

10. Colôvio do Trabalho

OLIVEIRA VIANNA

Obras do Autor

Populações meridionais do Brasil, São Paulo, 1920; 2.^a ed., 1922; 3.^a ed., 1933; 4.^a ed., 1938.

Pequenos estudos de psicologia social, São Paulo, 1921; 2.^a ed., 1923; 3.^a ed., 1942.

O idealismo na evolução política do Império e da República, São Paulo, 1920.

Evolução do povo brasileiro, São Paulo, 1923; 2.^a ed., 1923; 3.^a ed., 1938. Traduzido para o espanhol e o japonês.

O ocaso do Império, São Paulo, 1925; 2.^a ed., 1933.

O idealismo da Constituição, Rio, 1927; 2.^a ed., 1938.

O crédito sobre o café, Rio, 1927.

Problemas de política objetiva, São Paulo, 1930.

Raça e assimilação, São Paulo, 1932; 2.^a ed., 1933; 3.^a ed., 1938.

Formation ethnique du Brésil colonial, Paris, 1932.

Problemas de direito corporativo, Rio, 1938.

PROBLEMAS
DE
DIREITO SINDICAL

1.^o VOLUME
da
COLEÇÃO DE DIREITO DO TRABALHO
organizada por
DORVAL DE LACERDA
EVARISTO DE MORAIS FILHO

OLIVEIRA

Editora
MAX LIMONAD LTDA.
TRAVESSA DO OUVIDOR, 38
RIO-DE-JANEIRO

49
pes

DEP. DE TRABALHO

sindicais de grau inferior, uma mentalidade estatista. Uma mentalidade anti-estatista é inteiramente contra-indicada para a gestão dos organismos confederativos num regime político e constitucional como o da Constituição de 1937.

2.º — Sendo regra que os nossos grandes líderes econômicos possuem uma mentalidade tradicionalmente anti-estatista, temos ainda muito que porfiar e combater para organizar uma elite superior de chefes de Confederações, à altura dos grandes problemas que o momento está exigindo com império e que o futuro irá exigir com mais veemência ainda.

TERCEIRA PARTE

OS PROBLEMAS DA ELABORAÇÃO LEGISLATIVA

II — ELABORAÇÃO DAS LEIS COMPLEMENTARES

- Cap. IX — Leis complementares e os seus fundamentos pragmáticos
- Cap. X — Posição e papel das associações profissionais não sindicalizadas

CAPÍTULO I

O PRINCÍPIO DA UNIDADE SINDICAL E A CONSTITUIÇÃO

SUMÁRIO: I — Reconhecimento do princípio do monopólio sindical na Constituição de 1937. Unidade sindical e a convenção coletiva de categoria. II — Unidade e pluralidade sindical. Incompatibilidade entre a representação da categoria e a pluralidade de sindicatos. III — Exegese pluralista do art. 138: sua inadmissibilidade.

I

Consagrando a experiência que havíamos colhido com o princípio da pluralidade e da autonomia plena dos sindicatos, estabelecido na Constituição de 1934, a nova Constituição, promulgada em 1937, instituiu o sindicato único e, consequentemente, o seu controle amplo por parte do Estado. Este pensamento do legislador constituinte no sentido da unidade sindical é patente, não só no texto do art. 138, consagrado especialmente à matéria sindical, como em outros artigos da mesma Constituição, que regulam matéria social e econômica¹.

Na verdade, pelo art. 138, na sua última parte, o sindicato profissional, isto é, a associação profissional reconhecida pelo Estado é, pelo próprio fato do reconhecimento, investida da qualidade de representante de toda a categoria. Em consequência, como preceitua o art. 137, al. *a*, tem êle, justamente por isso, capacidade para sujeitar os componentes da categoria, na sua totalidade, às convenções coletivas por êle assinadas. Daí decorre que só é possível haver um sindicato para cada categoria, pois que não se compreende — e seria mesmo ab-

¹ V. art. 57; 59 § 2.º; 61, al. *a, b, c*, II al. *g e n*; 82 al. *b*; 129; 137 al. *a e n*; 140.

surdo — mais de um sindicato representando cada um deles a categoria na sua integridade.

Que o sindicato represente apenas o corpo dos seus associados e, neste caso, possa haver mais de um sindicato profissional para cada categoria, compreende-se; mas, que se dê ao sindicato direito de representar, não apenas a sua corporação de associados, senão também toda a categoria profissional e, ao mesmo tempo, se admita a possibilidade de mais de um sindicato em cada categoria, é que não seria compreensível. O princípio constitucional de que o sindicato representa toda a categoria e não apenas o corpo dos seus associados, já de si mesmo importa, implicitamente, o reconhecimento do princípio da unidade sindical — do sindicato único. Nem era preciso outra declaração: representação de toda a categoria e unidade de representação são conceitos correlativos; onde um é admitido, o outro também deve ser.

Do contrário, teríamos um caso de dupla personalidade legal... Na espécie, a dupla personalidade da categoria importaria a impossibilidade prática da representação da categoria. Porque bastaria uma divergência entre os diversos sindicatos, autorizados a representarem a categoria, para que se tornasse impossível à categoria manifestar a sua vontade numa convenção coletiva.

Desde que, por disposição expressa da própria Constituição (art. 137, al. a), a convenção coletiva, pactuada entre um sindicato de patrões e outro de empregados, obriga, respectivamente, as duas categorias *na sua totalidade* e não apenas os sócios das duas associações convenientes, como conceber que esta convenção possa ser tratada por mais de um sindicato de cada categoria?

O fato de ter a Constituição dado às convenções coletivas o caráter de um regulamento da categoria implica, sem dúvida, no reconhecimento do sindicato único. Desde que uma convenção coletiva é lei da profissão ou da categoria, ela só pode

emanar de uma única fonte, que é o sindicato único, autorizado legalmente a representar a categoria. Ou isto, então teríamos a possibilidade de várias convenções coletivas regulando diversamente a mesma matéria para a categoria inteira — o que seria absurdo².

II

Invocam-se contra esta exegese vários argumentos, o primeiro dos quais é o de que a Constituição reconhece o princípio da liberdade sindical. É assim que ela declarou, no próprio art. 138, que “a associação profissional ou sindicato profissional é livre”.

Ora, todos que lidamos com matéria de Direito Sindical, sabemos que o princípio da liberdade sindical pode ser entendido de dois modos ou sob dois aspectos:

a) o da *liberdade individual de associar-se* onde e quando entender — o que se contrapõe ao princípio da sindicalização obrigatória;

b) o da *autonomia* sindical e da *pluralidade* sindical — o que se contrapõe ao princípio da unidade sindical e do sindicato controlado, sujeito à disciplina do Estado³.

Ora, da análise do art. 138 o que se conclui é que o legislador da Constituição de 1937 só admitiu plenamente, ao afirmar que “a associação sindical é livre”, o princípio de que ninguém é obrigado, ou poderá ser obrigado, a associar-se a qualquer sindicato, nem permanecer no seu quadro associativo, contra a sua vontade. Não aceitou, porém, o outro princípio, o outro aspecto da liberdade sindical, que é o direito à livre cons-

2 V. Cap. III: — Poder regulamentar e poder tributário; cap. VII: Posição e papel das Federações; cap. VIII: Posição e papel das Confederações. Cfr. OLIVEIRA VIANA — Problemas de Direito Corporativo, Rio, 1938, cap. VI e VII.

3 V. cap. X: — Posição e papel das associações profissionais não sindicalizadas.

tuição dos sindicatos, ao sindicato múltiplo, à pluralidade sindical, como não admitiu também o tipo do sindicato fora do controle do poder público — o que só seria possível com o sindicato considerado pessoa exclusivamente de direito privado, assemelhado às demais associações privadas, civis ou comerciais.

Certo, há países em que o sindicato é de livre constituição, não havendo controle algum do Estado sobre ele, nem limites ao número deles; mas, nesses países, o sindicato é simplesmente, meramente, nuamente, uma entidade jurídica de direito privado⁴. Foi êste, aliás, o regime em que viveram os nossos antigos e inexpressivos sindicatos profissionais, constituídos sob o dec. 1.637, de 1907⁵.

O regime dominante entre nós desde a Revolução de 1930 e do dec. 19.770, de 1931, tem sido, porém, outro, muito diverso. Desde os primeiros dias, o pensamento revolucionário sempre proclamou o firme propósito de chamar o sindicato para junto do Estado, tirando-o da penumbra da vida privada, em que vivia, para as responsabilidades da vida pública. Neste intuito, deu-lhe a representação da categoria — e na deu duplamente: para efeitos *jurídicos* e para efeitos *políticos*. Mais do que isto: investiu-o de poderes de autoridade pública, transferindo-lhe prerrogativas próprias da pessoa do Estado.

O sindicato, projetado para fora dos limites do seu quadro associativo, passou então a exercer, na vida profissional e administrativa do país, atividades e funções que, de modo algum, poderiam estar contidas na sua condição de associação privada. Tornou-se uma associação específica, *sui-generis*, dotada de atributos de direito público, colocada numa situação que a situa abaixo das instituições administrativas do Estado, mas acima do vasto mundo das associações privadas, sobre as quais o Es-

4 V. nota anterior.

5 V. CESARINO JÚNIOR — *Direito social brasileiro*, 2.^a ed., São Paulo, 1943, vol. I, pg. 261; BEZERRA DE MENEZES (G.) — *Política Sindical Brasileira*, Rio, 1943, pg. 11 e sg.

tado não tem propriamente nenhum interesse de controle direto e imediato.

É claro que, desde êste momento, os sindicatos não podiam mais reger-se pelos mesmos princípios pelos quais se regiam outrora e que eram os que regiam e regem as sociedades de puro direito civil ou comercial. Um novo regime jurídico teria que regular a sua constituição e as suas atividades, regime imposto pela necessidade que tem o Estado de vigiar o modo por que estas associações exercem os poderes de autoridade pública a elas delegados⁶.

III

Esta a teoria que decorre, translúcida e clara, do texto constitucional. Entretanto, logo ao promulgar-se a Constituição de 1937, na fase ainda indecisa da sua exegese, houve uma corrente, do quadro liberal ou católico, que tentou extrair destes mandamentos transparentes uma teoria favorável à pluralidade sindical. Fechavam os olhos à evidência meridiana dos textos. Queriam, à viva força, empanando o inciso constitucional na sua limpidez e clareza, instituir aqui um regime de pluralidade sindical, inteiramente contrário à letra deste inciso e inteiramente incompatível com as funções, que são atribuídas aos sindicatos na própria Constituição⁷.

O que êstes dissidentes pretendiam era, afinal, uma coisa absurda. Esta: instituir um sistema sindical tendo como fundamento o sindicato de direito privado, mas já agora provido êste sindicato dos poderes de entidade de direito público... Logicamente, o que êles deveriam fazer era repelir as atribuições de direito público, de que os sindicatos foram dotados na

6 V. cap. X: — *Posição e papel das associações profissionais sindicalizadas*.

7 V. cap. V: — *O problema sindical e o pensamento católico brasileiro*.

nova Constituição, de modo a retorná-los ao período em que eram simples formas associativas de tipo exclusivamente privado. Manter, porém, os sindicatos como associações particulares, com a sua autonomia e a sua pluralidade, mas providos de poderes de autoridade pública, isto é, representando a categoria tôda e estabelecendo regulamentos da profissão em nome do Estado e com fôrça obrigatória para tôda-ela, é cousa evidentemente que não seria possível admitir.

Bem sei que êsses exegetas invocavam a velha fórmula francesa do "sindicato livre na profissão organizada"; mas, então o que lhes cumpria era atacar a própria Constituição, apelando para o Chefe da Nação afim de que reformasse o artigo 138, acabando com a unidade sindical ali estabelecida e permitindo que viesse a ser restaurada a lamentável situação criada pela Constituição de 1934. Devo confessar que nunca acreditei que conseguissem ganhar o Governo para a sua causa. Porque o legislador da Constituição de 1937, ao firmar o princípio da unidade sindical, fundou-se, não apenas em motivos de lógica jurídica, mas em poderosos motivos de ordem política e social⁸.

⁸ V. nota anterior.

CAPÍTULO II

UNIDADE SINDICAL E TEORIA DO ESTADO

SUMÁRIO: I — Tendências dominantes entre nós em matéria de organização sindical: a tendência liberal; a tendência católica; a tendência autoritária. O sindicato de direito privado e o sindicato de direito público. Constituição de 34 versus Constituição de 37. II — Tentativa de conciliação entre a pluralidade sindical e a Constituição de 37. Incompatibilidade do regime autoritário com o sistema da pluralidade. Primado do sindicato de direito público.

I

Duas correntes — dissemos no capítulo anterior — se destacaram entre nós, nitidamente definidas, em matéria de organização sindical, logo no início da Revolução:

1.º) — a corrente que advogava a organização profissional sôbre a base do sindicato único, sujeito ao controle do Estado e exercendo, em nome e por delegação expressa dêste, poderes e faculdades de autoridade pública. Para esta corrente, os sindicatos deviam ser investidos dos atributos de verdadeiras autarquias e elevados à condição de pessoas de direito público, com poderes disciplinares e regulamentares extensivos a todos os membros das categorias e não apenas aos membros componentes dos seus respectivos corpos associativos.

2.º) — a corrente que advogava a organização profissional sôbre a base da pluralidade sindical. Esta corrente defendia o sindicato autônomo e livre, *liberto do controle do Estado*. Nesta corrente, o sindicato continuaria na sua primitiva condição de associação de direito privado; os seus poderes seriam estritamente limitados aos membros do seu corpo associativo.

No primeiro grupo, estavam todos os partidários da doutrina da democracia autoritária, bem como os que aceitavam

a Constituição de 1937. No segundo grupo, estavam todos os partidários da democracia liberal, bem como os adeptos da Constituição de 1934 ou de 1891. Neste segundo grupo, incluíam-se também os católicos ortodoxos, fiéis à “doutrina social da igreja”⁹.

Eis aí, nitidamente definidos, os nossos dois campos doutrinários em matéria sindical. No fundo: Constituição de 1934 ou de 1891 *versus* Constituição de 1937. Busquem-se bem as razões íntimas que justificavam as duas atitudes e encontrar-se-á sempre este antagonismo fundamental: a mentalidade da Constituição de 1934 reagindo contra a mentalidade da Constituição de 1937. Reação consciente, nuns; noutros, subconsciente.

II

Disse que os que advogam a pluralidade sindical são partidários do sindicato de direito privado, dotado de autonomia plena, liberto do controle do Estado, desprovido dos poderes de autoridade pública e apenas provido de poderes meramente estatutários, isto é, limitado aos seus associados. Realmente, assim é: a *pluralidade sindical* tem o seu correlativo histórico e jurídico na *privatização dos sindicatos*.

Historicamente, o sindicato começou sendo uma associação puramente privada, mesmo mal vista pelo Estado, repelida por êle e, depois, tolerada; a sua elevação à condição de entidade de direito público, agindo em colaboração com o Estado e a êle associado, é um fato recentíssimo. Pode-se dizer que é contemporâneo do aparecimento dos modernos regimes autoritários na Europa e na América¹⁰.

9 V. cap. V: — *O problema sindical e o pensamento católico brasileiro*.

10 V. PERROUX (F.) — *Cours d'économie politique*, Paris, 1939, 2.^a ed., vol. I, pg.487-508; PIERRO (M.) — *Principi di diritto corporativo*, Bologna, 2.^a ed., 1936, cap. IV; B. I. T.

Juridicamente, o clima da democracia liberal é o clima nativo, o clima *optimum* do sindicato plúrimo, do sindicato dissociado do Estado, em regra refratário a êle e, frequentemente, inimigo dêle. Esperar o florescer desta espécie de sindicato, de tipo arbustivo, em climas severos e exigentes, de autoridade forte, de Estado supremo orientador da política legislativa, administrativa e econômica do país — tal como o da Constituição de 1937 (art. 73) — é, sem sombra de dúvida, um ideal de impossível realização, mesmo para os mais hábeis técnicos em ecologia política...

Com efeito. Dentro de um regime de sindicatos múltiplos para cada categoria e organizados autonomicamente, isto é, libertos do controle do Estado, não seria possível a êste, evidentemente, dar às atividades econômicas da Nação uma determinada orientação ou realizar determinada política econômica nacional. Porque, ou o Estado cruzaria os braços, deixando — como acontece nos regimes de democracia liberal — que a impulsão e a orientação econômicas viessem exclusivamente de baixo — das classes, com tôdas as perversões do individualismo e do particularismo que lhes são próprias; ou o Estado tomaria a iniciativa de orientar essas classes num certo sentido, útil ao país — à *coletividade nacional*; mas, então, neste último caso, não encontraria à mão os agentes necessários para fazer chegar às categorias sindicalizadas esta orientação da sua política econômica, divididas como elas estariam numa multiplicidade de

— *Méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles*, Geneve, 1940, cap. I, II, III; PIPKIN (CH.) — *Social politics and modern democracies*, New York, vol. I, cap. X-XII e vol. II, cap. VIII-XI. Para o estudo da evolução sindical na Espanha: ZANCADA (P.) — *Derecho corporativo español*, Madrid, editor Juan Ortiz. Sobre a história dos sindicatos como agentes de lutas sociais e de classes: v. TÖNNIES (F.) — *Desarrollo de la cuestión social*, ed. "Labor", 2.^a ed., Barcelona, 1933; COLE (G. D. H.) — *Socialism in evolution*, "Pelican Books" ed., 1938; DOLLÉANS (ED.) — *Histoire du mouvement ouvrier (1830-1871)*, Paris, 1936; BEER (M.) — *História do socialismo e das lutas sociais*, trad. de HORÁCIO MELO, São Paulo, 1934, vol. II, cap. X sq. Cfr. HAUSER (H.) — *Les origines des problèmes économiques actuels*, Paris, 1930, cap. VI.

núcleos associativos, inteiramente independentes do Estado e, às vezes mesmo, opostos a êle.

O problema da unidade ou da pluralidade sindical não é, pois, um simples problema de direito sindical ou de economia interna dos sindicatos; interessa, como se vê, à própria estrutura do Estado, ao princípio fundamental do regime instituído na Constituição de 1937. O art. 138, que traça as linhas gerais da organização sindical, há de ser interpretado em concordância com o art. 73, que define os poderes do Chefe do Estado e institui a figura jurídica da Presidência. *É deste último artigo que se tem de tomar o ponto de vista para o justo visionamento da contextura e do sentido do art. 138.*

Há, certo, entre nós, alguns exegetas que pensam poder acomodar a pluralidade sindical dentro da atual Constituição. Julgam perfeitamente conciliável esta pluralidade com os demais postulados do Estado Autoritário. Mesmo com as prerrogativas de direito público atribuídas nesta Constituição aos sindicatos.

Não descubro, porém, nenhuma aberta possível a esta conciliação. O dilema é este:

a) ou adotamos a pluralidade sindical, mantendo o princípio do sindicato associação de direito privado, dotado de faculdades e poderes meramente estatutários e, conseqüentemente, agindo exclusivamente como representante legal do *seu* corpo de associados, isto é, de uma *fração* da categoria e não da categoria *tôda*; e, neste caso, os interesses da categoria, *considerada como uma totalidade*, ficariam sem representação específica — o que importaria dificultar ou mesmo impossibilitar a obra tutelar do Estado, desde que ao Estado só seria lícito agir para proteger os interesses gerais da categoria *tôda* e não os interesses desta ou daquela associação profissional, isto é, desta ou daquela *fração privatizada* da categoria¹¹;

11 V. cap. X: — *Posição e papel das associações profissionais não sindicalizadas* (§ III).

b) ou então adotamos a pluralidade sindical, mas atribuindo aos sindicatos as prerrogativas constitucionais de associação de direito público, investida, portanto, de todos os poderes conferidos pelos artigos 58, 137 e 138 da Constituição (direito de representação legal, poder regulamentar, poder tributário, etc.); mas, neste caso, teríamos criado uma impossibilidade prática, pois não seria possível a coexistência de sindicatos múltiplos, cada um deles representando a *totalidade* da mesma categoria, cada um deles estipulando, autônomoamente, convenções coletivas obrigatórias para a categoria *tôda*, cada um deles impondo, autônomoamente, contribuições à categoria *tôda*...

Dêste dilema e desta contradição não há como fugirem os que pretendem conciliar a pluralidade com a Constituição. Ou adotam a pluralidade sindical e, conseqüentemente, o sindicato de direito privado, mas têm que abandonar a Constituição; ou conservam a Constituição e, neste caso, têm que adotar o sindicato de direito público e, portanto, a unidade sindical.

Na verdade, se admitirmos os sindicatos múltiplos, livres e autônomos fora do controle do Estado, não representando senão os interesses profissionais dos seus associados, será impossível o exercício, pelo Chefe da Nação, dos poderes que lhe são conferidos no art. 73, quando quisesse, porventura, submeter as nossas atividades produtoras a uma determinada política econômica. Para que uma política econômica nacional possa ser orientada pelo Estado — é óbvio — faz-se mister que o Governo tenha poder para fazer chegar essa orientação às categorias de produção interessadas — o que só seria possível com o sindicato integrado no Estado, controlado por êle, partilhando da autoridade dêste para os efeitos da direção e disciplina *interna* da própria categoria. Ora, isto, como vimos, só teria possível com o sindicato único, elevado à categoria de pessoa jurídica de direito público.

É este o espírito do regime, esta a técnica do seu funcionamento. Ou aceitamos a *publicitização* do sindicato — e fi-

camos dentro do regime estabelecido em 1937; ou alteramos a organização sindical no sentido da sua *privatização* — e teremos então que renunciar ao princípio fundamental dêste regime, que é o do Chefe do Estado elevado à condição de orientador geral da nova política legislativa e administrativa da Nação; portanto, da sua política econômica.

Eis porque disse, no início dêste capítulo, que o conflito entre os que defendem a pluralidade sindical e os que defendem a unidade sindical não encerra apenas uma questão de doutrina sindicalista; encerra, sim, uma questão que se implica a estrutura mesma do próprio regime instituído a 10 de novembro de 1937. Podem contestar a excelência dêste regime, podem condená-lo em nome de outros princípios, de outras doutrinas, de outros sistemas; mas, não podem deixar de reconhecer, neste ponto, a lógica que presidiu à sua estrutura, a coerência do conjunto de instituições, com que o compuseram para tornar possível e eficiente o seu funcionamento.

CAPÍTULO III

PODER REGULAMENTAR E PODER TRIBUTÁRIO

SUMÁRIO: I — O caráter publicístico do sindicato da Constituição de 37; confronto com o sindicato privatista da Constituição de 34. Os poderes de autoridade pública atribuídos na nova Constituição às entidades sindicais. Poder tributário. Poder regulamentar. II — Exegese tendenciosa do art. 138 e do art. 137, alínea a. III — Exegese verdadeira.

I

Trouxe a Constituição de 1937, ao regime jurídico então vigente das associações profissionais sindicalizadas, uma modificação muito profunda. Porque deu o máximo relêvo à sua natureza publicística.

Reagindo, com efeito, contra o *soi-disant* liberalismo da Constituição de 1934 e compreendendo os perigos que, para a segurança do Estado e para o prestígio da sua autoridade, resultariam da aplicação integral dos postulados constitucionais da pluralidade e da “autonomia plena”, a Constituição de 1937 não só restaurou o princípio da unidade sindical, instituída no dec. 19.770, de 1931, como também estabeleceu o direito de intervenção na vida administrativa dos sindicatos, direito que a Constituição de 1934 recusava ao Estado, com inteiro desaprêço aos interesses superiores da ordem pública nacional. É que o legislador constituinte de 1934 se inclinava para uma concepção liberal do sindicato — do sindicato como associação de direito privado; ao passo que o de 1937 tomou orientação divergente e quase oposta: — a do sindicato de direito público, isto é, investido nas responsabilidades do exercício de prerrogativas do Estado.

Entre estas atribuições ou prerrogativas, duas são culminantes, pela sua importância e repercussão sobre as categorias profissionais. Quero referir-me ao *poder regulamentar* e ao *poder tributário*. Um e outro representam faculdades do Estado transferidas, *por via de delegação*, às associações profissionais. Nenhuma associação profissional, mesmo legalmente constituída e personalizada, poderia, por direito próprio, possuir e exercer tais poderes¹². Tem ela, por certo, por direito próprio, poder para impor aos seus associados os regulamentos que entender; mas, não os poderia impor aos que não são seus associados. Tem ela, sem dúvida, por direito próprio, poder para exigir dos seus membros as jóias, mensalidades ou contribuições que julgar necessárias aos seus fins; mas, careceria de poder para obrigar às mesmas contribuições aquêles que não fazem parte do seu corpo associativo.

Ora, o sindicato, tal como aparece na Constituição de 1937, possui êstes dois poderes: — o de taxar todos os mem-

¹² Entre nós, na nossa doutrina e em face do que preceitua o art. 140, a conclusão é, com efeito, de que o poder regulamentar das associações sindicais, exercido nos termos do art. 137 al. a, é um poder *delegado* e não apenas um poder *limitado* (pelo Estado). Para o legislador constitucional de 37, as categorias não exercem êste poder de auto-regulamentação *jure proprio* — o que implica o apêgo, um tanto contraditório, à concepção individualista do direito, que nega realidade aos "grupos" e só reconhece realidade ao "indivíduo" (v. BONNARD, R.) — *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées*, in "R. D. P.", 1938, pg. 183-189; BOUGLÉ (CH.) — *Bilan de la sociologie française*, Paris, 1935, pg. 107-111. Neste ponto, coloca-se contra uma grande corrente de juristas modernos, que consideram o poder regulamentar das categorias um fato anterior ao Estado, por elas exercido antes mesmo que o Estado viesse a reconhecer as suas organizações sindicais, antes mesmo que êste direito, objetivado em *normas, usos e costumes*, fôsse "anexado" pelo Estado, como diria GURVITCH. Cfr. GURVITCH (G.) — *L'idée du droit social*, Paris, 1932, cap. III; *Le temp présent et le droit social*, Paris, 1932, pg. 27 ss. Cfr. ainda: LEVY (EM.) — *Les fondements du droit*, Paris, 1933; LE ROY (MAX.) — *La coutume ouvrière*, Paris, 1913; SINZHEIMER (H.) — *La théorie des sources du droit et le droit ouvrier* (in "Annuaire de l'Institut Internationale de Philosophie du Droit et Sociologie Juridique", Paris, 1934, pg. 73). Para êstes juristas, o papel do Estado é apenas o de limitar êste direito regulamentar dos sindicatos, condicionando-o aos altos interesses da coletividade e da Nação, de modo a assegurar a soberania do Estado, isto é, o princípio da *legalidade* e da *super-legalidade*.

Entre nós, temos prova desta capacidade auto-organizadora das categorias. É o caso dos estivadores: eles já possuíam uma disciplina costumeira quando o Estado baixou a sua regulamentação. Esta, aliás, deu apenas o cunho da legalidade à regulamentação costumeira daquela categoria. No caso dos estivadores brasileiros, GURVITCH teria uma bela confirmação da sua teoria de direito social "anexado".

bro da categoria por êle representada, *mesmo que não sejam seus sócios*; o de estabelecer, *por meio de convenções coletivas*, regras gerais sobre contrato de trabalho, *obrigatórias mesmo para os que, pertencendo à categoria, não sejam, entretanto, seus associados*. É claro que só um órgão do Estado teria poder para tanto e, entretanto, o sindicato da Constituição de 1937 tem poder para isto — o que prova que, no novo regime sindical, estabelecido nesta Constituição, o sindicato está integrado no Estado, senão inteiramente, pelo menos naquilo que tange com o exercício dêstes poderes e de outros de natureza pública a êle delegados. De qualquer forma, não é mais possível considerá-lo como uma simples associação de direito privado, à maneira das outras, como quer, à viva fôrça, considerá-lo uma certa corrente de liberais impenitentes. O art. 137, al. a, em que se atribui ao sindicato o poder regulamentar, e o art. 138, em que se atribui o poder tributário, bem atestam esta evolução do nosso direito sindical — e o atestam de uma maneira expressa, límpida, inequívoca.

II

Bem sei que êstes dois incisos constitucionais não oferecem ao espírito preconceituoso de alguns exegetas a mesma clareza e inequivocidade na expressão do seu pensamento. Por artes de uma interpretação sofisticada, digna de um grego da época dos Augustulus, êles pretendem que não há, no texto da Constituição, nenhum reconhecimento expresso nem do poder regulamentar, nem do poder tributário.

Para negarem o direito regulamentar, por exemplo, apagam-se a um inciso do art. 138, que, ao dispor sobre o estatuto das associações profissionais e sobre o campo de aplicação das convenções ou contratos coletivos, estabelece que

“somente o sindicato reconhecido pelo Estado tem direito. . . . de estipular contratos coletivos de trabalho, obrigatórios para todos os seus associados. . . .”

Raciocinam: se o contrato coletivo só é obrigatório para os associados do sindicato, êle não pode ser um regulamento geral, nem ter fôrça de lei da profissão ou da categoria, limitado como está, pela própria Constituição, o seu campo de aplicação aos membros das associações convenientes. Deduzem daí que, assim sendo, a Constituição consagrou, implicitamente, a pluralidade sindical, pois que tirou à convenção coletiva o seu caráter de lei geral, tornando-a apenas lei da associação e não lei da categoria.

Os que assim raciocinam esquecem propositadamente que, em disposição contida na al. a do art. 137, *consagrada especialmente à definição do contrato coletivo*, já a própria Constituição havia declarado que tal contrato, quando pactuado entre associações sindicais, obrigaria “todos os que participassem da categoria por êles representada” — e não apenas os que fizessem parte destas associações.

É evidente que esta disposição geral do art. 137 tornava dispensável a declaração, aliás feita incidentemente, do art. 138. Desde que a convenção coletiva obriga os membros da categoria tãda, é claro que, sendo os membros da associação representativa também membros da categoria, estariam logicamente obrigados à convenção. Não havia, pois, nenhuma necessidade da declaração incidente, contida no inciso citado do art. 138.

Esta declaração é, claramente, uma redundância; mas, não exclui, nem está em contradição com a declaração do art. 137; ao contrário, uma e outra se harmonizam perfeitamente e se completam, integrando-se e fundindo-se numa fórmula única, que poderia ser assim redigida: — “a convenção coletiva, estipulada entre dois sindicatos, obriga os seus associados bem como todos os membros das categorias por êles representadas”.

Eis o pensamento da Constituição de 1937: tornar a convenção coletiva um instrumento da regulamentação *geral* da profissão ou categoria. Daí, logicamente, ter instituído um único sindicato para cada categoria.

Quanto ao direito de tributação geral, isto é, incidindo sôbre *tôda* a categoria, para o negarem, o raciocínio dos liberais se apoia num outro inciso do art. 138. É certo que êste inciso, pela maneira por que está redigido, abre, para quem o lê superficialmente, margem a um certo equívoco; mas, para quem o lê com atenção e senso do razoável, não oferece equívoco algum e é de limpidez absoluta no seu sentido. Vale a pena reproduzir aqui o art. 138 na parte que dá motivo ao equívoco referido.

“Somente o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado — diz êste artigo — tem direito da 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 êles funções delegadas de poder público”.

Para aquêles exegetas, o direito do sindicato em matéria de contribuições se restringe apenas aos membros do seu quadro associativo, porque o *lhes*, que acompanha o verbo *impor*, se refere a “associados” e não aos demais representantes da categoria.

Devo confessar que também durante certo tempo pensei assim, embora sempre me parecesse uma cingada ridícula êste reconhecimento soleníssimo, porque feito em diploma constitucional, de um direito elementar, de natureza estatutária, que tãda associação possui desde que o mundo é mundo — e que é

o direito de cobrar jóias, mensalidades e outras contribuições aos associados. Que a Constituição dispusesse para *proibir* estas contribuições, ainda se compreenderia; mas, que dispusesse para *autorizar* os sindicatos a cobrá-las seria, evidentemente, querer disputar, num campeonato de infantilidades, o cinturão de ouro a Calino, La Palisse ou ao Comendador d'O *Globo*...

III

Na Comissão Revisora de Decretos, do Ministério da Justiça ^{12a}, que funcionou sob a presidência do Ministro Francisco Campos, restaurou-se, porém, e fixou-se a verdadeira interpretação do art. 138 neste ponto. Na exegese que ali prevaleceu, o art. 138 foi assim entendido:

“Somente o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem direito:

- a) de representação legal dos que participarem da categoria para que foi constituído;
- b) de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais;
- c) de impor-lhes contribuições”.

O *lhes* que segue ao verbo *impor* refere-se, como se vê, aos membros da categoria para que foi constituído o sindicato e de que êle é o único representante — e não aos associados dêle. Com esta interpretação, o inciso do art. 138 perdeu aquêle as-

12a Esta comissão era composta do Ministro da Justiça, sr. FRANCISCO CAMPOS, como seu presidente, e dos srs. ANÍBAL FREIRE, então Consultor Geral da República, FERNANDO ANTUNES, consultor jurídico do Ministério da Justiça, e o autor dêste livro, então consultor jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Coube a êste relatar o projeto de Lei Orgânica da Sindicalização, elaborada pela Comissão do Ministério do Trabalho, aliás por êle presidida: v. anexo III.

pecto de puerilidade que parecia ter, adquirindo sentido e razão de ser e tornando o novo regime jurídico, a que a Constituição de 1937 submete os sindicatos, perfeitamente harmônico, consoando inteiramente com tôda a estrutura da forma política nela instituída.

Êste direito tributário conferido ao sindicato — quero dizer: a competência para impor contribuições aos membros da categoria tôda — é mais uma afirmação do pensamento do legislador da Constituição de 1937 no sentido do sindicato único. Porque, se fôra possível mais de um sindicato em cada categoria, estariam os profissionais a ela pertencentes passíveis de ficar sujeitos a múltiplas contribuições e revogado estaria, neste caso, o princípio constitucional, consagrado no art. 24, que veda a bitributação.

SEGUNDA PARTE

OS PROBLEMAS DA ELABORAÇÃO
LEGISLATIVA

I — ELABORAÇÃO DA LEI ORGÂNICA

- Cap. IV — O espírito anti-fascista da nova legislação sindical
- Cap. V — O problema sindical e o pensamento católico brasileiro
- Cap. VI — O problema sindical e o pensamento da grande indústria
- Cap. VII — Posição e papel das Federações
- Cap. VIII — Posição e papel das Confederações

CAPÍTULO IV

O ESPÍRITO ANTI-FASCISTA DA NOVA LEGISLAÇÃO SINDICAL

SUMÁRIO: I — O ambiente em que foi elaborada a nova legislação sindical. O prestígio da “experiência” fascista e sua repercussão entre nós. Tendência no sentido da fascização da nossa legislação sindical. II e III — O movimento de reação contra esta tendência e como se positivou na elaboração da nova Lei Orgânica da Sindicalização. O problema da autonomia e o problema dos controles. Reação contra o espírito totalitário.

I

Inaugurado o regime constitucional de 1937, com tendências declaradamente corporativas, cumpria das execução aos seus preceitos relativos à organização sindical das nossas atividades profissionais e econômicas, como base da futura organização corporativa. Certo, a organização corporativa não tem como pressuposto necessário a organização sindical: é possível uma organização corporativa sem base sindical; mas, no regime vigente, da Constituição de 1937, a organização profissional das classes sob forma sindical tem um papel, não direi exclusivo, mas precípua.

Ora, os preceitos da nova Constituição sobre a matéria sindical são, — como não podiam deixar de ser, — muito genéricos; salvo a regra da sindicalização por profissão ou “categorias” (art. 138), não dão nenhum outro critério ao legislador secundário. Dêles não decorre nenhuma sugestão sobre o modo desta sindicalização, nem sobre o tipo da estrutura sindical a ser preferido.

Tínhamos então dois caminhos: ou escolher entre os vários tipos que a legislação sindical comparada nos oferecia, ou então criar um tipo nosso, em que se refletissem as peculiari-

dades da nossa estrutura econômica e profissional e também algo das nossas peculiaridades culturais — de espírito e de sentimentos. Tínhamos o tipo francês, em que se havia inspirado a nossa primeira lei sindical¹³. Tínhamos o tipo espanhol, com a sua interessante classificação e articulação de profissões¹⁴. Tínhamos o tipo português, com seu regime bipartido de “grêmios” e de “sindicatos”¹⁵. Tínhamos o tipo italiano, com a sua especialização quase infinitesimal de categorias¹⁶. Tínhamos tudo isto e tínhamos o que era mais importante: a nossa experiência de quase oito anos de vida sindical, sob dois regimes diferentes — o do dec. 19.770, de 1931, e o do dec. 24.694, de 1934. Era, pois, um campo enorme de experiências que se nos abria como fonte de inspiração na fatura da nova Lei Orgânica da Sindicalização Profissional.

Para mim, havia um perigo latente nesta fase crítica da escolha do tipo de estruturação sindical. Era que, na elabo-

13 Cfr. PIC (P.) — *Traité élémentaire de législation industrielle*, Paris, 1930, pg. 216; TODOROVITCH (F.) — *Le droit syndical et les doctrines syndicalistes*, Paris, 1934, pg. 36; BACONNIER (F.) — *La salut par la corporacion*, Paris, 1935, pg. 39 sq.; LA GRASSAYE (B.) — *Le syndicat, l'association professionnelle et l'État*, Paris, 1929; KOPP (A.) — *Le rôle des groupements professionnels dans l'organisation de la profession*, Paris, 1937; DUCHEMIN (R.) — *Organisation syndicale patronale en France*, Paris, 1940. Para a história dos sindicatos em França: v. OLIVIER-MARTIN (M.) — *Histoire du Droit Public*, Paris, 1936, pg. 504 ss.

14 Cfr. ZANCADA (P.) — *Ob. cit.*; AUNÓS (E.) — *Estudios de derecho corporativo*, Madrid, 1930; COSME (S.) — *L'organisation corporative de l'industrie en Espagne*, Paris, 1937; GARCIA OVIEDO (C.) — *Tratado elemental de derecho social*, Madrid, 1934, pg. 493-504.

15 Cfr. CUNHA GONÇALVES — *Princípios de direito corporativo*, Lisboa, 1935; AUGUSTO COSTA — *Fatos e princípios corporativos*, 1934; — *A Nação Corporativa*, Lisboa, 3.^a ed., 1937; MARCELO CAETANO — *O Sistema Corporativo*, Lisboa, 1938; GONZAGUE DE REYNOLD — *Portugal*, Paris, 1936; PEREIRA DOS SANTOS — *Un État Corporatif*, Paris, 1940.

16 É copiosa a bibliografia italiana sobre a matéria. Como obras especializadas, v., entre outras: CHIARELLI (G.) — *La personalità jurídica delle associazioni professionali*, Pádua, 1931, e PURPURA (R.) — *Capacità di diritto privato dei sindacati*, Pádua, 1928. Para a doutrina geral: v. bibliografia nos meus *Problemas de Direito Corporativo*. Sobre os outros tipos de organização sindical, consultar a obra clássica de TODOROVITCH. Sobre o sindicato na Inglaterra: v. bibliografia à pag. 154 (nota 150) dos *Problemas de Direito Corporativo*. Sobre os Estados Unidos: v. COMMONS (J.) e ANDREWS (J.) — *Principles of labor legislation*, New York, 1927; MAC DONALD (L.) — *Labor problems and the American scene*, New York, 1938, cap. XX-XXIX; WALLING (W.) — *Le mouvement ouvrier et la démocratie aux États-Unis*, trad. de OERTEL, Paris, 1930. Sobre o tipo chileno: VALENZUELA (A.) e GAMBOA (A.) — *Código del Trabajo e su regulamentacion*, Santiago, 1930; GOETE (A.), BELMAR (A.) e BARRUETO (R.) — *Modificaciones introducidas por el derecho social al derecho civil*, Santiago, 1939, pg. 90 s.

ração da nova lei, fôssemos insensivelmente levados a interpretar os dispositivos da Constituição de 1937, referentes a essa matéria, sob a inspiração do espírito do fascismo italiano, tornando a nossa legislação sindical uma simples tradução da legislação sindical fascista, legislação específica da Itália, visando objetivos que interessavam à política pessoal do *Duce*, mas que nada tinham que ver conosco e com a nossa política social ou corporativa, nas grandes linhas traçadas pelo Chefe da Nação.

Essa inclinação para o Fascismo não seria, aliás, coisa muito difícil de compreender. Quando a Constituição de 1937 foi publicada, o regime fascista estava no esplendor do seu prestígio e do seu êxito. Os tratadistas italianos de Direito Sindical e de Direito Corporativo nos eram todos conhecidos; as suas obras entravam aqui em copiosa abundância; rumas e rumas delas se acumulavam nas vitrinas dos livreiros. Havia mesmo casas especializadas na matéria — como a livraria Boffoni. Esta passou a ser a Meca de todos os interessados nêstes assuntos, novos e fascinantes. Os volumes de BARASSI, ZANOBINI, COSTAMAGNA, CIOFFI, PALOPOLI, CHIARELLI, CARNELUTTI e toda a luminosa pléiade de juristas do corporativismo mussoliniano ali chegavam e para logo lhe desapareciam das estantes, absorvidos pela sêde de saber dos estudiosos da nova doutrina. Nas palestras dos técnicos e especialistas improvisados, que se comprimiam em torno dos balcões, faiscentes de vistosas lombadas, a língua italiana era quase tão falada quanto a portuguesa.

Era êste o clima espiritual, dominante na época em que o Presidente da República ordenara fôsse elaborada uma nova lei que regulasse, no espírito do novo regime, a sindicalização profissional. Salteou-me então o receio de que os dispositivos constitucionais, interpretados na literalidade do seu texto pelos técnicos incumbidos desta tarefa e sem atenção ao seu espírito e às nossas tradições na matéria, nos levassem a tomar a orien-

tação mais perigosa, porque justamente a que se oferecia ao alcance de todo o mundo e exigia menos originalidade de concepção. Quero dizer: a orientação que consistisse na adoção pura e simples dos princípios, regras, fórmulas, tiques, idiosincrasias e idiosincrasias do regime sindical italiano, novo, brilhante, eficiente e, então, na plenitude de seu fascínio.

Tudo nos predispunha a que tomássemos esta estrada, que se nos oferecia — fácil, larga, batida, limpa — da *italianização* da nossa nova legislação sindical. Os livros italianos não estavam ali à mão, irradiando o brilho das suas lombadas douradas, nas estantes da Boffoni? não era somente comprá-los, lê-los e traduzi-los ou decalcá-los? mesmo sem bem compreendê-los no seu verdadeiro sentido, no sentido peculiarmente nacional *italiano* da sua doutrina?

Esta inclinação, ou melhor, esta desvirtuação era tanto mais natural quanto era idéia corrente que o regime instituído em 1937 refletia pura e simplesmente a nova ideologia totalitária, que havia empolgado o mundo europeu e cujas manifestações mais edificantes eram os sistemas ditatoriais da Itália e da Alemanha. Da Itália, principalmente. Raros, raríssimos eram os que viam o novo regime sob o ângulo em que devia ser visto, no seu justo e verdadeiro significado, isto é, *como uma retomada da velha tradição conservadora*, que vinha do velho regime, extinto em 1889, e cuja alvorada resplandecera na reação autoritária de Feijó e na doutrina centralizadora de Vasconcelos e Uruguai¹⁷. O pensamento dominante então não era este; era de que o regime da Carta de 1937 havia sido uma pura inspiração fascista. Nada mais natural, portanto, que nos tratadistas do Fascismo e nos textos da sua legislação fôssemos buscar não só as fontes inspiradoras da nossa futura

17 Cfr. OLIVEIRA VIANA — *Populações Meridionais do Brasil*, 4.ª ed., São Paulo, 1938, cap. XII, XIV, XVI e XIX; — *Evolução do povo brasileiro*, São Paulo, 4.ª ed., 1938, III parte; — *Pequenos estudos de psicologia social*, 3.ª ed., 1942, pg. 129 e 217.

legislação sindical, como mesmo os critérios de solução dos vários problemas práticos da nossa organização profissional¹⁸.

Ora, nem o regime da Constituição de 1937 era fascista, nem a nova Lei Orgânica da Sindicalização, que tínhamos de elaborar em obediência ao seu espírito, deveria moldar-se pelo figurino do Fascismo. O foco da sua inspiração teríamos que buscá-lo em nós mesmos; a sua fórmula teria que ser encontrada olhando em face as nossas realidades fundamentais, *tendo o Brasil à vista*: e ela deveria não somente refletir as nossas peculiaridades demográficas, econômicas e profissionais, mas também combinar harmoniosamente a nossa tradição de liberdade associativa com o princípio da autoridade forte, que é a característica dominante da nossa nova concepção do Estado.

II

Compreendi logo que era preciso esclarecer os textos da Constituição neste ponto, interpretando-os no seu justo sentido, de modo a impedir que, na sistemática da nova lei, se pudessem operar infiltrações insidiosas desta tendência fascizante, que dominava então os espíritos.

Eu, aliás, estava colocado numa situação muito favorável para exercer esta ação. Era então o consultor jurídico do Ministério do Trabalho, sob cuja jurisdição estava a organização sindical. Era também o presidente da Comissão incumbida da elaboração da nova lei e — o que é mais — coubera a mim o encargo de redigir as bases do ante-projeto que deveria, depois de examinado devidamente pela Comissão, ser apresentado ao exame do Chefe da Nação. Na elaboração deste ante-projeto,

18 Esta presunção era ainda mais fortalecida pela aderência, fácil de ser verificada, do legislador constituinte de 1937 ao texto da *Carta del Lavoro* (cláusula III), ao redigir a parte relativa à legislação social (art. 137, al. a). V. cap. XI: — *O sentido anti-totalitário do dec. 2.381, de 1940.*

pus inteiro meu pensamento dominante e, devo confessar, só deixei filtrar, da doutrina, legislação e jurisprudência italianas, o que me pareceu mais compatível ou consoante com as nossas condições, os nossos interesses ou o nosso espírito nacional.

III

Uma das primeiras manifestações desta tendência fascizante foi a que se revelou, logo ao início dos trabalhos, favorável à nomeação, pela autoridade administrativa, dos presidentes das associações sindicais, — à maneira italiana. Era o meio que havia ocorrido a alguns membros da Comissão para assegurar um efetivo controle do Estado sobre os sindicatos¹⁹.

No ante-projeto que elaborei, repeli esta solução. Ela me oferecia dois inconvenientes, cada qual mais perigoso. O primeiro era a invasão da política de partido no setor da vida sindical: a nomeação dos presidentes ou das diretorias acabaria enfeudando as associações sindicais aos clãs partidários do Ministro, reduzindo-os à condição de instrumentos de organização facciosa — o que seria a morte do espírito profissional e, portanto, dos sindicatos. O segundo perigo era o estiolamento dessa praxe eletiva, tão útil como força vivificadora do espírito coletivo das categorias e tão educadora do seu sentimento de autonomia.

Certo, num país como o nosso, — em que as classes econômicas não tinham nenhuma prática de colaboração com o Governo, mas, ao contrário, sempre viveram afastadas d'ele, — essa autonomia das associações profissionais, assegurada pelo direito de elegerem livremente as suas próprias administrações,

19 Esqueciam que a própria Itália já abandonara este sistema, porque havia tornado os sindicatos organizações "troppo burocratiche" (v. BARASSI, L.) — *Diritto sindacale e corporativo*, Milão, 1938, 3.ª ed., pg. 127.

poderia levá-las, e certamente as levaria, a uma natural hipertrofia do sentimento da sua autonomia e possivelmente a atitudes de desordenada independência. Era preciso, portanto, assegurar o controle do Estado sobre estas novas instituições; tanto mais que elas apareciam já agora providas de atribuições consideráveis de ordem pública, — verdadeiras delegações do Estado.

O regime da Constituição de 1937, de tipo autoritário e corporativo, não podia, de certo, permitir às organizações sindicais aquela "completa autonomia", em que as havia investido a Constituição ultra-liberal de 1934 (art. 120). Essa "completa autonomia" importaria admitir a possibilidade do sindicato contra o Estado, posição natural e admissível num regime liberal — de sindicato de direito privado, como o da Constituição de 1934; não, porém, num regime de sindicato de direito público e de organização corporativa — como o da Constituição atual. Certo, esta Constituição declara que "a associação profissional ou sindical é livre"; mas, esta liberdade não poderia ser entendida no sentido absoluto, ao ponto de permitir-lhe tornar-se órgão de oposição ao Governo, pondo as belas prerrogativas, que o Estado lhe delega, a serviço de lutas de classes ou de campanários politicantes.

O Fascismo havia transformado o sindicato em órgão de partido e instrumento d'ele, dando-lhe uma coloração estritamente partidária. Esta orientação, aqui, seria um desastre e importaria a degeneração fatal do espírito de classe em espírito de clã²⁰: — e todo o nosso interesse estava em impedir esta temerosa possibilidade. O controle de aprovação das diretorias eleitas²¹; o controle de destituição das diretorias infratoras das leis sindicais e das finalidades associativas²² e, excepcionalmente, o controle de intervenção, no caso de irregulari-

20 V. OLIVEIRA VIANA — *Populações Meridionais*, cap. VIII.

21 Dec. 1.402, art. 21 (art. 532 da Consolidação das Leis do Trabalho).

22 Dec. 1.402, art. 43 (art. 553, al. c da Consolidação das Leis do Trabalho).

dades ou conflitos internos²³ e o *controle de anulação*, mediante recurso dos atos ilegais praticados pelas diretorias ou assembleias, pareceram-me meios bastantes para que o Estado pudesse impedir êsse desvirtuamento ou partidarização eventual da função sindical em nosso meio, ou então a utilização do sindicato como instrumento de revolução social — ao modo marxista. Não havia, pois, necessidade de lançar mão de um expediente perigoso como a nomeação, pelo Governo, dos dirigentes das associações sindicais.

O problema do controle oferecia ainda um outro aspecto, êste de transcendência ainda maior: era o dos instrumentos ou faculdades legais com que deveria ficar armado o Presidente da República — constituído, no regime da nova Constituição, em “autoridade suprema do Estado” e privativo “orientador da sua política administrativa e econômica” (art. 73) — para, como agente desta política, coordenar e disciplinar as atividades econômicas do país através das organizações profissionais, especialmente as de segundo e terceiro graus: *federações e confederações*, respectivamente.

Era êste um outro setor, em que seria fácil uma infiltração fascista. Também aí me pareceu preferível um sistema de controle *indireto*, de tipo *repressivo*, em que a obediência das associações à orientação econômica ou corporativa do Presidente da República ficasse como matéria confiada à iniciativa e à responsabilidade das próprias associações. Estas seriam passíveis de pena no caso de insubmissão ou recalcitrância, como bem se vê na Lei Orgânica^{23a}. Os dirigentes rebeldes seriam desti-

23 Dec. 1.402, art. 44 (art. 554 da Consolidação das Leis do Trabalho).

23a Dec. 1.402, art. 32 (art. 542 da Consolidação das Leis do Trabalho). Esta vigilância do Estado sobre as “associações profissionais” e “grupos econômicos” é hoje uma tendência geral, assinalada em todos os povos civilizados onde o grande capitalismo penetrou. É o que PIROU chama “le droit de regard de l'État, gardien de l'intérêt général, sur l'action des groupes économiques professionnels” PIROU (G). — *Nouveaux aspects du corporativisme*, Paris, 1935, pg. 50. Cfr. ainda os meus *Problemas de Direito Corporativo*, cap. IV e V. Para os “grupos econômicos” TCHERNOFF (J.) — *Ententes économiques et financières*, Paris, 1933; *Les syndicats financiers*, Paris, 1930.

tuídos ou mesmo as próprias associações — porventura recalcitrantes, pelas suas assembleias, no seu propósito — dissolvidas.

Parece nada êste método *indireto* de controle; mas, consõa com os nossos estilos brandos e livres de vida. Além disso, é fecundo: primeiro, porque desenvolve nas associações profissionais o senso das próprias responsabilidades; segundo, porque as educa na prática e hábitos de entendimentos diretos e de cooperação com o Governo. Note-se: de cooperação *espontânea* e não *obrigada* — como seria o caso em que os seus dirigentes fôssem simples prepostos, saídos de uma nomeação do Governo, e não mandatários delas, eleitos por elas, expressão da confiança delas e com elas identificados.

IV

Êste o espírito com que foi elaborado, como se verá adiante, o ante-projeto da Lei Orgânica. Houve sempre uma preocupação dominante: a de evitar qualquer inclinação no sentido de uma concepção *totalitária* do problema da organização profissional brasileira.

CAPÍTULO V

O PROBLEMA SINDICAL E O PENSAMENTO CATÓLICO BRASILEIRO

SUMÁRIO: I — Debates sôbre a legislação sindical e tipos de organização profissional. II — O povo brasileiro e o catolicismo: facilidade da penetração católica no seio das organizações profissionais. III-VIII — O sindicato leigo e o sindicato confessional. Reação dos católicos brasileiros contra o sindicato leigo: os argumentos articulados. Como deve ser colocado o problema. Resposta à crítica dos católicos. IX — Os inconvenientes da pluralidade sindical. X-XII — Outros argumentos dos católicos contra a unidade sindical. Conclusão conciliadora.

I

Ora em debates públicos, em discussões e polêmicas — como publicista; ora em pareceres — como consultor jurídico do Ministério do Trabalho ou como presidente das comissões que elaboraram os ante-projetos, de que resultaram as nossas duas últimas leis sindicais — o dec. 24.694, de 1934, e o dec.-lei 1.402, de 1939 (atualmente: Título V da Consolidação das Leis do Trabalho) — tive que sustentar árdua luta com algumas correntes doutrinárias que se manifestaram, com insistência e, às vêzes, com veemência, contra muitos tópicos da minha orientação técnica naquele Ministério ou fora dêle. Destas discussões e polêmicas que tive de travar, algumas não tiveram, realmente, expressão ponderável, dadas a mediocridade, a ignorância e a estupidez dos adversários que defrontei; outras, porém, adquiriram significação relevante, pela importância pessoal dos antagonistas e pelo vulto dos interesses que êles exprimiam, uns materiais, outros espirituais.

Quero destacar apenas duas: a que sustentei com os elementos católicos, representando a ala doutrinadora da Ação

Católica Brasileira, e a que manteve com os grandes industriais paulistas, representando os interesses do mais poderoso centro capitalista do Brasil. Os paulistas visavam reformas em vários tópicos da Lei da Sindicalização, umas aceitáveis, outras inaceitáveis, como veremos adiante. Os católicos, estes reagiam contra o sindicato único e o sindicato leigo; o que eles pretendiam era o retorno ao regime da Constituição de 1934 e do dec. 24.694, de 1934, que consagravam a pluralidade sindical e a autonomia plena dos sindicatos.

Certo, não me foi possível convencer do seu erro estes elementos prestigiosos do nosso catolicismo militante, como não me foi possível convencer os elementos representativos dos nossos grandes interesses econômicos; mas, a legislação sindical de 1934 e 1939 se fez de acordo com os pontos de vista técnicos que sustentei e que representavam a orientação geral da política social do Chefe da Nação.

Como elemento histórico e também como fonte de uma melhor compreensão da nova legislação sindical, parece-me interessante, e mesmo conveniente, recordar agora neste e nos capítulos seguintes os pontos de acusação e também os argumentos com que os contrabati. Começarei neste capítulo pelo manifesto dos católicos e a sua brilhante, mas insubsistente argumentação. Nos capítulos seguintes, tratarei, com minúcia, da representação e das objeções do grande industrialismo.

II

Realmente, a nossa legislação sindical tem mantido, na sua evolução, certos caracteres invariáveis: as reformas processadas na lei inicial, que é o dec. 19.770, de 1931, não modificaram, por exemplo, os preceitos desta que tendiam a impedir que os sindicatos se transformassem em centro dos conflitos de

partidos ou de *seitas*²⁴. O pensamento dominante daquela lei era tornar os sindicatos órgãos exclusivos dos interesses *profissionais*. Nosso sindicalismo nunca afetou qualquer colorido revolucionário: não conhecemos o sindicato de combate. Daí o termos mantido dois princípios que estão em contradição com a concepção sindical da doutrina católica: o do sindicato *único* e o da proibição dos sindicatos *confessionais*.

Evidentemente, o que o legislador de 1931 receou, ao estabelecer aquêlê preceito proibitivo, foi que os núcleos sindicais se viessem a transformar, obedecendo a essa tendência facciosa insita à índole do nosso povo, em pequenos clãs profissionais, dentro dos quais as divisões partidárias e religiosas acabassem desencadeando o espírito de luta e operando a desintegração e o aniquilamento das associações. Não participei da elaboração do dec. 19.770, de 1931; mas, se nêlê colaborasse, teria feito uma ressalva no que concerne à religião católica. Porque essa disposição proibitiva, se é fundada na hipótese das confissões políticas e mesmo religiosas, não tem praticamente fundamento, tratando-se da confissão católica.

O Brasil é um país ideal sob êste aspecto: não conheço nenhum outro onde o espírito de tolerância seja mais generalizado. Católicos, protestantes, teosofistas, espíritas, "bíblias", tôdos convivem sem atritos em nossa sociedade, de sentimento religioso à flor da alma. Não há aqui essas incompatibilidades insuperáveis, que deparamos em certos povos civilizados — como, ainda há pouco vimos na Rússia, nos começos do regime bolchevista, e como presentemente estamos vendo na Alemanha com a perseguição aos judeus. Êste espírito de tolerância e de relativo indiferentismo é tamanho que, às vêzes, os limites divisórios de dois campos se esbatem: — e vemos "espíritas" e "mações", que deviam negar o Papa e a Igreja, envergarem,

24 Dec. 19.770, de 10 de novembro de 1931, art. 1 al. f.

sem constrangimento, a opa das irmandades e comungarem piedosamente como fazem os bons católicos...

No fundo, a religião católica ou, pelo menos, a tradição católica é um fato dominante na quase totalidade do nosso povo. Excluída uma pequeníssima elite de "indiferentes", o resto, o grosso do povo, a sua quase unanimidade, está dentro da tradição católica.

É justamente esta condição de quase universalidade da religião católica em nosso país, associada ao espírito de tolerância, que também nos é próprio, que me levaria a aceitar, na nossa organização sindical — como na nossa organização constitucional — a regra que instituisse uma situação, senão exclusivista, mas excepcional para a religião católica. Quero dizer: mesmo achando que se devem excluir do seio dos nossos sindicatos os discrimines e divisões religiosas, não me oporia a que se abrisse uma exceção particular para a religião católica. Esta ficaria autorizada a penetrar os sindicatos para nutrí-los do seu espírito e da sua doutrina.

Digo "penetrar os sindicatos" — e o faço intencionalmente. Porque, partidário da unidade sindical, não compreendo sindicatos confessionais, isto é, em que — tais os sindicatos ditos católicos e os "amarelos", como dizem os franceses — o critério *confessional* sobreleve e domine o critério *profissional*²⁵. Neste ponto, a minha divergência é profunda com os líderes católicos do Brasil — e é com pesar que o digo. Os

25 Sobre a doutrina social católica e o sindicalismo cristão ou católico, v. TODOROVITCH — *ob. cit.*, pg. 220. Cfr. CAVALLERA (F.) — *Précis de la doctrine catholique*, 2.^a ed., Paris, 1937, pg. 211; RENAUD DE BRIEY (COMTE) — *La conception catholique de l'État*, Paris, 1937, cap. V; LA GRASSAYE (BRÊTHE DE) — *Les libertés professionnelles, le syndicat libre dans la profession organisée* (in "Semaines Sociales en France", sessão de Rouen, Lyon, 1938, pg. 361); PERFOUX (F.) — *Sindicalisme et capitalisme*, Paris, 1938, pg. 31 sg.; ARTAJO (A.) e CUERVO (M.) — *La doctrina social católica de León XIII y Pío XI*, Barcelona, ed. Labor, 1933; ZIRNHELD (J.) — *Cinquante années de syndicalisme chrétien*, Paris, 1937. Da concepção católica aproximam-se os sindicatos franceses e alemães ditos "amarelos": v. TODOROVITCH — *ob. cit.*, pg. 211 e GOETZ-GIREY — *Les syndicats ouvriers allemands*, Paris, 1934. Cfr. ainda: SPIRE (A.) — *Le declin du marxisme dans les tendances socialistes de la France*

motivos que invocam para justificar a formação de sindicatos *professionais*, discriminados ou diferenciados não pelo critério *profissional*, mas pelo critério *religioso*, não me satisfazem.

Os argumentos com que combatem o sindicato não religioso, o sindicato leigo da nossa legislação sindical, e cuja articulação coube a um dos mais eminentes chefes do catolicismo brasileiro²⁶, são os que se seguem:

III

O sindicato não católico atenta contra o direito de associação, impedindo que os profissionais de determinado credo religioso formem entre si um sindicato com menção explícita do seu credo.

Não me parece exata esta afirmação. O direito de associação não sofre com a cláusula da lei sindical nenhuma restrição. Os católicos brasileiros conservam a liberdade, que a Constituição assegura a qualquer cidadão ou residente no país, de fundarem as associações que quiserem. Aliás, eles estão por aí fundando associações de toda ordem: culturais, filantrópicas, econômicas, educativas, etc.

O que não se compreende é que eles queiram fazer o mesmo com o sindicato. O sindicato é uma forma de associação

contemporaine, Paris, 1937, 65 sg.; GIDE (CH.) e RIST (CH.) — *Histoire des doctrines économiques*, Paris, 1926, 5.^a ed., pg. 590; LA GRASSAYE (BRÊTHE DE) — *ob. cit.*, pg. 251 sg.; HAESSELE (J.) — *Le travail*, trad. BORNE (G.) e LIN (P.), Paris, 1933; VIGNAUX (P.) — *Traditionalisme et syndicalisme*, New York, 1943. No Brasil: FRANCA (Padre LEONEL DA) — *A crise do mundo moderno*, Rio, 1941; CALOGERAS (PANDIÁ) — *Conceito cristão do trabalho*, São Paulo, 1932; AMOROSO LIMA (A.) — *No limiar de uma idade nova*, Rio, 1936; — *Política*, Rio, 1932; CALLAGE (F.) — *Sociologia católica e o materialismo*, São Paulo, 1939.

26 ALCEU AMOROSO LIMA (TRISTÃO DE ATAÍDE), publicista, sociólogo, crítico, filósofo, autor de numerosas obras, todas de fundo católico. Foi quem redigiu o memorial da Ação Católica Brasileira ao Presidente Getúlio Vargas, de protesto contra o sindicato único e o sindicato leigo.

própria às “classes” ou “categorias” profissionais, que são grupos sociais diferentes e distintos das “seitas”: o critério, pois, da sua constituição há de ser *profissional* e não *confessional*. O contrário seria confundir o grupo-profissão com o grupo-seita. Permitir que se formem sindicatos de profissão contendo unicamente os profissionais dêste ou daquele credo religioso não seria esquecer a categoria *profissional* para só ver a *confissão religiosa*? Neste caso, não teríamos quebrado a *unidade* dessa formação social específica, que é a “profissão” ou “categoria” profissional, fragmentando-a em associações de vários credos?

Os grandes objetivos morais e sociais, visados pelos católicos, podem ser realizados — e estão sendo realizados — por meio de vários tipos de “associações” ou “instituições”. Ora, entre êstes grandes objetivos estão os que se referem à profissão e seu bem comum; mas, não é mais natural que êles procurem realizá-los dentro do grupo associativo que representa a profissão, isto é, o sindicato?

O que os católicos têm a fazer — e não só os católicos, mas também os protestantes, os positivistas, os espiritistas, os teosofistas, etc. — é esforçarem-se para realizar, *dentro da instituição própria às categorias*, aquela parte dos seus ideais religiosos particularmente referentes às atividades profissionais. Dividir a categoria, quebrá-la, reduzi-la a fragmentos (ela que é uma “unidade natural!”) para transformá-la em pequenos agrupamentos de caráter mais religioso do que profissional é que me parece de má política social. Se cada credo religioso tem um sistema de idéias, que interessam especialmente aos grupos profissionais, então que êstes credos todos, os católicos e os não católicos, se movam em convergência para atuarem *em comum* no seio dos sindicatos, instrumento que a sociedade e a lei deram às categorias para realizarem as suas finalidades coletivas, de classe.

IV

O sindicato não confessional atenta contra a paz social, criando incompatibilidades no seio das categorias, contra determinados membros das mesmas.

Parece-me, ao contrário, que estas incompatibilidades é que fatalmente resultariam dos sindicatos organizados segundo a coloração religiosa. Não resultariam no Brasil, dada a quase unanimidade católica do nosso povo; mas, em tese, seria justamente a multiplicidade de sindicatos dentro da mesma categoria, divididos pelos antagonismos religiosos, que iria suscitar incompatibilidades e prevenções entre os membros da mesma categoria. Desde que permitimos que os profissionais católicos formem seu sindicato católico, teríamos que conceder o mesmo direito aos que fôsem protestantes, espíritas, teosofistas ou anticlericalistas. Ora, neste caso, quem não está vendo que, além das rivalidades inevitáveis que se suscitariam, teríamos sacrificado a categoria e a sua unidade às divisões religiosas? Os sindicatos, com êste regime de pluralidade sectária, ficariam desvirtuados da sua função e perderiam a sua razão de ser.

V

O sindicato não confessional exclui das organizações sindicais os elementos de maior ponderação e estabilidade.

Concordaria com êste argumento se êle implicasse a afirmação de que a exclusão dos elementos católicos importaria a exclusão dos elementos de maior ponderação e estabilidade. Mas, é que ninguém exige a exclusão dos católicos do quadro

associativo dos sindicatos: não creio que haja quem, sensatamente, pense em tal coisa. O dec. 19.770, de 1931, proíbe apenas a “*propaganda de ideologias religiosas*” no seio dos sindicatos; mas, esta proibição não pode significar a exclusão dos elementos católicos. O que a lei proíbe é apenas que os católicos, pertencentes a um determinado sindicato, façam ali propaganda do seu credo. Ora, é fora de dúvida que esta “propaganda”, cuja interdição se preceitua, não se poderia referir à propaganda daquela parte das idéias católicas *tocantes ao interesse das classes* ou da categoria em causa: a proibição da lei não poderia, *sem contravir aos próprios fins do sindicalismo*, atingir esta parte da propaganda religiosa dos associados católicos.

VI

O sindicato não confessional repele, na obra de reforma e progresso social, a contribuição importantíssima baseada no elemento moral e religioso, restringindo a sindicalização ao simples utilitarismo profissional, sem caráter educativo.

Este argumento repousa no mesmo equívoco dos argumentos anteriores. Porque a verdade é que não há repulsa alguma. O elemento moral e religioso, *naquilo que se refere ao interesse das categorias respectivas*, deve ter plena liberdade de ação *dentro dos sindicatos*. Deve ter plena liberdade de ação — e realmente tem — por força mesmo da lei sindical. Desde que se admita, por uma interpretação liberal, a propaganda religiosa *naquilo que se prende aos interesses das classes e às “obras” dos seus sindicatos respectivos*, não há como aceitar-se o argumento do “utilitarismo profissional”. O que a lei

interdiz é que os sectários de um determinado credo — católicos, protestantes, positivistas, espirítistas, etc. — se utilizem dos sindicatos, *que são uma forma específica de associação peculiar aos grupos sociais chamados categorias*, para outros fins de propaganda religiosa que não aquêles que se refiram particularmente aos interesses, materiais ou espirituais, destas mesmas categorias profissionais consideradas como tais — e não como “grupos religiosos”. Para fins de propaganda religiosa, *que não tenham relação direta e específica com os interesses das classes*, os partidários desta ou daquela seita religiosa poderão utilizar, como instrumentos, outras instituições, *também de caráter associativo*; não, porém, os sindicatos: estes são organismos destinados *exclusivamente* a servir os interesses dos grupos profissionais, das “categorias” — e não devem jamais perder este caráter²⁷.

Mas, os argumentos dos católicos brasileiros contra o sistema da nossa primeira Lei Sindical não ficaram apenas no sindicato não confessional (diga-se: não católico). Eles visavam também o regime do sindicato único, regime que aquela lei estabelecia e, salvo o pequeno interregno do dec. 24.694, de 1934, acabou prevalecendo na nossa organização sindical. E assim:

27 V. LA GRASSAYE (BRÊTHE DE) — *Sindicalisme, etc.*; PERROUX (F.) — *ob. cit.*; DANIEL (J.) — *L'évolution syndicale contemporaine au double point de vue juridique et psychologique* (in “Semaines Sociales de France”, XXVII sessão, de Angers, Lyon, 1935, pg. 121 sg.). Cfr. ainda: LÉGAL (A.) e LA GRASSAYE (BRÊTHE DE) — *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées*, Paris, 1938, pg. 333. Para estes dois tratadistas, “la vraie solution, à cet égard, nous paraît avoir été adoptée par les syndicats de travailleurs chrétiens: ils exigent de leurs adhérents, non point des pratiques religieuses, mais l'exercice d'une activité professionnelle conforme à la loi de l'Évangile et aux enseignements de l'Église” (e, dos dois escritores, um deles, LA GRASSAYE, é declaradamente um publicista católico). Ou ainda mais expressivamente, no conceito de RENÉ BELIN: — “Les préoccupations économiques d'un ouvrier athée et d'un ouvrier chrétien sont davantage rapprochées par le fait qu'ils sont tous deux salariés, que divergentes, parce que l'un est chrétien et l'autre athée” (SPIRE — *ob. cit.*, pg. 188).

VII

O sindicato único tolhe de modo considerável o direito de associação.

Está certo, sem a menor dúvida: o mono-sindicalismo é uma restrição do direito de associação profissional. Estamos aqui diante do problema da liberdade sindical — e, em face dêle, tomo uma posição definida: coloco-me, para resolvê-lo, num ponto de vista, não especulativo ou doutrinário, mas pragmático e experimental. Para mim, o problema se resume na resposta a esta pergunta prática:

É mais conveniente ou útil aos interesses de determinada categoria profissional que ela se organize num sindicato único ou em sindicatos múltiplos?

E minha resposta é esta: é mais útil, mais conveniente a uma dada categoria profissional que ela se organize num único sindicato. SCELLE, aliás, já havia respondido aos pluralistas de uma forma que me parece definitiva e irrefragável, numa argumentação de rara felicidade:

— “Há uma contradição fundamental — dizia êle — entre o fato de se dar ao sindicato a incumbência de representar e defender o interesse profissional e a liberdade concedida aos membros de uma profissão de formar sindicatos antagonicos ou mesmo de defender cada um dêles, individualmente, seu interesse profissional. Nossa convicção é que o interesse profissional é *um* — e é um interesse coletivo que não se confunde com a *soma* dos interesses de cada um dos membros da profissão.

O interesse profissional é um. Pode acontecer que um sindicato único se engane na apreciação dêste interesse; mas, se existem porventura vários sindicatos revelando orientações divergentes, como saber qual dentre êles interpreta êste interesse com fidelidade?

Na representação dos interesses coletivos, o direito público consagra, logicamente, a unidade da interpretação. Os interesses da “comuna”, do “departamento”, da “nação” são confiados, cada um dêles, aos cuidados de uma administração única. Aí a pluralidade seria a anarquia.

Não pode deixar de acontecer o mesmo com os interesses da “profissão”: o sindicato, para administrá-los, deve possuir um monopólio. Ou mais expressivamente: *emigrar do domínio do direito privado para o domínio do direito público*²⁸.

É possível dizer melhor? Se a categoria profissional é uma unidade coletiva, se é uma realidade social ou, mais incisivamente, se é uma formação *natural* da sociedade, como permitir-lhe a multiplicidade da representação?

De mim comigo, devo confessar não compreender a fragmentação das classes ou categorias profissionais justamente quando se trata de organizá-las jurídica e politicamente. Considero-as um grupo humano característico. No ponto de vista social (ou sociológico), tôdas as vêzes que as observo, o que sempre vejo são grupos sociais definidos, revelando uma gênese própria, uma evolução própria, uma estrutura própria, uma psicologia própria: idéias, sentimentos, “atitudes” próprias; pequenos corpos que, dentro do grande corpo da sociedade, nascem, crescem, se desenvolvem, evoluem, decaem e, às vêzes, morrem; tendo mesmo os seus elementos componentes certas características antropológicas diferenciais²⁹.

28 SCELLE (G.) — *Précis élémentaire de législation industrielle*, Paris, 1927, pg. 319-20.

29 O ofício ou a profissão exerce uma influência decisiva sobre o indivíduo: é um fato de observação que a profissão lhe impõe a sua moldagem, moldagem psicológica principalmente. É o que ROGER DU THEIL chama “deformação profissional”: a profissão, para êle, resumindo aliás verificações da ciência, *deforma* (ou *conforma*?) a psicologia do indivíduo, modificando-lhe mesmo a sensibilidade, a percepção, a inteligência, o modo de raciocínio, o senso moral (v. *Spécialisation et évolution*, Paris, 1935). FROBENIUS, que é etnógrafo, também aceita esta influência, que êle chama de “objetivismo paideumático” (v. FROBENIUS (L.) — *La cultura como ser viviente*, trad. de MAXIMO KHAN, Madrid, 4.ª ed., 1934, pg. 159-162, 164). Por onde se vê que o fenômeno “classe” ou, mais precisamente, o fenômeno “categoria” tem razões mais profundas do que se pensa: é, realmente, um fenômeno *natural*. Cfr.: AMMON (O.) — *L'ordre social et ses bases naturelles*, trad. de MUFFANG, Paris, 1900; LAPOUGE (V.)

Ora, esta unidade da categoria no ponto de vista sociológico (digamos: no ponto de vista *natural*) nos leva à conclusão da necessidade da sua unidade no ponto de vista jurídico e da política; conseqüentemente: da sua unidade no ponto de vista da representação. Não se compreende porque a categoria, sendo una, no ponto de vista econômico-social, possa vir a ser, no ponto de vista político-representativo, múltipla: e SCILLE deixou, no trecho acima transcrito, êste aspecto luminosamente esclarecido. Na verdade, como observa BRÈTHE DE LA GRASSAYE — que é, note-se, de passagem, um publicista católico — o fato de exercer um mesmo ofício forma, entre todos os que se dedicam a êle, uma solidariedade necessária, pois a profissão é um “grupo social natural”: “. . . car il existe une société professionnelle; la profession est un groupe social naturel”³⁰.

Neste ponto, a organização fascista, como a organização soviética são lógicas: estabelecendo o sindicato único não fazem mais do que subordinar coerentemente a estruturação jurídico-política das classes aos imperativos da sua realidade social.

VIII

Em tese portanto, nada justificaria a multiplicidade sindical. Praticamente, ainda menos. Esta multiplicidade oferece inconvenientes de ordem geral, revelados em várias organizações sindicais modernas. Entre nós, a êstes inconvenientes

— *Les selections sociales*, Paris, 1896; BAUER (A.) — *Les classes sociales*, Paris, 1902; MARTIN SAINT-LÉON (Et.) — *Les sociétés de la Nation*, Paris, 1930; FERRÉ (L. M.) — *Les classes sociales dans la France contemporaine*, Paris, 1936; MALATO (C.) — *Les classes sociales au point de vue d'évolution zoologique*, Paris, 1907; SOROKIN (P.) — *Social mobility*, N. Y., 1927; MENGARELLI (C.) — *La costituzione nelle aristocrazie italiane*, Milão, 1935, cap. IV. Cfr. ainda: SOROKIN (P.) e ZIMMERMANN (C.) — *Principles of rural-urban sociology*, New York, 1929; LYN SMILTH (T.) — *The sociology of rural life*, N. York, 1940, cap. XIV e XV; MUMFORD (L.) — *Technics and civilization*, N. York, 1934; — *The culture of cities*, N. York, 1938; ROSEN (S.) e ROSEN (M.) — *Technology and society*, N. York, 1941; COON (C.) e CHAPPLE (E.) — *Principles of anthropology*, N. York, 1942, cap. XVII e pg. 421 sg.

³⁰ LA GRASSAYE (BRÈTHE DE) — *Le sindacalismo*, etc., pg. 252 e *passim*.

de ordem geral, crescem inconvenientes de ordem local, isto é, particulares ao nosso povo e já revelados na nossa curta história sindical. Neste ponto — e considerando exclusivamente o caso brasileiro — os argumentos de ordem experimental a favor da unidade sindical sobrelevam de muito os argumentos de ordem doutrinária e filosófica, que possam ser aduzidos pelos publicistas católicos a favor da multiplicidade. Jogando apenas com os dados da minha observação, o meu grande argumento de ordem experimental contra o sindicato múltiplo é que a coexistência de vários sindicatos da mesma classe ou profissão tem sido aqui uma fonte permanente de lutas, dissídios, mal-entendidos e conflitos — o que importa a formação de um ambiente moral inteiramente refratário aos grandes objetivos de colaboração e harmonia visados pela Ação Católica.

Se o sindicalismo cristão, como diz AMOROSO LIMA, num dos seus notáveis livros³¹, é “um sindicalismo de *colaboração* e não de *destruição* e de lutas de classe”, é forçoso reconhecer que nada menos adaptado a êste objetivo do que o fato da multiplicidade sindical. Foi justamente o espetáculo da luta, da rivalidade, da guerra recíproca entre os vários sindicatos da mesma classe que levou os corporativistas italianos a opinarem decisivamente pelo princípio da unidade. Leia-se êste trecho de PENNACHIO, que contém uma verdade geral, uma verdade experimental que não vale apenas para o regime fascista:

— “Cumpre antes de tudo observar que a multiplicidade de sindicatos jamais importou a igualdade dêles; ao contrário, o mais forte numericamente sempre procurou assegurar o monopólio da representação sindical, porque é um fato incontroverso que a unidade sindical é condição indispensável para uma tutela eficaz dos interesses da classe. Neste sentido, nenhuma ação pode ser exercida, com probabilidade de êxito duradouro,

³¹ AMOROSO LIMA (A.) — *Política*, Rio.

se todos os interessados mais ativos não se encontram reunidos numa massa compacta. Esta é a verdade e daí os sindicatos mais fortes tenderem sempre a embaraçar a ação dos mais fracos ou a absorvê-los, não hesitando mesmo, para atingir êste objetivo em recorrerem à violência. Nos maiores conflitos entre patrões e operários, o que se tem visto é que aquêles que foram os mais encarniçados defensores da liberdade sindical se tornavam culpados de violências públicas contra a liberdade do trabalho, seja obrigando os que não eram ainda sócios a se inscreverem nos seus sindicatos, às vêzes sob a ameaça de retaliações e boicotagem, seja procurando forçá-los ao abandono do trabalho”³².

Como se vê, a multiplicidade de sindicatos de uma mesma classe, coexistindo dentro de uma mesma região, localidade ou distrito, em vez de ser uma causa de desenvolvimento e harmonização das categorias, é-lhes um fator de lutas, de anarquia, de enfraquecimento. O princípio de livre associação é uma bela cousa; mas, a experiência mostra que, entendido de uma maneira muito latitudinária, é antes um mal do que um bem.

Nós, aliás, temos a experiência desta verdade, a prova provada dos inconvenientes dos sindicatos múltiplos. O duplo Sindicato dos Empregados da Light and Power, o duplo Sindicato dos Empregados da Companhia Cantareira, o duplo Sindicato de Estivadores e Carregadores do Pôrto do Rio, o duplo Sindicato de Práticos de Farmácia e Manipuladores de Farmácia, todos disputando pelo *monopólio* da defesa dos interesses da classe, trouxeram ao Ministério do Trabalho — digo-o com a autoridade de seu consultor jurídico, que era então — os casos mais árduos e difíceis de solução pela acrimônia, intolerância e irreconciliabilidade dos contendores. Minha experiência naquela consultoria ensinou-me que o sindicato múltiplo significa,

32 PENNACHIO (A.) — *Lo Stato Corporativo Fascista*, Milão, 1928, pg. 32.

em nosso país, luta de sindicatos, cisão dentro da categoria, conflitos de grupos internos.

Esta conclusão é um dado de observação, uma *verdade experimental*, em relação a nós. Seria absurdo deixarmos de levá-la em conta na construção do edifício da nossa organização sindical e corporativa.

Esta tendência ao conflito, revelada pelos nossos sindicatos múltiplos, nada tem de extraordinário para os que conhecem um pouco a nossa psicologia coletiva. Somos — e eu tenho demonstrado isto em vários livros — um povo sem tradições da solidariedade. Não temos classes organizadas; as nossas classes são grupos de feitura atomística, quase que meras somas de *indivíduos*, desprovidos de uma consciência comum de classe³³.

No meio dessa dispersão, dessa insolidariedade geral, o que nos cumpre fazer, para corrigi-la, é incentivarmos a constituição, *dentro de cada categoria*, de centros de nucleação, em torno dos quais os elementos componentes destas categorias, *dissociados pelo nosso excessivo individualismo*, se vão congregando progressivamente e, assim, desenvolvendo cada vez mais a consciência da sua coletividade profissional. O meu entusiasmo pelo desenvolvimento do sindicalismo no Brasil vem justamente de que eu vejo nêlo o corretivo mais eficiente dêsse excessivo espírito individualista do nosso povo, ao mesmo tempo que o instrumento mais poderoso para levarmos as nossas classes profissionais a uma consciência mais clara dos seus interesses comuns.

Ora, se é esta, como não pode deixar de ser, a grande função dos sindicatos entre nós, está claro que a multiplicidade sindical é fórmula contra-indicada. Em vez de corrigir essa nossa tendência à dispersão, essa multiplicidade iria agravá-la,

33 Cfr. OLIVEIRA VIANA — *Populações Meridionais do Brasil*, cap. VII, VII e IX; — *Problemas de Política Objetiva*, São Paulo, cap. VIII; — *O idealismo da Constituição*, São Paulo, 1939, cap. X e XI.

dando-lhe a força do número. Como o nosso espírito de categoria ou classe é ainda fraco, senão nulo³⁴, a nucleação sindical se iria fazer, sem a menor sombra de dúvida, em torno de pessoas, de chefes, de *meneurs* — de *indivíduos*: cada líder audacioso formaria ou teria *seu* sindicato.

Ora, tornando irrestrito, pela admissão da pluralidade, o número de sindicatos para cada categoria, o que iríamos assistir, com esta liberdade sindical, seria então uma floração artificial de grupos profissionais, destituídos inteiramente de espírito de classe, mas inteiramente imbuídos de espírito personalista, isto é, do espírito de facção, de partido, de clã. Sob os pretextos mais frívolos, os sindicatos fortes se iriam fragmentando em sindicatos menores; êstes, por sua vez, passariam a gravitar em torno de sub-chefes vaidosos ou cúpidos, que, justamente por isto, se sentissem mal acomodados nesta condição subalterna e aspirassem à chefia da categoria. Com estas cisões sucessivas, teríamos reduzido a categoria a sub-grupos cada vez mais sem força e sem significação, com a agravante de termos preparado um campo extremamente propício à germinação de conflitos e dissídios de toda ordem.

Pessimismo? Não: experiência da aplicação do decreto 19.770, de 1931. São fatos; não estou fantasiando.

Exemplos? Escolho êste, apanhado a esmo: o Sindicato dos Empregados da Cantareira. Dêste Sindicato, já reconhecido, desprendeuse uma fração, composta de motorneiros, formando o Sindicato dos Motorneiros da Companhia Cantareira. Pediu reconhecimento; foi-lhe negado, de acordo com parecer que dei. Interesses de classe? Não: pelas informações colhidas, tratava-se apenas de simples rivalidades pessoais entre chefes de grupelhos, que disputavam a direção da coletividade toda...

34 OLIVEIRA VIANA — *Populações Meridionais*, cap. IX, pg. 220.

Diga-se o mesmo dos empregados da Light, cindidos em dois sindicatos. O que encontrei como causa da cisão foi a rivalidade de alguns *meneurs* ambiciosos, rivalidade oriunda de meras incompatibilidades ou antipatias de natureza puramente pessoal.

É que, nos grupos profissionais do nosso povo, o “espírito de corpo” é fraco e, em consequência, os egoísmos pessoais facilmente vêm à tona — e os dominam. Daí: se permitirmos que cada categoria se possa desdobrar em sindicatos múltiplos, ficaremos — como se vê dos exemplos citados — na impossibilidade de impedir que a ação dissolvente do espírito de facção e de personalismo venha agravar ainda mais a sua desintegração e insolidariedade.

Êstes são os motivos de ordem experimental que me levam a colocar-me entre os que pleiteiam aqui uma organização corporativa baseada na unidade sindical. Insisto: esta preferência não se origina de um preconceito, de uma atitude apriorística contra a plenitude de liberdade sindical; mas, do reconhecimento, *sancionado pela experiência*, de que esta plenitude de liberdade é nociva às próprias classes, *senão no resto do mundo, pelo menos no Brasil*. O mote da nossa organização profissional não pode ser: *o sindicato livre na profissão organizada* — e, sim: *o sindicato uno na profissão organizada*.

IX

Esta a conclusão a que chegamos pondo as categorias umas diante das outras e os sindicatos de uma delas em face das outras.

Ora, não seria diferente a conclusão, a que também chegaríamos, se considerássemos as dificuldades formidáveis, talvez insuperáveis, que iríamos encontrar quando, adotada a plurali-

dade sindical, tivéssemos de lançar, como já estamos lançando, os fundamentos para a articulação e travagem do nosso edifício corporativo.

Realmente, a existência de múltiplos sindicatos da mesma categoria dentro de uma mesma área traria os seguintes inconvenientes:

a) dificultaria enormemente e — o que é pior — inutilmente a constituição dos órgãos de ligação entre as duas classes — a dos patrões e a dos empregados (Tribunais de Trabalho, Comissões de Arbitragem, Tribunais Rurais, Conselhos Administrativos, etc.); ao passo que, com o sistema de sindicato único para cada classe, o problema da constituição destes órgãos corporativos se tornaria extremamente fácil;

b) dificultaria a aplicação e a eficiência das convenções coletivas. Como seriam vários os sindicatos representativos de cada categoria, os contratos coletivos não poderiam abranger a categoria toda, estabelecendo condições uniformes de trabalho; donde a possibilidade de condições diferentes de trabalho e de salários dentro de uma *mesma* base territorial e para uma mesma categoria — o que acabaria por estabelecer uma situação de concorrência desleal entre os próprios sindicatos da categoria ³⁵.

Esta pluralidade de convenções coletivas e de regimes de trabalho, oriunda da pluralidade de sindicatos, dificultaria, por sua vez, a transformação destas convenções em regulamentos da profissão, como permitia o art. 11 do dec. 21.761, de 1932, que rege as convenções coletivas do trabalho. (Cons. Leis do Trab., art. 616).

Tôdas estas dificuldades ficariam extremamente simplificadas ou, mesmo, desapareceriam inteiramente com a adoção do

35 OLIVEIRA VIANA — *Problemas de Direito Corporativo*, cap. V, VI e VII.

regime do mono-sindicalismo. Uma organização corporativa das nossas profissões teria, certamente, outra elegância, outra flexibilidade, outra eficiência se assentasse sobre uma base de sindicatos únicos. Foi essa a solução adotada na Constituição de 1937 e seria êrro abandoná-la.

X

O sindicato único centraliza de modo excessivo a organização sindical, tornando-a uma arma perigosa nas mãos de pequenas minorias audaciosas.

Sim e não. Os sindicatos, “à base de indústria”, como se diz, oferecem realmente esta inconveniência. Oferecem em toda parte; mas, principalmente aqui, dada a incultura geral do nosso operariado. Reunindo os profissionais por categorias *de indústria* — e não *de profissões* — teríamos preparado o terreno para a constituição de enormes organizações profissionais: e êstes formidáveis sindicatos não deixariam, realmente, de ser perigosos quando sob o domínio de alguns diretores ou chefes audaciosos ou turbulentos. Demais, trariam uma eiva bolchevista, porque creio que só a Rússia organizou os seus trabalhadores por categorias *econômicas* — e não por categorias *profissionais* ³⁶.

De minha parte, como consultor do Ministério do Trabalho, sempre me opus à formação aqui dos sindicatos por indústria, justamente para contravir à essa possibilidade temerosa. Minha orientação sempre foi no sentido dos sindicatos pequenos, isto é, dos sindicatos por “categorias” e, principalmente por

36 V. TODOROVITCH — *ob. cit.*, cap. VI; LA GRASSAYE — *Sindicalisme*, etc., pg. 186. Para maiores informes: B. I. T. — *El movimiento sindical en la Russia Sovietica*, tra. de B. DE QUIRÓS, Madrid, s/d.; OROLENSKY-OSSINSKY — *Les principes de l'organisation et de l'administration économique de R.S.S.* (in “R. E. P.”, 1936, pg. 67 sg.).

“ofícios”, permitindo mesmo, nos sindicatos inicialmente formados de profissões conexas, a sua subdivisão em grupos menores, de profissões similares ou idênticas, até o limite do razoável. Tôda a minha exegese do dec. 19.770, de 1931, foi conduzida neste sentido: e penso com isto ter servido grandemente aos interesses do Brasil.

Sob êste critério — dos sindicatos por *ofícios* e não dos sindicatos por *indústria* — é que organizamos tôda a nossa estrutura sindical e estamos preparando as bases para a futura articulação corporativa. Não só temos reduzido a “competência profissional”, isto é, o número de “ofícios” abrangido por cada um dos sindicatos, como também temos reduzido a sua “competência territorial”, isto é, a área da sua jurisdição. *Pequenos* sindicatos especializados, monopolizando a defesa da classe dentro de *pequenas áreas*: êste foi o meu pensamento ao interpretar o dec. 19.770, de 1931. Êste, felizmente, parece ser também o pensamento que até agora vem orientando o processo na nossa estruturação sindical.

XI

O sindicato único desgosta a maioria das classes, que se absterão de participar dessa ditadura sindical, traindo assim o objetivo da lei. Obriga, numa cidade de consideráveis distâncias, como o Rio, os membros dos sindicatos a longas viagens, que serão um pretexto para o desinteresse pelos sindicatos.

Ê um argumento sem grande fôrça. O desenvolvimento dos meios de transporte do Rio torna improcedente esta alegação. Entretanto, já então o Ministério do Trabalho, querendo facilitar o contacto mais estreito entre os membros dos sindicatos, consentiu na formação de sindicatos por *zonas*, quando

a natureza da profissão assim o permitia. Ê o caso dos operários em fábricas de tecidos: foi-lhes concedida a sindicalização por distritos (sob a vigência do dec. 19.770, de 1931).

XII

O sindicato único não atende às variedades de interesses, quanto à localidade, à profissão e às condições dos núcleos de sindicatos.

Êste argumento vale exclusivamente para os sindicatos por indústria — à maneira russa, por exemplo. O enquadramento de trabalhadores de várias profissões, distribuídas por vastas extensões territoriais, oferece, realmente, os inconvenientes assinalados. Mas, como vimos, a nossa orientação foi inteiramente diversa, num sentido absolutamente contrário aos sindicatos por indústria.

XIII

Não quero ultimar esta análise da argumentação dos católicos contra a unidade sindical sem fazer esta ponderação: em face da mais pura e mais recente doutrina da Igreja, não há entre ela e os sindicatos únicos, de base leiga ou neutra, nenhuma incompatibilidade fundamental; os católicos podem nêles ingressar, doutrinariamente amparados pela encíclica *Quadragesimo Anno*. Esta encíclica, com efeito, permite a incorporação dos profissionais católicos a êstes sindicatos.

—“...uma vez que êstes sindicatos façam profissão de justiça e equidade e deixem aos sócios católicos plena liberdade de obedecer à própria consciência e cumprir os preceitos da Igreja. Primeira e mais importante é que, *ao lado dos sindicatos*, exis-

tam sempre *outros grupos (sic)* com o fim de dar aos seus membros uma séria formação religiosa e moral”³⁷.

Com a instituição do sindicato único, de base neutra, não haveria então uma restrição assim tão sensível ao direito de livre associação, como se afigura aos nossos católicos, neste ponto mais papistas do que o Papa... Os católicos não estariam impedidos de ali penetrar, nem trazer a sua contribuição *espiritual* aos interesses da profissão.

O que é preciso é não perder de vista que o sindicato é uma organização essencialmente *profissional* e que há outras formas e tipos de associação (os “outros grupos”, a que alude a encíclica), por intermédio dos quais os grandes interesses espirituais e morais do homem podem ser realizados. É isto, aliás, o que deixa claramente entrever o trecho acima citado da famosa encíclica.

37 V. TRISTÃO DE ATAÍDE — *Política*, 1932, pg. 44; ARTAJO (A.) e CUERVO (M.) — *ob. cit.*, pg. 81-92; 141-2.

CAPÍTULO VI

O PROBLEMA SINDICAL E O PONTO DE VISTA DA GRANDE INDÚSTRIA

SUMÁRIO: I — Os grandes industriais paulistas e a nova legislação sindical. Protestos formulados. Os itens principais. O problema da constituição dos sindicatos e a exigência do t^{er}ço da categoria. II — O problema dos quadros dirigentes e a regra da rotação das diretorias. O sentido político desta regra: formação de chefes de categorias e preparação de verdadeiras elites econômicas e profissionais. III — O problema da constituição jurídica das associações profissionais. O Registo Especial do Ministério do Trabalho: reação dos paulistas e sua explicação psicológica. IV — O problema da constituição das associações de 2.^o grau (Federações). O sentido da proposta paulista.

Publicado o ante-projeto de Lei Orgânica da Sindicalização, tivemos que aguardar o decorrer do prazo fixado para a recepção das sugestões dos interessados. Neste entretempo, a Confederação Nacional da Indústria, do Rio, em nome da Federação das Indústrias, de São Paulo, dirigiu um memorial ao Ministro do Trabalho no sentido de uma revisão da referida lei. Consultor jurídico do Ministério, coube-me dizer da representação formulada pelos industriais paulistas e encaminhada pela Confederação Nacional da Indústria, que a subscrevera.

Esta representação continha uma proposta de reforma que, se aceita, atingiria pontos vitais da nova estrutura sindical e corporativa. Interferiria mesmo, de certo modo, no sistema político constitucional, consubstanciado na Carta de 1937.

Deixando de parte os pontos secundários da reforma proposta, cujos itens são enumerados no parecer que dei³⁸, as sugestões mais importantes de revisão recaíam sobre quatro incisos do projeto:

38 V. anexo n. V.

- 1.º — o da exigência do têtço para a constituição dos sindicatos (art. 5.º);
- 2.º — o da rotação obrigatória dos quadros dirigentes pela cláusula de não reeleição (art. 19);
- 3.º — o da situação jurídica das associações profissionais civis em face do registo do Ministério (art. 48);
- 4.º — o das condições de constituição das associações de 1.º e de 2.º graus (*sindicatos e federações*) (art. 24).

I

O primeiro item de reforma, proposta pelos industriais paulistas, referia-se ao art. 5.º. Êste artigo estabelecia, como mínimo para constituição do sindicato, o têtço dos elementos componentes da categoria a sindicalizar-se. Queriam os industriais paulistas que esta proporção fôsse reduzida a um décimo, como acontecia na Itália fascista.

Certo, não implicava esta alteração uma reforma que afe-tasse a essência do sistema sindical planejado no ante-projeto; mas, ainda assim, não me pareceu aconselhável a revisão do projeto neste ponto³⁹. Êste tema fôra, aliás, longamente deba-tido no seio da Comissão elaboradora — e a opinião vencedora foi que não se devia permitir a constituição de sindicatos sem expressão, desde que íamos entrar num regime de sindicato único e desde que êste passava a ter, no regime da Constituição de 1937, além da sua histórica e tradicional função de defesa de classe, também funções, — incomparavelmente mais impor-tantes, — de natureza corporativa.

39 V. anexo n. V.

No regime da Carta de 1937, com efeito, às associações profissionais são conferidos poderes regulamentares muito am-plos. Ora, num país como o nosso, onde a solidariedade pro-fissional é ainda rudimentar (o que não acontece com a Itália, onde o povo tem uma tradição secular de prática desta solida-riedade), um sindicato composto de um décimo da classe care-ceria, por isto mesmo, de autoridade para formular normas ge-rais, de natureza regulamentar, para a categoria tôda, isto é, para os 9 décimos restantes. Estabelecer o limite de um déci-mo para a constituição de sindicatos representativos, abando-nando a regra já tradicional do têtço (ela vinha do dec. 19.770, de 1931), seria reduzi-los nesta sua grande função educativa, que é levar as nossas categorias profissionais e econômicas à aprendizagem da solidariedade social, a adquirirem, como diria GONZAGA DE REYNOLD, o "esprit de coude à coude".

Para mim, êste objetivo seria conseguido mais rapidamente com o mínimo do têtço. Com êste mínimo, seria muito maior, por certo, a massa dos componentes das categorias sindical-izadas a educar-se na prática da cooperação, da ação em con-junto para uma consciência mais viva dos interesses coletivos: êste o fundamento sociológico daquêle preceito legal. Preceito em que se objetiva o pensamento de uma política de preparação psicológica do nosso povo para a compreensão do Estado Mo-derno e das suas exigências solidaristas⁴⁰.

40 Cfr. OLIVEIRA VIANA — *O homem brasileiro e o mundo de amanhã* (in "A Manhã", Rio, de 9.VIII.1943). O Estado Moderno exige cada vez mais elites dotadas de "consciência de grupo" e de um largo *substratum* psicológico de "espírito de serviço": e os sindicatos são verdadeiras escolas de preparação de homens neste sentido. Cfr. RENARD (G.) — *Théorie de l'institution*, Paris, 1930, vol. I, *passim*, e pg. 586 ss.; LEBRET (L. J.) e MOREUX (R.) — *Les professions maritimes à la recherche du bien commun*, ed. Dunod, 1939; PERROUX — *Sindicalisme et capitalisme*, pg. 49 sg. BRANDEIS vê nessas pequenas associações fontes expres-sivas de opinião pública; para êle, as assembléias sindicais representam verdadeiros centros ou arenas onde se debatem e esclarecem, não só os interesses do bem comum das categorias, como os da própria Nação, à maneira da ágora grega ou das *landesgemeinden* dos cantões suíços. Cfr. ARONSON (MOSES) — *Democracy in action: the Brandeis way* ("Journal of So-cial Philosophy", 1939, pg. 160). Sobre êste último tópic, v. ainda DUCHEMIN (R.) — *Organisation syndicale patronale en France*, Paris, 1940, pg. 5-12. Por isto mesmo, as orga-

II

O outro item da reforma proposta era o da rotação das diretorias. O art. 19 do projeto estabelecera de modo geral, sem distinguir categorias *empregadas* ou *empregadoras*, a proibição das reeleições das diretorias.

Ora, os paulistas propunham a revisão dêste preceito; queriam que esta proibição vigorasse unicamente para os sindicatos de empregados e de trabalhadores por conta própria; os sindicatos de empregadores ficariam apenas obrigados a renovar um têrço das diretorias e do conselho fiscal. Era o retôrno, neste ponto, ao regime anterior, do dec. 19.770, de 1931, e do dec. 24.694, de 1934, que estabeleciam esta exigência unicamente para os sindicatos de empregados.

Esta exigência havia sido objeto de debate no seio da Comissão elaboradora do projeto. Fôra unânime a conclusão de que tal proibição devia ser generalizada a tôdas as organizações sindicais, independentemente da natureza da categoria — e havia para isso fundamentos da maior relevância.

Realmente, a proibição da reeleição estendida às categorias empregadoras obedeceu a um pensamento de sadia política social. Como acentuei no parecer em que examinei a proposta paulista, o que queríamos com esta proibição era apenas isto: *acelerar a constituição dos quadros dirigentes das nossas categorias econômicas*.

— “Os sindicatos, — dizia eu então, — pelas suas diretorias e administrações, constituem uma verdadeira escola de chefes ou líderes. Quer dizer: de indivíduos dotados de conhecimentos práticos sôbre a administração dos interesses coletivos das categorias e seus problemas essenciais e, além disto, afeitos

nizações e instituições sindicais são indispensáveis à vida e ao funcionamento das democracias: são-lhes as mais sadias fontes de opinião pública (v. os meus *Problemas da política objetiva e O idealismo da Constituição*).

ao contacto com a administração pública. Os modernos regimes políticos, baseando-se na colaboração cada vez mais intensa das classes com o Estado, bem como permitindo uma larga transferência de atribuições privativas do Estado às associações sindicais, exigem um vasto quadro de homens competentes, técnicos nos negócios de cada categoria econômica, conhecendo pragmaticamente os seus problemas e as suas relações com os problemas do Estado. Daí a necessidade para cada categoria de poder contar em seu seio com o maior número possível de homens dêste tipo”. Ora, a melhor escola para formação dêstes técnicos seria justamente a passagem pelos quadros da alta administração das suas associações sindicais: daí a necessidade da rotação. Daí o expediente da proibição da reeleição. O motivo justificativo da emenda sugerida na representação dos industriais paulistas — de que não é fácil encontrar-se quem queira gerir sindicatos (e, conseqüentemente, preocupar-se com os interesses gerais das coletividades representadas por tais associações profissionais) constitui o melhor argumento contra a proposta. Ele denuncia e atesta uma grande lacuna da nossa organização industrial e econômica, lacuna que eu já havia assinalado em trabalho avulso, ao discutir a crise das indústrias de tecidos, para cuja solução aconselhava uma organização corporativa, à semelhança do Instituto do Mate ou do Açúcar”.

— “Temos uma brilhante elite, principalmente em São Paulo — concluía eu no parecer aludido — de grandes chefes de *empresas*; não temos ainda, infelizmente, uma elite de chefes de *categorias*. Ora, o meio mais eficiente e mais rápido para organizar esta elite, e desenvolvê-la, e educá-la, é justamente êste, consubstanciado no parágrafo único do art. 19 do decreto-lei 1.402, de 1939, que se quer emendar: *fazer passar, no menor espaço de tempo, o maior número possível de chefes de empresas pela alta direção das associações sindicais de 1.º e 2.º graus*. Só assim poderemos corrigir esta falha da nossa organização

econômica, que leva os membros de uma classe ou categoria a fugirem de situações de trabalho e esforço em prol do bem comum da classe ou da categoria, limitando-se a cuidar apenas dos interesses das suas empresas ou estabelecimentos... Os diretores e administradores de sindicatos, hoje, não são mais simples "tomadores de conta" de associações ou meros presidentes de assembléias gerais, preocupadas exclusivamente com a "defesa da classe". Hoje, como se vê da Constituição e como se vê da Lei Orgânica, as associações sindicais têm um campo mais amplo de ação, porque carregadas com deveres mais complexos do que os que tinham até então, deveres que transcendem o círculo estreito dos interesses imediatos de cada classe: os da representação profissional e política das categorias; os da representação individual dos sócios; os da educação técnica e profissional dos sócios e dos seus filhos, se associações de empregados, ou dos filhos dos seus operários, se associações patronais; os de colaboração com o Estado na organização da ordem econômica nacional. Um mundo de obrigações novas, que não podem ficar entregues a alguns profissionais "retirados", que, justamente por não terem mais nada que fazer, passam a ser encarregados de cuidar dos interesses gerais das categorias, enquanto os membros delas, ativos e militantes, se reservam o direito de ficar de fora, tratando exclusivamente dos interesses particulares das suas respectivas empresas..."⁴¹

41 V. anexo n. V. Esta necessidade de preparar elites é ainda mais premente nas categorias empregadas: daí a intransigência que mantivemos em relação à rotação nos sindicatos de empregados e operários. Já observava, com a sua experiência de velho operário metalurgista e seu largo e sadio bom senso, HYACINTHE DEBREUIL: "São estas capacidades superiores — é ocioso recordar — que formam a base do movimento sindical. Os críticos burgueses deste movimento professam, em regra, o seu desdém pelos operários "qualificados", que constituem, dizem eles, uma "aristocracia operária". Eles não sabem que, sem esta pseudo-aristocracia, não haverá em parte alguma movimento sindical" DEBREUIL H.) — *L'exemple de Bat'a*, Paris, 1936, pg. 260). Cfr.: — PERROUX (F.) — *Syndicalisme et capitalisme*, pg. 8.

III

O terceiro item, a que se referia a reforma proposta, era a situação jurídica das associações profissionais civis (porque inscritas no Registo Civil das Pessoas Jurídicas) em face da prescrição do art. 48. Este artigo instituía o Registo Especial do Ministério do Trabalho e obrigava as associações profissionais, constituídas ou constituendas, a inscreverem-se no referido registo, sob pena, aquelas, de perderem e, estas, de não adquirirem a personalidade civil.

Queria a proposta paulista que as associações deste tipo e não sindicalizadas ficassem isentas desta obrigação, continuando a reger-se pela legislação comum: — "Praticamente — dizia eu no meu parecer — o que iria acontecer, se houvesse sido aceita a emenda, seria que ao registo especial do Ministério viriam somente as associações de empregados. Quanto às associações patronais, estas continuariam na sua velha tendência a evadir-se a qualquer controle do Ministério ou da Administração, apesar da enorme importância que passaram a ter na estrutura do Estado. Duvido muito que esta atitude das associações patronais seja compatível com o regime de disciplina corporativa ou para-corporativa, estabelecido na Constituição. Este regime não pode deixar de ter o seu centro de gravitação justamente na classe empregadora, que detém os meios de produção e, em toda parte, é a pedra angular de qualquer edifício corporativo"⁴².

Realmente, assim é. Tanto que, em Portugal, o Estado se reservou o direito de decretar o "sindicato patronal obrigatório", análogo à *entente* obrigatória francesa ou ao *kartell* oficial alemão. *Kartell* alemão, *entente* francesa ou sindicato português são formas de organização corporativa das emprê-

42 V. anexo n. V.

sas impostas à França, à Alemanha e a Portugal pelas necessidades da própria disciplina da produção⁴³. Regime, aliás, que já é o de grande parte da nossa economia agrária e que será o da nossa economia industrial, na futura organização corporativa prevista no art. 140 da Constituição⁴⁴.

Presos ainda a velhos estereótipos liberais, que lhes deram uma mentalidade anti-estatista, ou melhor e mais exatamente, anti-governamental, os nossos líderes econômicos, principalmente as nossas elites industriais, impugnaram o Registo Especial sindical do Ministério do Trabalho para as suas associações profissionais, insistindo no direito de continuarem a inscrevê-las no Registo Civil das Pessoas Jurídicas. Felizmente, não foram atendidos neste ponto — e o art. 48 da Lei Orgânica bem o indica, mesmo na nova redação dada pelo dec. 2.353, de 1940 (art. 558, da Consolidação das Leis do Trabalho).

O registo do Ministério, entretanto — e é lamentável que não houvessem compreendido isto! — seria ou poderia vir a ser, se não fôra êste deplorável preconceito de afastamento do Estado, uma espécie de centro de convergência das forças econômicas organizadas, uma sorte de salão nobre, onde as grandes associações profissionais teriam, por mais próximas, possibilidades de se encontrar e, conseqüentemente, se entender com o Govêrno pelo órgão do Ministério que, justamente por ser do

Trabalho, da Indústria e do Comércio, é o que mais direta e profundamente interessa às suas atividades, quer nos seus aspectos econômicos, quer nos seus aspectos sociais.

IV

O quarto item da proposta dos industriais paulistas era relativo à composição das entidades de 2.º grau, — das Federações. Êste item importava uma alteração muito profunda da sistemática da nova lei e representou realmente o ponto culminante dos debates. É o que se irá ver no capítulo seguinte.

43 Cfr.: CUNHA GONSALVES — *ob. cit.*, pg. 145; COSTA (A.) — *A Nação Corporativa*, pg. 73; MAGONDEAUX (O.) — *Les ententes industrielles obligatoires et le corporatisme en France*, Paris, 1937; AUSCHER (R.) — *Les accords professionnels*, Paris, 1936; PIETRE (A.) — *Évolution des ententes industrielles en France depuis la crise*, Paris, 1936, pg. 81 sg.; FOURGEAUD (A.) — *La rationalisation*, Paris, 1929, cap. XII; SALANDRA (V.) — *Il diritto delle unioni di impresa*, Milão, 1934, pg. 36 sg. Para um estudo geral e comparativo do problema: TCHERNOFF — *ob. cit.*, cap. VII; ROUSIERS (P.) — *Les syndicats industriels de producteurs en France et à l'étranger*, Paris, 1912; PIROU (G.) et alia — *L'économie dirigée: expériences et plans* (in R. E. P., 1934, pg. 1.401 sg.).

44 No fundo, os nossos institutos autárquicos — o do Açúcar, o do Mate, o do Sal são verdadeiros *kartells*, isto é, organizações *patronais* obrigatórias. Na Argentina, a tendência é a mesma: v. *Entidades de economia dirigida en la Republica Argentina* (Publicación n. 2 de la Facultad de Ciencias Economicas de la Universidad de Buenos Aires, 1938).

CAPÍTULO VII

POSIÇÃO E PAPEL DAS FEDERAÇÕES

SUMÁRIO: I — O problema da organização das Federações. Os critérios da identidade, da similaridade e da conexidade. Invariabilidade da nossa legislação sindical, desde o dec. 19.770, neste ponto. Os equívocos da interpretação administrativa e a constituição de Federações anômalas. O sentido da proposta paulista: reconhecimento destas Federações. II — Reação contra essa proposta. III — Inconstitucionalidade da emenda paulista. Incompatibilidade entre as Federações Gerais e as convenções coletivas obrigatórias. IV — Interpretação racional do art. 137, al. *a*, e 61, al. *b*, da Constituição. V — Impossibilidade técnica de convenções coletivas genéricas. Legislação comparada. VI — O papel das Federações no sistema sindical brasileiro: funções que lhes devem caber.

Os itens, anteriormente analisados, de reforma da Lei Orgânica da Sindicalização, proposta pelos grandes industriais paulistas, não tinham grande significação, quero dizer, não tinham significação essencial, pois importavam em modificações por assim dizer laterais da estrutura sindical instituída naquela lei. O ponto central da reforma proposta, o item mais importante era outro. Era o que se referia à constituição e composição das entidades sindicais de 2.º grau, das Federações.

Este item constituiu o climax dos debates e importou uma longa controvérsia que se estendeu por muitos meses. Neste ponto, os elementos do grupo paulista, apoiados pelos elementos mais prestigiosos da grande indústria do país, representados pela Confederação Nacional da Indústria, do Rio, desenvolveram uma ação intensa e poderosa — e ganharam a partida. Quebraram uma das linhas principais do sistema que eu havia planejado e que se objetivara na primitiva redação do decreto 1.402, de 1939. O dec. 2.381, de 1940, no parágrafo único do seu art. 5.º (art. 573, § 2.º da Consolidação das Leis do Trabalho) lhe consagrou a doutrina, embora sob uma redação diferente da que haviam proposto⁴⁵.

45 V. anexo n. V.

Fui vencido neste ponto; não, convencido. Os argumentos que então alinhei e desenvolvi são, como se vai ver, da mais inteira razoabilidade.

I

Realmente, pelo sistema do decreto 1.402, de 1939, as Federações se deviam constituir pelos mesmos critérios de enquadramento estabelecidos ou permitidos para a constituição dos sindicatos, isto é, por atividades similares ou conexas. Este decreto chega mesmo a admitir a constituição de Federações por atividades idênticas.

Neste ponto, a nova legislação não difere da legislação anterior, desde o dec. 19.770, de 1931. Estabelecendo a exigência da similaridade ou da conexidade, a própria lei anterior, como a vigente, limita a capacidade das Federações para agrupar sindicatos ou absorvê-los; pois a condicionam a um limite técnico, que é a existência, entre as categorias componentes de qualquer destes grupos federativos, de uma relação ou de *identidade*, ou de *conexidade*, ou de *similaridade*. Quando as categorias, associadas na Federação, são heterogêneas a tal ponto que entre elas não haja laço de similaridade ou de conexidade funcional ou técnica, a entidade federativa torna-se heteróclita, extravagante, fora do padrão e dos limites legais e não poderá, por isto mesmo, ser admitida na estrutura sindical como elemento componente do seu sistema. No nosso direito sindical, *os princípios que regem a constituição das Federações são os mesmos que regem a constituição dos sindicatos* e, como a lei não admite os sindicatos de categorias heterogêneas (não presas pelo laço de identidade, similaridade e conexidade), também não admite Federações heterogêneas.

Este o pensamento da lei. Na prática, ainda sob a vigência dos decs. 19.770, de 1931, e 24.694, de 1934, ocorrera,

porém, o seguinte: dadas a indefinição, a diversidade e a amplitude dos conceitos administrativos de *similaridade* ou de *conexidade*, correntes na prática sindical anterior, haviam-se constituído, em vários pontos do país, organizações sindicais e federativas de tipo abstruso e complexo, em que, entre as atividades associadas ou federadas, nenhum laço havia nem de similaridade, nem de conexidade. Exemplos destas associações, nascidas à sombra desta latitudinária interpretação da lei, eram os antigos *Sindicatos da Indústria* ou dos *Industriais*, respectivamente, de Maceió e de Petrópolis, ou as *Federações dos Sindicatos Industriais* ou *das Indústrias*, de Pernambuco, do Rio Grande do Sul, de S. Paulo, do Estado de Minas, etc. Eram organizações sindicais ou federativas, em que se reuniam, ou viriam a se reunir, *tôdas* as atividades industriais existentes naquelas localidades ou naqueles Estados.

Estas organizações sindicais ou federativas se haviam, evidentemente, constituído contra o texto e, ainda mais, contra o espírito da lei; mas, a verdade é que conseguiram reconhecimento e entraram a funcionar em condições de aparente legalidade: — e criaram o grande embaraço, de que resultou, como já vimos, o parágrafo único do art. 5.º do dec. 2.381, de 1940 (art. 573, § 2.º da Consolidação das Leis do Trabalho). Os paulistas, por exemplo, haviam organizado e obtido o reconhecimento para a sua *Federação das Indústrias Paulistas*, poderosa associação, de imenso prestígio e também — diga-se a verdade — de grandes serviços à vida industrial do grande Estado e, mesmo do resto do país. Era uma Federação de tipo genérico, *Federação-ônibus*, como a chamei certa vez; por que agrupando, ou pretendendo agrupar, *tôdas* as atividades da Indústria, mesmo as mais díspares, mesmo as que entre si não possuíam nenhum laço de similaridade ou de conexidade.

Ora, pela nova Lei Orgânica e pelo pensamento que a inspirava — como se vê da exposição de motivos que a acompa-

nhou⁴⁶ — estas associações sindicais e federativas, assim heteróclitas ou complexas, não poderiam subsistir; teriam que ser dissolvidas ou então simplificadas na sua composição. Contra esta possibilidade, levantaram-se os grandes industriais paulistas, pleiteando a consolidação — no novo regime sindical — desta situação criada à sombra do velho regime. Eles pretendiam que admitíssemos para a constituição das Federações o mesmo critério de agrupação adotado, não para a constituição dos *sindicatos*, como manda a lei; mas, o que ela estabelece para a constituição das *Confederações*. Equivale dizer que, pela proposta paulista, as Federações passariam a ser simples Confederações em ponto pequeno, isto é, Confederações assentadas sobre uma base *estadual*: nada mais.

II

Impugnei esta parte da proposta paulista, entretanto — e a impugnei por dois motivos: um, de ordem *técnica*; outro, de ordem *jurídica*.

Primeiro — porque rompia com uma velha tradição do nosso direito sindical, que era o princípio da liberdade associativa. Realmente, se a proposta paulista, no ponto tocante à base estadual ou regional para as Federações, nada tinha que repugnasse à sistemática do nosso novo direito sindical, não acontecia o mesmo no ponto em que ela pretendia regular a composição dos organismos federativos pelo mesmo padrão que a lei estabelece para as Confederações. Organizando as Federações — como sugeria a proposta paulista — pelo mesmo tipo das Confederações, teríamos, destarte, apenas em cada Estado sete Federações Patronais e sete Federações de Empre-

46 V. Constituição, art. 137, al. a, e Anexo I.

gados e uma de Profissões Liberais: nada mais. Ora, seria isto criar uma situação anti-liberal — porque iria reduzir extraordinariamente a liberdade associativa das associações de 1.º grau, impedindo-as de se reunirem, — como o permite a lei atual, — em grupos federativos livremente formados por identidade, similaridade ou conexidade, segundo as respectivas afinidades eletivas ou a melhor conveniência dos seus interesses. Impediríamos que, amanhã, poderosas expressões da atividade industrial — como, por exemplo, a dos *tecidos*, ou a da *construção civil*, ou a da *moagem de farinhas*, com interesses específicos e distintos das demais indústrias — se pudessem destacar dessa Federação Geral das Indústrias para formar, cada uma delas, uma Federação sua, própria, apta a cuidar, com mais conhecimento de causa do que a Federação Geral, dos seus interesses peculiares.

Com efeito — tomando como argumento ainda o caso paulista, — que segurança nos poderia dar esta Federação Geral das Indústrias, que ali se iria constituir, de que os industriais de tecidos do seu Estado, — que formam uma classe poderosíssima, distribuída por mais de quarenta municípios e cujos sindicatos se acham atualmente incorporados à referida Federação — não viessem a resolver um dia retomar a sua independência de categoria individualizada, fundando uma associação de grau superior, a *sua* Federação própria? Uma disposição de lei que tal proibisse seria iníqua, absurda, contrária a todo o espírito do Direito Sindical e do Direito Corporativo, num regime, como o nosso, de tipo *autoritário*, mas não *totalitário*. Eis por que me pareceu impugnável êste item da proposta paulista.

III

Não foi esta, entretanto, a objeção mais séria. Outra havia que formulei então e muito mais significativa, porque

interessando ao próprio regime corporativo estabelecido na nova Constituição. Eu me refiro a essa prerrogativa, até então inexistente, atribuída por ela às associações profissionais, reconhecidas como sindicatos, de fazerem convenções coletivas obrigatórias para tôdas as categorias por elas representadas — o que importa conferir a estas associações profissionais funções legislativas ou regulamentares. Daí, decorria logicamente — concluía eu na minha réplica — que as associações sindicais, dados os novos poderes regulamentares que lhes eram conferidos pela Constituição, só podiam ser organizadas pelo critério da *homogeneidade das categorias*, entendida essa homogeneidade, é claro, no sentido de grupos profissionais formados por *identidade, similaridade ou conexidade*.

Equivalia dizer que as associações de tipo genérico ou heterogêneo, — como pretendia a proposta paulista, — não eram possíveis em face da nova Constituição. Na verdade, seria técnica e juridicamente inconcebível uma convenção coletiva (que, pelo mandamento da própria Constituição, obriga a todos os membros das categorias representadas pela associação sindical) firmada por um agrupamento de tipo heterogêneo — como os que se queria organizar ou manter com a emenda proposta — agrupando as atividades industriais mais diferentes ou mesmo contraditórias: indústrias de *couro* ao lado de indústrias *metalúrgicas*; indústrias de *alimentação* ao lado de indústrias de *construção civil*; exploração de *minas de ouro e diamantes* ao lado de *fabricação de móveis*...

Tudo mostrava — dizia eu — que para estas novas funções regulamentares, que a Constituição de 1937 atribuiu às associações profissionais, era condição essencial que entre as atividades ou profissões associadas houvesse uma relação de *similaridade* ou de *conexidade*; só esta condição permitiria a elaboração de normas ou convenções *comuns*, suscetíveis de aplicação a *tôdas* as categorias agrupadas. É claro como a luz do sol que

categorias heterogêneas não se poderiam reger por uma convenção única, dada a diversidade do seu regime de produção, sujeitas, como estão, necessariamente, a “ciclos” ou “conjunturas” de natureza e evolução diferentes, ciclos ou conjunturas que se refletirão forçosamente nos processos de trabalho e, consequentemente, nos regimes de salários, diferenciando-os e individualizando-os.

Daí não ter encontrado jeito ou modo, — por maior que fôsse a minha vontade de concordar com os grandes industriais paulistas, — de, no regime sindical e corporativo da Constituição de 1937, admitir o sindicato heterogêneo ou a Federação heterogênea. Em boa verdade, êste tipo de associação sindical é uma forma anacrônica de solidariedade profissional que veio do liberalismo da Constituição de 1891 e pôde subsistir no clima da Constituição de 1934; mas, não tem possibilidade de aclimação, nem de sobrevivência no clima de solidarismo, corporativismo e nacionalismo da Constituição de 1937.

Os poderes de regulamentação (convenções coletivas com força obrigatória para a categoria tôda), que lhes são concedidos pela nova Constituição, deixam claro a impossibilidade, não só *jurídica*, como *técnica*, de associações profissionais de tipo heterogêneo como as que se queriam constituir mediante a emenda proposta. Elas só seriam admissíveis, no regime da Constituição de 1937, se associações sindicais fôsem — como no velho regime da Constituição de 1934 — organizações formadas para o simples efeito de defesa dos interesses dos seus associados. Uma Federação Estadual das Indústrias, contendo *tôdas* as indústrias existentes no Estado, só poderia, realmente, servir para fins de mera defesa de classe; não, para o exercício de funções normativas gerais — para fins de regulamentação da profissão⁴⁷.

47 Cfr. OLIVEIRA VIANA — *Problemas de Direito Corporativo*, cap. VI e VII.

Este aspecto, que é fundamental, não havia sido devidamente considerado pelos industriais paulistas. No fundo, o que eles propunham, na representação coletiva que fizeram chegar ao Ministério por intermédio da Confederação Nacional da Indústria, do Rio, era simplesmente conservar os sindicatos e suas respectivas Federações na velha condição de simples “órgãos de defesa de classe” — como outrora. Não levavam em conta que o mundo havia mudado muito depois de 1937 e que as associações sindicais estão destinadas a ter, na estrutura constitucional e política do novo regime, um papel de significação muito mais complexa e mais transcendente.

IV

É certo que, para os técnicos jurídicos da Federação das Indústrias de São Paulo havia uma confusão minha quando atribuí, com fundamento na al. a do art. 137 da Constituição, às Federações poder normativo, isto é, capacidade para pactuar convenções coletivas aplicáveis às categorias nelas agrupadas. Para aquêles técnicos, a capacidade de pactuar convenções coletivas, assim obrigatórias, era exclusiva das associações sindicais de 1.º grau — *dos sindicatos* — e isto porque a Constituição só fala, na referida alínea, em “sindicatos” e não em “federações”. Estas seriam — de acôrdo com essa exegese um tanto cerebrina — apenas órgãos de coordenação *inter-sindical*; nunca, de organização *interna* das categorias.

Minha réplica foi precisa. Em primeiro lugar, não seria possível dar à expressão “sindicato”, do texto constitucional, uma significação estrita, como somente compreendendo as associações de 1.º grau (*sindicatos*), com exclusão das associações de grau superior (*federações*). Seria isto adotar, para a interpretação de textos constitucionais, um critério puramente gramatical e literal, que o próprio direito privado já não admite

senão com dificuldade, mas que é absolutamente inadmissível em matéria de direito público e constitucional: e nos meus *Problemas de Direito Corporativo* tive oportunidade de debater, de forma sintética, mas incisiva e documentada, esta matéria. O que é certo é que a expressão “sindicato”, empregada na Constituição, nos seus arts. 137, al. a, e 139, não pode deixar de ter um sentido genérico, significando associações sindicais de qualquer grau e não, exclusivamente, as de 1.º.

Em segundo lugar, é esta a lição que nos dá a legislação sindical comparada. O que vemos, realmente, nos demais países — como a Noruega, a França, os Estados Unidos — é que as convenções coletivas podem ser, e o são frequentemente, estipuladas por associações de grau superior⁴⁸. Mesmo na própria Itália, as associações de grau superior fazem convenções coletivas pelo mesmo modo e com os mesmos efeitos obrigatórios das pactuadas pelos sindicatos. É certo que há ali uma corrente doutrinária, com BARASSI, SERMONTI, ZANOBINI e alii, que limita a capacidade para estas convenções exclusivamente aos sindicatos, não a admitindo para as associações de grau superior — e isto por uma interpretação literal de um inciso da *Carta del Lavoro*⁴⁹. Esta corrente, porém, não parece ter tido qualquer influência; tanto que as convenções coletivas são hoje, ali, tratadas por Federações — *ad instar* dos sindicatos. No recente *Tratado de Direito Corporativo*, de CHIARELLI, PERGOLESI, a quem coube justamente a parte relativa ao contrato coletivo, referindo-se a esta teoria, a contesta,

48 DUCHEMIN (R.) — *ob. cit.*; DICKINSON (C.) — *Le rôle des syndicats dans l'évolution récente des salaires aux États-Unis* (R. I. T., 1939, XXXIX, pg. 672-677); MAC DONALD (L.) — *Labor problems and american scene*, New York, 1938, cap. XXIII, pg. 463; ERICHSEN (F.) — *Le patronat scandinave et les conventions collectives du travail* (R. I. T., vol. XXVI, 1932, pg. 863).

49 BARASSI (L.) — *ob. cit.*, pg. 137; SERMONTI (A.) — *Il diritto sindacale corporativo*, Roma, 1929, II, pg. 81; ZANOBINI (G.) — *Corso di diritto corporativo*, Milão, 1936, 2.ª ed., pg. 247. Na organização sindical-corporativa portuguesa é que os sindicatos possuem competência originária e privativa para estipulação de contratos coletivos; às organizações de grau superior cabe apenas o controle de aprovação (v. CUNHA GONSAVES — *ob. cit.*, pg. 207-8).

reconhecendo nos grupos sindicais de grau superior capacidade contratual idêntica à dos sindicatos — e isto não por *delegação* ou *sub-rogação* dos sindicatos, mas *jure proprio*. Êle conclui que, *apesar do texto limitativo da Carta del Lavoro*, é hoje corrente na Itália o exercício do poder contratual pelas Federações. Ê ponto pacífico, ali, que, *tôdas as vêzes que a convenção abrange um círculo maior do que o da competência territorial das associações de 1.º grau, a competência para a convenção coletiva é da associação de grau superior*⁵⁰.

Em terceiro lugar, é a própria Constituição que, no seu art. 61, estabelece de modo claro a competência das Federações para estipular convenções coletivas. Esta competência decorre — como já demonstramos — da disposição da al. a do art. 137, que a atribui genericamente “às associações profissionais reconhecidas”. Mas, tal competência, contida *implicitamente* na disposição genérica da alínea a já referida, está *explicitamente* conferida às Federações pela alínea e do art. 61 da Constituição, que define as atribuições do Conselho da Economia Nacional. De acôrdo com esta alínea, as normas gerais expedidas pelo Conselho obrigam aos contratos coletivos de trabalho porventura pactuados — veja-se bem:

- a) entre os sindicatos da mesma categoria ou
- b) entre as associações representativas de duas ou mais categorias.

Ê, pois, a própria Constituição que discrimina as entidades que podem pactuar convenções coletivas:

50 PERGOLESI (F.) — *Il contratto colectivo del lavoro* (in CHIARELLI (G.) — *Tratato di diritto corporativo*, Milão, 1939. São estas palavras de PERGOLESI:

“— Concludendo: le associazioni di grado superiore possano stipulare, *jure surrogationis* o *jure delegationis*, per la sfera di capacità per sè propria delle associazioni minori aderenti, nonchè *jure proprio* nella sfera de capacità propria delle stesse associazioni superiori e cioè che oltrepassi quella limitata di ognuna delle dette associazioni minori. E in effetti tale attività normativa autonoma è stata esercitata, e molto largamente, forse anche assai oltre lo spirito della Carta del Lavoro” (pg. 44).

- a) de um lado — os sindicatos representando uma categoria;
- b) de outro — as associações representativas de mais de uma categoria, isto é, as associações de grau superior. Praticamente: as Federações⁵¹.

O poder para estipular convenções coletivas está, como se vê, expressa e taxativamente atribuído às Federações pela Constituição: o inciso da alínea e do art. 61 completa o inciso da al. a do art. 137.

Em conclusão: em face da alínea a do art. 137 da Constituição, as associações de grau superior têm, portanto, poder normativo geral, *por meio de convenções coletivas*, sôbre tôdas as categorias representadas pelos sindicatos componentes.

Mesmo, porém, que a doutrina italiana (fonte de inspiração da alínea já referida) apoiasse o ponto de vista paulista, nada nos impediria de adotar, na exegese do art. 137, doutrina diferente e uma interpretação nossa, dando às associações de 2.º grau tal poder. Não somos nenhum protetorado italiano para que estejamos obrigados, neste ponto ou em qualquer outro, a seguir servilmente a legislação italiana ou a sua doutrina.

O critério para determinar a capacidade regulamentar das nossas associações há de ser buscado aqui, há de ser o que aconselhar a nossa realidade — e não o que a legislação e a doutrina estrangeira admitam: *estamos no dever de “construir”, com os elementos preceituais da nova Constituição, uma doutrina sindical nossa*. O sindicato no Brasil não pode ter a função limitada que vem tendo em outros países trabalhados pela luta de classes, ou onde esta luta, embora extinta, representa uma velha

51 Cfr. cap. XI: — *O sentido anti-totalitário do dec. 2.381, § II.*

tradição. Temos que dar ao papel do sindicato em nosso país outro alcance, outro sentido mais vasto e mais transcendente, como já sustentei em outro lugar ⁵².

V

Daí esta conclusão: se as Federações têm poder normativo geral sobre tôdas as categorias associadas, é claro que tais Federações não podem ser de tipo générico. Contra a Federação de tipo générico — isto é, *moldada pelo mesmo tipo das Confederações* — há a própria evolução do instituto da convenção coletiva.

Esta, pela sua complexidade, é hoje, — como bem acentua um tratadista — uma espécie de *Corpus Juris* de cada categoria, na parte relativa às relações individuais de trabalho. Na verdade, quem ler uma convenção coletiva moderna, tal como é elaborada em certos países adiantados, onde êste instituto adquiriu plenitude de evolução — como na Itália, na Inglaterra, na França, na Suécia — tem a impressão de um verdadeiro Código do Trabalho, específico a cada categoria. Nela aparecem regulados todos os aspectos da vida profissional do trabalhador no tocante às suas relações com o patronato; nela se exprimem, conseqüentemente, tôdas as peculiaridades dos regimes de trabalho em cada categoria ⁵³.

Ora, uma convenção desta natureza, tão complexa e tão especializada, não poderá ser aplicada ou generalizada a tôdas as indústrias existentes no território de um Estado — e o Qua-

52 V. OLIVEIRA VIANA — *A política social da Revolução* (Publicações do D. I. P., Rio, n. 1). Cfr. cap. V: *O problema sindical e o pensamento católico brasileiro*.

53 PERGOLESI — *ob. cit.*, cap. XI. Cfr. MINEUR (J.) — *La réglementation conventionnelle des salaires en Belgique*, Gembloux, 1930, pg. 37 ss. Tipo de uma convenção coletiva moderna: a da Associação Patronal da Imprensa da Suécia com a Federação Sueca dos Tipógrafos (in PLANUS (P.) — *Patrons et ouvriers en Suède*, Paris, 1938, pg. 177.

dro, por enquanto, enumera 109 especialidades ⁵⁴. Há de individualizar-se; cada categoria há de elaborar a sua ou, pelo menos, cada grupo de categorias similares ou conexas. Em hipótese alguma, categorias heterogêneas, sem o menor laço de conexão ou similaridade entre si, poderão reger-se, nas questões de trabalho, por uma convenção única. Não é possível uma convenção única regendo os processos de trabalho e o regime de salários, ao mesmo tempo, nas indústrias *do couro* e nas indústrias *metalúrgicas*; nas indústrias de *tecidos* e nas indústrias *mineras*; nas indústrias de *fogo contínuo* e nas indústrias *estacionais*; nas indústrias em “conjuntura de depressão” ou em regime de “*mise-à-pied*” e nas indústrias em “conjuntura de prosperidade” ou de mercados progressivamente ilimitados. Mesmo que fôsse possível a realização de uma convenção coletiva uniforme inicialmente, é certo que posteriormente a divergência de ritmo nos processos evolutivos dessas diversas indústrias teria que se manifestar mais cedo ou mais tarde: — e a convenção coletiva uniforme teria certamente que acabar indo pelos ares, em fragmentos... Êste é justamente o ponto fraco das Federações genéricas ou únicas.

Na Itália, a evolução da estrutura sindical se processou num sentido que acabou tirando, praticamente, aos sindicatos a faculdade de estipularem convenções coletivas. Estas, hoje, só cabem realmente, ali, às Federações e, sob certos aspectos, às Confederações. Praticamente, êste direito é exercido pelas Federações. Note-se, entretanto: as Federações italianas, embora *nacionais*, não têm o tipo générico — ao modo pleiteado pelos industriais paulistas; organizam-se, ao contrário, sob o critério da especialização profissional ou econômica.

Dessas Federações, de tipo nacional, mas especializadas, é que saem realmente as modernas convenções coletivas na Itália

54 Referia-me ao Quadro de Profissões e Atividades, mandado publicar e objeto da crítica do grupo paulista.

lia, com todos os elementos que as caracterizam e que as tornam verdadeiros Códigos do Trabalho especializados, isto é, feitos expressamente para cada categoria ou grupo *homogêneo* de categorias. Estas convenções, de âmbito nacional, ficam, é certo, condicionadas às normas gerais, *estabelecidas pelas Confederações*; mas, por sua vez, condicionam as estipulações das convenções coletivas de âmbito menor, feitas pelos sindicatos provinciais ou comunais, que ali, hoje, são apenas, "serviços ou secções" das Federações e, portanto, sem personalidade sindical.

É preciso observar que o campo deixado pelas Federações à ação normativa dos sindicatos locais é, na Itália, muito restrito, reduzido como está quase que à determinação dos salários profissionais, ou melhor, ao seu ajustamento às condições econômicas especiais de cada distrito ou província; o salário mínimo, por exemplo, este é, de regra, fixado nas convenções coletivas feitas pelas Federações ou nas "normas gerais" (*convenções coletivas*) elaboradas pelas Confederações⁵⁵. De qual-quer forma: o centro do sistema sindical italiano está, depois da reforma de 1934, localizado nas Federações — e não nos sindicatos.

VI

Em nosso país, dividido ainda em economias regionais ou estaduais, não de ser, por isto mesmo, as Federações os centros de gravitação da estrutura sindical. Na futura organização corporativa, elas deverão ser conseqüentemente providas de poderes que as tornem, não somente órgãos de coordenação *externa* das categorias — como pretendiam os industriais paulistas; mas, agentes da sua própria organização in-

55 PERGOLESI — *ob. cit.*, pg. 46-7.

terna, pelo exercício do poder regulamentar que a Constituição e a Lei Orgânica lhes atribuem.

Não é absolutamente de aceitar-se, portanto, — ao contrário, é de repelir-se liminarmente — a tese paulista de que as Federações se devem limitar a ser apenas *órgãos de coordenação* das categorias, deixando aos sindicatos o direito exclusivo de regular as suas condições de trabalho, isto é, de exercer a competência normativa das convenções coletivas. O dia em que tal fizéssemos teríamos criado aqui o regime da municipalização progressiva do sistema social brasileiro. Teríamos substituído os clãs *partidários* locais, ora extintos, pelos clãs *profissionais* locais, em que aquêles renasceriam, mais vivazes ainda, mais coesos, por mais bem enquadrados, fechando o caminho a qualquer possibilidade de constituição de uma economia *nacional* ou mesmo *regional*. Por isto mesmo, não de ter aqui, ao contrário, as Federações a dupla função:

- a) de agentes de *coordenação* e
- b) de agentes de *regulamentação*.

Foi justamente visando este alto objetivo que a nova Lei Orgânica teve a prudência e a previdência de estabelecer a norma do art. 26 (art. 536, da Consolidação das Leis do Trabalho). Por este preceito, o Presidente da República fica armado da faculdade de investir as Federações de poderes de controle e organização sobre os sindicatos, quando assim julgar necessário à instauração da disciplina e da ordem que os interesses gerais da economia nacional exigirem.

CAPÍTULO VIII

POSIÇÃO E PAPEL DAS CONFEDERAÇÕES

SUMÁRIO: I — Impossibilidade técnica de convenções coletivas, pactuadas por Confederações do tipo das nossas. Convenções coletivas nacionais e Confederações nacionais especializadas. O exemplo norte-americano. O papel das Confederações na Itália. Redução do papel das Confederações nos regimes corporativos. II — Função regulamentadora ou legislativa das Confederações no regime da Constituição de 1937: sua substituição pelo Conselho da Economia Nacional. III — Posição das Confederações em face do Governo no sistema da nova Lei Orgânica. O verdadeiro papel das Confederações no nosso sistema sindical: órgãos de coordenação externa das categorias e de transmissão das diretrizes da política econômica e social do Governo às entidades sindicais inferiores. IV — Os chefes de Confederações no nosso regime sindical: necessidade de uma mentalidade autoritária.

No capítulo anterior, definimos a posição e o papel das Federações no nosso sistema sindical. Neste, iremos definir a posição e o papel das Confederações, terceiro e último estágio e coroamento do sistema. Porque as Corporações, que constituem o quarto estágio, já pertenceriam a outro sistema — o sistema propriamente corporativo, previsto no art. 140 da nova Constituição. Estas — conforme a Constituição — são “órgãos do Estado”; estão, portanto, inteiramente dentro do campo do direito público — o que não ocorre com as entidades sindicais, que oferecem um duplo aspecto: um, público, que vimos estudando; outro, privado, que estudaremos futuramente.

Em relação às Confederações, o problema é este: — Quais as funções que elas têm a exercer no nosso sistema sindical? Qual o papel que lhes cabe no funcionamento deste sistema? Têm as Confederações, porventura, funções normativas, de elaboração de normas gerais, de direito econômico ou de direito do trabalho, obrigatórias para as categorias ou entidades nelas compreendidas? ou as suas funções são, principalmente, de *coordenação e orientação geral* das categorias e associações representativas que as constituem?

I

O primeiro ponto a discutir é o da capacidade legislativa ou, mais propriamente, regulamentar das Confederações. Pela Constituição (art. 137, al. a; art. 140; art. 61), as associações sindicais *em geral* têm poderes para pactuar convenções coletivas, obrigatórias para a totalidade dos membros das categorias representadas; logo, cabe às Confederações — como cabe aos sindicatos e às Federações — esta competência normativa.

Podem, portanto, as Confederações conchavar convenções coletivas, que terão, em consequência, aplicação obrigatória a todo território nacional. É o que decorre dos mandamentos constitucionais. É o que está implícito na nossa legislação sindical.

Entretanto, a verdade é que, devendo as convenções coletivas, pactuadas pelas Confederações, ter uma aplicação de âmbito vastíssimo — porque nacional, não há, — *do ponto de vista prático*, — como pensar nisto: *tecnicamente*, estas convenções são inviáveis. O nosso meio profissional não comportará convenções coletivas para toda a Nação. Só os que não conhecem o nosso país, a sua imensidade geográfica, a sua extrema dispersão demográfica, a enorme diferença dos seus níveis econômicos e de subsistência, podem supor possível convenções coletivas *nacionais*, regulando questões de trabalho uniformemente em todo o território nacional.

Em primeiro lugar, o inquérito sobre o salário mínimo nos revelou como é profunda a diferenciação dos nossos meios econômicos e como os nossos padrões de vida têm um campo de aplicação geograficamente restrito⁵⁶. Basta observar que, numa região de reduzida amplitude, como é o Estado do Rio, existem

56 Cfr. *Salário Mínimo* (Publicação do Serviço de Estatística e Previdência do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Rio, 1940).

tres tipos de “salários mínimos” vitais. Reflexo desta peculiaridade é o fato verificado, na nossa prática corporativa, da limitação do campo de aplicação das nossas convenções coletivas: elas não têm ultrapassado, em geral, o âmbito de uma localidade ou de um município. Em verdade, quando muito, poderiam ir até aos limites de um Estado ou, no máximo, de uma região geo-econômica; nunca, aos da Nação inteira: *uma convenção coletiva de caráter nacional pressupõe uma uniformidade de condições econômico-profissionais, de que entre nós seria utopia cogitar.*

Em segundo lugar, se é certo que, em outros países, se assinalam convenções coletivas de alcance nacional, é também certo que tais convenções são tratadas por Confederações de tipo especializado: Confederações *ferroviárias*, Confederações *metalúrgicas*, Confederações *têxteis*, Confederações *marítimas*, etc.; não, porém, por Confederações do tipo complexo das nossas, contendo *todos* os ramos da Indústria, *todos* os ramos do Comércio, *todos* os ramos da Agricultura, etc.

Nos Estados Unidos, por exemplo: as convenções coletivas têm ali, em regra, um campo *local* ou *estadual* de aplicação; só raramente um campo *nacional*. Mesmo neste caso, trata-se, ainda assim, de convenções de grupos *especializados* — como o dos ferroviários, o dos trabalhadores na indústria do vidro ou da cerâmica, etc.⁵⁷. Quanto a convenções coletivas genéricas, isto é, abrangendo, ao mesmo tempo, *todos* os ramos da atividade industrial, ou comercial, ou agrária — como seriam as tratadas pela Confederação Nacional da Indústria ou pela Confederação Nacional do Comércio, ou pela Confederação Nacional da Agricultura, previstas na nossa nova lei sindical —

57 V. *Regulamentation de la durée du travail par voie de conventions collectives aux États-Unis* (R. I. T., 1939, vol. XXXVIII, pg. 538). Cfr. PATTERSON (F.) — *Les négociations collectives aux États-Unis* (“R. I. T.”, 1939, XLI, pg. 521 sg.).

não tenho conhecimento da sua existência, nem nos Estados Unidos, nem em parte alguma do mundo.

É certo que se poderia alegar a capacidade normativa das Confederações Nacionais do sistema italiano. Estas Confederações têm, mais ou menos, o mesmo tipo e organização das especificadas na nossa Lei Orgânica e fazem, é certo, convenções coletivas de trabalho de alcance nacional. Mas, a verdade é que, na Itália, a elaboração das verdadeiras convenções coletivas de trabalho — com o conteúdo próprio e específico destas convenções — cabe às Federações, tôdas de âmbito nacional, sem dúvida, mas tôdas de composição *especializada e diferenciada*, — à maneira dos sindicatos; não propriamente às Confederações, constituídas ao modo das nossas, pelo critério dos grandes “ramos” da produção econômica (*indústria, comércio, crédito, transportes, etc.*).

Na verdade, o papel das Confederações ali — *quando no exercício da sua competência contratual própria* (e não da competência *delegada*) — é mais de *coordenação externa* do que propriamente de *organização interna* das categorias, e isto porque as convenções coletivas que pactuam contêm apenas normas genéricas, dentro de cujos preceitos, assim genéricos, devem ficar contidas as verdadeiras convenções coletivas, cuja elaboração cabe especialmente às Federações e onde os detalhes específicos das relações de trabalho, *peculiares às categorias*, são regulados com minúcia e precisão (*regime de salários; horários; repouso; férias; hierarquia, promoções, transferências; duração dos contratos individuais; rescisão, formalidades da admissão nas empresas; regimentos internos de fábrica, etc.*)⁵⁸. Exceto esta função legislativa ou regulamentar, realizada através de convenções coletivas genéricas, o grande papel das Confederações na Itália é o de serem, antes de tudo e principalmente, órgãos de coordenação das categorias e das entidades sindicais do 2.º grau

58 PERGOLESÌ (F.) — *ob. cit.*, pg. 341.

entre si e com o Govêrno, no sentido de unificação das diretrizes econômicas gerais, quero dizer: *nacionais*, em que se exprimem a política econômica e social do Chefe do Estado.

De uma forma ou de outra, o princípio subsiste: *não cabem ou não devem caber às Confederações, no nosso sistema sindical, as funções de regulamentação interna das categorias*. Não porque haja uma incompatibilidade decorrente de uma disposição legal; mas, porque, em nosso país, não pode esta faculdade ter utilização prática.

Foi esta justamente a orientação adotada pela Comissão elaboradora do dec. 1.402, de 1939: compondo as Confederações heterogêneas — como expressões representativas, não das *categorias*, mas dos grandes *ramos* da atividade econômica — o seu pensamento era fazê-las órgãos apenas de orientação geral das grandes atividades produtoras nelas compreendidas, agentes supremos de coordenação das categorias, através das quais o Estado, ou melhor, o Presidente da República pudesse transmitir às associações de grau inferior a política econômica da Nação. Se quisesse dar às Confederações competência para realizar, por meio de convenções coletivas, a regulamentação *interna* das categorias sob a sua jurisdição, é claro que as teria moldado pelo padrão das Federações e dos sindicatos, provendo para que se organizassem, — como os sindicatos e as Federações, — também por profissões idênticas, similares ou conexas, de maneira que a sua estrutura pudesse oferecer aquela composição homogênea, essencial à viabilidade e à eficiência das convenções coletivas.

Devo observar o seguinte: as Confederações estão tendendo a ficar muito reduzidas na sua importância com a expansão progressiva do regime corporativo. Em regra, a instituição das organizações corporativas tem importado, na Itália e em outros países, no enfraquecimento das Confederações, que perdem uma soma considerável de poderes e atribuições em favor daquelas.

É o que irá naturalmente acontecer aqui quando se der execução ao art. 140, que manda seja organizada corporativamente a nossa economia de produção. Seja que se instituem corporações para a totalidade da economia nacional (o que não parece possível), seja (o que é mais provável) que se as instituem apenas para setores determinados desta economia (*tecidos; metalurgia; transportes; serviços públicos; bancos, previdência; ramos específicos da economia agrária: o café, o mate, o açúcar, etc.*), as Corporações do art. 140, organizadas que fôsem, arrebatariam logo às atuais Confederações o poder de editar normas gerais, dentro das quais e segundo as quais terão que ser estipuladas as convenções coletivas pactuadas pelos sindicatos de empregados e de empregadores, ou pelas suas Federações respectivas ^{58a}.

II

Mesmo independentemente da instituição do regime corporativo, esta competência virtual ou potencial para aditar normas gerais (convenções coletivas genéricas) das nossas atuais

58a O mesmo, talvez, venha ocorrer com os sindicatos. Em regra, o clima corporativo não é muito propício à ampliação funcional dos sindicatos. Também estes tendem a ser reduzidos de suas atribuições em favor dos organismos corporativos. É o que vemos, por exemplo, na Alemanha: o *Arbeitsfront* e a "comunidade de empresa", que são organizações corporativas, despojaram os sindicatos de direitos e funções que tinham sob o regime da Constituição de Weimar (v. DOUBLET, J.) — *Le front du travail allemand*, Paris, 1937; GOETZ-GYREY (R.) — *Les syndicats ouvriers allemands après la guerre*, 1935. Foi o que também ocorreu com a Espanha (pré-franquista): os organismos paritários avocaram para a sua competência as principais funções sociais do sindicato (v. MARTIN GRANIZO e RATHVOSS Y GIL — *Derecho social*, Madrid, 1932, 2.ª ed., cap. XVI; AUNÓS (E.) — *Las corporaciones del trabajo en el Estado moderno*, Madrid, 1928; GALLART FOLCH — *Derecho administrativo y procesal de las corporaciones del trabajo*, Barcelona, 1929). É também o que estamos verificando aqui: há, por exemplo, um conflito patente entre os *Sindicatos de Advogados* e a *Ordem dos Advogados*, entre os *Sindicatos de Pescadores* e as "Colônias de Pescadores": e tanto as "Colônias" como a "Ordem" são organizações corporativas... Se, na Itália, os sindicatos ainda gozam de uma grande influência é que, naquele país, as corporações são organizações *centrais* e não *locais*, de *economia* e não *sociais*; mas, já se pensava ali em descer a corporação até a empresa, ao interior dela, à maneira da "comunidade de empresa" alemã.

Confederações teria que cessar praticamente, por sua vez, logo que viesse a ser organizado o Conselho de Economia Nacional, a que se refere a Constituição, no seu art. 57. Porque é da competência privativa do dito Conselho, segundo preceito do art. 61:

- a) —
 - b) —
 - c) — editar normas reguladoras dos contratos coletivos de trabalho entre os sindicatos da mesma categoria da produção ou entre associações representativas de duas ou mais categorias.
- O regime nosso é, pois, diferente do italiano neste ponto. Lá, estas normas reguladoras são, ou podem ser, determinadas pelas Confederações por meio de convenções coletivas genéricas; aqui, as Confederações não as poderiam editar, desde que, por uma disposição expressa da Constituição, esta competência é privativa do Conselho de Economia Nacional.

Em suma, no nosso sistema sindical, as Confederações são essencialmente órgãos da política econômica do Governo, instrumentos de que o Presidente da República se utiliza principalmente quando lança mão da prerrogativa do art. 26 da Lei Orgânica (art. 536, da Consolidação das Leis do Trabalho), para realizar o controle e a direção da economia nacional, bem como para definir as diretrizes gerais da sua política social. O papel de organizador *interno* das categorias, no ponto de vista social principalmente, cabe aos sindicatos e às Federações, utilizando êsse grande instrumento jurídico, que é a convenção coletiva de trabalho.

Em síntese: as Confederações, tais como estão organizadas no nosso sistema sindical:

- a) não podem pactuar *convenções coletivas* de caráter nacional, porque, *tecnicamente*, não lhes seria possível fazê-lo, como deixei demonstrado;

b) não podem editar *normas gerais*, a que fiquem condicionadas as *convenções coletivas* pactuadas pelas entidades sindicais de grau inferior (*Federações e sindicatos*), porque a isto se opõe o texto expresso da Constituição.

Logo, as suas funções terão que ficar limitadas às de simples órgãos de ligação entre o Estado e as categorias econômicas sindicalizadas, para efeitos da política econômica ou social do Governo. Por meio delas, o Presidente da República, no uso dos poderes que lhe são conferidos pelos arts. 73 e 135 da Constituição e do controle que lhe dão o art. 45 da Lei Sindical (art. 555, da Consolidação das Leis do Trabalho) e, eventualmente, o art. 26 (art. 536, da Consolidação das Leis do Trabalho), fará descer sua orientação às organizações do 2.º grau (*Federações*) e às do 1.º grau (*sindicatos*), isto é, a toda a vida econômica nacional. Esta, a grande função das Confederações no nosso sistema sindical.

Esta função implica, logicamente, uma consequência: — de que a posição destas instituições, representativas dos grandes “ramos” da economia nacional, há de ser, em face do Estado, da mais estreita aproximação e colaboração. Talvez mesmo, futuramente, venham os seus dirigentes a figurar obrigatoriamente — como membros natos — nesses vários órgãos consultivos que se estão constituindo em torno da Presidência da República e a ela subordinados diretamente à semelhança do Conselho de Segurança Nacional ou do Conselho do Comércio Exterior.

III

Há estatismo ou excesso de estatismo nesta subordinação das entidades confederativas à orientação do Governo? É possível. Mas a verdade é que o dilema é este: — ou esse estatismo, ou então a volta fatal à estrutura coloidal, à gelatina da Constituição de 1891. Certo, em 1891, era possível uma

organização econômica de tipo coloidal ou gelatinoso; mas, num ciclo da história, como o em que estamos presentemente — onde a sobrevivência só é assegurada aos grupos econômicos organizados e onde o domínio ou a hegemonia do mundo cabe somente aos povos dotados de senso da autoridade e da capacidade de disciplina — voltar ao estado coloidal de 1891 seria mais do que um erro; seria, realmente, um suicídio...

Nada mais absurdo, com efeito, do que esta prevenção contra o Estado. Prevenção que é uma sobrevivência do velho liberalismo individualista, já inteiramente preterito do mundo. Prevenção que não encontramos mais em parte alguma, nem mesmo nas nações mais democráticas e liberais do globo — como a Inglaterra e os Estados Unidos⁵⁹.

59 Sobre o papel do Estado Moderno na vida econômica, o grau e formas do seu intervencionismo, v. LANZILLO (A.) — *Lo Stato nel processo economico*, Pádua, 1936; BROCARD (L.) — *Les conditions générales de activité économique*, Paris, 1934, pg. 260; WAGEMANN (E.) — *La stratégie économique*, trad. de ZILLER (R.), Paris, 1938; LAUFENBURGER (H.) — *La intervención del Estado en la vida económica*, trad. de G. FRANCO, México, 1942. Cfr. — WARE (C.) e MEANS (G.) — *The modern economy in action*, New York, 1936, cap. XI; PERROUX (E.) — *Cours d'économie politique*, Paris, 1939, 2.ª ed., vol. I, pg. 482 sg.; WAGEMANN (E.) — *Estrutura y ritmo de la economía mundial*, trad. de M. SARTE, 2.ª ed., Barcelona, ed. “Labor”, 1937, cap. XXIII e XXIV; PIETRE (A.) — *La politique du pouvoir d'achat*, Paris, 1938. Para a Inglaterra: TILLYARD (F.) — *The worker and the State*, Londres, 1936; ROBBINS (L.) e PLANT (A.) — *Les expériences anglaises* (R. E. P., 1934, pg. 1503 sg.); HALEVEY (E.) — *Grandeur, décadence et persistence du libéralisme en Angleterre* (in BOUGLÉ, C.) et alia — *Inventaires I: La crise sociale et les idéologies nationales*, Paris, pg. 5. Para os Estados Unidos: BERNHEIM (A.) e VAN DOREM (D.) — *Labor and the government*, New York, 1935; FONTANA (G.) — *La disciplina della concorrenza negli Stati Uniti d'America*, Milão, 1937; ROSEN (S. e L.) — *Technology and society*, New York, 1941, cap. XVII-XXII; PHILIP (A.) — *La crise d'économie dirigée*, Paris, 1935; ROSENSTOCK-FRANK (L.) — *Les Codes Roosevelt et les résultats de la N.R.A.* (R. E. P., 1936). Compreende-se o conceito de HAROLD LASKI, quando diz que, no mundo moderno, o problema da liberdade é, no fundo, o problema da liberdade espiritual e não o da liberdade econômica (LASKI — *Liberty in the Modern State*, London, Pelican Books ed., 1937). Cfr., para as várias “experiências realizadas” e em perspectiva: COLE (G. H.) — *Practical economics*, London, Pelican Books ed., 1937; PIROU — *La crise du capitalisme*, Paris, 1935; ROBBINS (L.) — *L'économie planifiée et l'ordre international*, trad. TH. GENIN, Paris, 1938; RADULESCU — *Introduction à l'économie dirigée*, Paris, 1937. E ainda: SAINT GERMÈS (J.) — *L'État capitaliste*, Paris, 1937; VON BECKERAT et alia — *Nuove esperienze economiche*, Firenze, 1935; ARON, ROSENSTOCK-FRANK et alia — *Inventaires II — L'économie et le politique*, Paris, 1937. Contra o intervencionismo estatal: VON MISES (L.) — *Le socialisme*, trad. de P. BASTIER, Paris, 1938; LAVERONE (B.) — *Le gouvernement des démocraties modernes*, Paris, 1933; ESSOR et décadence du capitalisme, Paris, 1938; PERROUX (F.) — *Capitalisme et communauté du travail*.

É preciso que fixemos este ponto: a organização da nossa economia nacional e o seu ajustamento à economia internacional não se farão, aqui, *senão em torno e sob a direção do Estado*. O estatismo é a condição mesma do mundo moderno: testemunhamos a sua presença nos povos mais individualistas do mundo. No meio da desordem geral, a que o liberalismo levou a vida econômica e que se alastra por todos os continentes, só há uma força capaz de fazer desaparecer o caos e restaurar o espírito e a condição da ordem: é o Estado⁶⁰. Não há outra. Nenhuma outra força social será capaz de realizar esta obra; nenhuma dispõe para isto dos recursos imensuráveis do Estado; absolutamente, nenhuma. Os líderes industriais que pensam poder, hoje como amanhã, realizar, *pela ação exclusiva da iniciativa privada*, essa reorganização, sem o auxílio do Estado, não passam de espíritos tacanhos, de visão limitada, cujo horizonte intelectual não vai além da precinta das próprias fábricas.

Entre nós, esta prevenção contra o Estado, esta atitude contra a "proteção" do Estado, esta preocupação de ficar à distancia do Estado é, então, absolutamente injusta. Principalmente quando parte, não de teóricos de cátedra ou de publicistas doutrinários, mas dos nossos capitães da indústria. Todos sabemos que para eles o Estado tem sido um pai generoso e de mãos largas — como em parte alguma do mundo. Procurem estes chefes de prósperas empresas pelo Brasil a fora

60 É ilusão supor que, vencidos os povos do grupo totalitário pelas grandes democracias aliadas, o Estado irá perder a sua influência, retornando à sua limitação, ao seu não-intervencionismo, à sua condição meramente policial — tal como propugnavam os velhos doutrinadores da Democracia Liberal. Não há reversibilidade possível neste ponto: *o Estado se afirmará cada vez mais no novo ciclo que se vai abrir ao mundo*, embora com uma liberdade de movimento que os rígidos sistemas totalitários, como o Nazismo, o Fascismo e o Sovietismo, não permitiriam. O que caracterizará a futura organização estatal, a sua nova técnica, não será a retração ou recuo do Estado, como pensa von Mises; mas, uma participação mais efetiva das massas ou categorias organizadas na vida do Estado e no mecanismo do Governo, participação efetiva, real, contínua, imediata — e não fictícia ou mediata, como nas democracias liberais, principalmente como nas democracias deste canto do Continente.

e encontrá-los-ão todos, sem exceção, abrigados sob um guarda-chuva enorme: — e este guarda-chuva quem o sustenta nas suas mãos possantes é... o Estado. Sem esta "proteção do Estado" não ficaria um só de pé e seriam todos varridos num minuto, pelo pampeiro da crise⁶¹. Como de Santa Bárbara, eles só se lembram do Estado quando o raio estoura e a tempestade desencadeia as suas cóleras. Feita a bonança e escampo o céu, já não querem saber mais do Estado; voltam-se todos aos seus negócios, aos seus ricos negocinhos particulares, aos seus estabelecimentos, às suas empresas, às suas "S. A." e "Limitadas".

É esta, infelizmente, a mentalidade dos nossos líderes industriais. Estão eles ainda sob a influência da velha concepção, formada pelo regime liberal-democrático, de que o Estado é um mal necessário, que todos são forçados a tolerar, mas de que devem também evitar o mais possível a interferência nos domínios da economia privada.

Quando foi publicada a Constituição de 1937, encontrando-me com um dos nossos grandes industriais, homem de cultura e inteligência, dono de importante empresa de tecelagem, disse-lhe, aludindo ao sistema corporativo, que aquela Constituição previra num preceito imperativo:

- Os senhores agora estão de parabéns. Vão dominar, governar-se por si mesmos, através das suas Corporações...
- Ao que ele me retrucou, com aspereza, entre os dentes:
- Eu sei, eu sei. O que vamos ficar é escravizados...

61 V. SOUZA REIS — *Indústria manufatureira* (in "Dicionário Histórico, Geográfico e Etnográfico do Brasil", ed. do Instituto Histórico e Geográfico do Brasil, Rio, 1922, pg. 520); NORMANO (J. F.) — *Evolução econômica do Brasil*, São Paulo, 1939, pg. 185 sg.; — *The struggle for South America*, Londres, 1931, cap. V, pg. 213, 215, 287-8; SIMONSEN (R.) — *Evolução industrial do Brasil*, São Paulo, 1936. Este economista e historiador não atribui, é certo, o florescimento industrial do Brasil propriamente ao protecionismo alfandegário, mas ao reflexo da balança cambial e à desvalorização progressiva da nossa moeda — o que encerra grande parte da verdade, mas não a verdade toda.

Eis aí. O Estado saído do golpe de 1937, chama-os para uma vida em comum com êle — coisa que não fêz no regime anterior. Dá-lhes posições nos seus conselhos administrativos — posições que êles nunca tiveram. Confere-lhes poderes jurisdicionais — coisa que o regime anterior não lhes permitia. Fá-los auxiliares permanentes, e não aleatórios, das suas atividades legislativas e executivas — o que até então era reservado exclusivamente às camarilhas politicantes. Entretanto — porque o Estado, em troca de tôdas estas prerrogativas, lhes irá exigir um pouquinho mais de disciplina e controle — acham êles que passarão a ficar “escravizados”...

Nos povos em que domina o espírito individualista, como os anglo-saxões e os anglo-americanos, êste receio do Estado, esta desconfiança do Estado, esta fuga ao Estado tem sua razão de ser e encontra explicação. Entre êstes homens, quando a tempestade vem, quando as comportas da crise, rompidas, deixam descender as avalanches sôbre a planície tranquila e laboriosa, onde fumegam as usinas, rumorosas como colmeias, subvertendo e arrastando, no tropel dos seus maroiços, tôdas as expressões da riqueza; êstes homens procuram-se uns aos outros, os chefes se concertam entre si e, *apoiados em si mesmos*, reagem, restaurando os edifícios destruídos, recompondo as maquinarias evertidas e reconstruindo, no terreno devastado, os símbolos representativos das primitivas atividades criadoras. Não recorrem ao Estado, ou só lhe recorrem em última extremidade. Salvam-se, antes, por si mesmos, pela ação concertada dos próprios interessados atingidos pela catástrofe.

Tive, há anos, prova esplendida desta mentalidade individualista dos anglo-saxões — que havia aprendido a admirar nos grandes mestres da escola leplayna, em ROUSIERS e DEMOLINS — quando fui visitar uma fazenda localizada na Baixada Fluminense, no lugar de Ipitangas, nos limites de Saquarema e Araruama. Um grupo de ingleses, organizados numa *corporation*,

haviam adquirido aquelas terras abandonadas e nelas iniciado a cultura do algodão, em larga escala. Mas, a lagarta rosada tomou conta dos algodoais e devastou-os completamente. Houve um prejuízo definitivo, perdendo-se cerca de 95 % da safra.

Ouvindo o diretor da empresa, que me narrava a luta travada com a praga terrível e, para êles, imprevista, disse-lhe:

— Os senhores tiveram êste prejuízo porque não quiseram tomar as providências necessárias. O nosso Ministério da Agricultura tem um serviço organizado para êste fim. Os senhores poderiam recorrer a êle. Por que não pediram auxílio do Ministério?

O orgulho do anglo-saxão, a sua independência, o seu *rugged individualism* repontaram na face fleumática do *pioneer* audacioso, mas inexperiente dos segredos da nossa terra. E respondeu-me com serenidade e firmeza, num tom em que eu via transluzir tôda a psicologia do seu povo e da sua raça:

— Não está nos nossos hábitos pedir auxílio ao Govêrno. Faliram. Desapareceram. Estes, sim, eu compreendo que não queiram saber do Estado, que desdenhem da proteção do Estado; mesmo, que se afastem do Estado. Não, os capitães do nosso industrialismo nascente, cheios até a plenitude da proteção do Estado.

IV

Estas considerações sôbre o papel das Confederações no nosso sistema sindical e sôbre a mentalidade das nossas elites econômicas nos conduzem, logicamente, a duas conclusões de ordem prática:

1.º — Sendo as Confederações, como vimos, órgãos de ligação do Govêrno com as categorias econômicas organizadas, os seus dirigentes precisam ter, mais do que os das associações