrada a negociação coletiva, mas manteve em seu caput a competência da Justiça do Trabalho para conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangendo a administração pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União. Ou seja, foram preservados os tribunais e o poder normativo da Justiça do Trabalho.

Sem dúvida, houve avanços importantes no plano institucional que refletiram a dinâmica das relações de trabalho, como a extensão aos servidores públicos civis do direito de greve e de sindicalização; o direito de representação dos trabalhadores nas empresas com mais de 200 empregados; e o direito à participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. Mas também aí a Constituição de 1988 ficou a meio caminho entre o reconhecimento formal e a definição de instrumentos de garantia efetiva do direito.

No caso dos servidores civis, não se definiu com clareza seus instrumentos de negociação coletiva, continuando a vigorar as normas do direito administrativo. No caso da representação dos trabalhadores na empresa, não foi assegurada a representação sindical

⁹ A Lei nº 7.783, de 28/06/1989, restringiu o âmbito e a amplitude do direito de greve; limitou a greve aos casos de frustração de negociação coletiva ou de arbitragem; exigiu pré-aviso de 48 horas para a sua realização; definiu uma lista extensa de serviços e atividades essenciais; e substituiu a noção de ilegalidade pela de “abusividade” do direito de greve.

propriamente dita, não se garantiu aos representantes qualquer estabilidade, limitada apenas aos cargos de representação sindical¹⁰; e não foi estendido a eles o poder de firmar acordos coletivos. Até mesmo o texto que consagrou o direito de participação nos colegiados dos órgãos públicos, um sinal evidente de democratização do Estado, ficou aquém do primeiro anteprojeto constitucional¹¹.

Todos os autores que analisaram essas mudanças reconheceram que a Constituição de 1988 não consagrou plenamente um ordenamento jurídico de inspiração liberal, mas acabou com a coerência que ainda restava aos institutos legais de inspiração corporativista, abalando os fundamentos do antigo sistema de relações de trabalho sem, no entanto, viabilizar um regime de liberdade sindical, quer nos moldes liberais clássicos imaginados por algumas lideranças empresariais, quer nos termos concebidos pela CUT, cuja proposta original pressupunha uma legislação de sustento baseada nas convenções internacionais da OIT¹².

Seja como for, a Constituição de 1988 “espelhou o empenho da maioria das lideranças sindicais em dar legitimidade constitucional ao sistema de representação de interesses vigente. Ela refletiu, também, o esforço unânime de legalizar o que já fora logrado na prática social: a autonomia diante do Estado, a sindicalização dos servidores públicos, as contribuições compulsórias votadas por assembléia, a participação obrigatória dos sindicatos nas negociações coletivas”, e o direito de greve. Além disso, “refletiu o empenho do conjunto das lideranças sindicais de forçar, por dispositivo constitucional, o que não obtivera por pressão social: o direito de organização nos locais de trabalho” (Almeida,

¹⁰ Mesmo no caso da estabilidade sindical, tratou-se de uma garantia formal, pois não foram criados “mecanismos ágeis de solução dos conflitos referentes às garantias dos dirigentes e representantes sindicais” (Siqueira Neto, 2000:362), ficando o empregador livre para demitir e restando às partes apenas o recurso à Justiça do Trabalho, quase sempre demorado.

¹¹ O texto do primeiro anteprojeto da Comissão de Sistematização, em seu artigo 17, inciso XIII, assegurava esse direito de representação “em todos os órgãos da administração pública, direta ou indireta, bem como em empresas concessionárias de serviços públicos, onde seus interesses profissionais, sociais e previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

¹² A CUT defendia, basicamente, a ratificação das seguintes convenções da OIT: Convenções 87 e 98, sobre liberdade sindical e proteção do direito sindical e do direito de negociação coletiva; Convenção 135, sobre proteção a representantes dos trabalhadores na empresa; Convenção 141, sobre organização dos trabalhadores rurais; Convenção 151, sobre proteção sindical e condições de emprego no serviço público; Convenção 154, sobre promoção da negociação coletiva; e Convenção 158, sobre proteção contra dispensa imotivada.

1996:186), cujas experiências estavam limitadas a algumas grandes empresas do ABC paulista.

A reforma trabalhista possibilitou a sobrevivência do sistema confederativo e ao mesmo tempo abriu brechas à organização sindical por meio da criação de novos sindicatos, do desmembramento de categorias profissionais ou econômicas, da fusão de sindicatos já existentes e do surgimento de novas centrais sindicais. De um lado, tornou possível a proliferação do sindicato único por categoria, tendo o município como base territorial mínima, o que se refletiu na pulverização sindical que analisamos antes. De outro lado, tornou possível a existência legal das centrais sindicais, que passaram a abarcar ou a conviver com as federações e confederações oficiais.

Não há dúvida de que o arranjo institucional que prevaleceu na Constituição de 1988 permitiu acomodar os interesses representados pelas diferentes entidades sindicais e associações de empregados e de empregadores. Nesse sentido, a solução adotada “não correspondeu à realização dos desígnios de quaisquer das correntes atuantes do mundo sindical. Foi antes o resultado, nem sempre previsto, de respostas forjadas no calor da disputa política entre lideranças sindicais com estratégias distintas e destas com o governo e o empresariado” (Almeida, 1996:194).

Por caminhos diferentes, Leôncio Martins Rodrigues (1991b:8) e Maria Hermínia Tavares de Almeida (1996:197) concluíram que os preceitos liberais consagrados pela Constituição de 1988 tenderiam a prevalecer sobre a herança corporativista e poderiam levar a um novo sistema de relações de trabalho à medida que fossem se aprofundando as mudanças econômicas, sociais e políticas em curso desde o início dos anos noventa. Veremos depois como essa questão foi respondida na prática durante toda uma década de hegemonia neoliberal.

Para além dos temas sindicais propriamente ditos, a Constituição de 1988 incorporou um amplo leque de reivindicações do movimento sindical, comprovando assim a eficácia da pressão exercida por meio do DIAP, cujas propostas sofreram alterações durante as etapas preliminares de discussão nas subcomissões e comissões de trabalho da Assembléia Constituinte, em virtude das pressões exercidas pelos representantes dos interesses empresariais, mas que não chegaram a comprometer o sentido original de suas propostas.

O primeiro texto aprovado pela Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos previa, entre outras coisas, jornada de trabalho de 40 horas semanais; salário noturno de no mínimo 50% a mais do que o diurno; participação nos lucros da empresa; alimentação gratuita custeada pelo empregador; licença remunerada de 120 dias para a gestante; estabilidade no emprego após 90 dias de trabalho; proibição ao trabalho de menores de 14 anos; jornada de seis horas para trabalho por turnos alternados; aposentadoria aos 30 anos de trabalho para os homens, aos 25 anos para as mulheres e aos 60 anos por velhice; aposentadoria para as donas-de-casa; e obrigatoriedade de negociação coletiva para a regulação do uso do trabalho.

A maior parte desses dispositivos foi mantida no primeiro anteprojeto da Comissão de Sistematização, que, além disso, incorporou outros direitos como remuneração em dobro para horas extraordinárias; seguro contra acidentes de trabalho; estabilidade para acidentados no trabalho; e participação nas vantagens advindas de modernização tecnológica. Até essa etapa da Constituinte, não houve grandes resistências do empresariado à constitucionalização de direitos sociais, sobretudo no caso daqueles que já tinham sido objeto de negociação coletiva nos setores mais dinâmicos da indústria e dos serviços.

As atenções do empresariado estiveram voltadas, sobretudo, para as questões relativas à estabilidade no emprego e à redução da jornada semanal de trabalho, que motivaram uma intensa negociação na fase final do debate constituinte. No curso dessa negociação ganharam importância as articulações entre os representantes da Fiesp e os “sindicalistas de resultados”, Luiz Antônio Medeiros e Antonio Rogério Magri, que divergiram do restante do movimento sindical, inclusive de outros membros da cúpula da CGT, sobre a estabilidade no emprego e a redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais e que trataram de se apresentar aos empresários como lideranças “confiáveis” dos trabalhadores. Foram eles que encaminharam à Fiesp a proposta de cláusula de indenização como alternativa à estabilidade no emprego¹³.

Do longo processo de debate e negociação resultou um avanço expressivo no plano dos direitos e garantias sociais. A rigor, os 34 incisos que integram o artigo 7º da Constituição de 1988 – relativos, na sua maioria, a condições de trabalho e remuneração, ao

¹³ Ver, nesse sentido, o estudo realizado por Adalberto Moreira Cardoso (1999:204-206).

pagamento de adicionais e ao acesso a várias garantias individuais –, não apenas mantiveram e incorporaram novos direitos sociais como converteram em lei e generalizaram para o conjunto dos trabalhadores conquistas que já haviam sido obtidas por meio de negociação coletiva nos setores mais dinâmicos da economia e elevaram à condição de direito constitucional uma série de outros direitos já previstos em lei infraconstitucional¹⁴.

Apesar das manifestações de algumas lideranças empresariais ligadas à Fiesp, que consideravam tranqüila a absorção da maior parte desses direitos, desde a promulgação da Constituição de 1988 multiplicaram-se as manifestações contrárias a tais dispositivos, que na visão de muitos empresários elevariam os custos do trabalho, provocariam a redução do número de empregos e acabariam fomentando a contratação sem registro em carteira, além de comprometer a competitividade dos produtos brasileiros no exterior.

O próprio presidente da República, José Sarney, viria a público para criticar a generosidade do novo texto constitucional em matéria de direitos sociais, que, se fossem levados à prática, comprometeriam o gasto público e tornariam inviável qualquer tentativa de superar a crise econômica. Seu último ministro da Fazenda, Mailson da Nobrega, também iria se empenhar em demonstrar que estávamos caminhando na contra-mão da história, pois enquanto os países capitalistas avançados pareciam preocupados em flexibilizar as relações

¹⁴ Estão previstos no artigo 7º os seguintes direitos: indenização em caso de dispensa sem justa causa; seguro-desemprego em caso de desemprego involuntário; fundo de garantia por tempo de serviço; salário mínimo nacionalmente unificado; piso salarial proporcional à extensão e complexidade do trabalho; irredutibilidade do salário, salvo disposto em convenção ou acordo coletivo; garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para quem recebe remuneração variável; décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; adicional de trabalho noturno; proteção do salário, constituindo crime sua retenção dolosa; participação nos lucros ou resultados da empresa; salário-família; jornada de oito horas diárias e 44 horas semanais, facultada compensação de horários e redução de jornada mediante negociação coletiva; jornada de seis horas para turnos ininterruptos, salvo negociação coletiva; repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; remuneração de horas extras em, no mínimo, 50% à do normal; férias de 30 dias, com pelo menos um terço a mais do que o salário normal; licença gestante de 120 dias; licença paternidade; proteção do mercado de trabalho da mulher; aviso prévio de, no mínimo, 30 dias; normas de saúde, higiene e segurança no trabalho; adicional para atividades penosas, insalubres e perigosas; aposentadoria; assistência gratuita a filhos e dependentes até seis anos de idade em creches e pré-escolas; proteção em face da automação, na forma da lei; seguro contra acidentes do trabalho, a cargo do empregador; prazo prescricional para ações trabalhistas de cinco anos para trabalhadores urbanos e rurais; proibição de diferenças de salários por sexo, idade, cor ou estado civil; proibição a discriminação contra deficientes; proibição de distinção entre trabalho manual, técnico ou intelectual; proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre para menores de 18 anos; proibição de qualquer trabalho a menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz; igualdade de direitos entre trabalhador com vínculo empregatício e trabalhador avulso.

de trabalho, fortalecia-se no país a regulação do trabalho por meio de legislação constitucional, ampliando-se os direitos dos trabalhadores.

Se o clima de redemocratização e justiça social parece ter contaminado a Assembléia Constituinte a ponto de inibir, momentaneamente, o ímpeto conservador dos representantes dos interesses empresariais, antes mesmo que boa parte desses direitos fosse regulamentada em lei teve início uma ofensiva conservadora, que também recaiu sobre o mundo do trabalho. Inaugurada pelo governo Collor, que apenas ensaiou algumas mudanças na legislação sindical e nas regras de negociação coletiva, essa ofensiva seria levada a cabo pelo governo FHC, que tratou de implementar uma política trabalhista voltada a desregulamentar direitos sociais e a ampliar o grau flexibilidade das relações de trabalho.

O Ensaio Neoliberal e o Debate sobre a Reforma Trabalhista

Desde o início do governo Collor a ênfase na retirada do Estado da economia presidiu as reformas econômicas e sociais e passou a condicionar as estratégias empresariais em meio a um cenário de crescente incerteza e competitividade, com claros desdobramentos para os trabalhadores. O ajuste conservador, pautado pelas regras do Consenso de Washington, também começou a ser sentido no plano das relações de trabalho. Naquela ocasião, o governo enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei que tinha a intenção inequívoca de “promover o controle dos sindicatos (proibida pela Constituição Federal), pulverizar as negociações coletivas exclusivamente por locais de trabalho, e, em consequência, as representações de trabalhadores, as organizações sindicais, e, por fim, as próprias negociações coletivas de trabalho” (Siqueira Neto, 1994:152).

O Projeto de Lei nº 821/91, dispunha sobre organização sindical e negociação coletiva, pretendendo regulamentar o artigo 8º da Constituição Federal. Esse projeto atribuía poder ao Ministério do Trabalho e Previdência Social para o reconhecimento do sindicato como representante legal da categoria, para dirimir controvérsias sobre enquadramento e para baixar instruções sobre representatividade sindical. Previa, ainda, a obrigatoriedade da participação sindical nas negociações coletivas, diretamente ou por credenciamento específico; a determinação pela Justiça do Trabalho do retorno à negociação, em qualquer tempo, quando não fossem considerados esgotados os esforços de autocomposição de interesses; a possibilidade de flexibilizar direitos por meio de negociação

coletiva e de substituir o contrato individual pelo contrato coletivo flexibilizado; a limitação de vigência dos instrumentos normativos até seis meses após o seu vencimento; a regulamentação da representação na empresa por meio de convenção ou acordo coletivo e a limitação de suas atribuições à implementação da PLR; a aquiescência do trabalhador, manifestada perante a empresa, para o desconto de contribuição sindical; a restrição do papel do sindicato como substituto processual; a limitação de garantia de emprego ao número de 24 diretores sindicais; e a aplicação de multas por condutas obstativas à negociação coletiva.

Em tramitação sob regime de urgência, que fixa o prazo de 90 dias para sua votação, esse projeto foi logo desmembrado e alterado pelo próprio Poder Executivo, sob a forma dos Projetos de Lei nº 1.231/91 e nº 1.232/91, que passaram a tratar da organização sindical e da negociação coletiva, respectivamente. No entanto, ambos projetos foram rejeitados pelo relator, o deputado federal Aldo Rebelo, cujo parecer foi aprovado por unanimidade na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara Federal. Em virtude das divergências com as proposições originais e ao grande número de emendas (426) encaminhadas à comissão, optou-se por apresentar dois substitutivos que desfiguravam as propostas do governo, mas que não propunham uma reforma global do sistema de relações de trabalho, tratando apenas de preservar os dispositivos do artigo 8º da Constituição Federal.

Entre os dispositivos do substitutivo ao Projeto nº 1.231/91, destacavam-se: a deliberação em assembléia sobre a constituição de sindicato de categoria econômica ou profissional, respeitado o município como base territorial mínima; a preservação do conceito de categoria econômica ou profissional para a organização sindical; a possibilidade de constituição de entidades intercategorias de âmbito nacional; o respeito ao princípio da unicidade e a resolução de controvérsias sobre representação profissional ou econômica por meio de acordo entre as partes, conforme decisão das respectivas assembléias, ou por decisão da Justiça do Trabalho; o desconto das contribuições sindicais em folha de pagamento de acordo com o estabelecido em assembléia, inclusive da contribuição confederativa; a representação dos trabalhadores em empresas com mais de 200 empregados, com qualquer número, para complementar e dar eficácia à atuação sindical; a

garantia de estabilidade de dirigentes sindicais e representantes dos trabalhadores na empresa; e a extinção gradativa das contribuições obrigatórias.

O substitutivo do Projeto nº 1.232/1991, por sua vez, previa basicamente o seguinte: a consagração da negociação coletiva como procedimento para fixar condições salariais, de trabalho e demais relações entre as partes; a preponderância da norma legal sobre a negociação coletiva; a garantia de condições mais favoráveis aos trabalhadores em caso de concorrência de instrumentos normativos; a incorporação do contrato coletivo como instrumento normativo intercategorias e por ramos de atividade; a possibilidade de recurso, de comum acordo, à mediação e à arbitragem; a atribuição de força normativa ao laudo arbitral, uma vez acatado pelas partes; a ultratividade dos acordos coletivos; a preservação do poder normativo da Justiça do Trabalho; e a garantia da substituição processual.

As iniciativas governamentais e os substitutivos da Comissão de Trabalho revelaram, assim, concepções distintas de organização sindical e de negociação coletiva. Enquanto os membros daquela comissão pretendiam dar consequência prática ao artigo 8º da Constituição Federal, o governo queria “promover pura e simplesmente o desmantelamento das leis do trabalho, retirando a harmonia do sistema vigente através de uma desregulamentação controlada. No primeiro projeto (...) havia uma expressa intenção de controlar a existência dos sindicatos. Contudo, o substitutivo inverteu as expectativas do Poder Executivo através de uma formulação defensiva, mantendo a estrutura atual com o acréscimo de algumas garantias” (Siqueira Neto, 1994:154-155).

Como tais iniciativas não frutificaram, em junho de 1992 o governo Collor criou a Comissão de Modernização da Legislação do Trabalho com o propósito de restabelecer o sentido original de suas propostas. Contudo, essa comissão só concluiu seus trabalhos em novembro de 1992, ou seja, depois do *impeachment* do presidente Collor, quando o novo Ministro do Trabalho, Walter Borelli, já havia manifestado a intenção de promover um amplo debate sobre contrato coletivo e relações de trabalho. Mesmo assim, suas sugestões foram incorporadas pelos Projetos de Lei nº 3.747/93 e nº 3.748/93, de autoria do deputado federal Carlos Alberto Campista, que também foram esquecidos em razão das novas circunstâncias políticas, mas que refletiam posições que se revelariam importantes no debate que viria ocorrer sob o governo Itamar Franco.

Nos chamados “Projetos de Lei Campista” destacavam-se as seguintes proposições: a liberdade sindical de empregados e empregadores para a promoção e defesa de interesses profissionais, econômicos e sociais; a extinção da contribuição sindical obrigatória, mantendo-se apenas a contribuição para custeio do sistema confederativo e proibindo-se a superposição de contribuições da mesma natureza; a cessação imediata de ato anti-sindical desde que configurada a violação da liberdade sindical diante da Justiça do Trabalho; o reconhecimento do contrato coletivo em âmbito nacional para estabelecer normas gerais para as negociações nos demais níveis, podendo abranger um ou mais setores econômicos e profissionais; a possibilidade de prevalência do acordo coletivo sobre a convenção coletiva quando concomitantemente aplicável às mesmas partes; o recurso à mediação e à arbitragem para a composição de conflitos; a regulamentação da representação dos trabalhadores na empresa; e a definição da abusividade do direito de greve no caso de paralisação após acordo coletivo, entrega de laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.

Do ponto de vista das relações individuais de trabalho, previa-se ainda que: as obrigações resultantes de iniciativa do empregador ou de negociação coletiva seriam interpretadas estritamente; teriam efeito de coisa julgada o acordo e a transição celebrados, por escrito, com especificação dos motivos e direitos neles compreendidos, realizados com a assistência do Ministério do Trabalho, do sindicato de classe ou do representante por este credenciado; na falta de disposição legal, instrumento normativo ou contrato individual de trabalho, as autoridades judicial e administrativa decidiriam, de acordo com a jurisprudência, os usos e costumes e os princípios de direito do trabalho, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe prevalecesse sobre o interesse público; e a prescrição seria regulada até para reclamações objetivando prestações sucessivas.

Em um estudo sobre processo legislativo e sistema de comissões, Simone Diniz notou que a presença majoritária na Comissão de Trabalho de parlamentares ligados a partidos de esquerda e/ou provenientes do movimento sindical foi decisiva para bloquear as medidas apresentadas pelo governo Collor. Mas esses parlamentares não tiveram força numérica suficiente para aprovar em plenário suas propostas alternativas de reforma da

legislação sindical e trabalhista¹⁵:

“o arranjo institucional, por um lado, possibilitou aos atores interessados na preservação daquela legislação o bloqueio de iniciativas que pudessem resultar num novo padrão de estruturação entre capital e trabalho; mas, por outro lado, esses mesmos atores não foram capazes de transformar em lei a grande maioria das propostas de legislação por eles apresentadas, cujo objetivo era ampliar e assegurar benefícios sociais aos trabalhadores. Isso porque, na Câmara dos Deputados, conseguiu-se reunir um grupo de parlamentares capazes de vetar as propostas que pudessem alterar o regime de regulação das condições de trabalho, principalmente no que diz respeito à legislação sindical, porém incapazes de fazer valer, em Plenário, a aprovação dos projetos de lei por eles defendidos” (Diniz, 1999:61).

Além disso, o *impeachment* do presidente Collor teve como consequência a interrupção momentânea das reformas liberalizantes que apenas começavam a ser esboçadas e que se estendiam ao âmbito das relações de trabalho. Com isso, houve um esvaziamento dos projetos de lei que estavam em tramitação no Poder Legislativo e um breve fortalecimento do diálogo entre empresários, trabalhadores e poderes públicos sobre a possibilidade de mudanças nas normas jurídicas sobre negociação coletiva e relações de trabalho, envolvendo a participação das entidades mais interessadas em uma solução negociada para a reforma trabalhista.

As posições dos atores sociais interessados no debate sobre a reforma trabalhista começaram a se tornar mais claras a partir do Fórum Capital/Trabalho, realizado em São Paulo entre dezembro de 1991 e junho de 1992, por iniciativa do Instituto de Estudos Avançados da Universidade Estadual de São Paulo (USP); e do Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, realizado em várias regiões do país entre setembro e dezembro de 1993, sob a coordenação do Ministério do Trabalho. O primeiro teve pouco alcance, envolveu sobretudo entidades sediadas em São Paulo e sofreu um certo esvaziamento ao longo de suas atividades, o que explica a pequena repercussão que teve suas recomendações finais. O segundo foi mais representativo e apesar do aparente consenso expresso em seu documento final não ter tido consequências práticas, essa iniciativa obrigou as principais entidades patronais e de trabalhadores a explicitarem suas

¹⁵ Entre 1989 e 1993, foram encaminhados à Comissão de Trabalho 1.144 projetos de leis, sendo 1.126 projetos de leis ordinárias e 18 projetos de leis complementares. Do total, 1.098 foram apresentados pelo legislativo, sendo 1037 sobre direitos trabalhistas e 61 sobre legislação sindical (Diniz, 1999:69).

posições sobre o assunto. Nesse fórum estiveram envolvidas, também, outras entidades da sociedade civil, representantes da magistratura do trabalho, da burocracia da área trabalhista e de outras instâncias do Poder Executivo.

O Fórum Capital-Trabalho não se limitou a discutir a modernização das relações de trabalho e previa em sua pauta um extenso rol de temas sobre reforma do Estado e políticas públicas¹⁶. Seus organizadores tinham em mente, sobretudo, a revisão constitucional que estava prevista para ocorrer cinco anos depois da promulgação da Constituição de 1988. Já o Fórum Nacional, realizado durante o governo interino de Itamar Franco, sob a gestão de Walter Barelí no Ministério do Trabalho, privilegiou o debate sobre contrato coletivo e relações de trabalho e pretendia, na verdade, valer-se do poder de arbitragem do Estado para promover a negociação da reforma trabalhista¹⁷.

¹⁶ As atividades do Fórum Capital/Trabalho tiveram início em dezembro de 1991 e se estenderam até junho de 1992. O Fórum contou com a participação de 16 docentes, além de vários representantes de organizações patronais e de trabalhadores, a maioria delas sediadas em São Paulo. Foram realizadas 10 reuniões da Coordenação Geral e 40 reuniões de Grupos Temáticos. O Fórum foi subdividido em vários grupos: Reforma do Estado, Reforma Fiscal e Revisão Constitucional; Política de Educação, Ciência e Tecnologia; Política Industrial, Agrícola e de Comércio; Políticas de Rendas e de Modernização das Relações de Trabalho (Fórum Capital/Trabalho, 1992).

¹⁷ O Fórum Nacional foi composto por 11 representantes de entidades empresariais, 11 de trabalhadores e 11 de diferentes órgãos do Estado e da sociedade civil, que definiram seu regimento interno e sua pauta de debates. O Fórum reuniu-se semanalmente no Rio de Janeiro entre os dias 22 de setembro e 10 de dezembro de 1993. Os encontros envolviam reuniões preparatórias e debates entre os representantes. Esses debates eram transmitidos para os auditórios da Embratel de 55 cidades de todo o país. Além das reuniões do Rio de Janeiro, os trabalhos do Fórum Nacional foram complementados pela realização de cinco Fóruns Regionais (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), coordenados pelas Delegacias Regionais do Trabalho (MTb, 1994:415-437).

O documento final do Fórum indicava: “a necessidade de negociação entre as partes sem a interferência compulsória de terceiros, inclusive no setor público; a necessidade de espaços para o exercício na negociação de formas alternativas e aplicação de normas sem a desregulamentação do direito; a necessidade da manutenção da competência da Justiça do Trabalho para julgamento dos dissídios coletivos de natureza jurídica; a necessidade de que os conflitos e dissídios coletivos de natureza econômica somente sejam examinados pela Justiça do Trabalho mediante provocação das partes de comum acordo, sendo a decisão proferida de caráter irrecorrível; a necessidade de que as normas coletivas permaneçam em vigor até que as posteriores as renovem, alterem ou suprimam; a necessidade de que a competência da Justiça de Trabalho no julgamento de conflitos de natureza jurídica também se estenda ao setor público; a necessidade de adoção dos princípios de plena liberdade sindical e direito de representação dos trabalhadores no local de trabalho; a necessidade de adoção de normas eficazes de cumprimento das regras acordadas entre as partes com o necessário aparelhamento do Ministério do Trabalho, no sentido de estimular e sustentar o efeito da livre negociação e o conseqüente compromisso com a aplicação do objetivo negociado; a necessidade de um período de transição entre o sistema atual e o modelo moderno e democrático de relações de trabalho que se pretende construir” (MTb, 1994:318-319).

Independentemente dos resultados alcançados, a análise dos documentos apresentados nesses fóruns permitiu identificar as principais propostas de reforma do sistema de relações de trabalho. A seguir, apresentamos apenas as propostas das entidades de caráter geral e nacional e deixamos de lado as manifestações de categorias econômicas e profissionais específicas, que, de certa maneira, estavam contempladas nessas propostas em virtude dos vínculos existentes entre as entidades patronais e de trabalhadores e suas respectivas federações, confederações e centrais sindicais¹⁸.

Pelo menos até meados dos anos noventa, defendiam uma reforma global do sistema de relações de trabalho a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força Sindical e o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE). Havia um relativo consenso entre essas entidades sobre a necessidade de promover a democratização das relações do trabalho a partir da adoção de um regime de liberdade e autonomia sindical, amparado em uma legislação de sustento à organização sindical e à negociação coletiva com base em convenções e recomendações da OIT. Pretendia-se, fundamentalmente, redefinir o papel do Estado nas relações de trabalho, prevendo-se novas formas de regulação pública e um novo código do trabalho.

As propostas do PNBE e da Força Sindical foram motivadas em grande parte pela necessidade de responder à iniciativa pioneira da CUT e não escaparam à sua influência, mesmo porque ela vinha até então pautando o debate público com sua proposta de Contrato Coletivo Articulado Nacional. Essa proposta foi encaminhada à Fiesp, em agosto de 1988, pelo Departamento Estadual dos Metalúrgicos da CUT e no mesmo ano foi incorporada às resoluções da CUT Nacional, servindo de ponto de partida para a elaboração de um projeto mais abrangente de reforma do sistema de relações de trabalho¹⁹.

A Força Sindical, surgida em 1991, procurou rapidamente superar a carência de suas formulações nesse âmbito, apresentando-se como a face moderna do sindicalismo brasileiro, confiável ao empresariado e ao governo. Já para o PNBE não se tratava apenas de

¹⁸ Um quadro mais detalhado sobre cada um dos aspectos dessas propostas pode ser encontrado em estudo realizado por José Francisco Siqueira Neto e Marco Antonio de Oliveira (1996:303-325).

¹⁹ A primeira iniciativa nesse sentido coube ao Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo. Para um relato da proposta original apresentada pelos metalúrgicos à FIESP, ver estudo de José Francisco Siqueira Neto (1991).

estabelecer um diálogo com os trabalhadores, mas de explorar ao máximo a aproximação com o movimento sindical, firmar-se como uma liderança empresarial moderna aos olhos de seus pares e travar uma disputa com as lideranças empresariais reunidas no sistema confederativo, particularmente na FIESP, que até então mantinham uma atitude defensiva diante das questões trabalhistas.

Essas entidades pareciam concordar com o fim da unicidade e do imposto sindical e com a revisão do poder normativo da Justiça do Trabalho. Defendiam a livre organização em todos os níveis, o pleno direito de greve, o contrato coletivo do plano nacional ao plano local, a representação por local de trabalho, a solução de conflitos individuais por meio de comissão paritária no local de trabalho (em caso de conflitos de interesse) ou por meio da Justiça de Trabalho (em caso de conflitos de direito), e a solução dos conflitos coletivos por meio de mediação e arbitragem (conflitos de interesse) ou da Justiça do Trabalho (conflitos de direito). Além disso, rechaçavam a interferência estatal nas relações de trabalho e defendiam uma revisão constitucional para a transição a um sistema democrático de relações de trabalho.

Apesar dos vários pontos em comum, havia, porém, algumas divergências de fundo entre as propostas apresentadas, mascaradas pela defesa genérica da reforma trabalhista. A CUT e o PNBE admitiam, explicitamente, o fim dos instrumentos normativos que consideravam inibidores da negociação coletiva e julgavam as leis atuais incompatíveis com a adoção de um novo sistema de relações de trabalho, o que não ficava claro na proposta da Força Sindical. E apenas a CUT tinha propostas específicas para os servidores públicos e os trabalhadores rurais, em virtude talvez de sua forte presença nesses setores. As propostas da Força Sindical, por sua vez, não eram muito precisas e pareciam vir à reboque das proposições da CUT, sem se diferenciar claramente delas.

Os maiores problemas diziam respeito, porém, a diferentes concepções sobre liberdade sindical, organização sindical, representação no local de trabalho, níveis de negociação coletiva e formas de contribuição sindical. Havia, também, uma nítida divergência entre a CUT e o PNBE quanto à prevalência ou não do resultado da negociação sobre a lei, além de uma certa indefinição sobre o papel do Estado e as normas legais mais adequadas para a implementação de um sistema democrático de relações de trabalho. O conjunto de propostas relativas às soluções dos conflitos individuais e as propostas

específicas da CUT para os trabalhadores rurais e os servidores públicos pecavam, ainda, por seu alto grau de generalidade.

De qualquer maneira, eram essas as formulações que mais pareciam avançar para uma revisão do conjunto dos institutos legais que regulam as relações de trabalho no país, mesmo porque se tratava nesse caso de promover uma ampla reforma trabalhista. E ainda que fossem gritantes as lacunas, imprecisões e divergências de concepção, bem como distintas as motivações de cada uma dessas entidades, não havia dúvida quanto à proximidade de suas formulações, o que pelo menos naquele momento ensejava a possibilidade de uma articulação em torno de uma proposta de democratização das relações de trabalho.

Mas esse frágil consenso logo iria se desfazer, evidenciando até mesmo as dificuldades da CUT para manter sua proeminência no debate e para obter novas adesões à proposta de reforma global, cuja viabilidade requeria uma grande capacidade de articulação política para além do âmbito exclusivo das relações de trabalho. Essas dificuldades provinham, fundamentalmente, de um contexto econômico e político cada vez mais pautado pelo receituário neoliberal e que foi estreitando as margens de manobra do movimento sindical e as possibilidades de alianças em torno de um projeto nacional de desenvolvimento.

A baixa representatividade do PNBE também contribuiu para o enfraquecimento dessa proposta, que basicamente aglutinava pequenos e médios empresários, a maioria deles localizados em São Paulo, cujas principais lideranças foram rapidamente absorvidas pela FIESP. Além disso, houve uma progressiva aproximação da Força Sindical às propostas dominantes no meio empresarial paulista, tendo à frente o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, que passou a promover iniciativas de flexibilização das relações de trabalho que inspiraram as primeiras medidas trabalhistas do governo FHC. Enquanto a CUT passou a enfrentar maiores resistências externas e internas às suas propostas, o PNBE e a Força Sindical migraram para posições mais favoráveis à desregulamentação de direitos sociais e à flexibilização das relações de trabalho.

Já os defensores da flexibilização das relações de trabalho reconizavam a valorização das negociações coletivas, independentemente de mudanças legais. Até a realização do Fórum Nacional, as entidades que mais se identificavam com essa idéia eram a Federação da Indústria do Estado de São Paulo (FIESP), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a

Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Confederação Nacional do Comércio (CNC), a Associação Brasileira de Recursos Humanos (ABRH) e a Federação Nacional dos Bancos (FEBRABAN). O que a maioria delas desejava era fomentar a liberdade sindical e a negociação coletiva sem qualquer legislação de sustento, alterar o padrão de relações de trabalho a partir do estímulo à livre negociação por empresa e assegurar a prevalência do pactuado sobre a lei.

Nesse caso, os pontos convergentes eram bem maiores do que as eventuais divergências. Mas, excetuando em parte as proposições da FIESP e da CNI, as posições defendidas pelos adeptos da flexibilização caracterizavam-se por uma grande precariedade ou pela ausência de formulações sobre temas importantes, como, por exemplo, a liberdade sindical e o direito de greve²⁰. Apesar da FIESP admitir rever a estrutura sindical e da CNI reconhecer a existência das centrais sindicais, pretendia-se manter o sistema confederativo como base da representação patronal. É interessante notar que apenas a ABRH defendia o fim da unicidade sindical e das contribuições obrigatórias, a única entidade que não fazia parte do sistema confederativo. Nenhuma das entidades mencionadas chegava, também, a propor o fim do poder normativo da Justiça do Trabalho. Além disso, quase todas as sugestões apresentadas eram muito genéricas ou imprecisas, em virtude talvez da própria natureza da proposta apresentada.

Tratava-se de um rechaço a qualquer forma de institucionalização de caráter geral, valorizando-se, ao contrário, as negociações por empresa e a liberdade de ação empresarial como fator de indução às mudanças nas relações de trabalho, mas sem pôr em xeque as bases tradicionais de representação patronal. Pretendia-se, ainda, evitar qualquer tipo de regulamentação que ultrapassasse limites mínimos, atribuindo-se às leis apenas um papel subsidiário à negociação coletiva. Contudo, mesmo que essas entidades acreditassem que era possível transpor as barreiras legais sem que fosse necessário um amplo reordenamento jurídico, estava implícita em suas propostas a revisão do papel do Estado em questões cruciais, como a liberdade sindical, a negociação coletiva, o direito de greve e as leis do trabalho, o que, no limite, ensejava uma revisão constitucional.

²⁰ Em junho de 1998, a CNI lançou um documento em que propôs um novo modelo de relações de trabalho, mas suas propostas pouco se diferenciavam daquelas que já vinham sendo discutidas no meio empresarial desde o Fórum Nacional (CNI, 1998:45-46).

Finalmente, as propostas de reforma parcial fundamentavam-se, antes de tudo, na defesa do atual sistema de relações de trabalho. Em torno dessa idéia reunia-se a maioria das organizações de empresários e de trabalhadores que integravam ou estavam politicamente vinculadas ao sistema confederativo: a Central Geral dos Trabalhadores (CGT-Central), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT-Confederação), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), a Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM), a Confederação Nacional dos Trabalhadores do Comércio (CNTC), a Confederação Nacional dos Transportes (CNT) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

Essas entidades defendiam a manutenção da unicidade sindical, das contribuições obrigatórias, do poder normativo da Justiça do Trabalho, dos juízes classistas, do sistema confederativo e do conjunto de leis constitucionais e infraconstitucionais que regulavam as relações de trabalho. Qualquer crítica ao sistema vigente era entendida como negação do direito do trabalho e apenas eram admitidas mudanças que visassem o seu aperfeiçoamento. Nesse sentido, o contrato coletivo só era aceito como mais uma instância de negociação coletiva, de nível superior, que figuraria ao lado das convenções, acordos e sentenças normativas. Da mesma maneira, a mediação e a arbitragem deveriam figurar ao lado do poder normativo da Justiça do Trabalho. E as normas de tutela estatal deveriam ser melhoradas para tornar mais eficazes a representação e negociação coletivas.

Enfim, as propostas reveladas nesses fóruns encerravam objetivos muito distintos e visavam ora a adoção de novos instrumentos de representação coletiva e de contratação articulada, ora a desregulamentação e o aumento da flexibilidade das relações de trabalho, ora a simples preservação do sistema de relações de trabalho. Os adeptos da reforma global investiam na contratação coletiva articulada como meio de ampliar o poder dos sindicatos na regulação do trabalho; os defensores da desregulamentação enfatizavam que as mudanças deveriam ser pautadas por novos imperativos de produtividade e competitividade, voltando-se para o interior da empresa e priorizando a redução dos custos do trabalho; e os defensores da reforma parcial limitavam-se a resistir a qualquer mudança que pusesse em risco o sistema vigente, considerado uma salvaguarda diante da ofensiva neoliberal que já estava em curso.

Além disso, eram significativas as divergências existentes entre os próprios grupos que defendiam cada uma dessas proposições, sobretudo no caso das propostas de reforma global, que pela sua amplitude envolviam necessariamente a discussão de mérito sobre os principais institutos legais que regulam as relações de trabalho no país. Já as propostas de reforma pontual primavam pela defesa dos aspectos fundamentais do sistema vigente, ao passo que as propostas de desregulamentação limitavam-se a defender a desregulamentação de direitos sociais e o aumento do grau de flexibilidade das relações de trabalho, sem se preocupar em criar novos instrumentos de estímulo à organização sindical e à negociação coletiva.

Isso dava uma noção do grau de fragilidade dos consensos existentes e das dificuldades vislumbradas ao se tentar promover a negociação da reforma trabalhista. Para viabilizá-la seria preciso um grande poder de arbitragem por parte do Poder Executivo, de maneira que se pudesse adotar uma solução de compromisso que se traduzisse em iniciativas com força suficiente para suplantar possíveis vetos no âmbito do Poder Legislativo, a quem caberia alterar as leis constitucionais e infraconstitucionais, bem como os vetos do Poder Judiciário, particularmente da Justiça do Trabalho, um dos alvos da reforma trabalhista e que tenderia a resistir a eventuais mudanças que abalassem seu poder institucional.

Além das divergências expressas pelos atores sociais e das resistências naturais às mudanças – que poderiam ameaçar as posições de poder conquistadas ou preservadas ao longo do processo de redemocratização e que tinham sido garantidas pela Constituição de 1988 –, o cenário de instabilidade política e econômica e o próprio caráter interino do governo Itamar Franco conspiraram contra a tentativa de negociar a reforma trabalhista. E se até aquele momento foi possível ampliar o diálogo entre representantes de empresários e trabalhadores e diferentes esferas do poder público, ainda continuavam distantes as possibilidades de implantação de um sistema democrático de relações de trabalho no Brasil.

O governo FHC abandonou, porém, o caminho do diálogo institucional na área trabalhista e restabeleceu a prática das medidas unilaterais e das conversações em separado com seus interlocutores preferenciais. O novo governo passou, então, a atuar pelas linhas de menor resistência e adotou uma série de iniciativas pontuais de alteração da legislação trabalhista, recorrendo na maioria das vezes às medidas provisórias, decretos e portarias. Tais iniciativas não chegaram a alterar de maneira significativa os fundamentos da

organização sindical, da negociação coletiva ou da Justiça do Trabalho, mas revelaram uma clara tendência à desregulamentação de direitos sociais e ao aumento da flexibilidade das relações de trabalho.

Ainda no final da década de 90, veio a público uma nova proposta de reforma trabalhista, elaborada pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), que se notabilizou pelos seus laços políticos com o governo FHC. Essa proposta pretendia conciliar o princípio da prevalência do negociado sobre a lei com a adoção de novos instrumentos de representação e negociação coletivas fundados na liberdade sindical, mas pouco se diferenciavam das propostas empresariais apresentadas no Fórum Nacional, a não ser por uma maior ênfase conferida aos instrumentos de autocomposição dos conflitos e de descentralização da negociação coletiva.

Segundo a Firjan, não seria necessário alterar o artigo 7º da Constituição Federal para promover a flexibilização das relações de trabalho, pois o inciso XXVI já prevê o reconhecimento das convenções e acordos coletivos e os incisos XIII e XIV permitiriam a flexibilização de jornada e salário²¹. Assim, os direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais poderiam ser objeto de livre negociação, sendo intocáveis apenas os direitos como seguro-desemprego e salário mínimo. Apenas nos casos em que não houvesse representação sindical com poder de negociação coletiva, prevaleceriam os direitos previstos na CLT (Firjan, 1999).

Primeiras Iniciativas do Governo FHC

Se a reforma trabalhista foi, em princípio, impulsionada pelos setores mais dinâmicos do movimento sindical, preocupados em consolidar e ampliar sua organização e em fortalecer o papel dos sindicatos na regulação do trabalho, a partir do governo FHC ganharam força as propostas de desregulamentação, defendidas pelas principais entidades empresariais do país. Pouco a pouco, as entidades sindicais que defendiam uma reforma global do sistema de relações de trabalho perderam capacidade de intervir nas mudanças que começaram a ser promovidas, não só por conta do impacto da crise econômica sobre o

²¹ O artigo 7º não permite rebaixar ou suprimir direitos por meio de negociação coletiva, salvo nos casos previstos de redução e/ou compensação da jornada de trabalho e de redução salarial. Os demais direitos seriam inegociáveis, seguindo a maioria dos juristas.

emprego, mas também pela hegemonia das teses neoliberais. Enquanto isso, as propostas dos empresários se difundiram, com amplo apoio da mídia, e foram incorporadas pelo Poder Executivo. Primeiro de forma tímida, depois de forma declarada, essas propostas passaram a fundamentar as iniciativas do governo federal na área trabalhista.

Sob o governo FHC a política trabalhista esteve, de início, subordinada à busca da estabilidade econômica. Tratava-se de conter a qualquer custo as demandas salariais e de minar as pressões sindicais, além de ampliar a flexibilidade das condições de contratação, remuneração e uso da força de trabalho. A partir do último ano do primeiro mandato de FHC, no contexto da campanha à reeleição e tendo em vista um novo mandato, foram adotadas algumas medidas supostamente voltadas para o combate ao desemprego e o governo manifestou a intenção de promover uma reforma trabalhista mais abrangente. Nos dois mandatos, porém, a preocupação básica que presidiu as ações do Poder Executivo foi a tentativa de suprimir direitos sociais e de aumentar a flexibilidade das relações de trabalho para amenizar o desemprego crescente, reduzir as alegadas pressões de custos resultantes de encargos sociais e incorporar novos imperativos de produtividade e competitividade.

Para além das mudanças legais, o governo alterou a denominação da pasta do trabalho para Ministério do Trabalho e Emprego. Tal medida, aparentemente cosmética, foi acompanhada pelo esvaziamento da área de relações de trabalho, que perdeu importância em virtude do fim da política salarial e da opção por não fomentar o diálogo institucional com as entidades sindicais, e pelo fortalecimento da área de formação profissional, que passou a concentrar e destinar os recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para a qualificação profissional. Mas a antiga Secretaria de Políticas de Emprego e Salário foi progressivamente esvaziada, esteve sujeita ao monitoramento do Ministério da Fazenda e acabou sendo absorvida pela Secretaria de Formação Profissional, dando lugar ao Departamento de Emprego e Qualificação Profissional. A política de formação profissional passou, assim, a ser a principal resposta do governo federal aos problemas do mercado de trabalho, inclusive ao desemprego²².

A primeira iniciativa do governo FHC na área trabalhista, diretamente vinculada ao Plano Real, foi a Medida Provisória nº 1.053, de 30 de junho de 1995, que previu que os

²² Para uma análise das políticas de emprego e renda e de formação profissional, ver a coletânea organizada por Marco Antonio de Oliveira (1998) e o estudo de Beatriz Azeredo (1998).

salários e as demais condições referentes ao trabalho continuariam a ser fixados e revistos por meio de “livre negociação coletiva” e que se fosse frustrada a negociação direta as partes deveriam, obrigatoriamente, antes do ajuizamento do dissídio coletivo, solicitar ao Ministério do Trabalho a designação de um mediador, a quem caberia concluir a negociação dentro de 30 dias ou lavrar um laudo para instruir o dissídio coletivo. Estava excluída, porém, a adoção por meio de negociação ou dissídio de cláusulas de reajuste ou correção salarial automática vinculada a índice de preços, ou a concessão a título de produtividade de aumento que não fosse amparado em “indicadores objetivos, aferidos por empresa”. Além disso, deveriam ser deduzidos na data-base todos os aumentos e revisões concedidos no período anterior. Na prática, como vimos antes, essa medida representou o fim da política salarial que, até então, tinha tido papel decisivo nas negociações coletivas.

Em 29 abril de 1997, por meio da Medida Provisória nº 1.572, o governo definiu o reajuste do salário mínimo nacional, que passou a ser de R\$ 120,00, valor estabelecido sem qualquer critério de indexação a índices inflacionários. Um mês depois, por meio da reedição dessa medida, foi fixado em 7,76% o índice de correção dos benefícios da previdência social e definiu-se uma tabela de reajustes de benefícios desvinculada de critérios de reposição salarial ou do custo de vida²³. Além das óbvias implicações sobre as aposentadorias e pensões, essa medida teve impacto sobre as negociações coletivas, pois o salário mínimo sempre serviu como referência para os salários de base e até mesmo para a definição dos pisos salariais de algumas categorias profissionais.

Mais tarde, com a Medida Provisória nº 1.675, de 25 de setembro de 1998, foram abrandadas as cláusulas relativas à mediação e à produtividade, constantes da Medida Provisória nº 1053/95. A mediação deixou de ser obrigatória antes do ajuizamento de dissídio coletivo e passou a ser possível, também, a designação do mediador diretamente pelas partes. Quanto à produtividade, ficou estipulado que qualquer concessão de aumento salarial a título de produtividade deveria ser amparado em indicadores objetivos, sem a restrição a que fossem aferidos por empresa. No primeiro caso, a mudança se impôs pelo fato de a exigência prévia da mediação conflitar com o direito ao ajuizamento de dissídio coletivo, o que provocou a reação dos sindicatos. No segundo, procurou-se talvez adequar

²³ Essa alteração ocorreu com a Medida Provisória nº 1.572-1, de 28/05/1997, e foi reiterada nas Medidas Provisórias nº 1.572-6, de 23/10/1997; 1.572-7, de 20/11/1997; e 1.609-8, de 11/12/1997.

dispositivo sobre produtividade às normas sobre participação nos lucros ou resultados da empresa (PLR).

A segunda iniciativa relevante foi justamente a utilização que se deu à PLR, com base na seguida reedição com pequenas alterações da Medida Provisória nº 794, de 29 de dezembro de 1994. Como estabelecia a Constituição de 1988, as importâncias recebidas a título de participação nos lucros ou resultados foram desvinculadas da remuneração de natureza salarial, o que afastou um dos principais motivos da resistência patronal à sua implantação²⁴. A PLR não foi, portanto, incorporada aos rendimentos do trabalho para efeito de cálculo dos direitos trabalhistas – como férias, 13º salário e adicionais – e dos encargos sociais – como FGTS, INSS, salário-educação e contribuições para o sistema “S”.

Conforme os termos de sucessivas medidas provisórias – posteriormente consolidados na Lei nº 10.101, de 19 de dezembro de 2000 –, a PLR deve ser objeto de negociação entre a empresa e seus empregados, por meio de uma comissão escolhida pelas partes, integrada também por um representante indicado pelo sindicato da respectiva categoria profissional, ou por meio de convenção ou acordo coletivo²⁵. A negociação deve estabelecer os direitos de participação nos lucros ou resultados, as condições de pagamento, os instrumentos de aferição e o período de vigência. Para que não fosse completamente substituída a remuneração fixa, adotou-se uma periodicidade mínima de seis meses para as cláusulas de PLR.

²⁴ A Constituição de 1946 previa em seu artigo 147, inciso IV, “a participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros das empresas, nos termos e pela forma que a lei determinar”. A Constituição de 1967, em artigo 158, inciso V, alargou em certa medida esse preceito ao prever a “integração [do empregado] na vida e no desenvolvimento da empresa, com a participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, segundo for estabelecido por lei”. A Emenda Constitucional de 1969 manteve essa garantia e a Constituição de 1988, em seu artigo 7º, inciso XI, deu novo tratamento à questão ao estabelecer a “participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão conforme definido em lei”.

²⁵ As primeiras versões da medida provisória não mencionavam a participação sindical na definição da PLR. Privilegiavam a negociação por empresa entre o empregador e seus empregados, por meio de comissão escolhida por estes, e reservavam ao sindicato função de arquivar o acordo coletivo, o que suscitou uma Ação de Inconstitucionalidade (Adin 1.361-1/1995) por parte de um grupo de sindicatos, federações e confederações filiados à CUT. A partir de agosto de 1997, admitiu-se a participação de um representante sindical nessa comissão. Em junho de 1998, diante da persistência das críticas, tornou-se possível a negociação da PLR por meio de convenção ou acordo coletivo ou por comissão escolhida pelas partes, integrada também por um representante sindical da respectiva categoria profissional, escolhido dentre os empregados da empresa. Esta última regra foi suprimida nas últimas reedições da medida provisória, pois conflitava com o princípio da organização sindical por categoria e base geográfica.

Também se previu que se fracassar a negociação direta, as partes podem recorrer, de comum acordo, à mediação ou à arbitragem de ofertas finais, com força normativa independentemente de homologação judicial. Contudo, não se garantiu previamente o acesso do sindicato ou da comissão de negociação a informações da empresa, não se previu a estabilidade no emprego de seus membros e não se precisou o que vem a ser “lucro” e o que vem a ser “resultado”, o que também deve ser objeto de negociação e tem dado margem a diferentes critérios de cálculo da PLR. No capítulo anterior, já analisamos o impacto dessa medida nas negociações coletivas.

Outra importante iniciativa, posta em prática desde o primeiro ano de governo, foi a alteração dos critérios sobre a fiscalização de condições de trabalho. A Portaria nº 865, de 14 de setembro de 1995, sob o pretexto de “promover a negociação coletiva como forma de consolidar a modernização das relações de trabalho”, determinou que em caso de incompatibilidade entre a legislação e as cláusulas sobre condições de trabalho pactuadas em convenção ou acordo coletivo o fiscal do trabalho deve comunicar o fato à sua chefia imediata, que o submeterá à consideração da autoridade regional, cabendo a esta encaminhar a denúncia à Procuradoria Regional do Trabalho. Isso enfraqueceu ainda mais os órgãos de fiscalização do trabalho e abriu espaço para a quebra de direitos por meio de negociação coletiva.

O governo também denunciou a Convenção 158 da OIT, que havia sido ratificada pelo Brasil em 5 de janeiro de 1995 e que foi promulgada por meio do Decreto nº 1.855, de 10 de abril de 1996. A Convenção 158 estabelece normas que limitam a dispensa imotivada, de maneira que tanto a despedida individual quanto a coletiva devem obedecer certos procedimentos para que sejam consideradas juridicamente regulares. Com a denúncia, apresentada à OIT em 20 de novembro de 1996, o período de vigência nacional da Convenção 158, que deveria ser de 10 anos, no mínimo, ficou reduzido a alguns meses. Essa decisão, considerada inconstitucional, baseou-se no argumento de que a ratificação da Convenção nº 158 era incompatível com o novo contexto de globalização econômica²⁶.

²⁶ O DIAP fundamentou a inconstitucionalidade do ato governamental no inciso I do artigo 49 e no inciso VIII do artigo 84 da Constituição Federal. O primeiro prevê que é competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. O Segundo submete a referendo do Congresso Nacional a celebração pelo Presidente da República de tratados, convenções e atos internacionais.

Mas, a rigor, a intenção do governo era inibir o recurso a esse expediente legal por parte dos sindicatos e da Justiça do Trabalho em face de eventuais demissões em massa motivadas pela gestão da política econômica, além de pretender eliminar qualquer obstáculo para a quebra da estabilidade dos servidores públicos e para a eventual demissão de trabalhadores de estatais em fase de privatização.

Preocupação semelhante presidiu um conjunto de medidas voltadas para os servidores públicos. O Decreto nº 2.028, de 11 de outubro de 1996, condicionou a concessão de vantagem ou aumento de remuneração para qualquer servidor público à prévia e específica dotação orçamentária e ao parecer dos ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento. E a Resolução nº 09/97, do Conselho de Coordenação e Controle das Estatais determinou a limitação, extinção ou alteração de concessões existentes em convenções e acordos coletivos que contrariem as normas legais. No caso dos empregados em estatais, o Decreto nº 2.032, de 11 de outubro de 1996, aprovou o Programa de Dispendios Globais das estatais federais, que passou a definir os limites orçamentários para dispendios com pessoal e encargos sociais.

Mais à frente, a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, sobre a reforma administrativa, estabeleceu o fim do regime jurídico único, facilitou a contratação de servidores pelo regime CLT e definiu as normas gerais para despesas com pessoal. A Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, também fixou os limites de despesa com pessoal da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, prevendo a possibilidade de redução de pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, a exoneração de servidores não estáveis, a exoneração de servidores estáveis e a redução da jornada de trabalho com redução proporcional dos vencimentos²⁷. E a Lei nº 9.801, de 14 de junho de 1999, estabeleceu os critérios de demissão de servidores estáveis, por excesso de despesa, prevendo a demissão primeiramente dos empregados com menor tempo de serviço, com maior remuneração e com menor idade – critérios gerais que podem ser combinados com o critério complementar do menor número de dependentes.

²⁷ Se os limites de despesa forem ultrapassados, ficam vedados aumentos de remuneração, criação de empregos, cargos e comissões, alteração da estrutura de carreira, novas contratações e a concessão de qualquer benefício não previsto pela Constituição de 1988.

Em 12 de junho de 1998, o governo editou a Medida Provisória nº 1.620, por meio da qual revogou alguns aspectos da Lei nº 8.542/92, sobre política nacional de salários, particularmente no que se refere à chamada ultratividade dos acordos coletivos. Essa lei estabelecia, em seus parágrafos 1º e 2º, que as cláusulas de um acordo ou convenção continuariam em vigor até que fossem explicitamente alteradas ou suprimidas por negociação coletiva, segundo o princípio da anualidade da data-base. Com a revogação desses parágrafos, os acordos deixam de vigorar se não forem renovados na data-base anual. Em 2 de agosto de 1998, o ministro relator do STF, Marco Aurélio de Mello, deferiu uma liminar pleiteada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos, Aéreos e Fluviais na Ação de Constitucionalidade nº 1.849, de 2 de julho de 1998, suspendendo temporariamente a eficácia do artigo 19 daquela medida provisória, que tratava desse assunto. Mas, em 1º de setembro de 1999, o STF decidiu o mérito dessa ação, votando por unanimidade pelo não conhecimento.

A última iniciativa que marcou esse primeiro momento foi a utilização peculiar que se deu à Lei nº 8.949, de 9 de dezembro de 1994, sobre a inexistência de vínculo empregatício entre cooperativas e seus associados. Resultado de um projeto de lei do PT, concebido para atender demandas de setores envolvidos na organização de cooperativas populares, essa lei passou a ser utilizada como mais um recurso para rebaixar o custo do trabalho. Ela torna possível que um grupo de trabalhadores se organize para a prestação de serviços e execute o trabalho em uma empresa sem que isso caracterize vínculo empregatício, o que exime a cooperativa e seus tomadores de serviços de qualquer encargo trabalhista.

Essa lei abriu mais uma brecha para contratar sem o recolhimento de encargos sociais e favoreceu o surgimento de cooperativas fantasmas, que se difundiram por vários setores econômicos. Estima-se a existência de mais de mil cooperativas fantasmas e segundo o atual presidente do TST, Almir Pazzianato, “em uma única organização atuante no Estado de São Paulo encontram-se cadastrados cerca de 150 mil trabalhadores, todos eles supostamente cooperados, postos à disposição de organismos públicos e de empresas privadas para atividades urbanas e rurais, ao desabrigo das mais elementares garantias da lei. São pessoas que trabalham em colheitas, vigilância e conservação, indústria, comércio, escritórios e até como servidores públicos” (apud Boletim do Diap, 1998). Além disso, das

5.102 cooperativas registradas pela Organização do Cooperativismo no Brasil até 1998, 1.334 eram cooperativas de trabalho, o setor que mais cresceu nos últimos anos.

Política Trabalhista e Empregabilidade

Considerado pelo governo como algo episódico ou como uma decorrência natural do processo de globalização, o aumento do desemprego, provocado na verdade pela gestão da política econômica, suscitou algumas medidas pontuais a partir de 1998. Tais medidas pretendiam contornar o clima de crescente insatisfação popular às vésperas das eleições, mesmo porque a geração de novos empregos tinha sido uma das promessas de Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994. Contudo, essas iniciativas não alteraram o sentido da atuação do Poder Executivo na área trabalhista e tiveram, ainda, que se ajustar às exigências impostas pelo acordo firmado entre o governo e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Além da ênfase nas políticas de geração de emprego e renda e de formação profissional – que atraíram a atenção de todos os setores sociais em virtude da disponibilidade de recursos do FAT –, o desemprego passou a ser enfrentado com medidas destinadas a reduzir direitos sociais e a ampliar o grau de flexibilidade das relações de trabalho, especialmente quanto aos critérios de contratação, remuneração e modulação da jornada de trabalho. A novidade ficou por conta de alguns projetos que sinalizavam a intenção do governo de encaminhar uma reforma mais ampla do sistema de relações de trabalho e que pela sua relevância serão analisados à parte.

Em sintonia com a visão dominante no meio empresarial, Fernando Henrique Cardoso considerou que uma das causas do desemprego no Brasil é a excessiva regulamentação do mercado de trabalho. Ele chegou a dizer que a solução era “tornar mais flexível o conjunto de regras relativas às relações de trabalho, de modo a preservar o número de empregos. Esta flexibilidade deveria possibilitar, por exemplo, que empresas e trabalhadores negociassem livremente um leque tão vasto quanto possível de tópicos, tais como o número de horas extras etc. Deveria também resultar em menores custos para a contratação de trabalhadores” (FSP, 28/01/96:a8). Em conferência proferida no Colégio do México em fevereiro de 1996, o presidente voltou a insistir “na diminuição do custo do trabalho e nas negociações entre o capital e o trabalho para a flexibilização das relações

trabalhistas, incluindo medidas que dêem maior autonomia aos sindicatos para celebração de contratos coletivos de trabalho” (FSP, 21/02/96:a6).

A medida que revelou os primeiros sinais de preocupação do governo com o problema do desemprego foi a Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998, regulamentada pelo Decreto nº 2.490, de 04 de fevereiro de 1998. Inspirada em uma negociação do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo com a FIESP, essa medida possibilitou o recurso ao contrato por prazo determinado e alterou, também, os critérios de compensação de horas excepcionais de trabalho, que analisaremos a seguir. No que se refere ao contrato por prazo determinado, a intenção era "ampliar os postos de trabalho, com redução de encargos sociais e custos para as empresas; incluir no mercado formal de trabalho parcela dos trabalhadores que, assalariados sem carteira assinada, não possuem seus direitos trabalhistas assegurados; e estimular a negociação coletiva como um dos pilares mais importantes do processo de modernização das relações trabalhistas" (MTb, 1998).

O artigo 443 da CLT já previa a possibilidade de utilização do contrato individual por prazo determinado em situações específicas, como atividades transitórias e contratos de experiência, que só podiam ser prorrogados uma única vez, conforme o artigo 451, tornando-se a partir daí um contrato por prazo indeterminado. Essa modalidade de contrato não se confundia com o regime de trabalho temporário, regido pela Lei nº 6.019/1974, que reconheceu as agências de trabalho temporário e que permitiu a contratação temporária para atender a necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou em caso de acréscimo extraordinário de serviços. Nesses casos, o contrato entre a agência e a empresa tomadora ou o cliente não poderia ultrapassar três meses, exceto em situações autorizadas pelo Ministério do Trabalho, quando era possível prorrogar esse tipo de contrato por até um ano.

Com a nova lei, o contrato por prazo determinado foi desvinculado da natureza dos serviços prestados ou das atividades da empresa, podendo ser aplicado em qualquer atividade desenvolvida pela empresa ou estabelecimento, por meio de convenção ou acordo coletivo que se traduza em aumento do número de empregados já existentes. Tornou-se possível ainda a contratação por prazo determinado por até 24 meses. Limitou-se, porém, a sua utilização em 50% do número médio de trabalhadores de uma dada empresa (conforme a média mensal do número de empregados dos seis meses anteriores) para a parcela inferior

a 50 empregados; em 35% para a parcela entre 50 e 199 empregados; e em 20%, para a parcela acima de 200 empregados.

Para estimular a sua adoção, foram reduzidos por 60 meses os seguintes encargos sociais: redução em 50% das contribuições patronais ao sistema “S”, ao Incra, ao Salário-Educação e ao Seguro de Acidentes de Trabalho; redução da alíquota do FGTS de 8% para 2%; não pagamento pelo empregador da multa de 40% do FGTS no término do contrato de trabalho; negociação coletiva de critérios de indenização, em caso de rescisão antecipada do contrato, e de multas, em caso de descumprimento de suas cláusulas. Além disso, as empresas que aumentassem seu quadro de pessoal por meio dessa modalidade de contrato teriam acesso preferencial a programas de estabelecimento federais de crédito, especialmente do BNDES.

Mas a difusão do contrato por prazo determinado encontrou sérios obstáculos, como reconheceu o próprio Ministério do Trabalho ao divulgar a informação de que até janeiro de 2000 tinham sido depositados apenas 605 instrumentos coletivos sobre essa modalidade de contratação e que correspondiam a apenas 17.525 novos empregos²⁸. Além da controvérsia jurídica em torno da inconstitucionalidade da lei e do receio das empresas privadas de que possam acumular passivos trabalhistas, boa parte dos sindicatos se opôs a esse contrato, pois ele contribui para precarizar as relações de trabalho e fomentar a divisão entre os empregados de uma mesma empresa, com a formação de um grupo sem acesso a vários direitos trabalhistas²⁹. Outro fato é que apenas as empresas em dia com o FGTS e o INSS podem recorrer a essa modalidade de contratação, o que já exclui um grande número de empresas dos benefícios da lei.

Pouco antes de assumir o Ministério do Trabalho e Emprego, ocasião em que negou haver um aumento do desemprego e preferiu falar em “crise de empregabilidade”, Edward Amadeo escreveu o seguinte sobre o contrato por prazo determinado:

²⁸ Do total de novos empregos, 10.483 estavam concentrados na região Sudeste, sendo que 9.895 foram criados em São Paulo, de onde partiu a proposta do contrato por prazo determinado. Mas uma pesquisa realizada pelo CNI (2001), na qual foram analisados 241 instrumentos coletivos firmados pela indústria, constatou um incremento nessa modalidade de contratação, que saltou de 2% para 16,5% entre o segundo semestre de 1999 e 2000.

²⁹ A diferença de rendimentos entre trabalhadores de uma mesma função na empresa torna possível a contestação jurídica do contrato por prazo determinado, pois qualquer trabalhador pode exigir isonomia nos rendimentos e nos demais direitos trabalhistas por exercer função idêntica a de outro trabalhador.

“esta proposta não tem qualquer compromisso com a melhoria da qualidade do emprego. Apenas, o trabalhador que poderia estar no setor ‘informal’ (sem encargos e sem custo de demissão) agora passa a ter um emprego ‘formal’ (sem encargos e sem custo de demissão). Fica, assim, consagrada na lei a segmentação do mercado de trabalho.

Caso essa medida tivesse conseguido se viabilizar plenamente, o que até agora não ocorreu, os efeitos em termos da precarização e da desigualdade do mercado de trabalho nacional seriam enormes, além de certamente evidenciarem o seu fracasso como medida voltada a combater o aumento do emprego, como já demonstrou a experiência de vários países europeus e latino-americanos” (FSP, 11/02/1996).

Quanto aos critérios de compensação de horas de trabalho, que oficializou o chamado banco de horas, a intenção declarada do governo era permitir uma modulação mais flexível da jornada de trabalho e facilitar o ajuste da empresa às oscilações da atividade econômica. O Ministério do Trabalho, já sob o comando de Edward Amadeo, enfatizou que o objetivo do banco de horas era "flexibilizar a jornada de trabalho" por meio de um "sistema de compensação de horas extras mais flexível, que poderá ser estabelecido através de negociação coletiva entre as empresas e os seus empregados, podendo abranger todas as modalidades de contratação, ou seja, podendo abranger todos os trabalhadores" (MTb, 1998).

Com a alteração do artigo 59 da CLT, tornou-se possível dispensar o acréscimo de salário se, por força de acordo ou convenção coletiva, o excesso de horas em um dia for compensado em outro, desde que não exceda, em um período máximo previamente estipulado, à soma das jornadas semanais de trabalho previstas, nem o limite máximo de dez horas diárias³⁰. De início esse período era de 120 dias, mas com a Medida Provisória nº 1.709, de 6 de agosto de 1998, foi ampliado para até um ano. Essa medida não mencionava explicitamente a flexibilidade da jornada de trabalho, que resulta apenas do tratamento reservado às horas extras. Ou seja, ao se dilatar o prazo para compensação de horas não trabalhadas as empresas ficam livres do pagamento adicional de horas extras, pois as horas

³⁰ O parágrafo 2º do artigo 59 da CLT previa a dispensa de acréscimo no salário quando “por força de acordo ou contrato coletivo, o excesso de hora em um dia for compensado pela correspondente diminuição em outro dia, de maneira que não exceda o horário normal da semana nem seja ultrapassado o limite máximo de dez horas diárias”.

trabalhadas acima da jornada regular deixam de ser consideradas extraordinárias se houver compensação no período previsto.

Além da possibilidade de utilização do banco de horas – a partir de uma das reedições da medida provisória sobre participação nos lucros ou resultados da empresa e finalmente no texto da lei –, o Poder Executivo autorizou o trabalho aos domingos no comércio varejista em geral, a partir de 9 de novembro de 1997, desde que pelo menos uma vez no período máximo de quatro semanas o repouso semanal coincidisse com o domingo e que fossem respeitadas outras normas previstas em acordo ou convenção coletiva. Não dispomos de dados sobre o incremento do trabalho aos domingos, mas é notório que o comércio varejista tem recorrido com frequência a esse expediente.

Fábia Tuma notou que no Brasil a proposta de jornada flexível adquiriu “ares de modernidade”, ao passo que a redução da jornada de trabalho figuraria como “algo ultrapassado”. Contudo, ela identificou uma “alternativa conciliatória”, expressa nos acordos firmados pelos metalúrgicos do ABC, desde 1996, que antecederam e inspiraram a iniciativa governamental. Tais acordos, concentrados nas montadoras de veículos, estabeleceram basicamente as seguintes condições: redução da jornada semanal de trabalho (de 42 horas a 40 horas, a depender da empresa); compensação de horas trabalhadas a menos em um determinado espaço de tempo, sem remuneração adicional, por um período de três quadrimestres; jornada semanal mínima de 32 a 38 horas; jornada semanal máxima, a título de compensação, de 44 horas; e pagamento integral dos salários, independentemente da modulação da jornada (Tuma, 1999:136-137).

Essa autora menciona, porém, as dificuldades dos sindicatos dos metalúrgicos do ABC para sustentar os acordos coletivos que, com raras exceções, não previam sequer a preservação do número de postos de trabalho durante sua vigência. Além disso, lembra que na atual conjuntura econômica “a conquista de redução da jornada de trabalho, sem redução de salários, como contrapartida à flexibilidade – conforme acordos dos metalúrgicos do ABC –, parece ser de difícil generalização, dados os entraves da organização sindical”. O mais provável, portanto, é que “os acordos e convenções que venham a instituir a jornada variável, estimulados pelas mudanças recentes no artigo 59 da CLT, favoreçam apenas as empresas, principalmente com a redução no custo das horas extras” (Tuma, 1999:139).

Apesar de ser obrigatório o registro no Ministério do Trabalho dos acordos sobre banco de horas, nem todos os instrumentos coletivos têm sido regularmente depositados. Os dados disponíveis dão conta da realização de 1.296 acordos sobre banco de horas entre 1998 e 2001, abrangendo mais de 400 mil trabalhadores, sendo que 66% dos acordos estão concentrados no setor industrial. Mas nos últimos anos cresceu a resistência dos trabalhadores à negociação de cláusulas sobre banco de horas, particularmente entre os sindicatos filiados à CUT que associam essa medida à intensificação do ritmo de trabalho, à redução da remuneração em virtude do não pagamento de horas extras e ao fim da jornada regular de trabalho, além do banco de horas não impedir a ocorrência de demissões em massa.

A Medida Provisória nº 1.709, de 6 de agosto de 1998, também regulamentou o regime de trabalho em tempo parcial e facultou à empresa a extensão do benefício do Programa de Auxílio Alimentação (PAT) ao empregado dispensado. Ela permitiu a jornada parcial, dentro do limite de 25 horas semanais, com a correspondente redução dos salários e das férias³¹. De início, esse regime de trabalho podia ser adotado mediante opção dos atuais trabalhadores manifestada perante a empresa ou na contratação de novos empregados, o que dava total liberdade às empresas para contratar em tempo parcial e tornava uma opção individual a alteração do contrato de trabalho dos empregados regulares. Diante das pressões sindicais, na reedição da medida provisória a adoção desse regime pelos empregados contratados em tempo integral passou a ser condicionada à negociação coletiva, mas continuou a existir a possibilidade de novas contratações sem a interferência dos sindicatos.

A rigor, nunca houve impedimento legal para que se reduzisse a jornada de trabalho, uma vez que a lei não estabelece limites mínimos, mas limites máximos para as jornadas diária e semanal. As principais novidades residem na redução proporcional do período de férias (que constitucionalmente deve ser de 30 dias, com pelo menos um terço a mais que o salário normal) e na possibilidade de transformar contratos em tempo integral em contratos em tempo parcial, que traz implícita a redução de salários, de encargos sociais e das demais

³¹ O empregado contratado a tempo parcial tem direito a férias na seguinte proporção: oito dias para jornada diária igual ou inferior a cinco horas; 10 dias para jornada entre cinco e 10 horas; 12 dias para jornada entre 10 e 15 horas; 14 dias para jornada entre 15 e 20 horas; 16 dias para jornada de 20 a 22 horas; e 18 dias para jornadas entre 22 e 25 horas.

verbas salariais que compõem a remuneração do trabalhador. Essa medida não teve, porém, impacto imediato nas contratações, mas no final da década de 1990 já se registrava um pequeno número de cláusulas sobre regime de trabalho a tempo parcial nos acordos coletivos da indústria³². Outra iniciativa motivada pela preocupação com o desemprego foi a Medida Provisória nº 1.726, de 3 de novembro de 1998, que permitiu a suspensão do contrato individual de trabalho por um período de dois a cinco meses para a participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, com duração equivalente à suspensão contratual, mediante previsão em convenção ou acordo coletivo de trabalho e aquiescência formal do empregado. Durante esse período, o empregador pode conceder benefícios voluntários ao empregado ou ajuda compensatória mensal, sem natureza salarial, cujo valor deve ser definido por meio de negociação coletiva.

Efetivada a suspensão do contrato de trabalho, o empregado teria direito a uma bolsa de qualificação profissional, custeada pelo FAT, em três parcelas de R\$ 100,00 (cem reais), e as empresas beneficiárias do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) poderiam estender, por um período de cinco meses, os benefícios desse programa aos trabalhadores dispensados. Excepcionalmente pelo prazo de seis meses, em virtude do aumento conjuntural do desemprego, essa bolsa também seria concedida ao trabalhador em desemprego involuntário entre 12 e 18 meses ininterruptos e que já tivesse sido beneficiado pelo seguro-desemprego.

Se o contrato de trabalho fosse rescindido antes do término do período de suspensão, a bolsa de qualificação seria suspensa, mas o trabalhador teria direito a receber as verbas rescisórias e uma multa estipulada em negociação coletiva correspondente a, no mínimo, seu último salário mensal. Se retornasse ao emprego após o período de qualificação, deveria reassumir sua função e receber o salário anterior à suspensão do contrato. Se não fosse reintegrado, teria direito a pelo menos mais um mês de seguro-desemprego, descontadas as parcelas correspondentes à bolsa, e o período de suspensão não seria considerado para efeito de cálculo do FGTS, 13º salário, férias e aposentadoria. De início, o contrato individual não poderia ser suspenso mais de um vez no período de 16 meses, mas em uma das últimas reedições dessa medida provisória previu-se a possibilidade

³² Não há dados oficiais sobre esse assunto, mas a CNI constatou que entre 241 acordos coletivos firmados pela indústria em 2000 houve 3,4% de cláusulas sobre contrato por tempo parcial.

de prorrogar o prazo limite de suspensão do contrato, por meio de negociação coletiva, desde que o empregador arcasse com o ônus adicional correspondente ao valor da bolsa de qualificação profissional.

Da perspectiva das empresas privadas, essa medida pretendia adiar custos com eventuais demissões, contribuindo para desafogar pequenas e médias empresas em dificuldades financeiras e transferindo para o setor público o ônus da reciclagem da mão-de-obra empregada. E mesmo que estivessem previstas penalidades legais, procedimentos especiais de fiscalização e outras sanções, que poderiam ser estipuladas em negociação coletiva, não estava afastado o risco de que a lei fosse burlada e de que o empregado continuasse a trabalhar na empresa depois da suspensão do contrato de trabalho, a exemplo de casos semelhantes registrados em pequenas empresas em que o empregado é dispensado, recebe o seguro-desemprego e passa a trabalhar sem registro em carteira profissional.

Tratava-se, obviamente, de uma medida de caráter emergencial, mas que praticamente não se concretizou. Entre 241 instrumentos coletivos firmados em 2000 pela indústria, que foram analisados pela CNI, registrou-se apenas 2% de cláusulas relativas à suspensão do contrato de trabalho. Além disso, houve uma resistência natural dos sindicatos a aceitar esse recurso em virtude do caráter irrisório das compensações oferecidas, do baixo valor médio do benefício do seguro-desemprego e das poucas chances de recolocação no mercado de trabalho propiciadas pelos cursos de qualificação profissional.

Excetuando as medidas originais sobre contrato por prazo determinado e banco de horas, todas as demais mencionadas aqui foram lançadas ou reunidas depois no chamado Pacote Trabalhista de 1998, concebido pelo governo como uma peça de campanha eleitoral e que pretendia indicar futuras ações em um provável segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Algumas propostas que faziam parte desse pacote não chegaram, porém, a ser implementadas, como a garantia de emprego em troca da redução da alíquota do FGTS de 8% para 2%, e a criação do contrato coletivo de safra, que pretendia institucionalizar o “gato” sob o pretexto de promover a formalização das relações de trabalho no campo.

Nesse mesmo pacote foram reunidas, também, algumas propostas mais abrangentes de reforma do sistema de relações de trabalho, que pretendiam pôr fim à unicidade sindical, restringir o exercício do direito de greve, substituir a contribuição sindical obrigatória pela contribuição negocial e extinguir a figura do juiz classista, além de rever o poder normativo

da Justiça do Trabalho e de estimular a negociação direta entre as partes, preferencialmente no âmbito da empresa. A maior parte dessas propostas não se concretizou, mas a análise delas dá uma idéia do padrão de regulação das relações de trabalho desejado pelo governo FHC.

A base dessas proposições estava expressa na Proposta de Emenda Constitucional nº 623/98, que pretendia alterar os artigos 8º, 111 e 114 da Constituição Federal. No caso específico do artigo 8º, as mudanças sugeridas consagravam o princípio da liberdade sindical, previam que a lei não poderia exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro como pessoa jurídica na forma da lei civil, e vedavam qualquer intervenção ou interferência do poder público na organização e funcionamento dos sindicatos.

Apesar de reservar ao sindicato a defesa judicial e extrajudicial dos direitos coletivos e individuais de seus representados, de prever a participação dos sindicatos de trabalhadores nas negociações coletivas e de vedar a dispensa de candidatos a cargos sindicais (até um ano depois das eleições) e de dirigentes eleitos (até um ano depois do final do mandato), prevalecia na chamada PEC nº 623/98 uma concepção negativa de liberdade sindical, ou seja, a noção de que ninguém será obrigado a se filiar ou a se manter filiado a sindicato. Promulgada a emenda, o Poder Executivo teria, no entanto, um prazo de 120 dias para realizar consultas e negociações tripartites e depois encaminhar um projeto de lei sobre garantia de organização sindical, negociação coletiva e conciliação extrajudicial. Também seriam prorrogados por 12 meses os atuais instrumentos de negociação coletiva e seriam preservados, até a vigência da lei de garantias sindicais, o patrimônio e o poder de negociação dos atuais sindicatos.

Além de estipular um prazo muito curto de transição para esse novo modelo de organização sindical – transição que em qualquer hipótese encerraria inúmeras controvérsias políticas e jurídicas –, a PEC nº 623/98 não era explícita sobre a necessidade de uma legislação de sustento à liberdade sindical, sobretudo quanto ao exercício do direito de greve, à organização no local de trabalho, ao acesso à informação da empresa, à estabilidade dos dirigentes sindicais e ao combate a práticas anti-sindicais. Ao contrário, os projetos de lei do Poder Executivo sobre esses temas e algumas das medidas que analisamos antes apostavam na descentralização das negociações coletivas e no fortalecimento das relações

diretas entre empregados e empregadores no interior da empresa, quando não restringiam a participação sindical na negociação coletiva.

A primeira iniciativa nesse sentido foi o Projeto de Lei nº 1.802/96, que pretendia alterar alguns dispositivos da atual lei de greve, na qual já estão previstas restrições ao exercício do direito de greve em atividades consideradas essenciais. Responsabilizava-se integralmente o sindicato pela greve, o que contraria o preceito constitucional que assegura aos trabalhadores em geral a autonomia para decidir sobre a oportunidade da greve. Estavam previstas, ainda, multas diárias elevadas ao sindicato que não cumprisse ordem judicial de atendimento às necessidades inadiáveis da comunidade – de até quinhentos salários mínimos – ou que desrespeitasse a declaração de abusividade da greve – de até 1 mil salários mínimos. O Tribunal do Trabalho deveria fixar o valor da multa de acordo com a capacidade econômica do sindicato e as consequências sociais e econômicas do descumprimento de sua decisão, podendo suspendê-la total ou parcialmente ou cancelá-la a pedido do sindicato se no período de até cinco anos não houvesse nova greve abusiva. Do contrário, a multa deveria ser executada integralmente.

O Poder Executivo também apresentou o Projeto de Lei nº 3.003/97, que dispunha sobre a contribuição negocial para custeio do sistema confederativo. Seu valor seria estabelecido em assembléia geral que autorizasse o sindicato a celebrar negociação coletiva ou a instaurar dissídio coletivo, obedecendo a quorum mínimo de 10% de associados, quando se tratasse de convenção coletiva ou dissídio coletivo, ou de 10% dos associados interessados, quando se tratasse de acordo coletivo. Essa contribuição seria descontada em folha salarial, em até três vezes, e recolhida ao respectivo sindicato até cinco dias após sua aprovação, devendo ser recolhida de todo integrante da categoria, independentemente de filiação sindical, como retribuição pela representação em negociação coletiva.

A assembléia geral deveria, ainda, fixar as parcelas dos órgãos de grau superior representativos de sua base territorial, havendo a possibilidade de repasse às centrais sindicais. Mas para que o repasse fosse considerado válido, deviam ser obedecidas certas pré-condições. Ao sindicato cabia a defesa dos interesses coletivos da categoria na sua integralidade, nas mobilizações, negociações coletivas e nos processos de dissídio coletivo; a defesa dos direitos individuais perante a Justiça do Trabalho; e a assistência no pagamento de verbas rescisórias. À federação cabia a coordenação das negociações, a prestação de

assistência e representação de sua base territorial, e a defesa dos interesses coletivos e direitos individuais dos trabalhadores não organizados em sindicatos. E à confederação cabia a prestação de assistência e representação perante aos Tribunais Superiores e a assessoria técnica perante os órgãos públicos em que os interesses profissionais e previdenciários da categoria fossem objeto de discussão e deliberação³³.

Finalmente, a PEC nº 623/98 pretendia alterar os artigos 111 e 114 da Constituição Federal, que tratam da organização e das atribuições da Justiça do Trabalho. No primeiro caso, previa-se a criação do Conselho da Justiça do Trabalho, que deveria atuar junto ao TST na supervisão administrativa e orçamentária dos órgãos de primeiro e segundo graus do judiciário trabalhista. No segundo, reservava-se à Justiça do Trabalho a competência para processar e julgar os dissídios individuais e coletivos de natureza jurídica, os conflitos de direito sindical, bem como os relativos ao cumprimento de suas próprias sentenças, de convenções e acordos coletivos, e de laudos arbitrais. Se frustrada a negociação coletiva, os conflitos coletivos poderiam ser submetidos à arbitragem, inclusive pela Justiça de Trabalho, desde que a pedido conjunto das partes. Recusando-se qualquer das partes a negociação ou a arbitragem, os respectivos sindicatos poderiam “em comum acordo” ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho, “em caráter excepcional”, estabelecer normas e condições de acordo com a lei e as disposições convencionais. Se a Justiça do Trabalho julgasse haver a possibilidade de lesão ao interesse público, o ajuizamento poderia ser unilateral ou pelo Ministério Público do Trabalho.

A discussão sobre a reforma da Justiça do Trabalho não se limitou, porém, a essas medidas e foi recorrentemente lembrada no debate sobre a reforma mais ampla do Poder Judiciário. A intenção inicial do governo era simplesmente extinguir o TST e transformar os TRTs em varas especializadas da Justiça Federal. Em virtude das reações negativas a essa proposta, sobretudo por parte da magistratura do trabalho, admitiu-se a preservação da Justiça do Trabalho, mas com algumas alterações em sua estrutura e funcionamento. O TST seria transformado em uma Câmara Nacional do Trabalho, vinculada ao STF, com a função

³³ O deputado federal Luiz Antônio de Medeiros, relator do projeto na Câmara Federal, chegou a apresentar um substitutivo com um teto para a contribuição sindical (que não poderia ultrapassar 0,90% da remuneração anual do trabalhador), além de suprimir os critérios de repasse da contribuição, a possibilidade do desconto em até três vezes e o artigo que atribuía à Justiça do Trabalho a competência para dirimir as controvérsias relativas à contribuição negocial.

de estabelecer jurisprudências e normas sobre questões que suscitassem divergências nos tribunais inferiores; os TRTs seriam reduzidos a seis, o mesmo número de Tribunais da Justiça Federal; e as atuais Juntas de Conciliação e Julgamento seriam transformadas em Juizados Especiais do Trabalho.

Novo Mandato, Novas Medidas

Em janeiro de 1999, sob a coordenação do DIAP, foi criada a Frente Parlamentar de Entidades Sindicais em Defesa da Organização Sindical e do Emprego, para forçar a

retirada do Congresso da PEC nº 623/98³⁴. A única entidade sindical relevante que não assinou o manifesto da frente foi a Força Sindical. Contudo, nos últimos anos da década ela também passou a criticar algumas medidas governamentais. Por diferentes razões, tanto os setores que defendiam uma ampla reforma trabalhista como os adeptos do sistema vigente consideraram que esse projeto ameaçava a atividade sindical, já fragilizada pelas conseqüências diretas das políticas neoliberais. Tal reação fez com que o governo recuasse momentaneamente e admitisse a necessidade de diálogo para encaminhar a reforma trabalhista.

Mas o recuo no trato das questões trabalhistas não se deveu apenas a essas resistências. Como se sabe, o início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela precipitação da crise cambial, que explicitou os desequilíbrios estruturais da economia brasileira e obrigou o Poder Executivo a concentrar as atenções na gestão de curto prazo da política econômica. Em consonância com o acordo firmado entre o governo brasileiro e o FMI, que desde novembro de 1998 já vinha monitorando a economia do país, manteve-se como prioridade o controle da inflação e o ajuste das contas públicas. As atenções continuaram concentradas no comportamento do câmbio e dos juros e no aperto fiscal. Diante do conseqüente aumento do desemprego, passou-se então a argumentar que ele só começaria a ser revertido com a recuperação da estabilidade econômica.

³⁴ Além do DIAP, assinaram o manifesto vários sindicatos, federações e confederações, bem como a União Sindical Independente (USI), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), a Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB), a Social Democracia Sindical (SDS), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), e a Corrente Sindical Classista (CSC).

Os próprios atores sociais voltaram-se para as consequências mais imediatas da crise econômica. A deterioração dos indicadores econômicos e sociais levou a um recrudescimento das críticas à política econômica e às chamadas reformas estruturais a ponto de favorecer uma breve aproximação entre a CUT e a Força Sindical, que chegaram a realizar mobilizações conjuntas contra o desemprego, apesar de suas divergências em relação às reformas promovidas ou pretendidas pelo governo. O empresariado, por sua vez, concentrou suas atenções na questão cambial e na taxa de juros e continuou a defender a reforma tributária como condição para recuperar investimentos, retomar o crescimento e promover a competitividade. Os empresários não chegaram, porém, a abandonar a defesa da desregulamentação dos direitos sociais e do aumento da flexibilidade das relações de trabalho.

Diante da gravidade da crise econômica e social e da relativa perda de apoio político para a adoção de novas medidas impopulares, o governo foi obrigado a esfriar sua agenda de reformas e relegou a segundo plano a reforma trabalhista. Além do inexpressivo impacto que as medidas até então adotadas tiveram sobre o comportamento do emprego, a maxidesvalorização do Real amenizou em parte as pressões sobre os custos das empresas e evidenciou a precariedade dos argumentos que consideravam o custo do trabalho fator de inibição da competitividade dos produtos nacionais. Isso não significou o abandono das propostas governamentais – elas apenas foram adiadas ou incluídas no rol do que o governo passou a chamar de a “segunda geração de reformas”, a ser posta em prática por um novo governo conservador. A partir daí, foram sancionadas apenas algumas leis que já estavam em tramitação no Congresso e que faziam parte do Pacote Trabalhista de 1998³⁵.

A primeira iniciativa importante foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 24, de 9 de dezembro de 1999, que extinguiu os vogais da Justiça do Trabalho. Com essa emenda, as Juntas de Conciliação e Julgamento foram transformadas em Varas do Trabalho e os atuais ministros classistas do TST e os juízes classistas dos TRTs e das Juntas tiveram seus mandatos assegurados, mas deverão ser gradativamente substituídos por juízes

³⁵Juntamente com a medida provisória sobre regime de trabalho em tempo parcial, que resultou na Lei 9.958/2000, e da emenda constitucional nº 28, de 25/05/00, que reduziu para dois anos o prazo prescricional de créditos resultantes das relações de trabalho após a extinção do contrato de trabalho, o governo encaminhou ao Congresso os seguintes os Projetos de Lei nº 4.601/98; nº 4.602/98; nº 4.693/98; nº 4.694/98; nº 4.695/98; e nº 4.696/98.

togados. A aprovação dessa medida contou com o apoio de vários setores de esquerda, para quem a manutenção da figura do juiz classista com todos os seus privilégios – salário de juiz, aposentadoria pública integral e outras regalias –, tinha se tornado praticamente insustentável. As maiores resistências partiram de algumas federações e confederações e da Associação Nacional de Juizes Classistas, que lançou uma campanha contra o fim dos vogais da Justiça do Trabalho.

Alguns setores minoritários do movimento sindical chegaram a defender a representação classista, sem qualquer tipo de benefício pecuniário, por considerá-la um instrumento de democratização da Justiça do Trabalho, apesar de todos os seus vícios. Mas é inegável que ao longo dos anos ela foi se tornando um campo fértil para o apadrinhamento e o nepotismo, tendo sido largamente utilizada por políticos profissionais e pela própria magistratura do trabalho. Eles se acostumaram a nomear parentes, amigos e aliados para as vagas de juizes classistas³⁶. Tal prática, aliada ao esvaziamento das atribuições dos juizes classistas, tornou muito difícil a defesa do vocalato, mesmo com as alterações pretendidas, o que inviabilizou a implantação de um novo tipo de representação classista no país.

Outra iniciativa relevante foi a criação das comissões de conciliação prévia. A partir da Lei nº 9.958, de 12 de janeiro de 2000, as empresas e os sindicatos podem instituir comissões paritárias, com representantes de empregados e de empregadores, para tentar conciliar os conflitos individuais do trabalho. Essas comissões podem ser instituídas por grupos de empresas ou ter caráter intersindical. A comissão que for criada no âmbito da empresa deve ser composta de, no mínimo, dois e, no máximo, dez membros; sua constituição está sujeita à fiscalização do sindicato da categoria profissional; o mandato de seus membros é de um ano, sendo permitida uma recondução; e é vedada a dispensa dos representantes dos empregados até um ano após o final do mandato, salvo se cometerem falta grave. Já a comissão criada no âmbito do sindicato deve ter sua constituição e normas de funcionamento definidas em convenção ou acordo coletivo. Se houver uma comissão de empresa e uma comissão sindical na mesma localidade ou categoria, o interessado deve submeter sua demanda a uma delas, sendo competente aquela que primeiro tomar conhecimento da solicitação.

³⁶ Ver, nesse sentido, o estudo realizado por Túlio Velho Barreto (1998:93-111).

Uma vez constituída uma comissão de conciliação prévia, qualquer demanda de natureza trabalhista deve ser submetida a ela. E o resultado da conciliação passa a ter caráter extrajudicial e deve ser executado diretamente pelas partes, que não podem mais encaminhar reclamações à Justiça do Trabalho sobre as cláusulas acordadas, a não ser nos casos ressaltados no próprio acordo. Apenas se fracassar a tentativa de conciliação, as partes podem ajuizar reclamações trabalhistas – justamente aí se concentram as críticas a essa lei que, apesar de admitir alguma possibilidade de recurso jurídico, estaria ferindo um preceito constitucional ao tornar o recurso às comissões de conciliação uma exigência prévia para o exercício do direito de ação, o que tem provocado muita controvérsia.

A Constituição Federal, em seu artigo 114, parágrafo 2º, já previa a possibilidade de conciliação ou arbitragem, tendência que foi reforçada pela Instrução Normativa nº 4, do TST, na qual se estabelece que frustrada total ou parcialmente a autocomposição dos interesses coletivos em negociação promovida diretamente pelos interessados ou mediante intermediação administrativa do órgão competente do Ministério do Trabalho, poderá ser ajuizada a ação de dissídio coletivo. O governo federal apenas explorou as brechas legais para criar as comissões de conciliação prévia, o que estava em plena sintonia com a PEC nº 623/98. Esperava-se, com isso, desafogar a Justiça do Trabalho do grande volume de reclamações trabalhistas e agilizar a solução de conflitos individuais a partir dos locais de trabalho, contemplando assim as expectativas de algumas entidades empresariais, de boa parte do judiciário trabalhista e de uma parcela do movimento sindical.

Isso não evitou críticas mais enfáticas às comissões de conciliação prévia. Curiosamente, a CNI, que nos últimos anos defendeu maior liberdade de negociação no âmbito da empresa, manifestou-se contra o projeto de lei do Poder Executivo quando ele estava em tramitação no Congresso por considerá-lo “autoritário e intervencionista”, sobretudo pelo fato de prever um mínimo de estabilidade aos membros das comissões. A CUT, por sua vez, criticou as restrições impostas ao encaminhamento de reclamações à Justiça do Trabalho, a limitação da participação sindical ao processo de escolha dos membros das comissões e defendeu que a conciliação dos conflitos individuais fosse atribuída aos representantes sindicais nos locais de trabalho.

Mas tanto a Força Sindical como a CUT decidiram criar comissões de conciliação prévia. A Força Sindical, em particular, adotou uma política agressiva de criação de

comissões por meio de núcleos intercategorias, chegando em meados de 2001 a ter 138 núcleos organizados, distribuídos por seis capitais do país. Como notou José Dari Krein, “Além de muitos sindicatos estarem convencidos da justiça da medida, uma outra razão que está contribuindo para a sua propagação é a concorrência que está se estabelecendo, entre as centrais sindicais, pelos trabalhadores, já que a lei permite a criação de núcleos de caráter intersindical; portanto, um sindicato pode fazer acordo de conciliação de membros de outras categorias que não têm CCP organizada” (2001:12).

Também sob o pretexto de desafogar a Justiça do Trabalho e de estimular as soluções conciliatórias, o governo sancionou a Lei nº 9.957, de 12 de janeiro de 2000, que instituiu o procedimento sumaríssimo, ao qual está submetido todo dissídio individual cujo valor não exceda a 40 vezes o salário mínimo na data de ajuizamento da reclamação, excluídas as demandas em que é parte a administração pública direta, as autarquias e as fundações. Do texto da lei, merecem destaque os seguintes aspectos: o valor líquido das verbas rescisórias deverá ser previamente determinado; as demandas devem ser instruídas e julgadas em audiência única, em primeira instância; a apreciação da reclamação deverá ocorrer no prazo máximo de quinze dias do seu ajuizamento; o ônus da prova cabe às partes em litígio; se houver necessidade de apreciação de documentos, o processo não pode durar mais do que trinta dias; e o recurso de revista só pode ser utilizado se houver violação direta de lei constitucional ou se for contrariada a súmula de jurisprudência do TST, excluindo-se assim os casos de violação da lei ou de instrumento coletivo do trabalho.

Essa medida tem tido um alcance razoável, mesmo porque boa parte das reclamações trabalhistas tem, normalmente, valor inferior ou igual a 40 salários mínimos, enquadrando-se nos critérios definidos para o procedimento sumaríssimo. De acordo com um levantamento do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, realizado seis meses depois da vigência do procedimento sumaríssimo, de um total de 59.840 processos autuados, entre abril e agosto de 2000, 50,2% foram resolvidos por meio do procedimento sumaríssimo. É importante ressaltar que a 15ª região abarca quase todo o estado São Paulo.

Mas, segundo Carlos Eduardo Freitas, assessor parlamentar da bancada federal do Partido dos Trabalhadores,

“o que parece uma proposta positiva e necessária de agilização do processamento de ações judiciais do trabalho, pode vir a se tornar um instrumento processual limitado e gerador de

futuros questionamentos constitucionais (...). Outro receio é o eventual mau uso dessa lei, que pode ser utilizada por empresas para atrasar o pagamento de verbas rescisórias do empregado dispensado – uma adaptação da fraude que acontece hoje, ou seja, a substituição da homologação da rescisão contratual na sede do sindicato ou nas DRT's pelas audiências na Justiça do Trabalho, como forma de adiar e reduzir o pagamento de verbas rescisórias” (Freitas 1999:4).

Essas iniciativas foram implementadas logo depois da nomeação de Francisco Dornelles para o Ministério do Trabalho e Emprego, que reconheceu a dificuldade de promover uma reforma trabalhista mais abrangente sem negociação prévia e que prometeu restabelecer o diálogo com as entidades patronais e de trabalhadores, particularmente sobre o conteúdo da PEC nº 623/98. Apesar disso, o novo ministro manteve a orientação imprimida à política trabalhista desde a gestão de Paulo Paiva, que foi reforçada durante o mandato ministerial de Edward Amadeo, e deixou claro o que entendia por modernização das relações de trabalho ao manifestar seu apoio à alteração do artigo 7º da Constituição Federal e ao encomendar, no início de sua gestão, um estudo sobre a unificação do FGTS e do seguro-desemprego.

No primeiro caso, Dornelles anunciou que iria apresentar uma nova proposta de emenda constitucional para tornar mais flexíveis os direitos sociais previstos no artigo 7º da Constituição Federal. Para contornar as resistências à desregulamentação dos direitos sociais, esse artigo continuaria a vigorar com a ressalva de que suas normas poderiam ser objeto de negociação coletiva. Quando não houvesse disposição ou condições de negociação, seriam mantidos os direitos previstos na Constituição e na CLT e os eventuais conflitos seriam resolvidos pela Justiça do Trabalho. Nas demais situações, o resultado da negociação prevaleceria sobre o conteúdo da lei e os conflitos seriam dirimidos com o recurso a instrumentos extrajudiciais de autocomposição, estabelecidos em negociação coletiva. Haveria, no entanto, a possibilidade de retornar ao “velho sistema de direitos inegociáveis” por meio de negociação coletiva ou da manifestação unilateral de qualquer uma das partes.

Com base na negociação coletiva seria possível renunciar a direitos de caráter individual garantidos pela legislação constitucional e infraconstitucional, alterando-se uma dos traços fundamentais do atual sistema de relações de trabalho, que, como vimos, se caracteriza por uma extensa legislação de proteção individual ao trabalhador. Além disso, a

possibilidade de coexistência entre as duas regras tenderia a desaparecer na prática, a exemplo do que houve com o FGTS, que era “opcional” e que acabou se tornando “obrigatório”. Assim como a opção pelo FGTS tornou-se pré-condição para a contratação de novos trabalhadores, a prevalência do pactuado sobre a lei poderia se tornar a única regra aceitável pelo empresariado, dadas as condições adversas do mercado de trabalho e o reduzido poder de barganha coletiva dos sindicatos, aspectos que se agravaram nos últimos anos.

No segundo caso, tratava-se de um estudo sobre possíveis alterações na legislação trabalhista e no sistema de proteção social, particularmente no FGTS, no PIS/PASEP e no seguro-desemprego, sob o pretexto de corrigir distorções que estariam estimulando o desemprego, a informalidade, a rotatividade de mão-de-obra e a exacerbação dos conflitos trabalhistas. Entre as sugestões apresentadas, destacavam-se as propostas de extinção do abono de um salário mínimo do PIS/PASEP, a vinculação dos recursos do FGTS ao seguro-desemprego, com a constituição de fundo individual de seguro-desemprego, e a destinação para o Estado da multa de 40% sobre o FGTS em caso de demissão sem justa causa. Além de financiar parte do seguro-desemprego, tais recursos seriam destinados a um programa de erradicação da pobreza³⁷.

As reações negativas logo se fizeram sentir e levaram o governo a engavetar mais essas propostas. A CUT e a Força Sindical rechaçaram a vinculação do FGTS ao seguro-desemprego, considerada uma tentativa de destruir os fundos públicos e de confiscar recursos dos trabalhadores. Não concordaram, porém, diante da proposta de alteração do artigo 7º: a CUT considerou que a negociação de direitos serviria apenas para reduzir as conquistas dos trabalhadores, ao passo que o presidente da Força Sindical, Paulo Pereira da Silva, considerou que isso poderia fortalecer os sindicatos e admitiu negociar direitos desde que o resultado do acordo fosse aprovado pelos trabalhadores da respectiva categoria por meio de consulta direta. Mesmo assim, o deputado federal Luiz Antônio de Medeiros, ex-presidente da Força Sindical, condenou a proposta, que considerou uma “aberração”, pois além de não se dever abrir mão de direitos, “a medida não fortaleceria os sindicatos nem favoreceria a criação de empregos a curto e médio prazos” (FSP, 29/01/00: b2).

³⁷Uma descrição dessa proposta pode ser encontrada em relatório de pesquisa elaborado por José Dari Krein (2000:119-131).

O ministro do Trabalho propôs, também, incluir a palavra “trabalhista” no artigo 179 da Constituição Federal, que ficaria com a seguinte redação: “A união, os estados, o Distrito Federal e os municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, *trabalhistas*, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio da lei”. Com essa singela alteração seria possível conceder às pequenas e microempresas outras facilidades, além daquelas que elas já desfrutavam no recolhimento de tributos e encargos previdenciários. Nessa hipótese, seria possível rebaixar ou suprimir direitos sociais que hoje são garantidos até mesmo para aqueles que estão na informalidade, pois eles sempre puderam encaminhar reclamações individuais à Justiça do Trabalho.

A caminho do último ano do governo FHC, Francisco Dornelles veio a público, mais uma vez, para apresentar um novo projeto de lei, que pretende alterar o artigo 618 da CLT³⁸. De acordo com o projeto do governo, esse artigo passaria a ter a seguinte redação: “As condições de trabalho ajustadas mediante convenção ou acordo coletivo prevalecem sobre o disposto em lei, desde que não contrariem a Constituição Federal e as normas de segurança do Trabalho”. Por meio da simples alteração de um dispositivo da CLT pretende-se, finalmente, levar a cabo a idéia do “pactuado sobre a lei”, contornando assim as resistências a mudanças no artigo 7º da Constituição Federal, cuja aprovação depende de três quintos de votos favoráveis no Congresso Nacional.

Essa mudança não alteraria formalmente os direitos previstos na CLT e na Constituição de 1988, cujos dispositivos seriam mantidos, mas seria possível negociar as condições de exercício desses direitos e os valores monetários correspondentes a eles. Por exemplo, patrões e trabalhadores poderiam negociar a divisão, a forma de pagamento e até mesmo o período de duração das férias; o pagamento de horas extras; o dia do descanso semanal; o valor correspondente ao adicional noturno, fixado em lei; as regras e os prazos de concessão de licença paternidade e maternidade; e o parcelamento do 13º salário ou sua substituição por outro benefício.

³⁸ É a seguinte a atual redação do artigo 618 da CLT: “As empresas e instituições que não estiverem incluídas no enquadramento sindical a que se refere o artigo 577 desta consolidação poderão celebrar acordos coletivos de trabalho com os sindicatos representativos dos respectivos empregados (...).”

Para o ministro do Trabalho, “Esta mudança é um instrumento importante para gerar empregos, manter empregos e diminuir a informalidade no país” (FSP, 01/10/2001:b9). Francisco Dornelles voltou a argumentar que não haveria um rebaixamento de direitos sociais, pois a negociação seria sempre voluntária e, mesmo no caso do estabelecimento de acordos coletivos sobre a aplicação de normas legais, as partes poderiam, a qualquer momento, restabelecer os direitos previstos em lei por meio da própria negociação coletiva.

A CUT manifestou-se contra o projeto, argumentando que na prática os trabalhadores abririam mão de certas garantias sociais. Mas o presidente da Força Sindical, Paulo Pereira da Silva, considerou a mudança “tímida”, mesma opinião manifestada pela FIESP. Para ele, “Deveríamos ter uma legislação que ampliasse ainda mais o poder de negociação dos sindicatos e centrais sindicais” (FSP, 05/10/2001:b9). Novamente, porém, o deputado Luiz Antônio de Medeiros pareceu discordar de seus companheiros ao reconhecer que os sindicatos estão fragilizados e que o acordo “É voluntário até certo ponto. A realidade é mais selvagem. Quem não quiser negociar pode ser demitido” (Valor, 01/10/2001:a3). Até mesmo Enilson Simões de Moura, da SDS, reagiu com cautela e admitiu que “Se não vier junto com uma mudança da Justiça do Trabalho e da lei sindical, voltaremos ao capitalismo selvagem. É muito perigoso” (FSP, 05/10/2001:b9). Apesar dessas declarações, tanto um quanto outro trabalharam pela aprovação do projeto governamental.

Encaminhado em regime de urgência, o que bloqueia a apreciação de qualquer outra matéria antes de que seja votado, esse projeto de lei foi aprovado pela Câmara Federal em 4 de dezembro de 2001, por 264 votos a favor, 213 contrários e 2 abstenções. Para viabilizá-lo, o governo limitou o prazo de vigência da lei por apenas dois anos e aceitou algumas emendas que ampliaram as restrições constantes no texto original. Assim, as condições estabelecidas em convenção ou acordo coletivo prevaleceriam sobre o disposto em lei desde que não contrariassem a Constituição Federal, a legislação tributária e previdenciária, a lei do FGTS, a lei do vale transporte e do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e as normas de saúde e segurança do trabalho. Na ausência de convenção ou acordo coletivo em que estivesse expressa a vontade das partes, prevaleceria a lei.

Os partidos de oposição conseguiram pelo menos bloquear as atividades da Comissão de Trabalho da Câmara Federal e obstruir por algum tempo a discussão e votação

em plenário do projeto de lei, protelando assim a sua apreciação pelo Senado Federal, onde é incerta a sua tramitação em 2002. Além disso, caso sofra alguma alteração no Senado, o projeto deverá retornar à Câmara para nova votação. Isso foi comemorado pela oposição, pois acredita-se que dificilmente o Congresso teria disposição para votar uma medida tão impopular em ano eleitoral. O próprio presidente da República admitiu ter feito o possível nas circunstâncias políticas, atendendo a uma antiga reivindicação dos empresários e lançando sobre o Congresso a responsabilidade pela eventual não aprovação da lei.

Contudo, mesmo que essa tendência se confirme, o simples compromisso do governo com a desregulamentação de direitos sociais é mais um estímulo ao descumprimento de leis e acordos trabalhistas. Ainda mais se considerarmos o já mencionado afrouxamento da fiscalização do trabalho e a revisão na década de 90 de vários enunciados e preceitos normativos da Justiça do Trabalho. Entre as medidas nesse âmbito destacam-se a limitação do número de dirigentes sindicais com direito à estabilidade no emprego, previsto na lei, mas que havia se tornado objeto de negociação coletiva; o entendimento de que o desconto de taxa assistencial e da contribuição confederativa não são matérias de convenção ou acordo coletivo e, portanto, não podem ser arrecadados de toda a categoria; o não reconhecimento do direito de negociação coletiva e de greve aos servidores públicos; e o cancelamento de 28 precedentes normativos, que fundamentam o julgamento de cláusulas em processos de dissídios coletivos em tramitação nas DRTs, ou em primeiro grau, quando se tratam de categoria profissionais³⁹.

Implicações da Reforma Trabalhista

Se observarmos a política trabalhista do governo FHC, vemos que ele se moveu ora pela preocupação fundamental com a estabilidade econômica, ora pela crença de que seria possível estimular o mercado de trabalho com a mera alteração nas regras de contratação e dispensa, ora ainda pelo desejo de estimular a relação direta capital-trabalho e pulverizar as negociações coletivas. Em todos os momentos, a pretexto de ajustar o mercado de trabalho

³⁹ Segundo o Diap, “Entre os precedentes cancelados estavam o que garantia ao empregado vítima de acidente de trabalho 180 dias de estabilidade no emprego; o que proibia a contratação de mão-de-obra locada, exceto os casos previstos em lei; o que assegurava o pagamento das horas extras com adicional de 100% sobre a hora normal; o que assegurava ao empregado designado ou promovido o direito de receber integralmente o salário da nova função” (Jornal do Diap:1999).

a novos imperativos de produtividade e competitividade, o governo procurou, sempre que possível, atender as demandas empresariais para que fossem reduzidos os custos do trabalho, afrouxadas as normas de contratação e demissão, e flexibilizada a jornada de trabalho.

As iniciativas governamentais visaram claramente o desmonte do ordenamento institucional consagrado pela Constituição de 1988, sem que houvesse a preocupação em fortalecer, de fato, o papel dos sindicatos na regulação do trabalho. O que esteve e continua em pauta é, basicamente, a tentativa de suprimir ou reduzir ao máximo as normas de proteção individual ao trabalhador, alterando os aspectos da lei relativos ao direito coletivo apenas quando se trata de restringir o alcance da atividade sindical, da negociação coletiva e do direito de greve. No caso do direito de greve, as iniciativas só não foram mais enfáticas porque até pelo menos o final dos anos noventa o desemprego encarregou-se de frear a atividade sindical.

Entre as medidas que afetaram conquistas sociais ou feriram direitos, destacam-se o fim da política salarial e do reajuste do salário mínimo com base na inflação, a participação nos lucros ou resultados da empresa (PLR), a utilização das cooperativas profissionais, o contrato por prazo determinado, o banco de horas, a suspensão do contrato de trabalho, o regime de contrato em tempo parcial e o afrouxamento da fiscalização do trabalho. Tais medidas contribuíram para reforçar a segmentação do mercado de trabalho, no qual sempre houve aqueles que desfrutavam de acesso a direitos trabalhistas e aqueles que estavam sujeitos a relações de trabalho muito precárias – situação que historicamente enfraqueceu a posição daqueles que dispunham de alguma proteção legal e que agora passou a atingir, também, os setores responsáveis pelo dinamismo do movimento sindical nas últimas décadas.

O estímulo à negociação direta entre empregados e empregadores a partir dos locais de trabalho foi outro objetivo perseguido pelo governo federal e explicitado nos instrumentos de desindexação salarial, na utilização da PLR como instrumento de remuneração variável, nas normas sobre contrato por prazo determinado, banco de horas, regime de tempo parcial e nas comissões de conciliação prévia. O interesse em fomentar a “livre negociação” revelou-se, porém, bastante tortuoso em virtude da subordinação das negociações coletivas à gestão de curto prazo da política econômica e à inexistência de

garantias fundamentais para o exercício da atividade sindical e da própria negociação no âmbito da empresa.

Não se esboçou, como vimos, qualquer garantia de acesso a informações da empresa, de representação sindical no local de trabalho, de inibição à dispensa imotivada e de combate a práticas anti-sindicais. Houve, também, iniciativas que representaram um claro desestímulo à atividade sindical, como a denúncia da Convenção 158 da OIT, a limitação da presença sindical na negociação da PLR e o fim da cláusula de ultratividade dos acordos coletivos. Outras, como as comissões de conciliação prévia, abriram a possibilidade de concorrência com os sindicatos pela representação dos trabalhadores. E, no caso da PLR, a participação sindical só foi assegurada por conta da pressão exercida pelos próprios sindicatos.

O conjunto medidas e projetos de lei que continuavam em pauta evidenciaram, ainda, a tentativa de alterar o papel do Estado nas relações de trabalho e de estimular os mecanismos de mercado também no âmbito das relações de trabalho. Isso ficou claro desde o momento em que se abdicou da política salarial e da correção do salário mínimo com base em um índice de preços, o que estimulou uma maior deferenciação nos critérios de remuneração dos assalariados, uma vez que a política salarial e o salário mínimo sempre foram uma referência importante para a determinação dos salários e para a generalização das conquistas das categorias mais dinâmicas para as categorias com menor poder de barganha.

Já as propostas mais abrangentes de reforma trabalhista, que dependiam de mudanças constitucionais, traziam implícito o fim do enquadramento com base no preceito da unicidade sindical, tornando possível a organização de mais de um sindicato em uma mesma base territorial e a coexistência de várias modalidades de organização sindical; deixavam clara a intenção de restringir o exercício do direito de greve; sinalizavam a provável extinção da contribuição sindical obrigatória; pretendiam limitar o poder normativo da Justiça do Trabalho; e investiam na resolução de conflitos trabalhistas a partir do estímulo à negociação direta entre empregados e empregadores no âmbito da empresa, em detrimento de certas garantias legais.

Essas propostas, como vimos, enfrentaram todo tipo de resistência. Em seu primeiro mandato, Fernando Henrique Cardoso conseguiu aprovar uma série de reformas constitucionais, mas para isso teve que apelar a barganhas fisiológicas, sobretudo para obter

o direito de reeleição. Tais dificuldades foram ampliadas no segundo mandato, em virtude dos problemas de gestão da política econômica, das prioridades da agenda governamental e da antecipação do jogo sucessório. Tudo isso contribuiu para que a reforma trabalhista fosse relegada a segundo plano pelo próprio governo, mas não o impediu de obter uma vitória parcial no encaminhamento de sua proposta de revisão do artigo 618 da CLT.

Também continuou a não haver consenso entre as entidades interessadas na reforma trabalhista. As resistências não se limitaram ao âmbito dos sindicatos de trabalhadores, estendendo-se aos sindicatos patronais, às associações de advogados e de magistrados do trabalho e à própria burocracia do Ministério do Trabalho. Para dar uma idéia, em meados da década de 90 a CNI realizou uma pesquisa com 223 sindicatos patronais, que representavam 25% do universo total de sindicatos da indústria, na qual se revelou que 65,5% deles preferiam a unicidade sindical e as contribuições compulsórias, e 94,6% tinham como principal fonte de receita a contribuição sindical (CNI,1995).

Entre os sindicatos de trabalhadores, as divergências também se aprofundaram. Os grandes sindicatos ligados à CUT e à Força Sindical, como os metalúrgicos de São Paulo e do ABC, não deixaram de ignorar os riscos de uma eventual reforma trabalhista, mas passaram a considerá-la inevitável ou até mesmo necessária para dinamizar a atividade sindical. As entidades mais atreladas ao sistema confederativo continuaram a defender a unicidade sindical, as contribuições obrigatórias e o poder normativo da Justiça do Trabalho como salvaguardas legais, consideradas indispensáveis à sua sobrevivência política. E algumas correntes internas da CUT, que sempre defenderam um regime de liberdade sindical com base em uma ampla legislação de sustento, passaram a considerar arriscado promover a reforma trabalhista em um momento em que as políticas neoliberais se tornaram hegemônicas⁴⁰.

Até importantes lideranças políticas ligadas à Força Sindical, que durante muito tempo apoiaram as iniciativas do governo FHC e que achavam que a revisão das leis trabalhistas era inadiável e fundamental para o crescimento econômico e social do país, reconheceram que “abrir mão de direitos não reduziu o desemprego” e que “para tudo há

⁴⁰Em 1994, quando o cenário para uma mudança institucional nas relações de trabalho ainda não era tão desfavorável aos trabalhadores, uma pesquisa realizada no V Congresso Nacional da CUT já havia revelado que 56% de seus delegados eram contrários à pluralidade sindical (Desep/Cebrap, 1994).

limite”. Luiz Antônio de Medeiros, já no exercício de seu mandato parlamentar, chegou a defender enfaticamente a preservação do artigo 7º da Constituição Federal, sob o argumento de que os “benefícios constitucionais são direitos, e não privilégios” e que “Numa época de altas taxas de desemprego e de salários achatados, seria propor que o lobo negocie com o cordeiro” (FSP, 29/01/00:b2). Como vimos, isso não lhe impediu de votar com o governo.

Mas se é verdade que as medidas na área trabalhista foram introduzidas até agora de maneira esparsa e gradativa – explorando-se as linhas de menor resistência à mudança e apelando-se a medidas provisórias, decretos e portarias –, continuou em curso a pressão dos empresários para que fossem rebaixados os direitos sociais e ampliada a flexibilidade das relações de trabalho. Tal pressão pode ter arrefecido momentaneamente, mas não deixou de pautar as iniciativas do governo, para quem a reforma trabalhista deve favorecer a parceria entre capital e trabalho, tendo como principal objetivo estimular o aumento de produtividade e competitividade, fatores que dinamizariam o mercado de trabalho nacional.

Para viabilizar o processo de modernização conservadora, iniciado na década de 90, não foi necessário, porém, grandes mudanças no ordenamento institucional das relações de trabalho. Isso não quer dizer que está descartada a possibilidade de novas medidas trabalhistas de inspiração neoliberal, quer sob a forma de iniciativas pontuais, quer sob a forma de um projeto mais abrangente de reforma trabalhista. Apenas essa reforma não se mostrou imprescindível ao governo e aos empresários, mesmo porque para que ela ocorresse seria preciso vencer inúmeras resistências, o que exigiria uma difícil operação política para acomodar muitos interesses conflitantes em um momento em que havia outras prioridades na agenda governamental.

Ao valorizar o contrato individual e ao limitar a abrangência da representação e negociação coletivas, as normas legais que pautam as relações de trabalho no Brasil não parecem criar dificuldades intransponíveis à descentralização da negociação coletiva, quando não chegam a favorecê-la em virtude da pulverização das categorias profissionais e da própria representação sindical, que cresceu na última década. Como a empresa é o lugar privilegiado das relações capital-trabalho e como a maioria dos sindicatos não tem acesso aos locais de trabalho, sempre esteve e permanece aberto o caminho para o fortalecimento das relações diretas entre uma dada empresa e seus trabalhadores, mesmo que nos últimos

anos tenha havido experiências bem-sucedidas de representação sindical nos locais de trabalho.

A desregulamentação de direitos sociais e o aumento da flexibilidade das relações de trabalho estão sendo facilitadas, portanto, pela limitação dos atuais instrumentos de negociação coletiva, pelo regime de trabalho altamente flexível que sempre vigorou no país e pelas fragilidades da organização sindical – características que foram acentuadas pelos efeitos da política econômica e das reformas liberalizantes do governo FHC. Além disso, as mudanças na legislação trabalhista e sindical foram promovidas em um momento de aumento dramático do desemprego, de exacerbação dos valores individuais e de declínio dos laços tradicionais de solidariedade entre os trabalhadores, o que facilitou imensamente o questionamento do papel do Estado na regulação do trabalho e do próprio sindicato como instrumento de representação coletiva.

Conclusões

Vimos que foi longo e tortuoso o percurso histórico até que se configurasse um sistema nacional de relações de trabalho. Vimos que também ocorreu o mesmo com a revisão das normas que regulam o trabalho no Brasil. E da mesma maneira que a dinâmica das relações entre poderes públicos, empresários e trabalhadores delimitou as condições reais de vigência desse sistema, essa mesma dinâmica deu o tom de cada uma das iniciativas de reforma trabalhista que foram postas em prática entre o golpe de 1964 e o governo FHC.

O golpe de 1964 representou a vitória de um projeto conservador para a redefinição dos rumos do desenvolvimento nacional. Sua implementação envolveu a exclusão dos trabalhadores do cenário político, recaindo sobre eles não só o ônus de um programa de estabilização monetária e de um conjunto de reformas econômicas e sociais, mas também a repressão policial, o desmantelamento de suas organizações, e a exacerbação da tutela estatal sobre as relações de trabalho. Várias medidas fortaleceram o papel do Estado na determinação dos salários e na resolução dos conflitos trabalhistas e ampliaram o poder discricionário dos patrões no interior das empresas.

Os governos militares foram responsáveis pelas primeiras mudanças relevantes nas leis do trabalho. Eles introduziram novos mecanismos de controle sindical, esvaziaram os sindicatos como instrumentos de representação coletiva, reforçaram suas atividades assistenciais e bloquearam o acesso aos órgãos de regulação pública do trabalho. Paralelamente, centralizaram a política salarial, tornaram mais flexíveis as regras de contratação e dispensa e confinaram os conflitos trabalhistas no interior das empresas, passando a reprimir qualquer manifestação dos trabalhadores. Centralizaram ainda o sistema previdenciário, extinguindo os institutos que estavam nas mãos dos sindicatos e que se tornaram importante fonte de poder político e econômico.

Ampliou-se, assim, o grau de flexibilidade das relações de trabalho sem que fosse necessária uma ampla reforma trabalhista. Bloqueada a atividade sindical, as empresas ficaram mais livres para estabelecer as condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho. Amparados pela política salarial, que reduziu o poder de compra do salário mínimo e que passou a coibir aumentos salariais, os patrões deixaram de enfrentar maiores obstáculos para rebaixar os salários. Livres também da estabilidade no emprego, puderam apelar mais facilmente à rotatividade de mão-de-obra para manter os salários

achataados, para ajustar seus custos às oscilações da atividade econômica e para adequar o quadro e o perfil dos trabalhadores às necessidades das empresas.

Os únicos aspectos do sistema de relações de trabalho que se fortaleceram foram os mecanismos de controle político e administrativo dos sindicatos, justamente aqueles em que mais se evidenciava o caráter autoritário da tutela estatal. Contudo, a volta da retórica da colaboração de classes e da paz social obscureceu o fato de que não se tratava mais de adequar o mercado de trabalho às necessidades de um projeto de industrialização nacional. Tratava-se de restringir ao máximo a interferência dos sindicatos nas condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho, privilegiando claramente os interesses do empresariado e estimulando uma nova etapa de acumulação capitalista.

Mas se foi interrompida a trajetória de ascensão sindical e vedados os canais de participação política dos trabalhadores, as transformações econômicas em curso desde o final dos anos cinquenta e o grande crescimento econômico observado a partir do final dos anos sessenta ampliaram o contingente de trabalhadores ocupados na indústria, nos serviços e na atividade pública. Ao mesmo tempo, houve uma enorme concentração de renda, cujas conseqüências foram amenizadas por uma intensa mobilidade social que possibilitou o acesso de uma parcela da população à renda, ao consumo e a um certo padrão de bem-estar, mas não deixaram de se aprofundar as desigualdades sociais e a pobreza de massa.

Em meados dos anos setenta, no momento em que teve início o processo de abertura política e se tornaram evidentes os primeiros sinais de desaceleração do crescimento e de instabilidade econômica, começaram então a pipocar novos conflitos trabalhistas que culminaram em novas experiências de organização e luta dos trabalhadores. O chamado “novo sindicalismo” iria se caracterizar justamente por sua presença marcante nos setores mais modernos da indústria e dos serviços, pela juventude de suas lideranças, pela enorme disposição de luta de seus ativistas e por um desejo inaudito de romper os limites impostos à atividade sindical.

As críticas ao modelo de organização sindical ressurgiram juntamente com os primeiros sinais de oposição à política salarial, revelando a importância dos mecanismos de controle estatal sobre os sindicatos para manter os salários arrochados. E se até meados da década de 70 não houve manifestações mais enfáticas de oposição às limitações ao exercício da atividade sindical, daí em diante as atenções se voltaram para as formas mais explícitas de interferência e intervenção na vida política e administrativa dos sindicatos e se

evidenciou, ao longo do tempo, o desejo de uma parcela expressiva de sindicalistas de consagrar um novo sistema de relações de trabalho, fundado na liberdade sindical.

Tal desejo refletia a experiência de lideranças forjadas sob a ditadura, que levou a extremos o controle estatal sobre os sindicatos. Mas boa parte dos problemas que se apresentaram nessa fase de renovação sindical já haviam surgido no passado, em outro contexto e escala, tais como a resistência patronal aos sindicatos e às conquistas trabalhistas, a disponibilidade de mão-de-obra abundante e barata e a enorme flexibilidade do mercado de trabalho. Os trabalhadores também já tinham enfrentado o dilema de romper ou se adaptar à sindicalização oficial, lutado pelo fim dos mecanismos de controle estatal, proposto novos instrumentos de negociação coletiva, ensaiado experiências de organização nos locais de trabalho e realizado várias tentativas de organização horizontal, inclusive a criação de centrais sindicais.

A exaltação do “novo sindicalismo” mascarou os elos existentes entre velhas e novas práticas sindicais. Isso ocorreu não só pela ignorância de todo um passado de lutas, cuja memória foi sendo apagada ao longo de mais de uma década de ditadura, mas também pela exacerbação das disputas político-ideológicas em torno da hegemonia do movimento sindical, que chegou a contaminar as análises sobre os acontecimentos que se desenrolavam naquele momento e obscureceu o fato de que na raiz do grande dinamismo sindical havia um longo e excepcional período de desenvolvimento econômico e uma profunda mudança no próprio perfil da classe trabalhadora.

Seja como for, entre o final dos anos setenta e o início dos anos noventa, o sindicalismo brasileiro viveu um momento de grande dinamismo que se traduziu, entre outras coisas, em um longo e excepcional ciclo de greves, um longo ciclo de organização sindical e no restabelecimento e fortalecimento das negociações coletivas. Além disso, a rápida rearticulação dos trabalhadores culminou no surgimento de várias centrais sindicais que, de uma maneira ou de outra, transpuseram os limites jurídicos à organização sindical. Esses acontecimentos devolveram aos sindicatos o papel de instrumentos efetivos de representação coletiva, conferiram alcance nacional ao sindicalismo brasileiro e projetaram suas principais lideranças no cenário político do país.

As novas lideranças sindicais também souberam explorar as prerrogativas de que dispunham, bem como a infra-estrutura e o volume considerável de recursos ao alcance dos sindicatos, que voltaram a ser utilizados na mobilização e organização dos trabalhadores.

Ao mesmo tempo, passaram a contestar os limites impostos ao exercício da atividade sindical, chegando a defender o fim da unicidade sindical, da contribuição sindical obrigatória, do poder normativo da Justiça do Trabalho e até mesmo a possibilidade de revisão de certos direitos trabalhistas inscritos na CLT. Por mais genérico e ambíguo que fosse, esse discurso tornou-se dominante no meio sindical e a própria renovação do sindicalismo brasileiro recolocou em pauta o debate sobre a reforma trabalhista.

Durante a Assembléia Nacional Constituinte, o debate em torno dos direitos sindicais resultou na eliminação dos instrumentos mais explícitos de interferência e intervenção estatal, mas foram mantidos vários dispositivos do ordenamento anterior. Refletindo o equilíbrio de forças entre diferentes setores patronais e de trabalhadores e demais forças políticas, a Constituição de 1988 acabou conjugando preceitos típicos de um regime de liberdade sindical com os principais aspectos do antigo sistema de relações de trabalho, tais como a unicidade sindical, a contribuição sindical obrigatória e o poder normativo da Justiça do Trabalho.

A reforma da legislação sindical possibilitou, assim, a sobrevivência do sistema confederativo e ao mesmo tempo abriu brechas à criação de novos sindicatos, ao desmembramento de categorias profissionais e econômicas, à fusão de sindicatos e à legalização das centrais sindicais. De um lado, tornou-se possível a proliferação do sindicato único por categoria, tendo o município como base territorial mínima. De outro lado, as centrais sindicais adquiriram estatuto legal, e, por sua vez, passaram a abarcar e/ou a conviver com as federações e confederações, mas sem desfrutar do acesso direto a instrumentos de negociação coletiva.

Ainda que o novo texto constitucional tenha ficado a meio caminho entre a consagração de novas prerrogativas legais e a garantia de instrumentos efetivos de exercício do direito, os trabalhadores obtiveram importantes conquistas. Várias mudanças refletiram o estágio em que se encontravam as relações de trabalho, como no caso do restabelecimento do direito de greve, da maior autonomia sindical, da obrigatoriedade de participação dos sindicatos nas negociações coletivas, da extensão do direito de sindicalização aos servidores públicos e da possibilidade de representação dos trabalhadores nos locais de trabalho.

Também foram convertidas em leis várias demandas relativas às condições de trabalho e remuneração e à proteção social, e foram elevadas à condição de direitos

constitucionais algumas garantias já previstas na legislação infraconstitucional. Isso possibilitou a generalização de conquistas que, até então, tinham sido obtidas apenas pelos trabalhadores dos setores mais modernos da economia, além de oferecer uma base institucional mais abrangente para as reivindicações dos trabalhadores. A efetivação desses direitos, sobretudo daqueles que dependiam de regulamentação em lei ordinária ou complementar, ensejou novas pressões por meio de greves e negociações coletivas.

Mas se o contexto de redemocratização do final dos anos oitenta favoreceu a ampliação de direitos sociais, antes que a maioria deles começasse a ser regulamentada teve início uma nova ofensiva conservadora. Se o cenário de crise econômica e de transição política, característico dos anos oitenta, foi propício à atividade sindical, o desfecho conservador do processo de redemocratização e a orientação neoliberal imprimida às políticas públicas logo se fizeram sentir também no âmbito das relações de trabalho, quer pelos seus efeitos sobre o mercado de trabalho, quer pelas propostas que começaram a se esboçar de desregulamentação de direitos sociais e de maior flexibilidade das relações de trabalho.

O ajuste neoliberal estimulou e ao mesmo tempo foi favorecido pela entrada de capitais externos de curto prazo, viabilizando assim a modernização das grandes empresas industriais. As bases dessa modernização foram lançadas pelo governo Collor, em meio à abertura comercial indiscriminada, à recessão e à ausência de política industrial. Com o Plano Real, forçadas pelo aumento da concorrência externa decorrente do rebaixamento de tarifas, as empresas procuraram reorganizar a produção; focalizar atividades e diferenciar produtos para nichos de mercados mais rentáveis; terceirizar parte da produção e dos serviços de apoio, com a subcontratação de pequenas empresas e de autônomos; promover alterações organizacionais, com o enxugamento dos níveis hierárquicos, e reduzir seus custos por meio da importação de bens finais, insumos, partes e componentes.

Essa modernização afetou as cadeias produtivas, com a atrofia das relações intra e intersetoriais, e promoveu uma desestruturação parcial de vários ramos industriais e um comprometimento das atividades mais complexas e de maior valor agregado, conduzindo a um aumento rápido do coeficiente de importações da indústria, com a ampliação generalizada de déficits comerciais dos vários ramos. Acarretou, também, o avanço da desnacionalização, alterando a posição dos grandes capitais nacionais, com fusões e compras de empresas nacionais, inclusive de estatais, possibilitadas por privatizações muito

atraentes, sobretudo no caso das riquezas minerais e dos sistemas de energia elétrica e de telecomunicações. Isso provocou um aumento expressivo do desemprego.

Mesmo assim, até meados dos anos noventa os sindicatos conseguiram vislumbrar a possibilidade de negociações em torno de uma agenda sindical que incorporava temas como a participação dos trabalhadores nos processos de reestruturação produtiva e a implementação do contrato coletivo de trabalho. Já eram evidentes, porém, os obstáculos às propostas defendidas pelos setores interessados em democratizar as relações de trabalho e fortalecer o papel dos sindicatos na regulação do trabalho. Diante da persistência da crise econômica e do cenário de instabilidade política, a tentativa de promover um amplo debate sobre contrato coletivo e relações de trabalho, pouco depois do *impeachment* do presidente Collor, esbarrou nas resistências naturais às mudanças, nas divergências expressas pelos atores sociais e na própria fragilidade do governo. E se até aquele momento pareceu possível o diálogo entre trabalhadores, empresários e poderes públicos, logo depois se estreitaram as possibilidades de negociação da reforma trabalhista.

A partir de meados dos anos noventa, começaram a se tornar mais claros os sinais de perda de dinamismo sindical, em virtude dos impactos sobre o mercado de trabalho provocados pelas políticas econômica e trabalhista, pelo desmonte sistemático do Estado e pelos processos de reestruturação produtiva, que elevaram drasticamente o desemprego, a informalidade e a flexibilidade das relações de trabalho. Durante a vigência dessas políticas, registrou-se o declínio do ciclo de greves inaugurado no final dos anos setenta, a pulverização sindical com o aparecimento de sindicatos cada vez menores e menos representativos, a descentralização progressiva das negociações coletivas e o estreitamento dos espaços de interlocução política que vinham sendo preenchidos pelas centrais sindicais.

No debate sobre a reforma trabalhista perderam força as teses favoráveis a uma reforma global do sistema de relações de trabalho, cresceram as resistências a qualquer tipo de mudança na legislação sindical e trabalhista, e os representantes dos trabalhadores viram reduzido seu espaço de interferência nas medidas de política trabalhista que começaram a ser adotadas, exceto no caso daqueles sindicalistas que desde a década de 80 já exaltavam as virtudes da economia de mercado e que passaram a admitir o rebaixamento de direitos sociais e a maior flexibilidade dos contratos de trabalho. Ao mesmo tempo, as propostas dominante no meio empresarial ganharam cada vez mais o apoio da mídia e passaram a fundamentar as ações do Poder Executivo na área trabalhista.

O governo FHC apostou em medidas de caráter unilateral e no diálogo com seus interlocutores preferenciais, explorando as linhas de menor resistência para a adoção de várias iniciativas de revisão das leis do trabalho. Sua política trabalhista pautou-se ora pela preocupação com o controle da inflação, privilegiando a desindexação salarial, ora pela promessa de estimular o emprego por meio de alterações nas normas contratuais, ora ainda pelo interesse em descentralizar as negociações coletivas e estimular as relações diretas entre capital e trabalho. Em todos os momentos, porém, a pretexto de ajustar o mercado de trabalho a novos imperativos de produtividade e competitividade, tratou de reduzir encargos e salários, afrouxar normas de contratação e dispensa, e flexibilizar a jornada de trabalho.

Tais iniciativas não chegaram a alterar formalmente as normas jurídicas sobre organização sindical e negociação coletiva ou a natureza das instituições públicas encarregadas da regulação do trabalho, mas revelaram uma clara tendência à desregulamentação de direitos sociais e ao aumento da flexibilidade das relações de trabalho. Se de fato houve resistências a mudanças na legislação sindical, esse não parece ter sido um objetivo sistematicamente perseguido pelo governo, que voltou sua atenção menos para o artigo 8º e mais para o artigo 7º da Constituição Federal, bem como para outros dispositivos da CLT relativos aos direitos individuais dos trabalhadores.

A exemplo do que ocorreu sob o regime militar, para que se viabilizasse a modernização conservadora inaugurada no início dos anos noventa não foram necessárias, pelo menos até agora, grandes mudanças nas normas jurídicas que regulam o trabalho no Brasil. No que se refere especificamente às relações de trabalho, esse processo foi, em certa medida, facilitado pela limitação histórica dos instrumentos de representação e negociação coletivas, pelo alto grau de flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil e pela própria situação de fragilidade do movimento sindical, que se agravou nos últimos anos por conta dos efeitos da política econômica e de um conjunto de reformas liberalizantes.

Mas se os governos militares tiveram que adotar e aperfeiçoar os mecanismos de controle estatal para deter o avanço sindical e quebrar possíveis resistências à sua política trabalhista, sob o governo FHC o aumento do desemprego e a instabilidade crescente das relações de trabalho se encarregaram de minar as bases da representação coletiva, puseram em xeque o poder de barganha dos sindicatos e abalaram sua presença no cenário político. Mesmo que tenha crescido a participação institucional das centrais sindicais em agências

governamentais e fóruns de políticas públicas, também houve uma tentativa deliberada de esvaziar esses fóruns e o governo preferiu reeditar a cooptação e o clientelismo, em evidente contraste com sua retórica contra a era Vargas.

Ironicamente, muitos dos objetivos perseguidos pela ditadura militar também foram perseguidos por um governo pretensamente democrático: o arrocho salarial em nome do combate à inflação, o esvaziamento dos sindicatos como instâncias de representação coletiva, e o aumento da flexibilidade nas condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho. No entanto, o governo FHC deu um passo à frente ao avançar com mais agressividade sobre os direitos individuais, um dos aspectos fundamentais de um sistema de relações de trabalho que, de uma maneira ou de outra, sobreviveu e se adaptou a diferentes circunstâncias históricas, com todas as contradições e dilemas que isso sempre encerrou e que jamais foram ignoradas pelas lideranças mais expressivas dos trabalhadores.

Considerações Finais

Enquanto as últimas páginas desta tese eram escritas ocorreram importantes greves. Depois de vários anos sem reajustes salariais, professores das universidades e escolas técnicas federais, servidores do INSS e funcionários do Poder Judiciário do Estado de São Paulo envolveram-se em longas e desgastantes paralisações. Os trabalhadores da Wolksvagem de São Bernado do Campo também cruzaram os braços diante da ameaça de demissões em massa, caso não concordassem com a redução de jornada e salário e com um plano de dispensa gradual apresentado pela empresa. Esses conflitos trabalhistas revelaram o estágio em que ainda se encontram as relações de trabalho no Brasil.

No setor privado, são evidentes as mudanças nas motivações dos trabalhadores para paralisar a produção e têm sido enormes as dificuldades para resistir à desregulamentação de direitos sociais e ao aumento da flexibilidade das relações de trabalho, sobretudo naquelas categorias que foram as grandes responsáveis por mais de uma década de dinamismo sindical. No setor público, só agora os servidores começaram a se refazer do desmonte sistemático do Estado e da derrota sofrida na greve dos petroleiros de 1995, que recaiu sobre todo o movimento sindical. Mas também eles continuam a enfrentar um governo que se recusa a negociar, teima em desrespeitar até as decisões do Poder Judiciário e ameaça lançar uma nova lei antigreve.

Se essa lei for aprovada, os governos federal, estaduais e municipais poderão contratar substitutos por três meses, prorrogáveis por igual período e em número igual ao dos servidores em greve, para normalizar os serviços públicos se a greve for superior a dez dias. Também poderão instaurar, por meio de rito sumário, processo administrativo individual para demissão após 30 dias de faltas consecutivas. Para realizar a greve serão necessárias a presença nas assembleias de dois terços de servidores, a comunicação prévia pelos sindicatos de suas reivindicações e o aguardo de resposta da administração pública em 30 dias. Não havendo resposta, o sindicato poderá iniciar a greve, que se for considerada legal impedirá a suspensão das remunerações. Os dias parados deverão ser repostos, os sindicatos obrigados a apresentar um plano de contingência e os serviços públicos não poderão ser totalmente paralisados. A greve será considerada ilegal se ultrapassar 30 dias, ocorrer interrupção total dos serviços ou ausência de plano de contingência e se houver violação ou agressão a pessoas ou ao patrimônio público. Além

disso, os sindicatos estarão sujeitos a multas pecuniárias e os servidores a descontos nas remunerações e a prejuízos em promoções e contagem de tempo para aposentadoria.

Assim como é difícil prever os desdobramentos no Senado Federal da votação do projeto de revisão do artigo 618 da CLT, já aprovado pela Câmara de Deputados, é difícil prever se esse pacote antigreve será realmente posto em prática, ainda mais em um ano eleitoral. De qualquer maneira, ambas iniciativas corroboram a tendência que já havíamos apontado. A exemplo do que ocorreu em outros países latino-americanos, também aqui o que se vê é a tentativa de suprimir ou reduzir dentro do possível as normas de proteção individual ao trabalhador, alterando os aspectos da lei relativos ao direito coletivo apenas para restringir o alcance da atividade sindical, da negociação coletiva e do direito de greve. Se parecia haver alguma singularidade no caso brasileiro quanto ao direito de greve, ela caiu por terra no momento em que os sindicatos voltaram a demonstrar certa disposição de luta.

Mas é preciso insistir na idéia de que para viabilizar o processo de modernização conservadora não foi preciso promover, pelo menos até agora, grandes mudanças no ordenamento institucional das relações de trabalho. Isso não quer dizer que está descartada a possibilidade de novas medidas trabalhistas de inspiração neoliberal, quer sob a forma de iniciativas pontuais, quer sob a forma de medidas mais abrangentes. A depender dos resultados eleitorais, é possível que seja concluída a reforma trabalhista que o governo Collor inaugurou e que o governo FHC apenas começou a implementar. Se for vencida a batalha da alteração direta ou indireta do artigo 7º da Constituição Federal, o novo alvo poderá ser o poder político e organizativo do movimento sindical, especialmente dos setores que demonstrarem capacidade de resistência às soluções conservadoras.

É preciso, também, ressaltar que se nos anos oitenta as lideranças sindicais mais expressivas do país acreditaram que era necessário e possível romper com a herança corporativista, o desenrolar dos acontecimentos mostraram que a superação dessa herança continua um desafio, sobretudo para aqueles que ainda defendem uma reforma global do sistema de relações de trabalho. Para além dos efeitos da gestão neoliberal e das reformas já implementadas, hoje os trabalhadores parecem temer, bem mais do que antes, os efeitos desagregadores do fim da unicidade sindical, das contribuições obrigatórias ou do poder normativo da Justiça do Trabalho, justamente em um momento em que estão ameaçadas

sua representatividade, poder de barganha e capacidade de interlocução com outras forças sociais.

E da mesma maneira que se revelaram insuficientes as formulações críticas que no passado atribuíram a responsabilidade pelas fragilidades políticas e organizativas da classe trabalhadora simplesmente à vigência de um modelo sindical de inspiração autoritária e corporativista, as mais recentes formulações sobre liberdade e autonomia sindical parecem, agora, insuficientes para bloquear a ofensiva conservadora no âmbito das relações de trabalho e para encaminhar a reforma trabalhista no sentido da maior participação dos sindicatos na regulação das condições de contratação, remuneração e uso da força de trabalho e da própria democratização das relações de trabalho no Brasil.

Hoje, vemos se difundir a idéia de que as atuais normas de regulação do trabalho podem ser um recurso tático para amparar a resistência dos trabalhadores em um contexto de crise e mudança nas relações de trabalho. Mas isso não afasta o perigo de esvaziamento e de perda de dinamismo de suas entidades de classe. Mesmo que dê margem à preservação da máquina sindical e à sobrevivência jurídica de inúmeros sindicatos, esse caminho poderá se revelar muito estreito em face das mudanças que estão ocorrendo na economia, no mercado de trabalho e no próprio perfil da classe trabalhadora. Essa solução pode talvez ampliar a distância já existente entre entidades de cúpula, sindicatos de base e locais de trabalho, com sérias conseqüências para a organização sindical, a negociação coletiva e a participação institucional dos sindicatos na vida política brasileira.

Por outro lado, é grande o risco de que haja uma maior desorganização do sistema vigente e que se configure um regime de liberdade sindical sem qualquer legislação de sustento, mesmo porque as alternativas de democratização das relações de trabalho, que se esboçaram ao longo dos anos noventa, não parecem atrair novos apoios ou ter força suficiente para obstar a ofensiva conservadora no âmbito das relações de trabalho. As possibilidades de implementação de um sistema democrático de relações de trabalho foram, na verdade, bloqueadas por essa ofensiva conservadora, pela ausência de espaços efetivos de negociação da reforma trabalhista e pela próprias fragilidades do movimento sindical, agravadas pelos efeitos da política econômica e das reformas liberalizantes sobre o mercado de trabalho. E, como vimos, o terreno está cheio de armadilhas.

Em um cenário de hegemonia neoliberal, os sindicatos se depararam também com a exacerbação dos valores individuais e com o declínio dos laços tradicionais de

solidariedade de classe, o que facilitou muito o questionamento do papel do Estado na regulação do trabalho e do próprio sindicato como instrumento de representação coletiva. As próprias lideranças sindicais não ficaram imunes a isso. Sob o peso da derrota política que se abateu sobre todas as forças progressistas desde as eleições de 1989 e diante de uma agenda de reformas que foi sendo fixada pelo avanço das forças conservadoras, essas lideranças foram levadas a responder topicamente à ofensiva neoliberal em várias frentes, resvalando em certas ocasiões para o pragmatismo puro e simples.

O que muitos sindicatos tentaram fazer foi barrar essa ofensiva e preservar as posições que conquistaram em mais de vinte anos de lutas. Mas, hoje, quando os desatinos das políticas neoliberais começam a se tornar claros aos olhos de todos, os setores mais dinâmicos do sindicalismo brasileiro não têm outra alternativa a não ser transcender o âmbito exclusivo das relações de trabalho para buscar saídas que permitam manter e ampliar sua base sustentação, seu poder de representação e suas conquistas sociais. Sem um projeto de desenvolvimento nacional que permita o enfrentamento da questão social em bases democráticas – problema crucial que já fez parte das preocupações do movimento sindical no passado –, a tão sonhada democratização das relações de trabalho continuará a ser puro exercício de ficção.

Em breve, novamente, os dados serão lançados.

Agradecimentos

Esta tese não teria sido escrita sem o apoio do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, do qual fui aluno de doutorado e ao qual estou ligado como pesquisador do Cesit, desde sua criação em 1989.

Da mesma maneira, muitas idéias expostas aqui seriam impensáveis sem a experiência adquirida ao longo dos anos em que trabalhei na Central Única dos Trabalhadores, na qual fui técnico e mais tarde coordenador do Desep.

Infelizmente, não é possível nomear as inúmeras pessoas ligadas a essas instituições com quem convivi e aprendi. Por isso, agradeço a todos aqueles que direta ou indiretamente me auxiliaram nessa tarefa.

Há, no entanto, algumas pessoas a quem devo um agradecimento especial.

A Aloizio Mercadante Oliva, que em meados dos anos oitenta me convidou a trabalhar no recém-criado Desep, o que se revelou um rico aprendizado profissional e político.

A João Manuel Cardoso de Mello, pela generosidade com que me acolheu no Instituto de Economia, pelo convívio sempre enriquecedor e pelo desprendimento com que leu e discutiu comigo todas as páginas que escrevi.

A Osvaldo Martines Bargas, que tornou possível a idéia de um centro de estudos a serviço do movimento sindical. Com ele compartilhei alguns momentos históricos na trajetória recente do sindicalismo brasileiro.

A Marco Aurélio Garcia, que certa vez me lançou um desafio, talvez sem saber. Nestas páginas espero tê-lo enfrentado, depois de muitos anos e algumas pedras pelo caminho.

Aos professores Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, meu orientador, Cláudio Salvadori Dedecca, Jorge Eduardo Levi Mattoso e Waldir Quadros. Não só pelas observações feitas durante o exame de qualificação, mas sobretudo pela solidariedade que recebi de cada um deles em diferentes situações.

A Bernardo Gouthier Macedo, José Francisco Siqueira Neto e Paulo Sérgio de Carvalho, que leram versões preliminares e que opinaram sobre assuntos relativos às suas respectivas áreas de conhecimento.

A Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães, que não pôde ler a tese, mas que durante o período em que ela foi escrita me brindou com sua amizade e solidariedade.

A Adalberto Moreira Cardoso, Eduardo Garutti Noronha, Helio da Costa, Marco Aurélio Santana, Maria Silvia Portella e Simone Diniz, que me facilitaram o acesso a estudos recentes, inclusive a textos até então inéditos.

A Andreia Galvão e José Dari Krein, que me auxiliaram na fase inicial de pesquisa, e a Flávia Pimenta de Castro e Renata Garcia Monteiro, que fizeram uma minuciosa compilação da legislação trabalhista brasileira.

A José Alberto Curti e Maria Aparecida Fernandes, da Secretaria de Pós-Graduação do Instituto de Economia, e a Licério Siqueira, da secretaria do Cesit, pelo auxílio que me prestaram durante o período em que estas páginas eram escritas.

E a Wilnês Henrique, que esteve comigo nos bons e maus momentos, leu, discutiu e ajudou a resolver as passagens mais críticas do texto. E, no meio de tudo, gerou Gabriel, que não esperou a tese ficar pronta para vir alegrar nossos dias.

Bibliografia

- ABRAMO, L. W. O Resgate da Dignidade: greve metalúrgica e subjetividade operária. Campinas: Editora da Unicamp/Imprensa Oficial, 1999.
- ALEM, S. F. Os trabalhadores e a "redemocratização": estudo sobre o Estado, partidos e participação dos trabalhadores assalariados urbanos na conjuntura da guerra e do pós-guerra imediato, 1942-1948. Dissertação de mestrado. Campinas: UNICAMP/IFCH, 1981.
- ALMEIDA, M. H. T. de. O Sindicato no Brasil: novos problemas, velhas estruturas. In: Debate e Críticas, nº 6. São Paulo: 1975.
- _____. Estado e classes trabalhadoras no Brasil (1930-1945). Tese de doutorado. São Paulo: USP/FFLCH, 1978.
- _____. Tendências recentes da negociação coletiva no Brasil. In: Dados, Revista de Ciências Sociais, nº 24 (2). Rio de Janeiro: 1981.
- _____. O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança. In: ALMEIDA, M. H. T. e SORJ, B. Sociedade e política no Brasil pós-64. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- _____. Dificil Caminho: sindicatos e política na construção da democracia. In: REIS, F. W. e O'DONNELL, G. Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.
- _____. Crise econômica e interesses organizados. O sindicalismo no Brasil dos anos 80. São Paulo: Fapesp/Edusp, 1996.
- _____; e MARTINS, C. E. Modus in Rebus: partidos e classes na queda do Estado Novo, mimeo, s/d.
- ALMINO, J. Os Democratas Autoritários: liberdades individuais, de associação política e sindical na constituinte de 1946. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- ALVES, M. H. M. Estado e Oposição no Brasil (1964-1984). Petrópolis: Vozes, 1984.
- ANTUNES, R. Classe Operária, Sindicatos e Partido no Brasil: um estudo sobre a consciência de classe, da Revolução de 30 até a Aliança Nacional Libertadora. São Paulo: Cortez e Editora Ensaio/Autores Associados, 1988.
- _____. A Rebeldia do Trabalho: o confronto operário no ABC paulista (as greves de 1978/80). Campinas: Editora da Unicamp/Editora Ensaio, 1988.
- _____. O novo sindicalismo. São Paulo: Scritta, 1991.
- _____. (org.) Neoliberalismo, Trabalho e Sindicatos: reestruturação produtiva no Brasil e na Inglaterra. São Paulo: Boitempo Editorial, 1997.
- ARAÚJO, A. M. C. Construindo o Consentimento: corporativismo e trabalhadores no Brasil dos anos 30. Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP/IFCH, 1994.
- ARBIX, G. Uma Aposta no Futuro: os primeiros anos da câmara setorial da indústria automobilística. São Paulo: Scritta, 1995.
- AZEREDO, B. Um estudo sobre as contribuições sociais. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1987.
- _____. Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira. São Paulo: ABET/UNICAMP-IE/SETER-GDF, 1998.
- BARELLI, W. Trabalhadores Influenciam nas Decisões. In: São Paulo em Perspectiva, v. 4, nº 1. São Paulo: Fundação Seade, 1990.
- BARRETO, R. M.; MENDONÇA, S. E. A. e POCHMANN, M. Ação Sindical no Brasil: transformações e perspectivas. In: São Paulo em Perspectiva, vol. 12, nº 1. São Paulo: Fundação Seade, 1998.
- BARRETO, T. V. Representação classista ou representação sem classe? Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 1998.
- BERNARDO, A. C. Tutela e autonomia sindical. Brasil: 1930-1945. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1982.
- BELLUZO, L. G. de M. e MELLO, J. M. C. de. Reflexões Sobre a Crise Atual. In: BELLUZZO, L. G. de M. e COUTINHO, R. (orgs.). Desenvolvimento capitalista no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1982.

- BODEA, M. *Trabalhismo e Populismo: o caso do Rio Grande do Sul*. Dissertação de mestrado da Universidade de São Paulo. São Paulo: mimeo, 1984.
- _____. BOITO JR., A. (org.). *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991a.
- _____. *O Sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical*. São Paulo: Editora da Unicamp/Hucitec, 1991b.
- _____. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. Tese de livre-docência. Campinas: UNICAMP/IFHC, 1981.
- BOSI, A. *Dialética da colonização*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- BRAGA, J. C. de S. e PAULA, S. G. de. *Saúde e Previdência: estudos de política social*. São Paulo: Cebes/Hucitex, 1981.
- CACCIAMALLI, M. C. *Desgaste na legislação laboral e ajustamento do mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo: mimeo, 1998.
- CAMARGO, J. M. (org.). *Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: Hucitec, 3ª ed., 1990.
- CARDOSO, A. M. e RODRIGUES, L. M. *Força Sindical: uma análise sócio-política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- _____. *Sindicatos, Trabalhadores e a Coqueluche Neoliberal: a era Vargas acabou?* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999a.
- CARDOSO, A. M. *A Trama da Modernidade: pragmatismo sindical e democratização no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Revan, 1999b.
- _____. *Problemas de Representação do Sindicalismo Brasileiro: o que aconteceu com a filiação sindical?* Rio de Janeiro: IUPERJ, mimeo, novembro de 2000.
- _____. *Direito do trabalho e relações de classe no Brasil contemporâneo*. Trabalho apresentado no XXV Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: outubro de 2001.
- CARONE, E. *A República Velha (1930-1937)*. São Paulo: Difel, 1974.
- CARRION, V. *Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho*. São Paulo: Editora Saraiva, 26ª edição, 2001.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CARVALHO NETO, A. M. *Reestruturação Produtiva, Jornada de Trabalho e Participação nos Lucros e Resultados: novos temas negociados entre empresários e trabalhadores brasileiros, de 1992 a 1998*. In: CARVALHO NETO, A. M. e NABUCO, M. R. *Relações de trabalho contemporâneas*. Belo Horizonte: PUC Minas/IRT, 1999a.
- _____. *As Negociações Coletivas Como Expressão das Relações de Trabalho: estudo do caso brasileiro de 1992 a 1998*. Tese de doutorado. Belo Horizonte: UFMG, 1999b.
- _____. e CARVALHO, R. A. A. de (orgs.). *Sindicalismo e negociação coletiva nos anos 90*. Belo Horizonte: PUC Minas/IRT, 1998.
- CASTRO, M. S. P. de. *Situação atual e opções estratégicas de organização Sindical*. OIT, mimeo, 1999.
- _____. *As mudanças nas leis trabalhistas e no perfil sindical no Brasil e Argentina na década de 90*. Dissertação de mestrado. São Paulo: USP/PROLAM, 2001.
- CASTRO, N. A. e COMIN, A. A. 1998. *As novas esferas de regulação do trabalho e dilema sindical*. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, vl. 12, nº 1, jan/mar. São Paulo: Fundação Seade, 1998.
- CELLA, J. P. e TREU, T. *Relazioni Industriali: manuale per analisi dell esperienza italiana*. Bologna: Il Mondo, 1989.
- CNI. *Cenário Sindical*. Brasília: CNI, 1995.
- CNI. *Competitividade e Crescimento: a agenda da indústria*. Brasília: CNI, 1998.
- CNI. *Cenário Sindical*. Brasília: CNI, 2001.
- COHN, A. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Editora Moderna, 1980.

- COMIN, A. A. A experiência de organização das centrais sindicais no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B. de *et alii* (orgs.). O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século. São Paulo: MTb/PNUD, CESIT/UNICAMP, Scritta, 1994.
- _____. A estrutura sindical corporativa: um obstáculo à consolidação das centrais sindicais no Brasil. Dissertação de mestrado. São Paulo: USP, 1995.
- CONSTITUIÇÕES DO BRASIL: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasil: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.
- CORREA, H. O ABC de 1980. São Paulo: Civilização Brasileira, 1980.
- COSTA, H. da. Em Busca da Memória: comissão de fábrica, partido e sindicato no pós-guerra. São Paulo: Scritta, 1995.
- _____. Trabalhadores, sindicatos e suas lutas em São Paulo (1943-1953). In: FORTES, A. *et alii*. Na Luta por Direitos: estudos recente em história social do trabalho. Campinas: Editora da Unicamp, 1999.
- COSTA, P. R. N. Democracia nos Anos 50: burguesia comercial, corporativismo e parlamento. São Paulo: Hucitec, 1998.
- COSTA, S. A. O CGT e as lutas Sindicais brasileiras (1960-64). São Paulo: Editora do Grêmio Politécnico, 1981.
- _____. Estado e Controle Sindical no Brasil: um estudo sobre três mecanismos de coerção (1960-64). São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1986.
- COSTA, S. Tendências e Centrais sindicais: o movimento sindical brasileiro entre 1978 e 1994. Goiânia e São Paulo: Editora Goiânia/Anita Garibaldi, 1993.
- CRUZ, A. A Janela Estilhaçada: a crise do discurso do novo sindicalismo. Petrópolis: Vozes/Unitrabalho/Educat, 2000.
- DECCA, E. de. 1930: o silêncio dos vencidos. São Paulo, Brasiliense, 1981.
- DEDECCA, C. S. Reorganização Produtiva e Relações de Trabalho no Brasil: anos 90. Campinas: mimeo, 1998.
- DELGADO, L. N. O Comando Geral dos Trabalhadores no Brasil: 1961/1964. Petrópolis: Vozes, 1986.
- DESEP. As Demissões na "Nova República". Debate Sindical, Ano I, nº 4, maio de 1987.
- DESEP/CEBRAP. Perfil e opiniões dos delegados ao V CONCURTO. São Paulo: mimeo, 1994.
- DIAP. Intermediação de mão-de-obra por cooperativa e a fraude aos direitos trabalhistas. In: Boletim do Diap. Brasília: Diap, agosto de 1998.
- _____. JORNAL DO DIAP. Brasília: Diap, 1999.
- DIEESE. Dez anos de política salarial. São Paulo: Estudos Sócio-Econômicos, nº 3, Dieese, agosto de 1975.
- DIEESE. Impactos das recentes transformações no mundo trabalho sobre as contratações coletivas. São Paulo: Dieese, 1997.
- DINIZ, S. Processo legislativo e sistema de comissões. In: Revista do Legislativo, nº 26. Belo Horizonte: 1999.
- DRAIBE, S. Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil: 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- ELINA, G. da P. e MOREL, R. L. M. Classe Trabalhadora e Populismo: reflexões a partir de duas trajetórias sindicais no Rio de Janeiro. In: FERREIRA, J. (org.) O Populismo e sua História: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização, 2001.
- ERICKSON, K. P. Sindicalismo no processo político no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- FAGNANI, E. Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964-92. In: Economia e Sociedade, nº 8. Campinas: 1997.
- FAUSTO, B. Trabalho Urbano e Conflito Social: 1890-1920. São Paulo: Difel, 3ª. edição, 1983.
- _____. A Revolução de 30: histogriografia e história. São Paulo: Brasiliense, 11ª. edição, 1987.
- FERRANTE, V. L. B. FGTS: ideologia e repressão. São Paulo: Editora Ática, 1978.

- FERREIRA, J. (org.) O Populismo e sua História: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- _____. O Ministro que Conversava: João Goulart no Ministério do Trabalho. Mimeo, s/d.
- FIGUEIREDO, A. C. Intervenções Sindicais e o "Novo Sindicalismo". In: Revista Dados, nº 17. Rio de Janeiro: 1978.
- FIORI, J. L. O Vôo da Coruja: uma leitura não-liberal da crise do estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: Eduerj, 1995.
- _____; e Tavares, M. da C. (Des)ajuste global e modernização conservadora. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- FIRJAN. Proposta para a democratização das relações de trabalho. Rio de Janeiro: FIRJAN/CIRJ, 1999.
- FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo: 21/02/1996, p. A-6.
- _____. São Paulo: 28/01/1996, p. A8.
- _____. São Paulo: 11/02/1996, p. A6
- _____. São Paulo: 29/01/2000, p. B2
- _____. São Paulo: 01/10/2001, p. B9
- _____. São Paulo: 05/10/2001, p. B9
- _____. São Paulo: 14/11/2001, p. A4
- _____. São Paulo: 21/11/2001, p. A4
- _____. São Paulo: 29/11/2001, p. B4
- _____. São Paulo: 05/10/2001, p. B9.
- _____. São Paulo: 14/10/2001, p. B4.
- FONTES, P. Trabalhadores e Cidadãos. Nitro Química: a fábrica e as lutas operárias nos anos 50. São Paulo: Anablume Editora, 1997;
- _____. Centenas de Estopins Acesos ao Mesmo Tempo: a greve dos 400 mil, piquetes e a organização dos trabalhadores em São Paulo (1957). In: FORTES, A. *et alii*. Na Luta por Direitos: estudos recentes em história social do trabalho. Campinas: Editora da Unicamp, 1999.
- FORTES, A. *et alii*. Na Luta por Direitos: estudos recentes em história social do trabalho. Campinas: Editora da Unicamp, 1999.
- _____. Revendo a Legalização dos Sindicatos: metalúrgicos de Porto Alegre (1931-1945). In: FORTES, A. *et alii*. Na Luta por Direitos: estudos recentes em história social do trabalho. Campinas: Editora da Unicamp, 1999.
- FORUM CAPITAL/TRABALHO. Conclusões e Recomendações: memória dos grupos temáticos. São Paulo: IEA/USP, 1992.
- FRANÇA, C. G. de. Sindicalismo e Negociação Coletiva na Contracorrente dos Anos 90: a experiência dos metalúrgicos de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG-FFCH, 2001.
- FREDERICO, C. Consciência Operária no Brasil: estudo com um grupo de trabalhadores. São Paulo: Editora Ática, 1978.
- _____. A vanguarda operária. São Paulo: Edições Símbolo, 1979.
- FREITAS JR., C. E. S. de. O TST, a desregulamentação do Direito do Trabalho e a interferência na organização sindical. IN: Boletim Leis e Trabalho, nº 3. Brasília: Núcleo de Trabalho da Bancada Federal do PT, 1999.
- FRENCH, J. D. O ABC dos Operários: conflitos e alianças de classe em São Paulo, 1900-1950. São Paulo: Editora Hucitec/Prefeitura de São Caetano do Sul, 1995.
- _____. Afogados em Leis: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- FÜCHTNER, H. Os Sindicatos Brasileiros: organização e função política. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.
- GALVÃO, A. Participação e Fragmentação: a prática sindical dos metalúrgicos do ABC nos anos 90. Dissertação de mestrado. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1996.
- GARCIA, M. A. A (Auto)Construção de Um Movimento Operário: notas para discussão. São Paulo: Desvios, nº 1, 10-27, novembro de 1982.

GIANNOTTI, V. e LOPES NETO, S. CUT, ontem e hoje. Petrópolis: Vozes, 1992

GIOVANNI, A. O Novo (e Precário) Mundo do Trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

GOLDENSTEIN, L. e REICHSTUL, H. P. Sessenta Anos de Economia: do complexo cafeeiro à industrialização. Mimeo, s/d.

GOMES, A. M. de C. Burguesia e Trabalho: política e legislação social no Brasil, 1917-1937. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____. A Invenção do Trabalhismo. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

_____. e D'ARAÚJO, M. C. Getulismo e Trabalhismo. São Paulo: Editora Ática, 1989.

_____. (org.). Trabalho e Previdência: sessenta anos em debate. Rio de Janeiro: CPDOC da Fundação Getúlio Vargas, 1992.

GUIMARÃES, C. M. C. de B. 1964: Estado e Economia – a nova relação. Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP/IE, 1990.

GUIMARÃES, I. G. R. A Experiência das Câmaras Setoriais: democratizando a política econômica. In: OLIVEIRA, C. A. B. de *et alii* (orgs.). O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século. São Paulo: MTb/PNUD, CESIT/UNICAMP, Scritta, 1994.

HALL, M. e PINHEIRO, P. S. (eds.) A Classe Operária no Brasil: 1889-1934, vol. 1. São Paulo: Brasiliense, 1979.

HARDING, T. F. The political history of organized labor in Brazil. Tese de doutorado. Stanford: Stanford University, 1973.

HARDMAN, F. F. e LEONARDI, V. História da Indústria e do Trabalho no Brasil: das origens aos anos vintes. São Paulo: Global Editora, 1982.

HENRIQUE, W. O Capitalismo Selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil. Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP/IE, 1999.

HERLEIN JR., R. Rio Grande do Sul, 1889-1930: um outro capitalismo no Brasil meridional? Tese de doutorado. Campinas UNICAMP/IE, 2000.

HUMPRHEY, J. Fazendo o Milagre: controle capitalista e luta operária na indústria brasileira. Petrópolis: Editora Vozes/Cebrap, 1982.

IBGE. Sindicatos: indicadores sociais. Rio de Janeiro: FIBGE /Departamento de Estatísticas de Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, IBGE, vols. 1, 1989.

_____. Sindicatos: indicadores sociais. Rio de Janeiro: FIBGE /Departamento de Estatísticas de Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, IBGE, vols. 2, 1990.

IGLÉSIAS, F. Constituintes e constituições brasileiras. São Paulo: Brasiliense, 2ª ed., 1986.

KECK, M. O novo sindicalismo na transição brasileira. In: STEPAN, A. (org.) Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

KELLER, W. Neocorporativismo e Relações de Trabalho: considerações sobre a experiência brasileira recente. São Paulo: Texto para Discussão/IESP, 1995.

KREIN, J. D. e OLIVEIRA, M. A. de. Mudanças Institucionais e Relações de Trabalho: as iniciativas do governo FHC no período 1995-1998. In: Anais do VI Encontro Nacional de Estudos do Trabalho. São Paulo: ABET, 1999.

KREIN, J. D. A Reformulação do Sistema de Relações de Trabalho no Brasil. Relatório de pesquisa. Programa de Competitividade e Difusão Tecnologia PDCT/CNPq – DIEESE – UNICAMP/CESIT. São Paulo: 2000.

_____. O aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil nos anos 90. Dissertação de mestrado. Campinas: UNICAMP/IE, 2001.

_____. A Reforma Trabalhista de FHC: efetividade e conseqüências. Campinas: mimeo, 2001.

_____.; e TEIXEIRA, M. O. As negociações coletivas nos anos recentes. São Paulo: mimeo, 2001.

LEITE, M. de P. Sindicatos e trabalhadores na crise do populismo. Dissertação de mestrado. Campinas: UNICAMP/IFCH, 1983.

_____; e SOLIS S. O Último Vendaval: a greve dos 700 mil em São Paulo. In: Cara a Cara, nº 2. Petrópolis: Vozes, 1978.

LEOPOLDI, M. A. P. Política e Interesses na Industrialização Brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LESSA, C. Quinze anos de política econômica: São Paulo: Brasiliense, 3ª edição, 1979.

LOPES, J. R. B. Crise do Brasil Arcaico. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.

MANGABEIRA, W. Os dilemas do novo sindicalismo. São Paulo, Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumará, 1993.

MACIEL, M. C. N. de P. Metamorfoses do Estado Brasileiro: do II PND ao Governo FHC. Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP/IE, 1999.

MALLOY, J. M. Previdência social e classe operária no Brasil (uma nota de pesquisa). São Paulo: Estudos Cebrap, nº 15, 116-131, 1976.

_____. A política da previdência social no Brasil. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1986.

MARANHÃO, R. Sindicatos e Democratização (Brasil, 1945/1950). São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

_____. O Estado e a Política "Populista" no Brasil: 1954-1964. In: FAUTO, B. (org.) História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964). São Paulo: Difel, Tomo III, 3º vol., 1986.

MARONI, A. A Estratégia da Recusa: análise das greves de maio/78. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MARTINS, H. H. T. de S. O Estado e a burocratização do sindicato no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1979.

MATISJACIC, M. Reformas Estruturais e Previdência no Brasil: balanço atual e perspectivas. Latin American Studies Association. Montreal: mimeo, 2001.

MATTOS, M. B. Novos e Velhos Sindicalismos no Rio de Janeiro (1955/1988). Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 1998.

MATTOSO, J. L. e OLIVEIRA, M. A. de. Desenvolvimento excludente, crise econômica e novo sindicalismo. In: Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 4, nº 3/4. São Paulo: Fundação Seade, 1990.

_____; e POCHMANN, M. Respostas sindicais à globalização: o caso brasileiro. Campinas: mimeo, 1999.

MEDEIROS, L. A. de. Não passará. In: Folha de São Paulo. São Paulo: 29/01/00, p. B-2.

MELLO, J. M. C. De. O Capitalismo Tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. Campinas: UNICAMP/IE, 5ª ed., 1986.

MERICKLE, K. S. Conflict resolution in the brazilian industrial relations system. Tese de doutorado. Wisconsin: University of Wisconsin, 1974.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil. Brasília: Ministério do Trabalho, 1994.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. A nova modalidade de contrato por prazo determinado e o banco de horas. In: Cartilha do Ministério do Trabalho. Brasília: Ministério do Trabalho, 1998.

MOISÉS, J. A. Greve de Massa e Crise Política: estudo da greve dos 300 mil em São Paulo – 1953/54. São Paulo: Livraria Editora Polis, 1978.

MORAES FILHO, E. de. O Problema do Sindicato Único no Brasil: seus fundamentos sociológicos. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1978.

MUNAKATA, K. A Legislação Trabalhista no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MUNHOZ, F. Sindicalismo e democracia populista: a greve de 1957. In: Cadernos CEDEC, nº 2. São Paulo: 1978.

NASCIMENTO, A. M. Direito do Trabalho na Constituição de 1988. São Paulo: Editora Saraiva, 1991.

NORONHA, E. G. A explosão das greves na década de 80. In: BOITO JR., A. (org.). O Sindicalismo Brasileiro nos Anos 80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

- _____. Greves e estratégias sindicais no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B. de *et alii* (orgs.). O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século. São Paulo: MTb/PNUD, CESIT/UNICAMP, Scritta, 1994.
- _____. O Modelo Legislado de Relações de Trabalho e seus Espaços Normativos. Tese de doutorado. São Paulo: USP/FFLCH, 1998.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. Governo apressa nova relação trabalhista. São Paulo: 07/10/2001, p. B8.
- OLIVA, A. M. e RAINHO, F. CUT e CONCLAT: a divisão política do movimento sindical. In: Trabalhadores urbanos no Brasil: 1982-1984. Rio de Janeiro: CEDI, 1986.
- OLIVA, A. M. Estado Autoritário e Desobediência Operária: a experiência do sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo. Dissertação de mestrado. Campinas: UNICAMP/IE, 1988.
- _____. (org.). O Brasil pós-Real: a política econômica em debate. Campinas: UNICAMP/IE, 1997.
- OLIVEIRA, C. A. B. de *et alii* (orgs.). O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século. São Paulo: MTb/PNUD, CESIT/UNICAMP, Scritta, 1994.
- _____. Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B. de *et alii* (orgs.). O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século. São Paulo: MTb/PNUD, CESIT/UNICAMP, Scritta, 1994.
- _____. e MATTOSO, J. E. L. (orgs.). Crise e Trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.
- OLIVEIRA, F. A Economia Brasileira: crítica da razão dualista. Coleção Cebrap, nº 1. São Paulo: Cebrap, 1977.
- OLIVEIRA, J. A. de A. e TEIXEIRA, S. M. F. Previdência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes/Abrasco, 1985.
- OLIVEIRA, M. A. de Tendências recentes do sindicalismo brasileiro. Rio de Janeiro, Cadernos de Conjuntura, Rio de Janeiro: IUPERJ, nº 42, 1991.
- _____. Avanços e Limites do Sindicalismo Brasileiro Recente, In: OLIVEIRA, C. A. B. de *et alii* (orgs.). O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século. São Paulo: MTb/PNUD, CESIT/UNICAMP, Scritta, 1994.
- _____. (org.) Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil. Campinas: SETER/GDF-IE/UNICAMP, 1998.
- _____. Economia & Trabalho: textos básicos. Campinas: SETER/GDF-IE/UNICAMP, 1998.
- _____. Notas Sobre a Crise do Novo Sindicalismo Brasileiro. In: Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 12, nº 1. São Paulo: Fundação Seade, 1998.
- _____. Reforma Sindical e Desregulamentação das Relações de Trabalho. XXIII Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: mimeo, 1999.
- _____. Tendências Recentes das Negociações Coletivas no Brasil. XXV Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: mimeo, 2001.
- PAEG. Plano de Ação Econômica do Governo (1964-1966). Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, s/d.
- PAOLI, M. C. Pensando a Classe Operária: os trabalhadores sujeitos ao imaginário acadêmico. In: Revista Brasileira de História. São Paulo: Editora Marco Zero, 1984.
- _____. Trabalho e Conflito na Era do Estado: direitos sociais, cidadania e leis do trabalho (1930-1950). Tese de doutorado (primeira versão). Londres: London University. 1988.
- PARANHOS, A. O Roubo da Fala: origens da ideologia do trabalhismo no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.
- PASTORE, J. Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva. São Paulo: LTr, 1994.
- PAULINO, A. Y. e BÓGUS, L. (orgs.) Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais. São Paulo: EDUC, 1997.

- PINHEIRO, P. S. Política e Trabalho no Brasil: dos anos 20 a 1930. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- _____. O proletariado industrial na Primeira República. In: História Geral da Civilização Brasileira, Tomo III, O Brasil Republicano, 2º volume, Sociedade e Instituições (1889-1930). São Paulo: Difel, 3ª ed., 1986.
- POCHMANN, M. Trinta anos de políticas salariais no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B. de *et alii* (orgs.). O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século. São Paulo: MTb/PNUD, CESIT/UNICAMP, Scritta, 1994.
- _____. Mudança e continuidade na organização sindical brasileira no período recente. In: OLIVEIRA, C. A. B. de e MATTOSO, J. E. L. (orgs.). Crise e Trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.
- _____. Estrutura e desenvolvimento das organizações sindicais patronais no Brasil: da origem aos desafios atuais. Mimeo, 1997.
- _____; BARRETO, R. M. e MENDONÇA, S. E. A. Ação Sindical no Brasil: transformações e perspectivas. In: Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 12, nº 1, 1998. São Paulo: Fundação Seade, 1998.
- PRADO, A. Mudanças na negociação sindical nos anos recentes. In: Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 12, nº 1, 1998. São Paulo: Fundação Seade, 1998.
- PRIORE, M. D. e VENÂNCIO, R. P. O livro de ouro da história do Brasil. São Paulo: Ediouro, 2001.
- RIBEIRO, J.A. A Era Vargas, 1882-1950: o primeiro governo Vargas. Rio de Janeiro: Casa Jorge Editorial, 2001.
- RICCI, R. Terra de Ninguém: representação sindical rural no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 1999.
- RODRIGUES, J. A. Sindicato e desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Edições Símbolo, 1979.
- RODRIGUES, I. J. Trabalhadores, Sindicalismo e Democracia: a trajetória da CUT. Tese de doutorado. São Paulo: USP/FFLCH, 1993.
- _____. As comissões de empresa e o movimento sindical. In: Boito Jr. (org.). O Sindicalismo Brasileiro nos Anos 80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- _____. (org.). O Novo Sindicalismo: vinte anos depois. Petrópolis: Vozes/Educ/Unitrabalho, 1999.
- RODRIGUES, L. M. Conflito Industrial e Sindicalismo no Brasil. São Paulo, Difel, 1966.
- _____. Industrialização e atitudes operárias. São Paulo: Brasiliense, 1970.
- _____. Trabalhadores, Sindicatos e Industrialização. São Paulo: Editora Brasiliense, 1974.
- _____. O sindicalismo corporativo no Brasil. In: Jornal da Tarde, Cadernos de Programas e Leituras, pp. 2-4, 29/11/1980.
- _____. Sindicalismo e Classe Operária (1930-1964). In: FAUSTO, B. (org.) História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964). São Paulo: Difel, (Tomo III, 3º volume, pp. 507-555), 1986.
- _____. 1988: o poder sindical na nova Constituição. In: RH Edição Especial: os direitos sociais e trabalhistas na Constituição de 1988. São Paulo: Associação Brasileira de Recursos Humanos, 1988.
- _____. CUT: os militantes e a ideologia. São Paulo: Paz e Terra, 1990a.
- _____. O Sindicalismo nos Anos 80: um balanço. In: Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 4, nº 1. São Paulo: Fundação Seade, 1990b.
- _____. As tendências políticas na formação das centrais sindicais. In: BOITO JR., A. (org.). O sindicalismo brasileiro nos anos 80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991a.
- _____. O declínio do sindicalismo corporativo. Rio de Janeiro: Ibase, 1991b.
- ROSE, S. R. Uma das Coisas Esquecidas: Getúlio Vargas e controle social no Brasil / 1930-1954. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

ROWLAND, R. Classe Operária e Estado de Compromisso: origens estruturais da legislação trabalhista e sindical. São Paulo: Estudos Cebrap, nº 8. São Paulo: Cebrap, 1974.

SADER, E. Quando Novos Personagens Entraram em Cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANDOVAL, S. Os Trabalhadores Param: greves e mudança social no Brasil (1945-1990). São Paulo: Editora Ática, 1994.

SANTANA, M. A. P. Partido e Militância Sindical: a atuação comunista no sindicato dos metalúrgicos do Rio de Janeiro (1947-1964). Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, 1992.

_____. Partido e Militância Sindical: a atuação comunista no sindicato dos metalúrgicos do Rio de Janeiro (1947-1964). In: Revista de Sociologia e Política, nº 8, 1997.

_____. Esquerda e Sindicato no Brasil: o PCB (1945/1992). Tese de doutorado. IFCS/UFRJ. Rio de Janeiro: 1998.

_____. Política e História em Disputa: o “novo sindicalismo” e a idéia de ruptura com o passado. In: RODRIGUES, I. J. (org.). O Novo Sindicalismo. Vinte anos depois. Petrópolis: Editora Vozes/Educ/Unitrabalho, 1999.

SANTOS, W. G. dos. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SCHÜRMANN, B. Sindicalismo e Democracia: os casos do Brasil e do Chile. Brasília: Editora UNB, 1998.

SCHMITTER, P. Still the century of corporativism? In: RIKE, F. B. e STRICH, T. (orgs.) The New Corporatism. Univesity of Notre Dame: Review of Politics, vol. 36, 1974.

SILVA, F. T. da. A Carga e a Culpa: os operários das Docas de Santos: direitos e cultura de solidariedade 1937-1968. São Paulo: Hucitec; Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 1995.

_____. Direitos, política e trabalho no porto de Santos. FORTES, A. *et alii*. Na Luta por Direitos: estudos recentes em história social do trabalho. Campinas: Editora da Unicamp, 1999.

_____; COSTA, H. da. Trabalhadores Urbanos e Populismo: um balanço dos estudos recentes. In: FERREIRA, J. (org.) O Populismo e sua História: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

SILVA, Z. L. da. A domesticação dos trabalhadores nos anos 30. São Paulo: Editora Marco Zero/CNPQ, 1990.

SIMÃO, A. Sindicato e Estado: suas relações na formação do proletariado de São Paulo. São Paulo: Editora Ática, 1981.

SINGER, P. A formação da classe operária. São Paulo: Atual/Editora da Unicamp, 1988.

SIQUEIRA NETO, J. F. Contrato Coletivo de Trabalho: perspectiva de rompimento com a legalidade repressiva. São Paulo: LTr, 1991.

_____. Contrato Coletivo de Trabalho no Brasil: diferentes propostas, objetivos e finalidades. In: OLIVEIRA, C. A. B. *et alii* (orgs.). O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século. São Paulo: MTb/PNUD, CESIT/UNICAMP, Scritta, 1994.

_____. Direito do Trabalho & Democracia: apontamentos e pareceres. São Paulo: LTr, 1996.

_____. Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho. São Paulo: Ltr, 2000.

_____. e OLIVEIRA, M. A. de. Contrato Coletivo de Trabalho: possibilidades e obstáculos à democratização das relações de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B. de e MATTOSO, J. E. L. (orgs.). Crise e Trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, pp. 303-325, 1996.

_____; _____. As Negociações Coletivas no Brasil no Contexto do Plano Real. Brasília: OIT, 1999.

SITRÂNGULO, J. Conteúdo dos dissídios coletivos: 1947-1976. São Paulo: LTr, 1978.

_____. Do Corporativismo ao (Neo)Corporativismo: dilemas da reforma sindical no Brasil. In: VELLOSO, J. P. dos R. (coord.) Modernização política e desenvolvimento. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.

- SPINDEL, A. O partido comunista na gênese do populismo. São Paulo: Símbolo, 1980.
- TROYANO, A. A. Estado e sindicalismo. São Paulo: Símbolo, 1978.
- TUMA, F. Participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das empresas no cenário de flexibilização das relações de trabalho. Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP/IFCH, 1999.
- URIARTE, O. E. Flexibilização e reforma trabalhista na América Latina. Papéis de Trabalho do GT-RP da CUT, nº 1. Mimeo, 1996.
- VALOR ECONÔMICO. Dornelles articula com Congresso para aprovar legislação trabalhista. São Paulo: 03/10/2001, p. A3.
- _____. São Paulo: 01/10/2001, p. A3.
- VELLOSO, J. P. dos R. e RODRIGUES, L. M. Futuro do Sindicalismo: CUT, FORÇA SINDICAL e CGT. São Paulo: Nobel, 1992.
- VIANNA, L. W. Liberalismo e sindicato no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- _____. Questões Atuais sobre Sindicalismo: 1945-1964. São Paulo: Revista Escrita Ensaio, nº 4, 1978a.
- _____. Estudos Sobre Sindicalismo e Movimento Operário: resenha de algumas tendências. In: revista Dados. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1984.
- VIANNA, F. J. de O. Problemas de direito sindical. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1943.
- _____. Instituições políticas brasileiras. Rio de Janeiro: José Olympio, 1949.
- WEINSTEIN, B. (Re)formação da Classe Trabalhadora no Brasil: 1920-1964. São Paulo: Cortez Editora, CDAPH-IFAN, Universidade São Francisco, 1999.
- WEFFORT, F. Sindicato e política. Tese de livre-docência. São Paulo: USP/FFLCH, 1972.
- _____. Participação e Conflito Industrial: Contagem e Osasco, 1968. São Paulo: Cadernos Cebrap, nº 5, 1972.
- _____. Origens do Sindicalismo Populista no Brasil: a conjunta do após-guerra. Estudos Cebrap, nº 4. São Paulo: 1973.
- _____. Os sindicatos na política (Brasil, 1955-1964). In: Ensaios de Opinião, nº 2-5. São Paulo: 1978.
- _____. Democracia e Movimento Operário: algumas questões para a história do período (1945-1964). In: Revista de Cultura Contemporânea, nº 1. São Paulo: CEDEC, 1978.