

Inércia Institucional: o corporativismo em Vargas e suas heranças na transição democrática brasileira.

Institutional Inertia: the corporatism in Vargas and its inherence in the Brazilian democratic transition.

Lucas Nascimento Ferraz Costa *

Resumo: Este trabalho se pauta em uma análise histórico institucional. Analisamos historicamente a institucionalização dos conflitos de classe no Brasil por meio da prática corporativista. Sustentamos que as características do fenômeno, adotado no Brasil a partir dos anos 1930, moldou a cultura sindical do país, influenciando os sucessivos processos de centralização e descentralização do Estado brasileiro, em movimentos de fortalecimento e contestação da herança corporativista. Concluímos que apesar do corporativismo estabelecer um flagrante antagonismo com as bases ideológicas do “novo sindicalismo” emergente nos anos 1980, suas características persistiram por conta de um processo de inércia institucional: os incentivos para a manutenção da prática corporativista, sobretudo por meio do imposto sindical, atendem aos interesses do Estado e também da elite sindical.

Palavras-chave: Corporativismo. Inércia Institucional. Conflitos de classes

Abstract: This paper is based on institutional historical analysis. We analyze historically the institutionalization of class conflicts in Brazil through the corporatist practice. We argue that the characteristics of the phenomenon, adopted in Brazil from the 1930s, shaped the Brazilian trade union culture, influencing the successive processes of centralization and decentralization of the Brazilian State, in movements of strengthening and contestation of the corporatist heritage. We conclude that although corporatism establishes a striking antagonism to the ideological foundations of the emerging "new syndicalism" in the 1980s, its characteristics persisted because of a process of institutional inertia: incentives to maintain corporatist practice, especially through union tax, serves the interests of the State and also of the trade union elite.

* Bacharel em Ciências Sociais e Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos, quando fui pesquisador visitante na University of Texas at Austin (EUA).

Keywords: Corporatism. **Institutional** Inertia. ClassConflicts

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar historicamente a institucionalização dos conflitos de classe no Brasil por meio da prática corporativista. A análise é pautada na tradição institucionalista, em sua vertente histórica. Sustentamos que as características do fenômeno, adotado no Brasil a partir dos anos 1930, moldou a cultura sindical do país, influenciando os sucessivos processos de centralização e descentralização do Estado brasileiro, em movimentos de fortalecimento e contestação da herança corporativista. Concluimos que apesar do corporativismo estabelecer um flagrante antagonismo com as bases ideológicas do “novo sindicalismo” emergente nos anos 1980, suas características persistiram por conta de um processo de inércia institucional: os incentivos para a manutenção da prática corporativista, sobretudo por meio do imposto sindical, atendem aos interesses do Estado e também da elite sindical.

Neste artigo adotamos a definição de Leôncio Rodrigues, segundo a qual, o Estado corporativista é uma “forma de organização de classes sociais ou das forças produtoras, através de uma ação reguladora do Estado que busca integrar os grupos profissionais representativos do Capital e do Trabalho em organizações verticais e não conflitivas” (RODRIGUES, LÊONCIO MARTINS, 1990, p. 54).

Nossa análise parte da análise teórica dos conceitos de “corporação” e “corporativismo”, para depois mostrar sua ocorrência em diferentes momentos da história brasileira e sua influência na determinação da natureza dos conflitos políticos e sociais que se relacionaram com a questão da organização do trabalho. A partir de Vargas, passando pelo Regime Militar e seu desfecho com a transição democrática, concluimos o artigo demonstrando implicações da herança corporativista na Constituinte de 1987-88. Trata-se de uma análise histórico institucional que toma o fenômeno do corporativismo como unidade de análise, para indicar suas consecutivas alterações como consequência da influência dos diferentes arranjos políticos e sociais, mas especialmente para mostrar suas características adaptativas que lhe conferiram persistência e durabilidade. Este argumento é compatível com a literatura institucionalista, que se sustenta no argumento segundo

o qual o processo de mudança institucional é esmagadoramente incremental, devido aos altos custos envolvidos na mudança da estrutura institucional vigente (NORTH, 1993).

Corporativismo

A palavra “corporativismo” expressa uma ação correspondente ao termo “corporativo”, que por sua vez se deriva do conceito de “corporação”. Etimologicamente, corporação originou-se a partir da palavra “corpo”, oriunda do latim *corpus, corporis*. O vocábulo “corpo” traduz a ideia do “lado material e tangível das coisas”. O conceito de “corporação” se deriva, portanto, da palavra “corpo” apropriando-se da ideia de “coisas formadas de uma reunião” (tendo o corpo humano como principal exemplo), mas com um uso específico e técnico, significando “associação de pessoas do mesmo credo ou profissão, sujeitas à mesma regra ou estatutos e com os mesmos deveres e direitos”(SILVA, 1994, p. 107).

Historicamente, em sentido sócio-político, o conceito de corporação remonta às corporações medievais, como um meio de se estabelecer um modelo de organização produtiva. Esse sistema produtivo caracterizado por núcleos fechados de produção, que definia relações hierarquizadas e locais entre mestres e aprendizes, encontrou um ponto de ruptura a partir das revoluções burguesas iniciadas no século XVIII, as quais estabeleceram marcos históricos da emergência da modernidade. O choque atingiu as esferas política e, sobretudo, econômica. Primeiro porque o sistema fechado de intermediações de atividades produtivas era incompatível com a ideia de indivíduo e *self*, na medida em que criava obstáculos para que o indivíduo se manifestasse como tal em sua relação com o Estado. Em segundo lugar, os monopólios por regiões contrariavam o princípio do livre mercado, baseado na livre concorrência, que estruturou o ideário liberal desde o século XIII.

Se de um lado podemos apontar a obra de Adam Smith, *A Riqueza das Nações* (1776) como um marco dos preceitos do liberalismo econômico, de outro se atribui como marco legal dorompimento com a ideia de corporação medieval, a Lei Chapelier, de 1791. A lei reivindicava explicitamente a liberdade de trabalho,

incompatível com as antigas corporações¹(SILVA, 1994), substituídas por uma nova ordem marcada pela mercantilização da força de trabalho(VARGAS, 2005).

As Revoluções Industriais acentuaram o processo, de modo que no final do século XIX o modo de produção capitalista já havia se consolidado de maneira irreversível, transformando radicalmente os moldes das relações entre trabalho e capital, que passaram a ser muito mais complexas em comparação ao modo de produção feudal.As relações antes estabelecidas entre mestre e aprendiz, passaram a se constituir entre os detentores dos meios de produção e aqueles que lhe vendem o trabalho. Assim, a relação, ou conflito, entre empregados e empregadores deixou de ser local e assumiu uma dimensão estrutural. As reivindicações dos trabalhadores deixaram de ser controladas por pequenas corporações e passaram a ser públicas e organizadas, em extensões muito maiores e mais diversificadas, relacionando-se às condições de trabalho, mas também às condições de vida.

Emergiu como arranjo institucional desta realidade político-social, um novo modelo de intermediação do conflito de classes, que passou a ter nos sindicatos as organizações de representação dos interesses dos trabalhadores através das novas técnicas oriundas de direitos coletivos: greve, convenção coletiva e cogestão. A organização do conflito passou a se dar explicitamente na oposição de interesses bilaterais, tendo empregados e empregadores organizados coletivamente em polos opostos.

Essa nova estrutura de organização dos conflitos de classe atingiu um grau de radicalização elevado no século XX, sobretudo a partir da emergência dos Estados comunistas, os quais “personificaram na história um modelo novo de organização social, com a tentativa de ascensão e predominância do proletariado e dos trabalhadores sobre o capital” (SILVA, 1994, p. 111). Assim, em resposta, ressurgiu o ideal corporativista, que passou a assumir uma feição conciliadora, inicialmente com uma fundamentação católica, a partir das ideias pregadas pelo Papa Leão XIII, especificamente a encíclica *Rerum Novarum*(1891), a qual recomendava a associação de empregados por meio de uma conciliação promovida por associações organizadas e não conflituosas(SÉ, 1891).

¹Conforme justificado pelo próprio autor do projeto de lei, René Guy Le Chapelier: “Deve-se, sem dúvida, permitir a todos os cidadãos que se reúnam; mas não se deve permitir aos cidadãos de certas profissões que se reúnam para seus pretendidos interesses comuns. Não há mais corporação no Estado; não há senão o interesse particular de cada indivíduo e o interesse geral. Não é permitido a ninguém inspirar aos cidadãos um interesse intermediário, separá-los da coisa pública por um espírito de corporações”(VARGAS, 2005, p. 2).

O corporativismo moderno se estruturou em projetos de Estado, visando retomar o ideal de conciliação dentro dos segmentos econômicos e, assim, amenizar os conflitos de classe. Apesar de suas várias feições, sua expressão máxima se deu nos Estados fascistas, cuja evolução, em relação ao antigo corporativismo, se deu pela atribuição do Estado de coordenar e dominar todos os segmentos sociais. Assim, os conflitos de classe eram cooptados pelo Estado que controlava e aveludava essa relação. Desaparecia, portanto, em Estados de modelo corporativista, os sindicatos autônomos que respondem à interesses econômicos de classes em conflito. Restava às instituições e indivíduos buscar seus interesses, direitos e proteção no Estado.

O Corporativismo em Vargas

A história brasileira é marcada por sucessivos movimentos de centralização e descentralização do Estado, conforme analisado e amplamente documentado por diversos autores (LAHUERTA, 2003; PEREIRA, 1998; SALLUM JUNIOR, 1994, 1999). Sucintamente, limitando-se ao recorte temporal proposto por este artigo, sustentamos que o Brasil passou por um processo de centralização com Vargas, a partir de 1930, voltou a se descentralizar no decorrer da “era populista” (1945-1964) e se centralizou novamente com os militares a partir do Golpe Militar de 1964. No decorrer dos anos 1970 e 1980 o país voltou a passar por um movimento de descentralização do Estado, o qual se correlaciona à democratização de um lado e a Reforma do Estado de outro. Nosso argumento central sustenta que o modelo de relação classista esteve em consonância com essas transformações.

O governo de Getúlio Vargas, iniciado em 1930, foi um dos maiores pontos de inflexão da história brasileira. Iniciou-se nesta década um extenso (e intenso) processo de industrialização e, conseqüentemente, de urbanização, os quais promoveram profundas transformações econômicas, sociais e políticas. Este processo se traduz institucionalmente na organização de um novo modelo de Estado, o Estado Nacional-desenvolvimentista, ao qual corresponde um processo de centralização em todas as esferas da sociedade: econômica (o Estado passou a ser o maior agente de desenvolvimento econômico), política e social (Vargas centralizou o poder, antes fortemente diluído em forças locais através de uma relação coronelista e controlou o conflito de classes por meio de um modelo corporativista de relações de trabalho).

O modelo de Estado Nacional-desenvolvimentista não é uma particularidade brasileira, embora o caso do Brasil apresente especificidades. Pereira (1998), por exemplo, sugere que as crises do capitalismo têm duas causas fundamentais: uma crise do mercado ou uma crise do Estado. Nos anos 1930 a economia mundial sofria os efeitos de uma crise de mercado, diagnosticada pela insuficiência crônica de demanda agregada. Isso implicou em diferentes prognósticos para superação da crise, todos, no entanto, marcados pelo aumento do peso do Estado na economia. Nos países desenvolvidos da Europa e nos Estados Unidos surgiu o modelo do *welfarestate* (estado de bem-estar social); na Rússia, transformada em União Soviética, o Estado Soviético (que se constituiu como um dos dois polos ideológicos da Guerra Fria, após a Segunda Guerra Mundial) e nos países em desenvolvimento os Estados Desenvolvimentistas. O Brasil, a partir de 1930, adotou este último modelo. O fenômeno global descreveu a superação do Estado Liberal, marcado pelo Estado mínimo a partir da crença no mercado auto-regulado, e a emergência, em seu lugar, do modelo de Estado Social-Burocrático, existente nas três variações acima e que foi definido por Bresser Pereira como “[...]social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas. Reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social”(PEREIRA, 1998, p. 52).

A crise do Estado Liberal teve implicações específicas para o caso brasileiro, exatamente por conta dos particularismos do liberalismo no Brasil, identificado com a ideia da apropriação do público pelo privado, o principal obstáculo para a modernização do país. As ideias de nação e de um Estado forte condutor do progresso e da modernidade, ganharam força a partir da Revolução de 1930, com o propósito explícito de reverter esta cultura, por meio da negação do privado e o fortalecimento do público. Foram esses os alicerces do modelo de Estado brasileiro a partir de 1930, que concedeu legitimidade para a ascensão do modelo corporativista baseado na ideia da “legitimação de todas as forças sociais pelo Estado, que passaria a ser o supremo coordenador de todos os segmentos sociais”(SILVA, 1994, p. 112).

Silva (1994) ainda salienta que o corporativismo assumiu diferentes extremos, em diferentes momentos históricos e em diferentes países. Em um desses extremos o corporativismo realçou o “lado social do homem”, admitindo ao Estado apenas o necessário, isto é, a garantia dos direitos sociais fundamentais. No outro extremo o Estado é visto como o elemento integrador da sociedade. São os casos dos Estados

fascistas e o modelo que foi reproduzido no Brasil a partir de 1930. Um trecho do discurso de Mussolini, de 1933, apresentado perante o Conselho Nacional das Corporações traduz os fundamentos deste corporativismo: “[...] instrumento que sob a égide do Estado, torna real a disciplina integral, orgânica e unitária das forças produtivas, com vistas ao desenvolvimento da riqueza, do poder político e do bem-estar do povo italiano” (SILVA, 1994, p. 112).

Sustentamos que o corporativismo no Brasil é uma das dimensões da centralização do Estado estabelecida a partir da Revolução de 1930. Conforme Silva (1994), o sistema sindical brasileiro pode ser analisado em quatro momentos distintos: o primeiro momento (1891-1919) foi caracterizado por um sindicalismo incipiente, apoiado pelos Decretos nº 979, de 1903 e nº 1637, de 1907, os quais, respectivamente, permitiam a sindicalização dos empregados da agricultura e empresas rurais e sua extensão a todos os trabalhadores. Ressaltamos que no período o Brasil contava com uma base econômica agrária, que apenas a partir dos anos 1920, como reflexo do desenvolvimento do café, passou a ter um crescimento da industrialização, processo intensificado a partir de 1930. A segunda fase é inaugurada com a reforma Constitucional de 1926, a qual, devido à forte mobilização de classes, fruto da industrialização e urbanização crescentes, deu nova redação ao seu artigo 34, atribuindo *“privativamente ao Congresso Nacional “legislar sobre o trabalho”*.” (SILVA, 1994, p. 113). Esta inovação normativa significou ganhos reais para o sindicalismo brasileiro, sobretudo pelo fato de estabelecer como prerrogativa federal as decisões referentes às questões trabalhistas, superando deste modo, às influências locais.

Embora conquistas importantes tenham ocorrido no decorrer dessas duas primeiras fases do sindicalismo brasileiro, nenhuma delas estabeleceu importantes marcos no que diz respeito ao direito do trabalho no Brasil. Foram, sem dúvida, as mudanças promovidas a partir de 1930 que alteraram profundamente este quadro. Contudo, se a modernização proposta e reivindicada como bandeira oficial do Estado brasileiro desenvolvimentista imprimiu significativos traços progressistas e modernizantes, também invocou características conservadoras e estabeleceu um atraso nas relações de trabalho. Ou de forma mais direta: se de um lado aos trabalhadores foram atribuídos direitos, aos sindicatos foi imposto obediência. Isso implica entre outros aspectos que, a despeito de uma enorme intensificação no processo de industrialização e urbanização, não foi nos anos 1930, nem no Estado

Novo (1937-45), tampouco depois, na era populista, ou durante o Regime Militar, mas apenas no final dos anos 1970 que o Brasil passou por um processo de greves de impacto econômico “capaz de mobilizar diversos segmentos ou categorias profissionais de forma contínua num conjunto de anos”(NORONHA, 2009, p. 124). Assim, os anos 1930 foram um marco para os direitos do trabalho no Brasil, mas a estrutura corporativista manteve o movimento sindical relativamente fraco, pois as greves eram toleráveis e legais, mas estavam sob controle do Estado.

Mas o que, exatamente, os anos 1930 significaram para o direito do trabalho e, mais especificamente, para a importação do modelo fascista de corporativismo? A literatura histórica costuma dividir a “Era Vargas” em três momentos, demarcados por rupturas políticas: o primeiro (1930-34), chamado de “Governo Provisório”, marcou a consolidação do movimento revolucionário que encerrou o domínio político do pacto coronelista, o qual caracterizava-se pela concentração do poder nas mãos das elites latifundiárias paulistas e mineiras. A Constituição de 1934 inaugurou o segundo momento da Era Vargas, traduzindo a reação dos paulistas, que reivindicaram com variável sucesso uma reforma constitucional. Este segundo momento durou até o golpe de 1937, quando se encetou o Estado Novo sob o pretexto de defesa dos interesses nacionais em face da ameaça comunista. O Estado Novo, que encerrar-se-ia em 1945, marcou a radicalização do processo de centralização do poder pelo Estado. Após o golpe de 1937, Vargas fechou o Congresso e rasgou as bandeiras dos Estados como símbolo dessa centralização sobre as oligarquias estaduais. Iniciava-se um processo impactante para estruturação do controle das forças sociais, conforme Milton Lahuerta:

[...] há um duro refreamento das forças sociais que buscavam maior abertura no plano da participação política, mas, simultaneamente, realiza-se uma política de construção de um projeto nacional que procura dialogar com a sociedade e busca legitimação para sua proposta de ordem. De modo que a política do Estado Novo, ao mesmo tempo que tem uma face repressiva, pretende também disciplinar o conflito capital-trabalho, domesticando suas condutas e comportamentos através da criação de organismos administrados pela burocracia estatal. Com isso, multiplicaram-se os institutos, os conselhos, os órgãos sindicais e previdenciários, permeados todos eles, quase sempre, por uma lógica de acomodação dos interesses e por decisões de cúpula(LAHUERTA, 2003, p. 11).

Os traços do modelo corporativista brasileiro encontram suas bases nas respostas ao fato da aliança que levou Vargas ao poder estar presa “a um contexto histórico limitado”. Isso quer dizer que Vargas ascendeu ao poder “de cima para baixo”, isto é, sem a participação da classe trabalhadora, cuja organização ainda era fraca. O contexto histórico de Vargas, portanto, se traduzia por, de um lado, assumir o compromisso de promover a industrialização sem, no entanto, destruir o latifúndio e, de outro, não perder o controle da ação da classe trabalhadora. Assim, o que se verificou foi a construção de um modelo sindical que “protegesse o trabalhador nas relações individuais e permitisse o controle e a intervenção do governo nas relações coletivas”(SILVA, 1994, p. 115)

Embora o corporativismo brasileiro tenha sido parcialmente influenciado pelos exemplos de Portugal e Espanha, foi o modelo italiano sua mais importante fonte de inspiração. Isto é, o modelo corporativista brasileiro importou a matriz fascista da Itália de Mussolini e, além disso, conforme Silva (1994), encontrou também bases na ideologia do nazismo alemão, por meio dos laços culturais do ministro Francisco Alves de Oliveira. O modelo corporativista se formou no Brasil a partir de forte cooptação da intelectualidade da época, composta por “militantes, advogados e intelectuais de alto valor, ex-anarquistas, socialistas ou sindicalistas” e com Lindolfo Collor como ministro do Ministério do Trabalho. Ou seja, um forte apoio que legitimava o modelo de Estado forte e autoritário.

Assim, o Estado Novo foi um intensificador de forças políticas que nasceram a partir da aliança de Vargas na Revolução de 1930 e o corporativismo é uma de suas consequências. Formalmente, foi estabelecido a partir do Decreto nº 19770, de 19/03/1931, que definiu a liberdade dos sindicatos se organizarem apenas por meio do Ministério do Trabalho e instituiu o sindicato por profissão (em contraposição ao modelo do sindicato por empresas). O modelo desenvolveu-se alcançando sua feição definitiva a partir do Estado Novo: “A subordinação do Estado ao governo era assim ditada num de seus mais fortes vínculos, que permitia o absoluto controle da organização sindical pelo Estado”(SILVA, 1994, p. 117).

A organização do sistema sindical por profissões permitia que o Estado tomasse a frente dos conflitos sempre os subjugando aos interesses nacionais. O Decreto proibia, ainda, qualquer “ideologia sectária”, como religião e política. Este foi mais um indício da construção dos pilares do modelo corporativista já a partir do Governo Provisório. Outra implicação que persistiu no corporativismo brasileiro até

os anos 1980 foi seu caráter paternalista dado pela função social e consultiva atribuída pelo Decreto, ao invés de uma atuação reivindicatória e social(SILVA, 1994).

No período do Governo Constitucional, entre 1934 e 1937, foi dado o próximo passo na construção do edifício corporativista. O governo ampliou os direitos trabalhistas, alcançando gradualmente seu papel de protetor dos trabalhadores. Em suma, não houve grandes mudanças em relação ao momento anterior, sobretudo no que se refere à orientação filosófica do sindicato assistencial, o que, na verdade, foi intensificado.

Por fim, durante o Estado Novo, o governo de Vargas consolidou o corporativismo em sua expressão máxima: autoritária e assistencialista. O primeiro passo legal, durante o governo ditatorial, se deu através do Decreto-Lei nº 1402, de 05/07/1939. Este decreto foi acolhido pela CLT (de 1943) e junto de outras modificações posteriores, tornou-se norma vigente(SILVA, 1994). O Decreto consolidou e intensificou todas as características de controle sindical pelo Estado construídas ao longo do governo Vargas desde 1930 e se opôs a qualquer princípio liberal antes vigente. O principal ponto foi a criação do sindicato único, isto é, um sindicato para cada profissão o que destruiu por completo qualquer pluralidade e autonomia sindicais.

A política de Vargas consolidou, portanto, o controle do Estado dos conflitos de classe, por meio da importação do modelo corporativista da Itália fascista. A “Convenção 87”, de 1948, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), estabeleceu fundamentos legais para as relações do trabalho no mundo inteiro, entre os quais, muitos contrariavam o modelo corporativista brasileiro. Somado a isso, o fim da Segunda Guerra Mundial, que marcou a vitória dos Aliados (bloco ao qual o Brasil aderiu em 1942) e, portanto, da democracia, colocou em xeque a herança corporativista. Apesar disso e do fato de que as pressões internacionais colocaram fim na ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas, a base corporativista permaneceu na legislação brasileira, sendo fortemente questionada no final dos anos 1970 e início dos 1980.

A CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), aprovada através do Decreto-Lei nº 5452, de 01/05/1943, foi a consolidação do edifício corporativista de Vargas. A comissão responsável pela elaboração da CLT foi composta por juristas influentes e profundos conhecedores dos direitos trabalhistas, no entanto, o regime ditatorial

impôs sérias restrições aos trabalhos da comissão, sobretudo no que diz respeito ao Direito Coletivo, que apenas reforçou o forte controle estatal do sistema sindical. Além disso, a CLT consolidou outro mecanismo de controle estatal: a contribuição sindical, que se fundamentou no Art. 138 da Carta de 1937:

A associação sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes o direito 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 do poder público (SILVA, 1994, p. 122)

A contribuição sindical permaneceu na Constituição de 1988, constituindo-se como um dos maiores obstáculos para a construção de um sistema sindical autônomo do Estado. A popularidade da CLT ao longo da história brasileira é bem traduzida no seguinte trecho de José Albertino Rodrigues:

[a CLT] se projetava como coroaamento monumental da obra de Vargas no campo do trabalho, procurando oferecer às classes trabalhadoras uma verdadeira cartilha política, por onde elas pautariam suas formas de atuação orgânica. [...] É inegável que tal objetivo foi alcançado, pois a CLT é, sem sombra de dúvida, o documento legal mais divulgado no Brasil [...] A CLT é mais conhecida do que a própria Constituição Federal [de 1946], que lhe é posterior (RODRIGUES, JOSÉ ALBERTINO, 1979, p. 67).

Embora a Constituição de 1988 marque rompimentos em relação a este modelo, muitos traços permaneceram e, mesmo depois de reformas ao longo dos anos 1990, não se extinguiu do cenário político brasileiro.

A democratização brasileira e o modelo corporativista

Mesmo após o fim da Era Vargas (1930-45) o modelo corporativista persistiu na legislação brasileira até, pelo menos, os anos 1980. Não foi a única herança deixada pelo governo de Vargas na história do Brasil. No regime democrático de

1946-64, por exemplo, o cenário político e social refletia uma enorme polaridade de ideologias, muitas das quais se traduziam no conflito “getulismo x anti-getulismo”. Assim, apesar do momento democrático, com eleições livres (ainda que o direito do voto fosse restrito), ainda se refletiam características importantes do regime anterior, que no período se traduziu num sistema eleitoral de massas.

A verdade é que, embora o fim do regime ditatorial de Vargas tenha significado uma vitória para a democracia no Brasil, ele se deu muito mais pelo contexto internacional (vitória dos Aliados, que eram aliados do Brasil na Segunda Guerra Mundial, como já assinalamos) do que por pressões internas. A ausência de um rompimento ideológico claro resultou na permanência de ideais do regime anterior – a Constituição de 1946 manteve muitas das instituições “estadonovistas” combinando-as com instituições liberais (LAHUERTA, 2003). Assim, se por um lado os partidos retomavam a legalidade no sistema político brasileiro (inclusive o Partido Comunista), o Congresso voltava a ter papel importante na condução política do país e liberdades fundamentais eram asseguradas, por outro lado, permanecia o modelo corporativista de controle sindical, além do personalismo do período Vargas que significou, no período democrático, num sistema eleitoral plebiscitário.

No que diz respeito a legislação corporativista, o período democrático-populista não implementou qualquer alteração. Persistiu também na legislação autoritária do Regime Militar de 1964 (e seus traços são observados até mesmo na Constituição de 1988, como mostraremos). O Golpe de 1964 instaurou uma ditadura no Brasil que durou cerca de vinte anos. Os militares cessaram o período democrático, mas mantiveram algumas de suas instituições, entre as quais o modelo do Estado Nacional-desenvolvimentista e a estrutura sindical corporativista. O Estado, durante o Regime Militar, assumiu o papel de agente modernizante e industrializante, ao contrário de outras ditaduras da América Latina, como a Argentina, que no período passou por um processo de desindustrialização com um reforço da vocação agrária (LAHUERTA, 2003).

O modelo corporativista só começou a ser ameaçado nos anos 1970, assim como o próprio regime ditatorial e o modelo de Estado Desenvolvimentista, ambos heranças dos anos 1930. Aliás, esses três elementos (crise do modelo corporativista, crise do regime militar e crise do Estado) estão fortemente interligados. Consideramos que a transição se deriva de uma crise de legitimidade do governo militar. Autores, como Guillermo O’Donnell, analisaram o processo de formação de

Estados burocrático-autoritários como consequência de uma crise econômica. O Estado capitalista moderno incapaz de conter a situação de instabilidade econômica perde legitimidade perante a sociedade e decorre disto alternativas autoritárias. Assim, o governo autoritário assume a função de retomar a situação de normalidade econômica. No caso brasileiro, a legitimidade do governo militar se traduziu em momentos de grande crescimento econômico, com o chamado “milagre econômico” nos anos áureos do Estado de exceção. No entanto, quando os índices econômicos deixam de ser favoráveis, o governo autoritário perde as bases de sua legitimidade e a pressão popular e das elites empresariais demandam mudança(O’DONNEL, 1990).

O marco do início da transição democrática brasileira é 1974, quando o general Ernesto Geisel, então presidente, anunciou um plano de distensão “gradual e segura”. Essa transição, e isso é praticamente consenso na literatura, foi fortemente controlada pelos militares. A partir do momento que os militares tiveram consciência de que a crise estrutural da economia não permitia mais um regime autoritário controlado pelos militares, foi anunciado o plano de abertura lenta e gradual. Sallum (1994) sustenta que o objetivo dos militares era institucionalizar uma versão civil e autoritária do regime, em um modelo que o autor classificou como “normalização institucional”. Contudo, a abertura acabou fortalecendo a oposição que não admitia se institucionalizar dentro dos limites autoritários do regime.

O plano de normalização institucional planejada pelos militares demonstrou-se fracassado diante do grande fortalecimento do MDB, partido de oposição ao regime. Como consequência deste processo, em 1979, o presidente Figueiredo, que assumira a presidência no mesmo ano, propôs duas mudanças: a reforma partidária, que instaurou o pluripartidarismo, e a anistia. A ideia de Figueiredo era eliminar o sistema bipartidário, então vigente, criando outros partidos, além do MDB e, assim, fragmentar e enfraquecer a oposição. Também fazia parte da estratégia a criação de um partido alternativo de situação, que não fosse identificado com o governismo. Foi a última cartada dos militares, mas também naufragou. Os militares perderam gradualmente o controle da transição.

Além da transição democrática, nos anos 1980 o Brasil também passou por um processo de superação do modelo de Estado Social-Burocrático, um fenômeno global. O Estado que dos anos 1930 até os anos 1970 era fator de desenvolvimento econômico, passou a ser identificado com a redução do crescimento, elevação da taxa de desemprego e da inflação. O papel do Estado como agente econômico e sua

centralização foram colocados em xeque, tanto pelas crises econômicas que se estabeleceram no Brasil ao longo de todos os anos 1980, quanto pela questão ideológica de negação dos ideais do regime anterior. No entanto, o Brasil passou por todos os anos 1980 sem criar uma agenda efetiva de reformas do Estado o que acumulou uma grave crise econômica, com índices enormes de inflação, que desembocou nos anos 1990. A reforma do Estado no Brasil, segundo Pereira (1998) e Sallum (1999), se deu apenas a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, portanto, após a Constituição de 1988. Assim, enquanto o mundo passava por um processo de reforma da estrutura do Estado, o Brasil consolidava em sua Constituição um modelo ultrapassado e em crise. Os traços corporativistas, aliás, entraram neste pacote, pois a herança varguista não seria superada no final dos anos 1980.

Outra dimensão da transição brasileira foi o intenso movimento social e o surgimento do “Novo Sindicalismo”. O marco da efervescência dos movimentos sociais no Brasil foram as greves de 1978, as quais inauguram o primeiro ciclo de greves com impacto econômico no país: “[...] foram as greves, renascidas em maio de 1978, que de fato criaram um clima de mobilizações e de manifestações populares que marcaram a transição brasileira até o impeachment de Collor” (NORONHA, 2010, p. 15).

Este ciclo de greves representou uma ruptura nas relações de trabalho, que se deu, sobretudo, na confrontação com o modelo sindical corporativista. O surgimento da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) é um exemplo deste processo de desvinculação da representação sindical corporativista.

A literatura² sobre o sindicalismo enfatiza a questão da divisão política das centrais sindicais no início dos anos 1980, que se traduz no conflito entre duas correntes político-sindicais, sintetizando um tipo de sindicalismo misto. Elas se dividiam, sobretudo, na questão da extensão da autonomia sindical, pois uma corrente do sindicalismo ainda lutava pela permanência de características da estrutura oficial corporativa.

O surgimento de centrais sindicais autônomas mesmo sob a antiga legislação sindical em vigor e ainda sob o governo militar se explica pela força que os sindicatos mantiveram mesmo durante o regime autoritário, a despeito de um “estrito controle sobre seus âmbitos de ação” (COMIN, 1994, p. 363). Essa existência formal dos

² Por exemplo: Rodrigues L. M., 1991; Rodrigues I. J., 1993; Comin, 1995 e Noronha, 2009

sindicatos mesmo sob as restrições impostas pelo governo militar permitiu que, quando o regime começou a se abrir e a transição democrática iniciou-se, as estruturas sindicais já existissem, diferentemente de outros países latino-americanos, notadamente a Argentina e o Chile (COMIN, 1994).

Historicamente, a I Conclat (Conferência Nacional da Classe Trabalhadora), em 1981, definiu, a despeito de divergências, a ideia já maturada da criação de uma central sindical nacional. No entanto, uma divisão maior sobre a questão da extensão da autonomia sindical não permitiu que se estabelecesse essa nova central sindical já no ano de 1981. Da unidade a ruptura: em 1983 foram criadas a CUT e a Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat). Esta última vislumbrava no fracasso da CUT a retomada de um projeto de unificação, previsão frustrada pelo rápido crescimento da Central, que motivou a criação, em 1986, de uma segunda Central, a CGT (COMIN, 1994, p. 367–368).

As principais centrais sindicais criadas nos anos 1980 se originaram partir de uma divisão político-sindical a respeito da extensão da autonomia sindical. Ou seja, o modelo corporativista de sindicatos, que há mais de 80 anos foi base da legislatura trabalhista no Brasil, passava a ser contestado (mas também defendido). Em um campo mais geral, este movimento por busca de autonomia e combatividade sindical se denominou “novo sindicalismo”. A CUT e a CGT se organizaram, assim, a partir de um cenário de disputa no interior da esfera sindical que, conforme Marco Aurélio Santana, era travado entre dois grandes blocos: o que se autodenominava “combativo”, formado pelos sindicalistas ditos autênticos, reunidos em torno dos sindicalistas do ABC, aos quais se agregavam sindicalistas de diversas categorias e partes do país, além das chamadas Oposições Sindicais, estes últimos simbolizando com maior força a oposição ao modelo sindical corporativista. O outro bloco estava mais ligado ao antigo modelo oficial de controle dos sindicatos pelo Estado e reunia as lideranças tradicionais no interior do movimento sindical “muitas vinculadas aos setores denominados “pelegos”, e os militantes de setores da chamada “esquerda tradicional”, que incluía o PCB, o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B).” (SANTANA, 1999, p. 104).

Em linhas mais gerais, o novo sindicalismo nutria um ideal anti-getulista, negando práticas e símbolos que se associavam à ordem de 1930. Assim, o PCB, que atuara no período democrático populista como a esquerda defensora dos interesses dos trabalhadores, se tornou o antagonista deste novo sindicalismo. Isso porque no

diagnóstico feito pelo novo sindicalismo, a derrota dos trabalhadores, simbolizada pelo golpe de 1964, foi influenciada por escolhas equivocadas do PCB, em especial sua associação ao sindicalismo varguista (SANTANA, 1999). Combater o PCB significarompercom o passado e afirmar um futuro de superaçãoda antiga ordem, ideais compartilhados por boa parte da opinião pública da época, que reafirmava um momento de mudanças importantes na sociedade brasileira, guiado pelo combustível da democratização. Do ponto de vista político-partidário, o Partido dos Trabalhadores (PT) foi criado tendo como bases ideológicas a negação da herança varguista e a consolidação de um novo sindicalismo autônomo. Nada ou ninguém expressa melhor o símbolo do novo sindicalismo e sua tradução partidária, o PT, do que Luís Inácio da Silva, o Lula, sobretudo no que concerne a negação do sindicalismo corporativista e do populismo varguista, conforme trechos de um de seus discursos, em 1979, ainda na figura de presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo:

[...] teríamos de fazer uma certa divisão do movimento sindical [entre] antes e após 64. [...] eu acredito que o movimento sindical antes de 64 foi muito usado politicamente, fazia-se talvez uma politicalha, em vez de defender realmente a categoria. [...] O que está existindo lá no ABC, principalmente em São Bernardo, é uma massa jovem de trabalhadores, pessoas que não aceitam esse tipo de exploração, que querem participar da vida política do país, que não viveram o populismo de Getúlio Vargas (SILVA, LUÍS INÁCIO LULA DA, 1981, p. 28; 179)

A negação do passado e da herança de Getúlio Vargas correspondia, em termos mais objetivos, à objeção ao corporativismo e ao imposto sindical uma das principais ferramentas de controle sindical. O processo constituinte de 1987-88 foi tomado como caminho natural para estabelecer o rompimento definitivo com o arcabouço institucional varguista, porém o movimento político associado ao ideário do novo sindicalismo não logrou sucesso na tarefa de finalmente deixar Vargas no passado. Em pelo menos três dispositivos, como assinala Silva (1994, p. 125), a Constituição de 1988 reafirmou os traços corporativistas: o sindicato único, amparado pelo inciso II do Art. 8; a contribuição sindical, regulamentadapelo inciso IV do mesmo artigo; o Judiciário trabalhista como técnica de solução dos conflitos coletivos, no Art. 114.

Como explicar esta aparente derrota do novo sindicalismo em impor uma estrutura sindical autônoma? Santana (1999) entende que ao negar todo o passado de

lutas dos trabalhadores no Brasil, que era visto como atrelado às práticas corporativistas, o novo sindicalismo subestimou os obstáculos de seu tempo. Isto é, comprou um discurso que estava deslocado da realidade político-social. Silva (1994) é mais crítico e menciona cinco fatores fundamentais que permitiram a manutenção da legislação corporativista, a despeito do cenário de rupturas dos anos 1980: 1) o sindicato único, “através do qual se garante o monopólio da representação”; 2) contribuição sindical “que garante a estrutura econômica do monopólio”; 3) a função cooperativista dos sindicatos, “pela qual se destaca a função assistencialista em oposição à atividade reivindicante”, 4) a intervenção obrigatória da Justiça do Trabalho “como sucedâneo da negociação coletiva não realizada”; 5) a solução judicial de conflitos individuais com a intervenção direta do Estado, sem a intervenção de organismos alternativos não-estatais (SILVA, 1994, p. 123).

Assim, há fortes indícios de que a continuidade do corporativismo se explica pela teia de interesses que ele desperta. Isto é, o modelo corporativista não interessa apenas ao Estado, mas também aos próprios sindicatos. O sindicato único garante o monopólio da representação, portanto, os sindicalistas não têm concorrência. E a contribuição sindical lhes garante a sobrevivência econômica. Ou seja, os próprios fundamentos do corporativismo lhes alimentam e criam uma estrutura que atende aos interesses do Estado e de uma elite sindical. Tal estrutura não é facilmente derrubada e, embora o novo sindicalismo tenha surgido exatamente para questioná-la e negar suas práticas, há indícios de que esta elite sindical emergente nos anos 1980 mudou de lado e hoje apoia práticas que antes se opunham.

Considerações finais

Neste artigo traçamos a trajetória de ascensão, contestação e permanência do corporativismo no Brasil. Trata-se de um fenômeno de inércia institucional. As forças políticas e sociais que o colocaram em movimento a partir dos anos 1930 nunca se desvinculariam definitivamente da estrutura sindical brasileira, pois os incentivos pela sua manutenção superam e corrompem as forças que poderiam promover sua derrocada. Consideramos que a estrutura corporativista correspondeu aos sucessivos processos de centralização e descentralização política na história do país. A centralização na Era Vargas traduziu o projeto de Estado Desenvolvimentista,

principal agente do desenvolvimento econômico do país. Portanto, o corporativismo sindical, caracterizado como prática de controle dos conflitos entre capital e trabalho pelo Estado, reforçou esta centralização.

A despeito de, ao longo dos 50 anos que separam o início da Era Vargas até a democratização brasileira, o Brasil ter passado por importantes mudanças sociais e políticas, o modelo corporativista permaneceu intacto. E mesmo nos anos 1980, marcado por uma forte negação do passado, seja do regime autoritário dos militares, seja da superação do modelo de Estado Social-Burocrático, em crise desde os anos 1970, o modelo corporativista sobreviveu. E sobreviveu mesmo ao movimento do novo sindicalismo marcado pelo ciclo de greves inaugurado em 1978, cuja principal reivindicação era justamente a negação do corporativismo.

Assim, entendemos o corporativismo como uma prática que nasceu do impulso desenvolvimentista dos anos 1930, mas que, em função de suas características próprias, conseguiu sobreviver mesmo a despeito da crise do modelo que o impulsionou. Isso quer dizer que o corporativismo engloba uma teia de interesses que se demonstrou insuperável na política sindical brasileira, pois atende não só interesses do Estado, mas da própria elite sindical.

Referências

COMIN, Alvaro Augusto. A experiência de organização das centrais sindicais no Brasil. **O mundo do trabalho - crise e mudança no final do século**. São Paulo: Editora Página Aberta, 1994. .

LAHUERTA, Milton. O século XX brasileiro: autoritarismo, modernização e democracia. In: AGGIO, A.; LAHUERTA, MILTON (Org.). **Pensar o século XX: problemas políticos e história nacional da América Latina**. São Paulo: Editora da UNESP, 2003. p. 217–257.

NORONHA, Eduardo G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. **Lua Nova**, n. 76, p. 119–168, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a05.pdf>>.

NORONHA, Eduardo G. MUDANÇA INSTITUCIONAL E A CONSTITUINTE DE 1987-88 : TEMAS E PREFERÊNCIAS DE EMPRESÁRIOS E SINDICALISTAS. 7º **Encontro da ABCP**, p. 1–30, 2010.

NORTH, Dc. Institutional change: a framework of analysis. **Institutional change: Theory and empirical findings**, p. 1–23, 1993. Disponível em: <http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=le3n79M7e1IC&oi=fnd&pg=PA35&dq=Institutional+Change:+A+Framework+Of+Analysis&ots=WETZZ9CSvH&sig=wg1D-NMGvUtiRkzJKFoB3vmU_oo>.

O'DONNELL, Guillermo. **Análise do autoritarismo burocrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, v. 45, 1998.

RODRIGUES, José Albertino. **Sindicato e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1979.

RODRIGUES, Lêoncio Martins. **O Futuro do Sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Pioneira, 1990.

SALLUM JUNIOR, Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 23–47, 1999.

SALLUM JUNIOR, Brasília. Transição Política e crise de Estado. **Lua Nova**. [S.l.: s.n.], , 1994

SANTANA, Marco Aurélio. Entre a ruptura e a continuidade: visões da história do movimento sindical brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, 1999.

SÉ, A Santa. **Rerum Novarum - Sobre a Condição dos Operários**. Disponível em: <https://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2018.

SILVA, Antônio Alvares Da. Marcos legais do corporativismo no Brasil. **O mundo do trabalho - crise e mudança no final do século**. São Paulo: Editora Página Aberta, 1994. .

SILVA, Luís Inácio Lula Da. **Lula: Entrevistas e Discursos**. . São Paulo: O Repórter. , 1981

VARGAS, João Tristan. **O Liberalismo do Final do século XVII e as relações de trabalho**. 2005, [S.l.: s.n.], 2005.

Recebido em Janeiro de 2018
Aprovado em Outubro de 2018