

ESTADO, CLASSE TRABALHADORA E POLÍTICAS SOCIAIS

XXII Simpósio Nacional de História - 27 DE JULHO A 01 DE AGOSTO DE 2003 - PB

MARIA CELINA D'ARAUJO*

As relações do Estado brasileiro com o movimento operário e sindical bem como as políticas públicas voltadas para as questões sociais durante o primeiro governo Vargas (1930-1945) são temas amplamente estudados pela academia brasileira em seus vários aspectos. São também os mais lembrados pela sociedade quando se pensa no legado varguista. Foi nesse período que se veiculou ostensivamente a existência de políticas sociais voltadas especificamente para a população trabalhadora urbano-industrial embora não tivesse brotado ali a iniciativa estatal na regulação do mercado de trabalho ou na previdência social. Mas certamente, nascia nesse período, uma nova forma de regulação das relações capital-trabalho cuja legitimidade foi garantida para além do tempo histórico conhecido como *Era Vargas*.

Graças à historiografia estadonovista, à propaganda política mas também ao seu carisma pessoal, Vargas passou para a história com uma imagem positiva no que toca à temática aqui abordada: “patrono” da legislação social, “pai dos pobres”, benfeitor, estadista que *outorgou* os direitos ao trabalhador brasileiro. Os estudos têm mostrado as limitações dessas imagens mas também têm apontado para uma mudança na cultura industrial brasileira a partir de então. O que pretendemos aqui é examinar essas mudanças e seus impactos sobre a organização do trabalho na sociedade brasileira. Não se trata de analisar a genialidade ou o oportunismo político de um presidente mas entender um processo maior de transformação que estava em voga: a transição de uma economia tipicamente rural para uma urbano-industrial, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento econômico orientada por um Estado de recorte corporativista.

Vargas liderou, como presidente da República, essa transição e associou, de maneira indelével, seu nome a modernização social. De outra parte, sua gestão também ficou associada a autoritarismo político. Mais do que isso, produziu-se, de forma hábil e convincente, uma ideologia de que a democracia política era incompatível com a resolução dos conflitos sociais e de que só o Estado estaria apto a dar as soluções cabíveis nesses casos. Construiu-se, portanto,

* Doutora em ciência política, professora da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV).

uma doutrina que associou autoritarismo a direitos ou que, pelo menos, subestimou a democracia política como recurso eficaz para garantir os direitos dos trabalhadores ou até mesmo o crescimento econômico.

Ao longo da história foi se firmando também a impressão de que tudo o que pudesse ser alterado na legislação produzida nesse período, estaria, por definição, associado a uma mutilação de direitos. A partir dos anos 1990, quando ganha fôlego, no Brasil, a discussão em torno da reforma do Estado e da possível modernização das relações de trabalho, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, foi recorrentemente lembrada como patrimônio do trabalhador. Foi por ser assim considerada, que parte de seus dispositivos já haviam, antes, sido incorporados à Carta de 1988.

Na prática, direitos sociais, no Brasil, foram inicialmente, e por muitas décadas, associados a direitos do trabalhador inserido no mercado formal. Por isso mesmo estamos lidando com um dos temas mais sensíveis da sociedade brasileira ainda nos dias de hoje: construção de direitos e de garantias para o trabalhador. Paralelamente, examinando como o Estado brasileiro se equipou institucionalmente para formular e implementar as políticas sociais que introduziriam e viabilizariam esses direitos.

Os sindicatos de trabalhadores foram objeto de variados e detalhados estudos. Essas pesquisas apontam para diferentes visões e procuram demonstrar vários pontos de vista: dependência do sindicato em relação ao Estado, autonomia ou heteronomia da classe trabalhadora, controle e repressão sobre os trabalhadores ou sua iniciativa política; ascendência do Partido Comunista ou dos comunistas sobre o trabalho organizado, efeitos deletérios ou positivos do populismo, mazelas (ou benefícios) do peleguismo, influências do corporativismo etc. De comum a todos esses estudos, fica a impressão de que, para o bem ou para o mal, os anos 1930 marcam o início de uma novidade política e institucional no mundo do trabalho: a regulação e o controle estatal nas relações entre capital e trabalho. E que essa novidade ficou intimamente ligada a tudo o que o país produziu desde então em termos de políticas sociais.

Nosso modelo sindical foi construído visando ao controle social que pudesse levar à construção de um país harmonioso e pacífico. Visava a impor uma filosofia social em contraposição à filosofia individualista do liberalismo ou à filosofia classista do socialismo. Tinha também como meta criar atrativos para os trabalhadores saírem do campo e se dirigirem ao trabalho industrial nas cidades. Nos anos 1930, o Brasil era um país rural e a maior parte da população (75%) ainda estava no campo. A legislação sindical, ao criar alguns direitos apenas para os trabalhadores urbanos, introduzia uma maneira de tornar o trabalho industrial mais atrativo. Além disso, e talvez o mais importante, é que através dos sindicatos o governo tinha em mãos instrumentos poderosos para controlar as atividades desses trabalhadores, evitar greves

ou até mesmo silenciar o movimento operário. Ou seja, com uma mão o governo reconhecia os sindicatos como instrumentos de organização, uma velha demanda dos trabalhadores em todo mundo, e com outra, criava restrições para que esses sindicatos pudessem ser usados pelos trabalhadores como instrumentos de reivindicação e de mobilização.

Há que lembrar que essas leis foram conseguidas graças, principalmente, aos esforços dos trabalhadores e da sociedade brasileira e não apenas ao pioneirismo do Estado. Nesse sentido, a idéia veiculada no Estado Novo de que a legislação trabalhista fora outorgada por um Estado protetor deixa de lado uma tradição organizativa e reivindicativa. E as razões para apagar essa memória eram políticas

Se a revolução de 1930 marcou o início da intervenção direta e contínua do Estado nas questões vinculadas ao mundo do trabalho, marcou também o fim da autonomia do movimento sindical e o início da vinculação sistemática dos sindicatos ao governo através do Ministério do Trabalho, aliás, criado ainda em novembro de 1930, com essa preocupação. Com a criação desse Ministério, o Poder Executivo tomava diretamente para si a formulação e a execução de uma política trabalhista.

Os sindicatos passavam a ser órgãos de colaboração com o Estado e qualquer manifestação política ou ideológica ficava proibida. A lei, por sua vez, também proibia que os patrões impedissem os trabalhadores de se sindicalizar ou que os punissem em função disso. Havia um esforço do governo em promover a sindicalização ao mesmo tempo em que procurava expurgar qualquer traço de preferência política, especialmente as do campo da esquerda.

As antigas organizações de trabalhadores tinham que se adaptar a esse formato corporativo. Cabia-lhes defender junto ao governo os interesses econômicos, sociais e legais de uma categoria profissional, elaborar contratos, manter cooperativas e prestar serviços sociais. Um mínimo de três sindicatos poderia criar uma federação sindical no plano estadual e um mínimo de cinco federações poderia criar uma confederação em plano nacional. Pelo menos 2/3 dos membros de um sindicato deveriam ser brasileiros natos, os estrangeiros só seriam aceito como minoria nos cargos de direção e qualquer propaganda ou vinculação política eram expressamente proibidas.

Foi na área sindical, portanto, que o governo Vargas mais inovou mas essas inovações não foram impostas sem resistências do trabalhador e de seus sindicatos. O governo correspondeu à contestação operária com repressão e violência policial, intensificada a partir do Levante Comunista de 1935. Um fator de estímulo à densidade sindical no início da década, foi o Código Eleitoral de 1932 que estabeleceu a representação classista na Constituinte. Ao lado da bancada proporcional haveria uma de trabalhadores e empregadores, representando os ramos da produção do país. A Constituinte foi composta por 214 representantes, entre eles 40 classistas

distribuídos da seguinte forma: 18 empregados, 17 empregadores, três profissionais liberais, dois funcionários públicos (Gomes, 1979).

Essa lei sindical foi alterada em função do conteúdo da Constituição de 1934, que criara uma pluralidade sindical limitada. O decreto 24.694, de 1934, determinava uma pluralidade sindical desde que cada sindicato agrupasse pelo menos um terço da uma dada categoria profissional, limitava a intervenção do Estado nos sindicatos a um prazo máximo de seis meses mas mantinha a prerrogativa estatal do reconhecimento sindical. Mantinha-se o que passou a ser chamada pelos especialistas de “investidura sindical” (Rodrigues, 1968).

Vemos que num prazo de quatro anos duas estruturas sindicais foram debeladas (a de 1930 e anterior a ela) o que significa na prática impor, de maneira unilateral, a descontinuidade na organização dos trabalhadores (Martins, 1979). O decreto de 1934 também terá vida curta. Em decorrência da ditadura do Estado Novo, instaurada em 1937, novos procedimentos são pensados em relação ao controle sindical. O decreto-lei n. 1.402, de 1939, restaura a unicidade sindical de 1930, ou seja, o monopólio da representação através do sindicato único por categoria profissional. O sindicato continuava como uma figura de direito público, afeita a servir aos interesses públicos e coletivos e não ao grupo particular que representava. Nascia e vivia à sombra do Estado, sua origem e extinção eram decisões estatais. O formato corporativo ganhava detalhes que o compatibilizavam com a Carta de 1937. Constrói-se uma pirâmide corporativa, com as atividades econômicas reunidas duas a duas, empregadores e trabalhadores de uma mesma área de atividade, de forma simétrica, desaguando dentro do Ministério.

Este decreto, pela primeira vez proibia explicitamente as greves e ainda dava ao governo o direito de controlar as contas, as eleições e as atividades administrativas sindicais (Moraes Filho, 1978). Com poucas mudanças, esse controle do Estado sobre o sindicato durou até a Constituição de 1988, que no entanto manteve o sindicato único.

Em 1940 foi criado o Imposto Sindical, uma contribuição compulsória de um dia de trabalho de cada trabalhador para o sindicato de sua categoria mesmo para os não sindicalizados. Mantido até os dias de hoje, esse imposto, foi uma fonte segura de financiamento estatal, via tributação sobre o trabalhador, a essa ampla estrutura sindical então montada (Gomes e D’Araujo, 1993).

O sindicato único, modalidade de organização sindical que se enraizou entre nós e foi mantido pela Carta de 1988, tem vários defensores, à esquerda e à direita. Na lógica da esquerda, tem sido visto como uma forma vantajosa de organização para a classe trabalhadora pois evitaria as cisões de classe. Partilhando a noção de que a “união faz a força”, juntos, os trabalhadores teriam mais expressividade em suas reivindicações. Para os setores conservadores, temerosos da força que um movimento grevista pudesse tomar, o sindicato único, vinculado

diretamente ao Estado, era garantia de controle público e de limitações legais à capacidade de iniciativa e reivindicatória dos trabalhadores – era garantia de paz social. Para os críticos da lei, essa determinação reduziria a capacidade de iniciativa dos sindicatos, acomodaria os dirigentes e tiraria dos trabalhadores a possibilidade de criar organizações alternativas mais representativas para a defesa de seus direitos.

A CLT, aprovada em 1º de maio de 1943, mas que só entra em vigor em 10 de novembro do mesmo ano, sintetiza, como vimos, esse modelo corporativo de controle e lhe dá sistematicidade. Como impressões mais gerais dessa legislação é sempre bom lembrar alguns dos objetivos a que se propôs e seu sucesso a respeito. A CLT evita na prática e de várias maneiras a solidariedade de classe. Uma delas, estabelecendo que um sindicato responda apenas por uma categoria profissional, isto é, proibindo uma articulação horizontal dos trabalhadores. Proibia também que sindicatos pudessem se unir em alguma reivindicação. E para facilitar essa política de isolar as profissões entre si, foram criadas datas base distintas para cada categoria. Com isso procurava-se evitar a articulação intersindical e limitar o diálogo do sindicato apenas ao patronato e ao governo. Era, nos dizeres da propaganda estadonovista, uma forma de evitar a luta de classes, dando voz ao trabalhador dentro do próprio Estado.

Pesando os prós e os contras, a sociedade brasileira acabou aderindo ao modelo varguista de sindicato único, burocratizado e estatalmente controlado, e nesse aspecto a *era Vargas* teve uma sobrevida inesperada. O legado sindical getulista ainda é sentido pela maioria dos representantes de trabalhadores como o mais adequado às necessidades do trabalhador brasileiro.

Outro dado importante é que o detalhamento da legislação sindical produzida pelos assessores de Vargas permitiu que ela se adequasse a momentos extremamente diferentes de nossa história. Foi com essa estrutura sindical corporativa que os trabalhadores lidaram durante a ditadura do Estado Novo e por ela foram regidos durante a democracia representativa de 1945 a 1964. Com o golpe militar de 1964, a legislação varguista mostrou-se perfeitamente flexível para dar legalidade aos atos de violência que se praticaram contra os trabalhadores e seus sindicatos. Ou seja, a lei sindical da era Vargas, enquanto concedia benefícios e direitos aos sindicalizados, também estipulava que os sindicatos só poderiam servir aos trabalhadores desde que seus interesses fossem coincidentes com os do governo em vigor.

A Justiça do Trabalho foi outra iniciativa do governo Vargas e visava a criar um fórum especial para que patrões e empregados resolvessem suas disputas na presença mediadora do poder público. Através de uma justiça especial, procurava-se atender aos interesses de trabalhadores e patrões de forma a evitar conflitos e greves. A Justiça do Trabalho foi formalmente criada pela Constituição de 1934 e só inaugurada em 1º de maio de 1941. Desde

maio de 1932, contudo, estavam instaladas comissões mistas de conciliação, integradas por três representantes de empregados e três de empregadores, sob a coordenação de um bacharel em direito. Estas comissões tinham funções conciliatórias em dissídios coletivos de trabalho. Em novembro desse mesmo ano de 1932, foram constituídas juntas de conciliação e julgamento, integradas por um representante dos empregados e um dos empregadores, sob a presidência de um bacharel em direito, para tratar de dissídios individuais, mas também com poderes de conciliação e de julgamento. Estas juntas reportavam-se ao ministro do Trabalho - a Carta de 1946 incorporou a Justiça do Trabalho ao Judiciário.

A carteira de trabalho também faz parte do repertório de medidas, socialmente significativas, adotadas nessa época. Datada de 1932, foi durante décadas considerado o documento mais importante para os brasileiros. Ali se registrava a vida profissional das pessoas, todos seus empregos, cargos e salários, e serviria, a qualquer tempo, como prova documental para fins de aposentadoria, licenças etc.

Do ponto de vista da política previdenciária a novidade mais marcante dos anos 1930 foi a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs - que gradativamente substituíram as antigas Caixas de Aposentadorias e Pensões. O primeiro foi o dos Marítimos – IAPM - em 1933. No ano seguinte o dos Comerciantes – IAPC – e o dos Bancários – IAPB. Em 1936 foi criado o dos Industriários – IAPI – e em 1938 o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Trabalhadores em Transportes e Cargas – IAPETEC - e o dos Estivadores – IAPE. Os servidores públicos civis foram atendidos também em 1938, pelo IPASE, Instituto de Previdência e Assistência aos Trabalhadores do Estado, cujo funcionamento começou de fato em 1940.

Ainda do ponto de vista das garantias para o trabalhador, uma das mais conhecidas leis da *era Vargas* foi a criação do salário mínimo em 1º de maio 1940 – decreto-lei n. 2.162 -, uma reivindicação antiga e crucial no sentido de garantir uma remuneração mínima para os trabalhadores. Era contudo mal recebida pelo empresariado que, dentro da lógica de mercado, julgava que o salário não deveria ser assunto definido pelo Estado.

A criação do salário mínimo foi anunciada no dia 1º de maio de 1940, durante a festividade cívica que se realizava no estádio de futebol do Vasco da Gama, para comemorar o Dia do Trabalho. Aliás, durante o Estado Novo era uma prática efetuar grandes festas cívicas, celebrando datas que enaltecessem a Pátria e seu chefe de Estado. Foi organizada ainda, através do Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS -, uma ampla rede de refeitórios populares que servia refeições baratas.

O lado perverso desse modelo é que criou várias categorias de brasileiros, criou privilégios e exclusões, deixou intocada a questão da terra e dos direitos rurais. Deixou também

uma ampla rede burocrática para gerenciar esses direitos trabalhistas, que acabou consumindo grande parte dos recursos que deveriam chegar às mãos dos trabalhadores. O lado positivo desse legado é ter dado ao trabalhador brasileiro uma perspectiva nova de valorização: passou a acreditar em direitos e em uma justiça que o protegesse. Não por acaso, também, a legislação social da era Vargas foi, entre toda a legislação brasileira, a que mais resistiu a mudanças. Em um país como o Brasil, que tem vocação para experimentar novidades institucionais, as leis sociais aparecem como um recanto de estabilidade. Para defendê-las não têm faltado vozes.

Finalmente, nunca é demais lembrar que as democracias só existem como tal apenas quando reconhecem que os trabalhadores organizados são agentes políticos, legítimos e imprescindíveis. E que essa organização vai além do sindicato e se estende pelos partidos e pela representação no Congresso, através de eleições livres. Vargas reconheceu os trabalhadores, através dos sindicatos, mas não as liberdades políticas. E sem liberdade política, os direitos trabalhistas - bem como qualquer direito - nunca estarão completos.

Referências

COHN, Amélia. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1981.

D'ARAUJO, Maria Celina. *A Era Vargas*. São Paulo: Moderna, 1997.

D'ARAUJO, Maria Celina. *As instituições brasileiras da era Vargas* (Org.). Rio de Janeiro: Edit. da UERJ/ Edit. da FGV/, 1999.

D'ARAUJO, Maria Celina. *O Estado Novo*. Rio de Janeiro, Zahar, 2000.

FÜCHTNER, Hans. *Os Sindicatos brasileiros: organização e função política*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

GOMES, Ângela Maria de Castro. *Burguesia e trabalho. Política e legislação social no Brasil de 1917-1930*. São Paulo, Campus, 1979.

GOMES, Ângela de Castro e D'ARAUJO, Maria Celina. E extinção do Imposto Sindical: demandas e contradições. *DADOS*, (36) 2, 1993, pp. 167-354.

MARTINS, Heloísa Helena Teixeira de Souza. *O Estado e a burocratização do sindicato no Brasil*. São Paulo: Editora Hucitec, 1979.

MORAES FILHO, Evaristo de. *O Problema do sindicato único no Brasil: seus fundamentos sociológicos*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

RODRIGUES, José Albertino. *Sindicato e Desenvolvimento no Brasil*. São Paulo, 1968

RODRIGUES, Leônicio Martins. “Sindicalismo e classe operária; 1930 - 1964”. Boris Fausto (org.) *História Geral da Civilização Brasileira*. Vol. 10, Tomo 3: O Brasil Republicano. São Paulo: Difel, 1986.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1987.

SIMÃO, Azis. *Sindicato e Estado*. São Paulo: Editora Ática, 1981.

TEIXEIRA, Sônia M. F. e OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo. *(Im)previdência social: 60 anos de história de Previdência no Brasil*. Rio de Janeiro, Vozes, 1986.

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

WEINSTEIN, Barbara. *(Re) Formação da Classe Trabalhadora no Brasil (1920-1964)*. São Paulo: Cortez, 2000.