

Nos últimos anos cresceram no Brasil os debates sobre o movimento sindical. Sua importância no contexto da sociedade brasileira decorre do fato de o país ocupar, hoje, dada posição econômica entre as nações pertencentes à ordem capitalista, posição resultante de um acelerado processo de industrialização, com o adensamento da massa trabalhadora.

Este livro analisa, com segurança e sólida fundamentação, a formação do sindicalismo estatal no Brasil, cuja evolução constitui dimensão essencial da história política da industrialização brasileira. É, assim, duplamente importante: oferece ao estudioso não só um quadro preciso da gênese do nosso sindicalismo e dos seus caminhos em sua fase de formação como, paralelamente, um largo e não menos preciso panorama de aspectos vitais do processo de acumulação capitalista que viabilizou nossa economia urbano-industrial.

Suscita, ainda, outras reflexões, ampliando o debate sobre a questão da autonomia sindical, a qual, segundo Bernardo, "em última instância situa-se no fulcro da própria democracia".

Da implantação da indústria até o estabelecimento da estrutura sindical oficial durante o Estado Novo, e passando pelo movimento operário na Primeira República, a revolução de 30 e o período constitucional de 1934-1937 e as novas diretrizes econômicas e sociais, o autor nos oferece um trabalho de singular importância histórica e sociológica, destinado a ocupar, desde já, destacado lugar em nossa bibliografia.

T. A. QUEIROZ, EDITOR

PASTA:

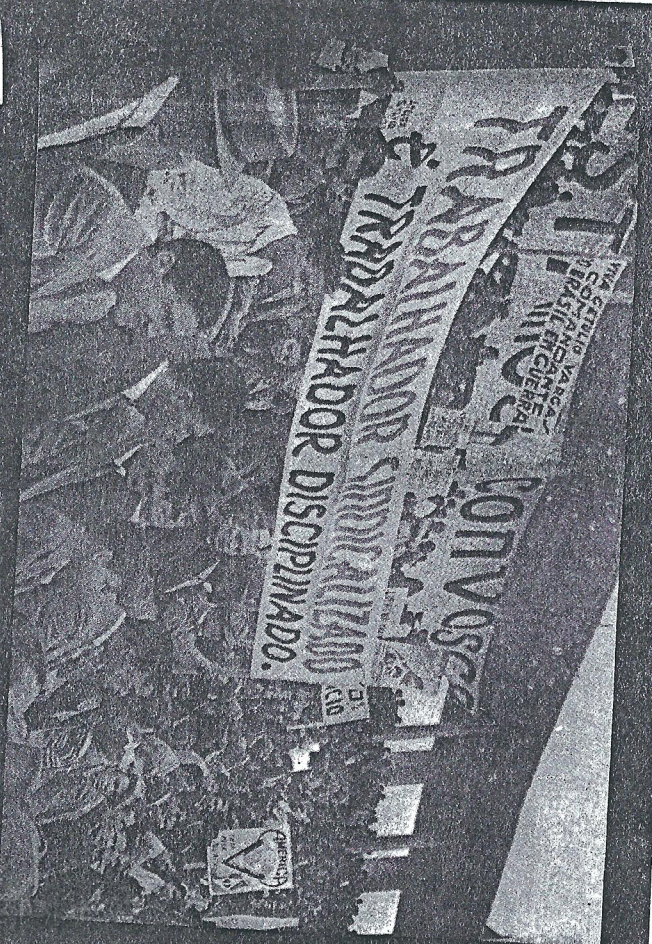
24

COPIAS:

69

R\$:

10,35



Tutela e autonomia sindical:

Brasil, 1930-1945

Antônio Carlos Bernardo

600

ANTÔNIO CARLOS BERNARDO
(*Doutor em Sociologia — UNESP*)

TUTELA E AUTONOMIA SINDICAL: BRASIL, 1930-1945

BBCS
BIBLIOTECA BÁSICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Direção:
Gabriel Cohn
(*da Universidade Estadual de Campinas*)
Tamás Szencsányi
(*da Universidade Estadual de Campinas*)
Série 1.^a — Estudos Brasileiros
Volume 5

EDU
São Paulo

A REVOLUÇÃO DE 1930 E O PERÍODO CONSTITUCIONAL DE 1934-1937. AS NOVAS DIRETRIZES ECONÔMICAS E SOCIAIS

1. A emergência do Estado de compromisso

O período imediatamente posterior à crise mundial de 1929 caracteriza-se por constituir etapa distinta no processo de rearticulação e consequente criação de novas formas de domínio do sistema capitalista internacional. Enquanto parte integrante do mesmo, a formação econômico-social brasileira não poderia permanecer inócuamente às alterações que tinham curso, expressando a nova fase de desenvolvimento do capitalismo. Dessa forma, embora tendo-se em conta que a expansão do sistema ocorria de forma desigual no interior da formação social inclusiva, permitindo a manutenção de certas formas de apropriação e dominação características do estágio precedente, devem-se ressaltar fundamentalmente as transformações que atingiam o processo de orientação da economia. Esta, em função das alterações de ordem geral, via seus princípios condutores redefinidos, não mais podendo ficar subordinada aos mecanismos de mercado que haviam caracterizado o capitalismo da fase anterior. A nova situação internacional não se restringiu unicamente à emergência do “Estado planificador” ao nível dos países centrais, mas alcançou também a periferia, colocando a necessidade de se criarem novas formas de mediação que dessem conta da organização e controle das forças produtivas.

São essas as coordenadas que permitem situar a revolução de 1930 no quadro mais amplo da expansão do capitalismo e de seus possíveis reajustamentos dentro da sociedade brasileira. Nesse plano, a crise que atinge a esfera política, apesar de estar vinculada à situação econômica, adquire dimensão significativa para a análise, enquanto se processa em período anterior, culminando com o movimento revolucionário de outubro.

As transformações que se operavam no interior da sociedade a partir dos surtos industriais propiciaram a emergência de novos estratos sociais que passaram, na década de 20, a reivindicar sua participação na esfera do poder político. Não obstante, surgidos

no interior de uma realidade onde a oligarquia agrária detinha o monopólio daquele, enquanto ao nível econômico tinham livre curso os princípios liberais, estes novos setores, onde se destacava principalmente a classe média, não foram capazes de estabelecer as relações existentes entre o esquema de poder e a produção. Somente quando a grande depressão estabeleceu a situação de crise, que obrigou a ampliação da participação social do poder, é que os setores médios encontram condições para participarem do mesmo como caudatários dos interesses dos grupos vinculados às classes dominantes. Dessa forma, a revolução de 1930 aparece como um movimento social que possibilita a formação de um “tipo peculiar de estrutura de Estado” onde as classes surgidas no processo de mudança passam a contar no jogo político, ao mesmo tempo em que se garante a permanência no poder dos setores vinculados à oligarquia.¹

A Aliança Liberal, da qual saíram os novos governantes, não se apresentava como um agrupamento que tinha por objetivo transformar radicalmente as estruturas de apropriação e dominação, colocando em xeque a ordem social competitiva; antes, expressava as alterações ocorridas no plano das relações de dependência do sistema capitalista internacional e as que se situavam no interior da sociedade brasileira. Ao expressar os ideais da Aliança Liberal, assim se manifestava o futuro chefe do governo provisório: “A campanha de reação liberal — não é demais insistir — exprime uma generalizada e vigorosa tentativa de renovação dos costumes políticos e restauração das práticas da democracia, dentro da ordem e do regime”.² Portanto, não se tratava de um movimento que visava provocar a transformação profunda das estruturas básicas da formação econômico-social, mas adequar as mesmas às novas condições engendradas pelo sistema capitalista internacional, tornando possível o estabelecimento de novas relações entre a sociedade e o Estado. Buscava-se, assim, a reorganização das estruturas de dominação que, no que tange ao Estado, se expressa não em função dos indivíduos que passam a participar do mesmo, mas em termos do tipo de políticas que “podem ser implantadas dentro de um quadro estrutural que reflete a relação de forças das classes sociais”.³

Os primeiros trabalhos realizados com o objetivo de explicar o movimento revolucionário de 1930 procuravam encontrar nele a reprodução nacional das revoluções burguesas que se desenvolveram na Europa e que se caracterizavam pelo confronto da burguesia industrial com as camadas agrárias. Todavia, estudos posteriores e de maior profundidade demonstraram suficientemente que a re-

volução de 1930 não pode ser caracterizada como uma “revolução burguesa” segundo o modelo europeu.⁴ Desse modo, ela se apre-
senta como parte do desdobramento do processo de desintegração
do antigo sistema da divisão internacional do trabalho, que se reor-
ganiza criando novas formas de dominação. Com isso não se pre-
tende minimizar, como já ficou explícito, as transformações que,
atingindo a estrutura econômica nas décadas anteriores, se tradu-
ziram no plano social pela emergência de uma camada vinculada à
economia de mercado interno como proprietária dos bens de pro-
dução, de um proletariado que se concentrou nas zonas urbanas
oferecendo sua força de trabalho, além da revitalização dos setores
médios que eram absorvidos principalmente pelo setor de serviços
e pela administração pública. A presença desses novos estratos
sociais alterou a relação de forças que havia propiciado durante
longo espaço de tempo o domínio exclusivo das oligarquias ligadas
à economia agrário-exportadora.

No período que antecede os anos trinta, encontramos realmente
em vigência um Estado liberal-oligárquico, traduzida no plano polí-
tico por relações de subordinação-dominação tradicionais que se
revelavam através de uma prática eleitoral totalmente viciada pelo
“voto público que impedia a representação popular. Nessa época,
“o poder executivo fazia as eleições” e “o poder legislativo era a
sua criatura”.⁵ Todavia, o mesmo não se dava no plano econômico,
onde as relações econômicas externas forçavam a adoção dos prin-
cípios liberais que vicejavam na Europa.⁶

A revolução de 1930, embora representasse na esfera do poder
político a quebra do monopólio que as oligarquias agrárias manti-
nham até aquela data, não implica a implantação de um esquema
de dominação que substitua totalmente o anterior. De fato, o que
vamos encontrar é a instauração de um “Estado de compromisso”,
ou, como o denomina Weyford, um “Estado em crise”, do qual não
está excluída a participação dos setores ligados às oligarquias
agrárias.⁷

Para entender as práticas políticas que passam a ser desenvol-
vidas a partir de 1930 é preciso salientar que o quadro estrutural
que projeta a relação de forças das diferentes classes sociais faz
com que o Estado, apesar de economicamente condicionado pelas
classes dominantes, passe a refletir também as preocupações das
classes populares, à medida que se configura como instituição resul-
tante das relações de classe que se opõem, envolvendo necessaria-
mente os modos de dominação e apropriação existentes na ordem
social competitiva.

Essa ambivalência, que envolve a instituição estatal, projeta-se
durante os anos trinta a partir das práticas políticas que a mesma
desenvolve e que se dirigem no sentido de atender simultaneamente
à crise que atingia a economia agrícola, às aspirações da burguesia
industrial nascente e ao desejo de participação das classes populares.

Tal constelação de fatores expressa não apenas as contradições
que se desenvolviam na esfera do poder entre as classes dominantes,
mas a situação de dependência experimentada pela burguesia in-
dustrial frente à oligarquia. De fato, a primeira encontrava a possi-
bilidade de concretizar suas aspirações à medida que os interesses
do “setor tradicional” eram realizados pela formação econômico-so-
cial. Contudo, apesar de as oligarquias terem experimentado trans-
formações significativas com o desenvolvimento da economia cafeeira,
constituíram obstáculo à implantação da economia industrial en-
quanto vinculadas à antiga ordem. Essa vinculação impedia os
setores agrários, apesar da flexibilidade apresentada pelas estruturas
criadas durante o seu período hegemônico, de desenvolverem uma
prática política que atendesse à nova situação. O que se constata
é a existência de uma realidade que, resultante do antigo processo
de divisão internacional do trabalho, havia provocado a conver-
gência dos interesses das classes dominantes para o exterior, que
agora entravam em conflito com as novas condições engendradas
pelo desenvolvimento do capitalismo. Todavia, esse fato não retira
o conteúdo capitalista das relações de produção que se desenvolve-
ram na zona rural brasileira. A grande propriedade agrícola não
era outra coisa senão uma das formas de expansão e da consequente
instauração dessas relações de produção, que permitia aos países
centrais a obtenção de bens a preços mais baixos. A oposição interna
não se desenvolvia ao nível do questionamento político do sistema
econômico, mas em função das possíveis direções a serem tomadas
pelo mesmo. Enquanto os setores agrários se voltavam para o ex-
terior, a burguesia industrial dirigia seus esforços para a ampliação
do mercado interno.

É no interior desse quadro que se definem as novas relações de
subordinação-dominação que tornam inteligível a ação obstrutiva
exercida por setores da oligarquia que, devido à sua própria gênese,
não tinham condições de promover as reorientações necessárias re-
queridas pelo sistema internacional. Desintegrado o monopólio
político das oligarquias e constatando-se ao mesmo tempo a “ima-
turidade” da burguesia industrial e dos setores médios em assumir
como classes a liderança do processo político-social brasileiro, confi-
guram-se as condições para a instauração do “Estado de compro-

misso” que “evidentemente não exclui as tensões entre os grupos dominantes, as quais revelam em conjunto ou individualmente, a mesma incapacidade hegemônica de fundar de modo legítimo a ordem política.”⁸

Essa incapacidade, decorrente do processo de formação dos sub-temas periféricos do capitalismo internacional, não se restringiu apenas aos grupos que passaram a participar do esquema de poder, mas se configurou como traço marcante da estratificação social, atingindo assim todas as classes. Contudo, isso não impediu que o crescimento industrial e o aparecimento das relações de produção do capitalista proporcionassem, no período anterior, o desenvolvimento da organização da classe operária.

Tal organização não criou por si só as condições necessárias à ação política do operariado, que implicaria a identificação das forças básicas de dominação existentes ao nível das relações de trabalho que impedia o operário de alcançar o processo de produção em sua plenitude. A participação política das classes populares a partir de 1930 será feita sob a coordenação dos novos detentores do poder que, desde o início do movimento revolucionário, haviam incluído as mesmas como uma das variáveis que, por sua crescente importância, deveria ser controlada. Cabe aqui uma referência especial ao significado que atingiu, em termos da alteração das relações de classes, a existência do movimento operário que durante trinta anos desenvolveu sua ação, se bem que esta se identificava como luta muito mais econômica que política. Todavia, esse fato não permite afirmar que o operariado, ainda que numericamente sua presença não provocou uma reordenação das relações de classe. O jogo político não se desenvolve apenas entre os protagonistas dos acontecimentos, alteram, por sua simples existência, as condições gerais. Apesar de ter aparecido no cenário político como uma parcela manipulada pelas classes dominantes, o operariado conseguiu também imprimir um movimento de baixo para cima, que provocaria consequentemente a redefinição das políticas colocadas em prática.

A partir do momento em que o Estado, embora sem contar com planos previamente estabelecidos, busca estabelecer as condições necessárias para a formação de novos capitais e orientar o posterior investimento dos mesmos, a classe operária aparece como uma categoria social que deve ser considerada, pois impõe-se como necessário na ordem social competitiva o controle da força de trabalho. Adquire a “questão operária”, dessa forma, uma nova dimensão no

cenário da época. Definindo as diretrizes básicas de seu governo, em manifesto à nação datado de 3 de outubro de 1931, assim se pronunciava Vargas: “Não exageramos, recordando que, para a mentalidade predominante no regime passado, o problema operário, tão estreita não cabiam as justas reivindicações proletárias, comunistas correntes que se haviam incorporado à legislação social da maioria dos países civilizados. Garantias mínimas, quase universais outorgadas às classes trabalhadoras, aqui, ainda constituíam sem aplicação, outras, em maior número, de que o poder público já na minha plataforma de candidato, afirmava: não se pode negar a existência da questão social, no Brasil, como um dos problemas que terão de ser encerrados com seriedade pelos poderes públicos.”⁹

Redefiniam-se, assim, as relações entre a estrutura de dominação e o operariado, criando o “Estado de compromisso” as condições para o aparecimento de um “sindicalismo de cooperação” que caracteriza a fase ministerial inaugurada em 1930.¹⁰

2. *A legislação trabalhista e sindical durante o governo provisório. Seus objetivos fundamentais.*

Situada a revolução de 1930 como manifestação, ao nível da sociedade brasileira, de um processo mais amplo de rearticulação e desenvolvimento do capitalismo internacional, e explicitado o papel do Estado, que, em consequência da “imaturidade” demonstrada pelas novas classes sociais, se viu na contingência de desenvolver práticas políticas que proporcionassem a criação de capitais e o estabelecimento do controle das forças produtivas, evitando com este último a plena emergência das contradições no plano das relações de produção, torna-se mais claro agora o verdadeiro objetivo da legislação trabalhista e sindical e da “política de paz social” preconizada enfaticamente a partir de 1930.

Enquanto na situação anterior tínhamos a predominância da “relações patrimonialistas”, que se traduziam no caráter pessoal assumido pelas formas de dominação-subordinação, a partir de 1930 essa mesma relação passa por transformações, adquirindo paulatina-

mente um caráter impessoal, vinculada à “racionalidade” a que se propunha o sistema. Dessa forma, uma das primeiras preocupações dos novos governantes foi criar uma agência governamental que, agindo ao nível das relações de classe, preservasse a ordem necessária à expansão do sistema. É com esse objetivo que se cria, ainda em 1930, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, através do decreto n.º 19.433, de 26 de novembro, publicado no Diário Oficial em sua edição de 2 de dezembro do mesmo ano. Sua tarefa era de tal importância que a primeira forma de organização foi estabelecida em dezembro pelo decreto n.º 19.495 e logo a seguir reformulada através do decreto n.º 19.667, de fevereiro do ano seguinte. Apesar de não possuir o governo provisório um plano perfeitamente delimitado no que se refere à condução das políticas a serem colocadas em prática, agindo praticamente de acordo com as situações que se lhe apresentavam, a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio atendia a objetivos bastante claros. Ao realizar o balanço de seu primeiro ano de governo, Getúlio Vargas afirmava: “O novo Ministério mantém estreito contato com as indústrias e comércio, sem falar nos representantes das classes operárias, procurando assisti-los em todos os seus interesses. A sua norma de ação consiste em substituir a luta de classes, negativista e estéril, pelo conceito orgânico e justo da colaboração entre as classes, com severa atenção às condições econômicas do país e aos reclamos da justiça social.”¹¹

Configurava-se assim o objetivo central da criação e atuação do Ministério do Trabalho ou “Ministério da Revolução”, como foi cognominado por aquele que o dirigiu pela primeira vez. Como o Estado integrava em si mesmo o esquema de relação de forças das classes sociais, com nítida predominância das classes dominantes, ao novo órgão caberia agir no sentido disciplinador e de mediação, para tentar evitar a emergência de tensões e conflitos que pudessem colocar em risco não apenas o poder recém-estabelecido, como também a própria ordem social competitiva na qual buscava sua legitimação. Assim, o condicionamento existente limitava as categorias de “colaboração” e “justiça” que se pretendiam constituir nos pilares de sustentação da “paz social”. Realmente, a “colaboração entre as classes” era a proposição ideológica elaborada pelos detentores do poder, que escamoteavam os limites estabelecidos para a ação sindical operária, definidos pelas classes dominantes. O controle da organização sindical por parte do Estado transformava o sindicato em um órgão de cooperação, impedindo, com isso, ao mesmo tempo, que os trabalhadores atingissem através dele a compreensão do

processo produtivo em sua totalidade, o que lhes conferiria condições para identificar a dominação ao nível das relações de trabalho e para estabelecer uma postura crítica diante da ordem econômica industrial capitalista.¹²

Da mesma forma, a segunda categoria proposta para se alcançar a “paz social”, isto é, a “justiça social”, era fixada dentro dos limites possíveis da própria indústria, que levava em consideração em primeiro lugar a possibilidade de exploração do trabalho que, proporcionando a apropriação do trabalho suplementar, atenderia às necessidades de formação e concentração do capital.

Para que se concretizassem esses objetivos, tornava-se imperativo obscurecer a realidade através de uma prática que, ao reconhecer a existência da “questão social”, limitava a mesma às perspectivas do sistema. Dessa maneira, retirava-se do operariado a possibilidade de desenvolver uma política que visse atender aos reais interesses da classe, transferindo o poder decisório para as classes dominantes. A legislação trabalhista criada procurava, assim, situar o operário muito mais como consumidor do que como produtor, fazendo com que a própria classe operária sofresse a influência dessa inversão, que em última análise objetivava a mudança da participação operária como classe.

Ao mesmo tempo em que criava o Ministério do Trabalho, cuidava o governo de garantir o seu controle sobre o mercado de força de trabalho. Esse é o sentido do decreto n.º 19.482, que se tornou conhecido como “Lei dos 2/3”.¹³ Ao assegurar-se o direito do trabalho à mão-de-obra nacional e ao disciplinar-se a entrada e o emprego do trabalhador estrangeiro (cada fábrica, estabelecimento comercial, sindicato etc. deveria contar no mínimo com 2/3 de operários nacionais e no máximo com 1/3 de mão-de-obra estrangeira, que deveria ser conservada durante o ano civil — art. 3.º do Decreto), criavam-se os canais necessários à integração das populações que, a partir de 1930, se deslocavam com maior intensidade da zona rural para a urbana, evitando-se com isso a emergência de tensões que poderiam vir a ser provocadas pelo desemprego em grande escala. Concomitantemente, criavam-se barreiras no sentido de evitar que o operariado, estimulado pelos imigrantes estrangeiros, viesse a reivindicar melhores condições de trabalho e maiores salários, proporcionando-se, assim, as condições de controle para um maior aproveitamento da mão-de-obra.¹⁴ Essa constelação de fatores desenvolvimento da classe operária no Brasil. Ela não se define apenas por constituir uma parcela da população que vende sua

força de trabalho aos detentores dos bens de produção, mas a sua forma de inserção na ordem social capitalista, a absorção da mão-de-obra de origem rural pela indústria e a consequente ascensão do seu nível de vida, quando comparado com os vigentes na zona rural, a criação da ideologia do sucesso pelo trabalho e a diversificação e expansão industrial são alguns dos fatores que, surgindo com maior intensidade a partir de 1930, afetam o movimento operário, dificultando a ação sindical no que se refere à criação de uma consciência de classe. Ao mesmo tempo, facilita a interferência do Estado, que, a partir da legislação que coloca em vigor, encontra receptividade por parte daqueles que viam a indústria como um instrumento capaz de lhes proporcionar a ascensão social.

Tal perspectiva era reforçada por toda uma propaganda política, que acentuava o papel de árbitro e de conseqüente neutralidade assumida pelo Estado. Nesse sentido, os pronunciamentos do chefe do governo constituem material valioso que expressa, ao nível ideológico, as diretrizes assumidas. Em manifesto que comemora o 1.º aniversário de seu governo, Vargas afirmava: "Se o nosso protecionismo favorece os industriais, em proveito da fortuna privada, corremos, também o dever de acudir o proletariado, com medidas que lhe assegurem relativo conforto e estabilidade e o amparem nas doenças como na velhice."¹⁵

A nossa hipótese é a de que a legislação trabalhista e sindical que surge a partir de 1930, antes de se constituir em uma dádiva do governo configura-se como um dos instrumentos de controle impostos pela reordenação do capitalismo internacional. Se não podemos afirmar, de fato, a existência de planos previamente estabelecidos durante o governo provisório, o mesmo não pode ser feito em relação à sua preocupação fundamental. Apesar de negar a existência do conflito entre capital e trabalho, a ação empreendida pelo Estado durante todo o período de nossa análise desenvolveu-se no sentido de impedir a emergência da luta de classes no interior da formação social inclusiva.

Os conflitos e tensões que tiveram curso nos países industrializados obrigaram os mesmos a adotar preceitos legais que, reconhecendo certos direitos operários e institucionalizando o sindicato, asseguraram a coesão e permitiram o desenvolvimento do sistema. À medida que surgem condições capazes de favorecer a implantação da indústria no país, a experiência dos países centrais deve ser levada em conta e o Estado procura "harmonizar" as relações entre o trabalho e o capital. Se este é um fator que permite localizar melhor a questão, não se pode deixar de lado um outro que

está vinculado basicamente ao plano das relações econômicas externas. Apesar de a indústria no país apresentar um desenvolvimento ainda pouco significativo, a inexistência de uma legislação trabalhista e sindical possibilitava a produção de bens de consumo a custos mais baixos, criando uma situação desvantajosa para os similares produzidos no exterior, limitando, conseqüentemente, o mercado e a margem de lucro dos países que constituíam o centro do sistema internacional. Como anota Rocha Barros: "O incremento de uma indústria própria no país, embora ligeira, desde a Grande Guerra (14-18), e que enchia de operários grandes capitais brasileiros, impunha a necessidade de o Brasil integrar-se no Direito Internacional do Trabalho, proclamado pelo Tratado de Versalhes em nome da lealdade na concorrência comercial internacional: nação nenhuma devia tirar vantagens concretizadas em preços menores, de um custo de produção abrandado pela ausência de encargos de Legislação Trabalhista."¹⁶

Encarado por um prisma mais amplo, o estabelecimento da legislação social atuava em duas direções aparentemente opostas, mas que na realidade se complementavam. De um lado, promovia a reorientação das formas de dependência que garantiam a coesão do sistema mais amplo e, de outro, internamente, permitia o funcionamento mais adequado do mercado de força de trabalho de acordo com as possibilidades delimitadas estruturalmente pela formação econômica social periférica. Como vemos, a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e da legislação social não se limitou a simples concretização do postulado pelo programa da Aliança Liberal. Ela se inscreve no plano mais geral de ordenação do mercado de força de trabalho e de regulamentação da ação sindical, objetivando o controle das variáveis que incidiam diretamente sobre o processo de produção industrial.

Os projetos de lei elaborados durante o governo provisório e colocados em vigor durante o período revelam, na multiplicidade de tendências doutrinárias com que se apresentaram, as contradições que se desenvolviam no interior da esfera do poder político, isto é, do Estado. Essas tendências variavam desde o estabelecimento da pluralidade sindical até o sindicato único. Esse entrelaço se estendeu, como veremos, até o advento do Estado Novo, quando se procurou uniformizar a legislação existente sob a inspiração do fascismo italiano. Todavia, apesar das divergências de opinião que se manifestavam ao nível da denominada "Comissão Collor", o objetivo central era sempre o mesmo, isto é, promover o controle dos sindicatos pelo Estado para evitar a emergência do conflito de

classe.¹⁷ Divergia-se, portanto, quanto à maneira de exercer o controle e não quanto à validade do mesmo.

Assim, através do decreto n.º 19.770, de 19 de março de 1931, regulou o Estado a sindicalização das classes patronais e operárias, optando nesse momento pelo sindicato único como a maneira que possibilitaria “incorporar o sindicalismo no Estado e nas leis da República (...)”.¹⁸ A partir de então, segundo um dos co-autores do anteprojeto da lei sindical, o governo provisório traçou as normas fundamentais de sua atuação buscando o “vínculo de solidariedade e mútuo entendimento entre empregadores e empregados, entre sindicatos e empresas, quer pela cooperação de todos no trabalho, como fator de produção e de bem-estar coletivo, quer pela solução pacífica e legal de seus dissídios”.¹⁹ Todavia, assim não entenderam alguns dos setores mais conservadores vinculados às classes dominantes que, sem terem visualizado quais os reais objetivos das medidas governamentais, chegaram a propugnar “pela supressão do Ministério do Trabalho a pretexto de que os conflitos entre o capital e o trabalho haviam surgido com a criação do Ministério (...)”.²⁰ Contudo, o que tinham esses setores é que a maior participação do operariado colocasse em questão o sistema, na medida em que criasse condições para a discussão da estrutura de apropriação. Não faltaram inclusive aqueles que procuraram alertar o Ministro do Trabalho sobre a necessidade de incentivar também a formação de sindicatos patronais, a fim de evitar maior pressão dos sindicatos operários, criando com isso um clima mais tranquilo. “Não se deve esquecer que a tendência sindicalista é muito mais freqüente nos meios operários do que no patronal. Daí, a meu ver, a conveniência de estimular os sindicatos patronais como uma das medidas mais prudentes para o entrecchoque da luta de classe”.²¹ Essa era a opinião de Guilherme Gomes de Mattos, para quem a legislação sindical brasileira não poderia admitir a interferência direta do Estado nas entidades sindicais operárias. Profundamente influenciado pelos ideais liberais preconizados por juristas franceses, o referido autor, que participou da “Comissão Collor” como membro da Ordem dos Advogados do Brasil, entendia que a intensificação da luta de classes exigia a institucionalização dos sindicatos e “a sua justa difusão como controle evidente e necessário para sustar o desenvolvimento das idéias agitadoras. Para as ameaças do sindicalismo operário, a terapêutica será, sem dúvida, o sindicalismo patronal (...)”.²² Todavia, não era esse o pensamento daqueles que elaboraram o anteprojeto da lei sindical, que se concretizou através do decreto n.º 19.770.

Essa lei estabelecia o reconhecimento do sindicato pelo Ministério do Trabalho, criando o sindicato único. Já em seu artigo 1.º indicava as condições para a organização dos sindicatos, que deveriam ser atendidas para que os mesmos fossem legalmente reconhecidos. O estabelecimento dessas condições evidenciava a preocupação maior do Estado de marginalizar as antigas lideranças que se haviam constituído em torno do núcleo imigrante. O que importava no momento era integrar o trabalhador nacional em associações onde ele deveria constituir a maioria, objetivando-se diluir, dessa forma, a capacidade reivindicativa das mesmas. Para atender a esse objetivo, o artigo 1.º, em sua “alínea b”, instituiu que o corpo associativo deveria constituir-se no mínimo de dois terços de brasileiros natos ou naturalizados, enquanto a “alínea a” afirmava que o “exercício dos cargos de administração e de representação deveria ser confiado à maioria de brasileiros natos ou naturalizados com 10 anos, no mínimo, de residência no país, só podendo ser admitidos estrangeiros em número nunca superior a um terço e com residência efetiva no Brasil há pelo menos 20 anos”. Ao mesmo tempo, estabelecia-se o princípio de não se permitir, no interior dos sindicatos, a propaganda de ideologias que fossem consideradas “sectárias” e estranhas à “natureza e finalidade da associação”.

O reconhecimento só seria efetuado quando atendidas as disposições do art. 2.º, que estabelecia serem obrigados os sindicatos a enviar ao Ministério do Trabalho a “ata dos trabalhos de instalação, a relação dos sócios e a cópia dos estatutos”. Iniciava-se assim a fase de controle ministerial que definia os sindicatos como “órgãos consultivos e técnicos no estudo e solução, pelo Governo Federal, dos problemas que econômica e socialmente se relacionarem com os interesses de classe” (art. 5.º). Admitia-se ainda a existência de representantes do Ministério “com a faculdade de assistirem às assembleias gerais e a obrigação de trimestralmente examinarem a situação financeira dessas organizações, comunicando ao Ministério, para os devidos fins, quaisquer irregularidades ou infrações do presente decreto” (art. 15). Quando da constatação da existência de irregularidades ou infrações, o art. 16.º previa a possibilidade de o Ministério do Trabalho “impor a multa de 100\$000 a 1.000\$000, fechar o sindicato até 6 meses, destituir a diretoria e dissolver o sindicato”. Contudo, não parava nesse ponto a interferência ministerial. O art. 20 fixava que, dissolvida a associação, o seu patrimônio poderia, a critério do Ministro do Trabalho, ser destinado a instituições de assistência social. Dessa maneira, atrelava-se, já em 1931, o sindicato ao carro do Estado, impedindo-se que o pri-

meio viesse a manifestar-se contrariamente às diretrizes impressas pelo último nos setores político, econômico e social. As penalidades previstas no art. 20 atingiam todas as associações que seriam privadas dos serviços assistenciais, já que o patrimônio do sindicato poderia ser transferido para outras instituições, violando-se claramente o que dispunha a lei maior, quando estabelecia que as associações têm o direito de fixar em seus estatutos a aplicação do patrimônio quando da sua dissolução.

Revogando a lei 1.637, de 1907, o novo decreto admitia que os sindicatos poderiam constituir-se em federações, além de criar caixas beneficentes, cooperativas de consumo e crédito e oferecer aos seus associados assistência hospitalar. No plano jurídico, o sindicato teve sua personalidade ampliada, não apenas por ser considerado agora órgão de colaboração do Poder Público, mas por possuir a faculdade de formar ou solucionar convenções ou contratos coletivos de trabalho e de pleitear, junto ao Ministério do Trabalho, auxílios e subvenções.

Com isso, deixava praticamente de existir a autonomia sindical. O Estado, através da "lei de sindicalização", procurava não apenas controlar o sindicato, mas retirar do mesmo toda e qualquer possibilidade de desenvolver, junto aos seus associados, uma ação mais coerente com os interesses definidos pelo operariado enquanto classe. Todavia, um dos mais brilhantes pesquisadores do movimento sindical brasileiro, ao analisar as consequências decorrentes da aplicação do decreto n.º 19.770, apesar de afirmar que o mesmo inicia o controle ministerial sobre os sindicatos, procura diluir essa característica atribuindo ao controle a qualidade de ser "bem-intencionado".²³ Não nos cabe aqui discutir as intenções dos autores do anteprojeto que se concretizou na "lei de sindicalização".²⁴ O que tem significação para nossa análise é caracterizar os seus objetivos enquanto limitadores da ação sindical operária, que permitem o pronunciamento objetivo de Luiz Roberto Puech: "Com isenção de ânimo friamente analisado em seus preceitos, o decreto 19.770 abria, na sistemática sindical do país, a era da subjugação do sindicato pelo poder público, eis que fazia do órgãos de classe um instrumento do Estado."²⁵

Essa era a realidade provocada pela vigência da "lei de sindicalização" e que não foi percebida ou aceita por amplos setores da sociedade, obrigando Getúlio Vargas a afirmar textualmente: "As leis há pouco decretadas, reconhecendo essas organizações, tiveram em vista principalmente seu aspecto jurídico, para que, em vez de atuarem como força negativa, hostis ao poder público, se tornassem

na vida social, elemento proveitoso de cooperação no mecanismo dirigente do Estado."²⁶ Todavia, não era apenas o enquadramento jurídico que estava em pauta. Ao fazer do sindicato um órgão consultivo e de cooperação com o Estado, emergia o aspecto político, fixando-se a ação sindical de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo sistema, que não poderia ver tolhido seu desenvolvimento pela ocorrência dos conflitos de classe.²⁷

Ainda durante o período que antecede a Constituinte de 1934, o poder público procura estabelecer uma legislação trabalhista que objetiva, ao interferir no mercado de força de trabalho, criar as condições necessárias à adequação das relações de trabalho à nova situação que se lhe apresenta. Cria-se assim, pelo decreto n.º 19.667, de 4 de fevereiro de 1931, o Departamento Nacional do Trabalho, que substitui o antigo Conselho Nacional do Trabalho e que terá por objetivos principais "estabelecer medidas de previdência social e melhorar as condições gerais de trabalho" (art. 1.º do decreto n.º 19.667-A, que organiza o Departamento). Ao mesmo tempo, a legislação que tinha por escopo regulamentar o trabalho no comércio e na indústria apresentava-se, em 1932, com certas tendências que revelavam a preocupação protecionista favorável ao empresário industrial. Na parte que se refere ao estabelecimento da jornada de trabalho no comércio, o decreto n.º 21.186, de 22 de março de 1932, delimita um máximo de 9 horas, que passa a vigorar desde que estejam concordes patrões e empregados, devendo os últimos receber um acréscimo de salário pela hora extraordinária. Todavia, o decreto n.º 21.364, de 4 de maio de 1932, que regulamentava a jornada de trabalho na indústria, afirma que a mesma poderia estender-se normalmente até 10 horas diárias.

Apesar de no sistema capitalista a produção e circulação constituírem um todo, a legislação colocada em vigor expressava a necessidade de se ajustar a jornada de trabalho diferentemente para cada um dos setores, obedecendo-se às determinações da realidade econômica.²⁸ Nesse plano, a indústria, em consequência das deficiências tecnológicas do equipamento utilizado, deveria empregar a força de trabalho de forma intensiva, sem que isso viesse a representar um aumento do teto fixado pelos empresários. Isso possibilitaria pelo menos a manutenção, quando não o aumento, do nível do "trabalho suplementar" gerado no interior das fábricas, necessário à acumulação e concentração do capital. A elasticidade da jornada de trabalho preconizada pela comissão mista criada no âmbito do Ministério do Trabalho, ao atingir expressamente o trabalhador industrial, revela-se como uma das medidas tomadas pelo poder pú-

blico que iriam constituir o esquema protectionista à consolidação da indústria no país.

No mesmo plano situava-se o decreto n.º 21.396, de 12 de maio de 1932, que instituía as "Comissões Mistas de Conciliação e Julgamento", revogado pelo decreto n.º 22.132, de 25 de novembro do mesmo ano. Com relação ao primeiro, o confronto entre o projeto original elaborado pela comissão e o publicado pelo governo revela a preocupação de se permitir a interferência direta do Ministro do Trabalho, ou seja, do poder político, nos litígios entre empresários e operários, limitando-se a ação das comissões que eram criadas:

TEXTO ORIGINAL

"Art. 1.º — Nos municípios ou localidades onde existirem sindicatos ou associações profissionais de empregados e empregadores, organizados de acordo com a legislação vigente, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio instituirá comissões mistas de conciliação, às quais incumbirá dirimir entre empregadores e empregados, dissídios referentes à execução de convenções coletivas de trabalho.

§ único — Nos municípios ou localidades onde não existirem comissões mistas de conciliação, organizadas de acordo com a legislação vigente, os empregados recorrerão às Comissões constituídas no município ou localidade mais próxima."

TEXTO PUBLICADO

"Art. 1.º — Nos municípios ou localidades onde existirem sindicatos ou associações profissionais de empregados e empregadores, organizados de acordo com a legislação vigente, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio instituirá comissões mistas de conciliação, às quais incumbirá dirimir os dissídios entre empregadores e empregados.

§ único — Para os municípios onde não existirem associações profissionais de empregadores ou empregados organizados de acordo com a legislação vigente, poderá o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ou a autoridade que o representa, organizar também comissões mistas de conciliação."

O confronto dos dois textos nos permite afirmar que, enquanto o projeto original limitava a área de atuação das comissões, que só interviriam quando da ocorrência de dissídios provocados pelo não cumprimento das convenções de trabalho, o decreto n.º 21.396 regulamentava os dissídios individuais entre empregador e empregado, eliminando a possibilidade de ações coletivas orientadas pelos sindicatos operários. Ao mesmo tempo, a modificação feita no parágrafo único do art. 1.º permitia a intervenção direta do Ministro do Trabalho, quando não existissem as "associações profissionais", atuando assim no nível das relações de trabalho. Entretanto, as comissões mistas de conciliação, ao se transformarem, de acordo com o texto legal, em verdadeiros "tribunais do trabalho", atendiam

basicamente ao objetivo do Estado de, ao instituir uma "justiça preventiva" dos conflitos coletivos ou individuais, restringir ao mesmo tempo a ação dos sindicatos operários, já que qualquer dissídio passava imediatamente à alçada das comissões. Todavia, a revogação desse decreto seis meses após sua publicação, através do decreto n.º 22.132, que criava as "Juntas de Conciliação e Julgamento", demonstra a preocupação do poder público em dotar o país, o mais rapidamente possível, de uma legislação reguladora da força de trabalho e das associações de classe. Nesse sentido, o último decreto é explícito ao afirmar em seu art. 1.º que ficavam sujeitos às Juntas de Conciliação e Julgamento "os litígios de questões do trabalho, em que sejam partes empregados sindicalizados e que não afetem a coletividade a que pertencerem os litigantes".

Portanto, instituía-se uma lei que, ao "beneficiar" os operários sindicalizados, atuava no sentido de incentivar a sindicalização do operariado, permitindo, consequentemente, o exercício do controle pelo Estado, ao mesmo tempo em que não admitia o desenvolvimento de conflitos que vissem a colocar em risco a "política de paz social". Dando seqüência à mesma preocupação apontada anteriormente, é instituída a "carteira profissional" pelo decreto n.º 21.175, de 21 de março de 1932, que é alterada e regulamentada sucessivamente pelos decretos 21.580 e 22.035, de 29 de junho e 30 de outubro do mesmo ano.

Inicialmente, o pensamento da comissão especial era o de instituir a carteira profissional para "todo e qualquer serviço ou emprego remunerado".³⁰ Contudo, o Estado, através do decreto n.º 21.175, alterou a proposta da comissão, instituindo a carteira exclusivamente para os empregados da indústria e do comércio. Procurava-se com isso ampliar o aparato legislativo, protectionista ao setor industrial em formação, garantindo-se à burguesia industrial a possibilidade de controle da força de trabalho.

Aparentemente, a instituição da carteira profissional apresentava vantagens ao trabalhador. Na realidade, ela se constituía num instrumento que subjugava o empregado ao patrão, não apenas no âmbito das relações de trabalho como também no plano político-sindical. No primeiro caso, o decreto, em seu art. 9.º, facultava ao empregador a anotação dos "atos meritórios praticados em serviço", que surgia como fator capaz de levar o trabalhador a uma integração na indústria, estreitando o "seu horizonte em função do da empresa".³¹ Já o segundo caso estava expresso no decreto n.º 22.035 que, alterando o de n.º 21.580, deixava em aberto a possibilidade de serem anotados na carteira profissional os motivos da

dispensa. Marcavam-se com isso todos aqueles que, através da sua militância política ou sindical, pudessem ser considerados elementos nocivos aos interesses do Estado ou do empresariado.

A legislação criada durante o período do governo provisório apresenta-se de forma contraditória, revelando com isso sua vinculação com a situação econômico-social. Seu objetivo maior era permitir o desenvolvimento das relações de trabalho mais adequadas ao capitalismo industrial, mas ao tentar alcançá-lo, abriu certas brechas à concretização de algumas das reivindicações postuladas anteriormente pelos trabalhadores urbanos.

3. *A orientação econômica e administrativa do governo provisório. Sua articulação com a atividade industrial.*

Durante todo o período compreendido entre a vitória do movimento revolucionário de outubro até a queda do Estado Novo, os esforços daqueles que participavam da estrutura de poder eram canalizados, entre outros, no sentido de fixar a imagem de um "Estado Neutro" ao qual caberia atender aos anseios da nacionalidade como um todo. Nessa perspectiva, a revolução de 1930 era apresentada como um movimento amplo que, permanecendo imune aos interesses de classe que se desenvolviam no interior da sociedade brasileira, se constituía na "expressão viva e palpante da vontade do povo brasileiro (...)".³² Assim, desde o início se procurou inocular a idéia de que a revolução era a concretização dos ideais de toda a sociedade, escapando, "por isso mesmo, ao exclusivismo de determinadas classes". E arrematava o chefe do governo provisório: "Nem os elementos civis venceram as classes armadas, nem estas impuseram àqueles o fato consumado. Todas as categorias sociais, de alto a baixo, sem diferença de idade ou sexo, comungaram em um idêntico pensamento fraterno e dominador: a construção de uma Pátria nova, igualmente acolhedora para grandes e pequenos, aberta à colaboração de todos os seus filhos (...)".³³

Como já afirmamos anteriormente, o Estado que se constituiu a partir de 1930 não pode ser entendido como uma estrutura de poder que atendia apenas aos interesses dominantes. Ao se expressar como instituição que se configura no interior do quadro de força das relações de classe, não poderia o mesmo expressar apenas os in-

teresses das classes dominantes, mas deveria também atender parte dos reclamos das classes populares que surgiam das alterações do processo de estratificação social. Contudo, isso não retira do Estado que se formou sua característica principal, isto é, a de estar condicionado basicamente às classes dominantes.

Ao lado da legislação trabalhista e sindical, que possuía, como já analisamos, objetivos bem delineados, desenvolveu-se uma política econômica que, sem abandonar a perspectiva protecionista à economia agrário-exportadora, admitia a intervenção do Estado como condição para incrementar o setor industrial do país. É no interior desse quadro que a burguesia industrial começa a configurar-se como classe.

Contrariamente ao que ocorreu na Europa, onde teve que se impor através da luta, a burguesia industrial surge no Brasil como decorrência das modificações da própria conjuntura internacional aliada a fatores internos. Dessa forma, as transformações que se processavam nos níveis econômico e político não provocaram a ruptura total com o passado. Ao analisar essa questão, afirma Ianni: "Como os acontecimentos em curso não estavam ocorrendo sob o comando deliberado de uma classe social, ou facção, ainda que beneficiasse diretamente a burguesia em formação, esta não realizou a quebra mais profunda das relações estabelecidas. A ruptura ocorreu como se essa burguesia não estivesse percebendo em sua plenitude ou sem seus lineamentos essenciais, o sentido em que se dava."³⁴

Durante a crise de 1929/1931, uma das preocupações dos novos governantes era impedir a qualquer custo o aumento da emissão, apontada por alguns como a responsável pelo caráter bolchevista da revolução de 1917.³⁵ A intervenção do Estado, nesse momento, fazia-se necessária não apenas no plano econômico, mas também no político, criando as condições básicas para que se concretizasse a estrutura econômica industrial capitalista. No nível econômico, a ação estatal não se restringiu unicamente a modificações na estrutura administrativa e no estabelecimento das políticas financeira e cambial que viessem a garantir o equilíbrio orçamentário. A reorientação da política econômica visava a criar o instrumental capaz de estabelecer as condições essenciais para a formação e aumento da remuneração do capital investido no país.

No plano político, ensaiavam-se os primeiros passos na constituição do "populismo", que, enquanto expressão ideológica das classes dominantes, procurava agir no sentido de propiciar o atendimento

de reivindicações das camadas urbanas, em especial do operariado, mas sem afetar o núcleo da estrutura econômica, permitindo mascarar a realidade e reforçando os canais de manipulação. É no interior dessas coordenadas que se processam as alterações das relações econômicas com o exterior, o mesmo ocorrendo internamente nos planos econômico e político.

Constata-se, assim, a centralização cada vez mais intensa dos poderes em mãos do Estado, que "marcou toda a atividade política e administrativa da época, associada a tendência a redefinir os problemas até então circunscritos às esferas de poder estaduais de um ponto de vista mais amplo como problemas nacionais".³⁶

Ao Estado, imbuído de seu papel como agente mediador, na constituição dos elementos necessários à expansão do capitalismo, não escapou a necessidade de remanejar a estrutura econômico-financeira nas esferas estadual e municipal, ampliando a questão ao mesmo tempo para o nível nacional. Em seu pronunciamento de 1931, define Getúlio Vargas as principais diretrizes econômicas do governo provisório: "Estamos empenhados, como já foi dito, na reorganização econômico-financeira de todo o país, portanto, também dos estados e municípios. Inspira-nos um programa de harmonia e não de dispersão. A União tem de se restabelecer, curando ao mesmo tempo, todos os seus elementos componentes. Entre o governo provisório e os interventores, entre estes e os prefeitos municipais, deve haver identidade de diretrizes na ordem financeira, administrativa e econômica. Cumpra a todos seguir o mesmo rumo, para uniformidade do esforço e semelhança dos resultados."³⁷

Tratava-se, portanto, de promover a reorientação das estruturas econômico-financeira e administrativa, que, atingindo as esferas estadual e municipal, propiciassem sua adequação à nova realidade. A remodelação que se processava em nível federal não poderia permanecer dissociada dos níveis estadual e municipal, sob pena do processo de centralização não atingir seus objetivos. O decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, instituiu a competência do governo federal de intervir diretamente nos estados através da nomeação de interventores que, como delegados do governo federal, poderiam exercer atividades executivas e legislativas, além de nomear os prefeitos municipais. Todavia, a ação desses delegados deveria estar de acordo com as normas estabelecidas pelo poder público federal, que admitiam inclusive a fiscalização sobre a aplicação das verbas arrecadadas.

Com a publicação do "Código dos Interventores" em 1931, ampliou-se a interferência do governo federal, preocupado em resta-

belecer o equilíbrio orçamentário que, profundamente abalado pela política econômica protectionista colocada em prática anteriormente a 1930, se viu ainda mais desequilibrado a partir da crise de 1929. Este último decreto estabelecia, entre outras coisas, que:

- "a) As despesas autorizadas nas leis orçamentárias dos Estados e Municípios não excedam à receita orçada para o exercício e que os créditos extraordinários, suplementares ou especiais, também, não excedam o saldo da receita arrecadada sobre a receita orçada;
- b) a receita não será orçada em quantia superior à efetivamente arrecadada no exercício anterior, não computadas aí as somas provenientes de empréstimos ou quaisquer outros recursos extraordinários;
- c) os Estados e Municípios, não podem contrair empréstimos externos;
- d) os Estados e Municípios, não podem fazer concessões de minas ou terras;
- e) os Estados têm de abolir o imposto de exportação, substituindo-o por outros mais racionais;
- f) os Estados devem empregar, no mínimo 10% de sua renda com a instrução primária e não podem gastar mais de 10% com serviços de segurança pública."³⁸

O disposto pelo "Código dos Interventores", além de buscar o restabelecimento do equilíbrio orçamentário através da adoção de uma política financeira centralizada, e até certo ponto ortodoxa, retirava também dos estados a possibilidade de virem a se constituir em núcleos que colocassem em risco a estabilidade da nova estrutura de poder. Ao mesmo tempo, estabelecia padrões uniformes através da adoção de normas administrativas, que facilitarían a ação fiscal do governo provisório. "Para uniformizar o serviço de escrita e evitar a confusão tributária, o Estado fará adotar obrigatoriamente por todos os Municípios um tipo único de escrita, que deverá ser mantido rigorosamente em dia, e simplificará, igualmente, os orçamentos, confeccionando um padrão para todos os Municípios."³⁹

Ao mesmo tempo, procurava o Estado, através de legislação específica, proteger a indústria nacional, colocando em prática um conjunto de medidas que deveriam orientar também o processo de acumulação do capital.

Essa legislação, que ficou conhecida como "legislação industrial", estava embasada nas seguintes determinações:

- 1.º) Abolição dos impostos interestaduais a partir de 1.º de janeiro de 1932. Com isso objetivava-se não apenas baratear o

custo da matéria-prima nacional que era processada na região de São Paulo e Rio de Janeiro, mas também facilitar o fluxo dos bens produzidos na mesma região, que anteriormente tinham seus preços elevados em consequência da taxaço múltipla, facilitando a concorrência dos similares produzidos no exterior.

2.º) Regulamentação da estatística industrial, medida imprescindível para o dimensionamento da capacidade real da produção industrial e da adequação da mesma às necessidades do mercado.

3.º) Proibição de importações de máquinas para as indústrias consideradas em superprodução. Essa medida, que havia sido solicitada pelo próprio empresariado da época, principalmente aquele vinculado ao setor têxtil, na realidade atendia a interesses diversos. Em primeiro lugar, a questão não se colocava em termos de superprodução, mas sim em consequência da limitação do poder de compra do mercado consumidor interno. Por outro lado, a interdição para a compra de equipamento no exterior atendia aos interesses daqueles que, mesmo utilizando um equipamento obsoleto, tinham com isso garantido o escoamento de seus produtos, que em caso contrário teriam que concorrer internamente com os bens produzidos por uma indústria que, empregando equipamento e técnicas de produção mais avançados, teria condições de diminuir os custos e ganhar o mercado colocando produtos de melhor qualidade a preços mais baixos para o consumidor.

4.º) Publicação do decreto n.º 19.901, de 22 de abril de 1931, revogado pelo de n.º 20.260, de 29 de julho do mesmo ano, que determinava a obrigatoriedade de todos os tecidos e seus derivados, exceto os de justa fabricação no Brasil, a "serem marcados de forma indelevel, permitindo-se facilmente o reconhecimento de sua procedência".⁴⁰ Esse decreto visava à proteção da indústria têxtil quanto a falsificações (tecido nacional que era vendido no país como sendo de fabricação estrangeira) que prejudicavam o empresário nacional, pois reforçavam os obstáculos à ampliação do consumo dos produtos nacionais. Ao mesmo tempo, o disposto na lei atendia às reorientações da política fiscal que era conduzida pelo governo.

Constata-se, assim, que as diferentes legislações que passaram a vigorar durante o governo provisório permitiam a articulação dos planos econômico, político e administrativo. Com isso armava-se o Estado para o exercício de seu papel, isto é, estabelecer as condições para utilização da força de trabalho e para formação do capital sem que o processo de implantação da economia industrial fosse interrompido pela emergência do conflito de classes. Contudo,

com isso não pretendemos afirmar que durante esse período as determinações do sistema capitalista industrial estivessem perfeitamente delineadas. A manutenção, pelo poder público, de uma política de conciliação, onde os interesses da economia agrária não foram abandonados, revela a persistência de relações que caracterizam a incapacidade da burguesia industrial de dirigir a implementação de uma política unívoca. Esta incapacidade, que estava condicionada pela estrutura econômica, levou a burguesia nascente a manifestar, inúmeras vezes, sua oposição à política trabalhista e sindical que estava sendo colocada em prática pelo governo. O volume de decretos e decretos-leis que foram publicados durante o período revelam por sua vez as dificuldades encontradas para o estabelecimento dos canais institucionais, que buscavam o enquadramento das relações de trabalho e o controle das associações sindicais.

4. *As últimas manifestações do sindicato de oposição e a emergência do sindicalismo ministerial.*

Após a vitória da revolução de 1930, procurou o poder público enquadrar juridicamente as questões relacionadas com o trabalho e as associações operárias e patronais. Além do conjunto de decretos já examinados, entre os quais avulta por sua importância aquele que instituiu a sindicalização operária e patronal, outros foram colocados em vigência antes da Constituição de 1934 para atender especificamente às questões trabalhistas. Entre estes últimos merecem destaque: a) decreto n.º 20.465, de 1.º de outubro de 1931, que estendeu os direitos de estabilidade no emprego, pensão e aposentadoria a uma ampla camada de empregados dos serviços públicos (luz, água e esgoto, gás, telefones etc.); b) decreto n.º 21.147-A, de 17 de maio de 1932, que regulamentou o trabalho da mulher; c) decreto n.º 22.042, de 5 de novembro de 1932, que regulamentou o trabalho do menor; d) decreto n.º 23.103, de 19 de agosto de 1933, que instituiu a nova lei de férias para os empregados em estabelecimentos comerciais; e) decreto n.º 23.768, de 18 de janeiro de 1934, que instituiu as férias para os trabalhadores da indústria, e os decretos 24.273 e 21.615, que trataram do estabelecimento dos institutos de aposentadoria e pensões dos comerciantes e bancários, respectivamente.

A legislação colocada em vigor durante o governo provisório era apoiada pelos "tenentes", cuja presença é assinalada por Weffort como estando diretamente relacionada "com a orientação econômica" seguida pelo governo de Vargas.⁴¹

De fato, encontramos, entre a legislação colocada em prática a partir de 1930 e as proposições do Clube 3 de Outubro, inúmeros pontos coincidentes que revelam a influência do "tenentismo" no governo. Embora o denominado "Esboço do programa revolucionário de reconstrução política e social do Brasil" se apresente como reflexo do próprio "tenentismo", e portanto incapaz de colocar claramente os problemas que atingiam o país na época, configura-se como documento de importância para a compreensão das diretrizes políticas desenvolvidas pelo governo.⁴² Em seu documento, afirmavam os "tenentes" a necessidade de se estabelecer a ordem interna através do "primado da legislação e do controle sobre a organização da sociedade nacional, em tudo que disser respeito à economia, à direção dos negócios públicos (...)", para com isso conseguir a "eliminação progressiva das injustiças, das opressões econômicas e do pauperismo, fatores lastimáveis de inquietação e de desordens internas, na época contemporânea".⁴³

Para atingir esses objetivos, propunham, entre outras medidas, "instituir leis que estimulem, regulamentem, obriguem e garantem a formação e funcionamento de associações profissionais, ou de grupos de profissões sob o critério da afinidade técnica, ou ainda de federações de associações profissionais, em blocos disciplinados e harmônicos, dando a todas essas organizações, praticadas na base sindical profissional, o direito de exercerem atividades políticas, econômicas e sociais".⁴⁴ Optava, portanto, pela institucionalização dos sindicatos operários e patronais que deveriam integrar harmonicamente, para evitar a emergência de tensões e conflitos entre o capital e o trabalho. Essa medida legislativa deveria ser complementada por outras, como a existência de uma legislação operária que amparasse o trabalho combatendo os desmandos do individualismo econômico, através da: instituição dos contratos coletivos de trabalho; fixação de um salário vital como o salário mínimo necessário; fixação da jornada de trabalho com repouso semanal; regulamentação do trabalho da mulher e do menor; instituição das juntas de conciliação e arbitragem; melhoria das condições de segurança e de higiene nas fábricas; instituição, sob controle do Estado, da carteira do trabalhador para que as anotações feitas permitissem a seleção dos bons elementos; absorção, pelo Estado,

da força de trabalho excedente na realização de obras públicas; instituição da previdência social que amparasse o trabalhador; regulamentação da aprendizagem nas fábricas e criação de escolas profissionais para oferecer qualificação aos filhos dos operários.⁴⁵

Evidencia-se, assim, a correspondência direta entre as proposições feitas pelos "tenentes" e as medidas concretizadas pelo poder público. Este, em três anos de exercício, desenvolveu um amplo conjunto de leis trabalhistas e sindicais que demonstram a importância que a "questão social" assumiu após 1930. Contudo, faz-se necessário salientar que, mesmo após a publicação do decreto n.º 19.770 instituindo o controle ministerial sobre os sindicatos operários, estes tentaram ainda, nos primeiros dois anos, manter sua independência lutando pela obtenção de certos direitos que foram sendo paulatinamente instituídos pelo governo.

Com referência à "lei de sindicalização", a Federação Operária de São Paulo reagiu contrariamente ao que considerava intromissão do Ministério do Trabalho em assuntos sindicais, que impedia entre outras coisas a participação dos imigrantes na diretoria dos sindicatos, marginalizando com isso parte da liderança que se formara nas décadas anteriores.⁴⁶ Todavia, isso não impedia que a Federação Operária de São Paulo procedesse à reorganização de vários sindicatos, como por exemplo o Sindicato dos Operários em Fritogíficos e o Sindicato dos Trabalhadores em Fábrica de Velas, Óleo, Sabão e Similares, além de constituir o "Comité Pró-Férias" integrado por representantes dos sindicatos filiados à Federação.⁴⁷

A ação do "Comité Pró-Férias" levou à delagração de greve dos operários da Metalgráfica Matarazzo, que se estendeu pelas seções de Vila Pompéia e Água Branca. Essa greve apresentava como reivindicações principais: o reconhecimento da União dos Operários Metalúrgicos, o pagamento das férias e a não dispensa dos operários participantes do movimento paralisista.⁴⁸ Entretanto, a intensificação dos fluxos migratórios internos já se fazia sentir com maior intensidade ao mesmo tempo em que a cisão interna do movimento operário se tornava flagrante com a divergência das orientações propostas por anarquistas e comunistas, fazendo com que aqueles liderados por militantes do PC não acompanhassem os metalúrgicos, provocando o término da greve, sem que as reivindicações fossem atendidas.⁴⁹

A "lei de sindicalização" era violentamente repudiada pelos anarquistas, que em 1932, através de seus jornais, afirmavam: "No regime passado, derrocado com a revolução de 30, não era assim

que se procedia. Os políticos decaídos, os sinistros políticos paulistas principalmente, não toleravam que se falasse em questão associativa ou sindical, em proletariado, em questão social, coisas para eles desconhecidas, irreais e antipáticas. Agora, então, assiste-se a um fato inteiramente diverso. Os atuais governantes entenderam de estabelecer o SINDICALISMO OBRIGATORIO, forçando os trabalhadores a pertencerem ao sindicato de seu ofício ou profissão, dando-lhes direitos eleitorais, impedindo que os estrangeiros façam parte de suas diretorias, etc. E nós não concordamos com este zelo desmedido pelos sindicatos.”⁵⁰

O controle ministerial não era aceito por aqueles que, partidários da ação direta, não poderiam admitir a intromissão do Estado e conseqüentemente de interesses políticos partidários no interior dos sindicatos. Porém, não foram os operários os únicos a não aceitar a “lei de sindicalização”. Alguns setores do empresariado encaram a institucionalização dos sindicatos operários como uma ameaça à propriedade privada dos bens de produção, que, despertando no operariado certas pretensões que ele não possuía, pudesse vir a alterar a ordem social competitiva.⁵¹

Da mesma maneira que não aceitavam a aplicação do decreto n.º 19.770, esses empresários buscavam de todas as formas burlar o restante da legislação que assegurava certos direitos aos operários. Sem compreender o alcance das leis para a solidificação do sistema como um todo, os empresários pressionavam o governo no sentido de dilatar os prazos para a execução das leis. Com isso pretendiam assegurar a exploração da mão-de-obra, que a curto prazo significava o aproveitamento mais intenso da mais-valia gerada pelo trabalho do operário nas fábricas. Foi o que aconteceu, por exemplo, com a lei que instituía férias anuais remuneradas. “A partir de 1930 o Ministro do Trabalho comunicou que a lei iria entrar em vigor. Contudo, o prazo foi dilatado a pedido dos industriais. Quando a partir de 1932 a mesma foi regulamentada os industriais não efetuavam o pagamento, argumentando que a decisão final caberia a Federação das Indústrias.”⁵²

Durante esse período registraram-se várias greves que postulavam basicamente o cumprimento da legislação trabalhista, ao mesmo tempo em que se começava a notar um acirramento na disputa pela liderança dos sindicatos, que ocorreu concomitantemente com a fundação de sindicatos que se enquadravam nas normas governamentais.⁵³ Paulatinamente, a “lei de sindicalização” começa a surtir os efeitos desejados pelo governo, quebrando a já frágil unidade do

operariado que, enfraquecido, se torna presa mais fácil dos desígnios do Estado. Em 1933, a imprensa operária passa a veicular notícias que caracterizam a divisão que se vinha processando desde a publicação do decreto n.º 19.770. Assim, o Sindicato dos Trabalhadores em Fábricas de Chapéus, filiado à Federação Operária de São Paulo, comunicava que nada tinha em comum com “o Sindicato Chapeleiro do Estado de São Paulo, sindicato este reconhecido pelo Ministério do Trabalho”.⁵⁴ Os trabalhadores buscavam manter sua independência salientando a necessidade de o “movimento sindical ser permanente, constante e ininterrupto e não mais momentâneo, ocasional e alternado”.⁵⁵ A luta agora não era apenas contra o governo. A quebra da hegemonia mantida pelos anarquistas até a fundação do PC e a disputa pela liderança aumentavam incessantemente. O Sindicato dos Sapateiros, filiado à F.O.S.P., afirmava a existência de “um bando de bagunceiros a serviço de um PC, que procurava deturpar” sua obra “revolucionária e moralizadora (...)”.⁵⁶ O mesmo ocorria no sindicato que aglutinava os trabalhadores da Cia. Light and Power, onde “um grupo de bolchevistas tentaram apossar-se do sindicato propondo seu desligamento da Federação Operária de São Paulo”.⁵⁷

Em suma, no período que antecede imediatamente a Constituição de 1934, o governo conseguiu, graças a uma constelação de fatores, concretizar os objetivos que se encontravam diretamente vinculados à instituição da legislação trabalhista e sindical, isto é, tornar o sindicato um órgão de colaboração do Estado e evitar que o operariado desenvolvesse uma ação mais coerente com seus interesses enquanto classe. De fato, a diminuição dos fluxos migratórios e o aumento significativo do movimento populacional no sentido camponês atuaram diretamente na formação do mercado de força de trabalho empregado pela indústria. Para esse contingente populacional, o trabalho industrial aparecia diretamente ligado às possibilidades de ascensão social e o sindicato, através da interfe-reência governamental, despersonalizava-se, transformado em uma simples agência que, atuando como mediadora entre o trabalho e o capital, procurava evitar a emergência do conflito de classes. Por sua vez, a disputa pela liderança travada entre anarquistas e comunistas serviu muito mais aos interesses das classes dominantes que ao operariado. Este se encontrou dividido, justamente no momento em que o governo passou a encarar a “questão social” como uma consequência do avanço da economia industrial capitalista, a qual caberia ao poder público orientar para que se mantivesse a coesão do próprio sistema.

5. *A política governamental e o Estado de Direito*

Com o advento da Constituição de 1934 e o conseqüente restabelecimento do Estado de Direito, modifica-se, ainda que por breve espaço de tempo, a situação político-social do país.

A nova ordem constitucional representou de certo modo uma interrupção do movimento social vitorioso em 1930, na medida em que reproduziu a revitalização das posições defendidas pelas oligarquias agrárias, que haviam sido derrotadas militarmente dois anos antes na sua pretensão de retomar o controle hegemônico do poder. Contudo, isso não significou um retorno à situação existente antes de 1930.

O que estava em curso era o processo de consolidação de um novo sistema, que se apresentava com certas distorções em consequência da perseverança demonstrada pelas estruturas moldadas no antigo padrão de subordinação. O período constitucional representa, assim, o reajustamento da política de concessões que caracterizava o "Estado de compromisso". A expansão não homogênea do sistema provocava distorções no plano da estrutura de dominação, criando em certos setores governamentais o temor pela intensificação da crise, que poderia desembocar na ruptura do esquema em vigência, colocando em risco a própria ordem social competitiva. Dessa forma, a Constituição de 16 de julho incorporou em seu texto a diversidade de tendências existentes, surgindo como tentativa de institucionalização do compromisso. Os princípios consagrados pela Constituição de 1891, que haviam sido veementemente condenados pelo "tenentismo", mesclavam-se agora com as perspectivas nacionalistas propugnadas pelo Clube 3 de Outubro e com as tendências corporativistas que emergiam na Itália e Alemanha.⁵⁸ Com isso mantinha-se uma certa coesão do sistema, na medida em que se sustentava a proteção ao setor agro-exportador com a conseqüente desvalorização da moeda que, provocando o aumento de preço dos bens importados, favorecia indiretamente a indústria. Diluíam-se, assim, certas proposições daquele setor que, participante da revolução de 1930, se havia revelado ferrenho opositor à política protecionista do governo. O "tenentismo", que em 1932 afirmava a necessidade de se "fomentar a policultura do solo, orientando a atividade do agricultor para o moneio das atividades mais reprodutivas" e de se abandonar "tanto quanto possível a miragem da monocultura de produtos exóticos, artificialmente valorizados pela ação dos gover-

nos", deixava-se em 1934 seduzir pela conciliação.⁵⁹ Como anota Mário Wagner Vieira da Cunha, isso foi possível pois o mesmo "se alargara com a integração de novos elementos" e estava agora com penetrado de "sua nova função como mantenedor ou construtor de uma ordem legal e administrativa".⁶⁰

A representação de classes profissionais na Assembleia Constituinte, instituída pelo decreto n.º 22.696, de 11 de maio de 1933, veio concretizar uma das reivindicações que haviam surgido posteriormente ao movimento revolucionário, tendo sido encampada pelos "tenentes". Estes, em seu documento básico lançado pelo Clube 3 de Outubro, preconizavam a existência, no plano legislativo, de duas câmaras, uma representativa das "forças políticas nacionais" e outra formada por "representantes das associações profissionais organizadas". Essas câmaras deveriam compor o poder legislativo nos níveis municipal, estadual e federal. Nas eleições para a constituição das câmaras preconizava-se o estabelecimento de um sistema híbrido de votação onde entravam os princípios de qualidade e quantidade, sendo que o "mandato da Câmara Representativa Profissional provirá do seguinte: a) as Câmaras Representativas Profissionais e Culturais dos Estados elegerão cada uma o seu representante; b) as Associações Profissionais, Instituições Culturais ou Forças Morais acordos com as tradições e tendências do povo brasileiro, utilizando-se de seu terceiro voto qualitativo, elegerão os seus representantes. Uns e outros desses representantes, elegerão a Câmara Representativa Profissional e Cultural do país, composta de um número de membros equivalentes a tantos representantes quantos grupos de 120 mil habitantes existem em cada um desses Estados."⁶¹

O decreto n.º 22.696, que estabeleceu a Representação Profissional ou Classista, se bem que haja preservado o princípio básico da representação das associações profissionais de empregados e empregadores, não adotou o preconizado em sua totalidade pelo Clube 3 de Outubro. Pelo decreto, todos os empregados e empregadores sindicalizados passaram a ter o direito de voto para eleger seus respectivos delegados, que por sua vez deveriam escolher 40 constituintes divididos em: 17 representantes das associações patronais, 18 representantes das associações de empregados, 3 representantes das profissões liberais e 2 representando os funcionários públicos. Citava-se, assim, uma Assembleia Constituinte marcada por traços corporativos que, segundo um dos defensores do Estado Novo, representava a "tendência contemporânea de alicercar o poder pú-

blico sobre dupla base: da cidadania política e das organizações coletivas vinculadas ao capital e ao trabalho".⁶²

O princípio da representação classista junto ao legislativo foi incorporado à Constituição de 1934 através do art. 23, que afirmava: "A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar."⁶³ O referido artigo estabelecia ainda, através de seus parágrafos: o número de deputados classistas, cuja representação deveria ser equivalente a um quinto da representação popular (§ 1.º); a forma de eleição dos representantes pelo sufrágio indireto das associações profissionais, correspondentes a quatro divisões que incluíam: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos (§ 3.º); o total de deputados das três primeiras divisões deveria corresponder a no mínimo seis sétimos da representação profissional (§ 4.º); a forma de eleição dos delegados das associações (§ 6.º), etc.⁶⁴

A alteração da ordem político-social provocada pela vigência da nova Constituição corresponde a uma certa mudança na orientação que até então o governo provisório vinha imprimindo às políticas trabalhista e sindical. A representação classista junto à Câmara dos Deputados, escreve Evaristo de Moraes Filho, advinha "da descrença no regime eleitoral de origem popular e no desenvolvimento que a Revolução de 30 deu ao sindicalismo".⁶⁵ Para nós, entretanto, a questão não se explicita dessa forma. A organização semicorporativa, tentada a partir de 1934, está relacionada fundamentalmente com a rearticulação do compromisso estabelecido em 1930 para se evitar que o mesmo pudesse sofrer rupturas, em um momento onde nenhuma das classes sociais participantes da estrutura de dominação tinha condições de assumir a hegemonia da direção do poder público.

As eleições que se realizaram com o objetivo de constituir a representação das associações profissionais permitiram que o Executivo, assessorado pelo Ministério do Trabalho, exercesse sobre elas o controle que possibilitou a eleição daqueles submissos às diretrizes governamentais. Manobrava dessa maneira o Executivo no sentido de exercer o domínio do legislativo, garantindo para si a manipulação da representação de classes que, apresentada como a participação efetiva dos sindicatos operários na esfera do poder, diluía ainda mais a possibilidade do exercício de uma ação coerente com os interesses da classe operária.

No mesmo ano era publicado o decreto n.º 24.694, de 12 de julho, que dispunha "sobre os sindicatos profissionais", substituindo a antiga "lei de sindicalização" e restabelecendo a pluralidade sindical. Todavia, esta era, no dizer de Evaristo de Moraes Filho, "uma pluralidade mitigada, limitada, que a rigor nunca poderia ir além de três sindicatos para cada profissão idêntica, similar ou conexa".⁶⁶

A instituição da pluralidade sindical obedecia ao disposto no art. 120 da nova Constituição, que afirmava:

"Os sindicatos e as associações profissionais serão reconhecidos de conformidade com a Lei.

§ único — A Lei assegurará a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos."⁶⁷

A pluralidade sindical estava assegurada dentro dos limites apontados. O mesmo não acontecia com a "autonomia", pois a lei maior estipulava que os sindicatos, para gozar dos direitos vigentes, deviam ser reconhecidos de conformidade com a lei, ou seja, de acordo com o disposto pelo Ministério do Trabalho. Para obter o reconhecimento da agência governamental, os sindicatos de empregados deveriam atender às seguintes normas:

"1) Reunião de associados, de um e outro sexo e maiores de quatorze anos, que representem no mínimo, um terço dos empregados que exerçam a mesma profissão, na respectiva localidade, todos portadores de carteiras profissionais fornecidas pelo Ministério do Trabalho;

2) mandato trienal para os cargos de administração, cujos componentes, serão inelegíveis para o período subsequente, renovando-se anualmente o presidente, que será eleito dentre os membros da comissão executiva que dirige o sindicato;

3) exercício dos cargos de administração e de representação por brasileiros natos, ou naturalizados com mais de dez anos de residência no Brasil;

4) gratuidade do serviço de administração, ou de representação, salvo si tiver o associado de deixar o trabalho para exercer o cargo para que foi eleito no sindicato, caso em que poderá ser arbitrada uma gratificação, nunca excedente ao ordenado que percebia no exercício da profissão;

5) incompatibilidade de exercício dos cargos de administração com o de outros que forem remunerados pelo sindicato;

6) abstenção, no seu seio, de toda e qualquer propaganda de ideologias sectárias e de caráter político ou religioso, bem como de candidaturas a cargos eleivos estranhos à natureza e aos fins sindicais.”⁶⁸

A intromissão e o conseqüente controle do Estado, através do Ministério do Trabalho, anulavam a autonomia proclamada pela Constituição. A exigência de todos os associados serem portadores de carteira de trabalho, o impedimento de serem eleitos os estrangeiros ainda não totalmente integrados (vale dizer, naturalizados), a necessidade de os estatutos serem aprovados pelo Ministério do Trabalho, o reconhecimento da autoridade deste último para lavar multas ou ordenar o fechamento do sindicato e a proibição da propaganda e discussões de ideologias classificadas como sectárias constituem-se em traços da nova lei sindical que a aproxima daquela que havia surgido em 1931 com a publicação do decreto n.º 19.770. Enquanto a Constituição garantia a autonomia, sua regulamentação a restringia, com o objetivo de manter o controle estatal sobre os sindicatos operários. Segundo um dos autores do projeto convertido em lei pelo decreto n.º 19.770 e que serviu como relator da comissão responsável pelo projeto do decreto n.º 24.694, presidida por Oliveira Vianna, a proibição de propagar ou discutir ideologias sectárias não “obedeceia a um plano preconcebido para converter os sindicatos em instrumentos dóceis nas mãos do governo”.⁶⁹ O que se pretendia era “favorecer o mais possível uma mentalidade sindical que colocasse os interesses profissionais acima e equidistantes de inclinações, de preferências por tais ou quais sistemas ou escolas”.⁷⁰ Porém, ao fazerem tal afirmativa, isto é, a de isolar o sindicato da discussão política mais ampla e de impedir o seu engajamento em uma determinada corrente, nada mais estavam fazendo os autores do projeto que enquadrar o sindicato operário dentro da perspectiva fascista que empolgava a Itália da época. Todavia, o enquadramento jurídico dos sindicatos possuía objetivos mais amplos. É o próprio Joaquim Pimenta que os revela, ao escrever: “Os outros motivos que aconselharam o afastamento de ideologias da reorganização sindical, no Brasil, decorriam naturalmente das finalidades a que essa organização deveria atender em face do Estado, finalidades que ultrapassavam as fronteiras do interesse coletivo, circunscrito a esse ou àquele grupo, para alcançarem o campo, muito mais amplo e complexo, da economia nacional.”⁷¹ Era aqui que se situava o fulcro central da regulamentação sindical e que deveria, portanto, fixar os limites responsáveis pela segurança e expansão do sistema econômico.

A nova lei sindical não estabelecia, aparentemente, a sindicalização obrigatória. Entretanto, como somente os operários sindicalizados é que possuíam certos direitos e garantias expressos pelo decreto n.º 24.694, além dos conferidos por outras leis sociais, torna-se claro, em 1934, o desejo do governo de levar todos os assalariados a se sindicalizarem. A nova lei de sindicalização conferia aos operários sindicalizados os seguintes direitos e garantias:

- “a) O empregado sindicalizado que for dispensado da empresa em que trabalha, por ter sido suprimido o serviço ou o emprego que exercia, terá direito de preferência, em igualdade de condições, caso o serviço ou o emprego venha a ser restabelecido;
- b) é vedado aos empregadores despedir, suspender, ou rebaixar de categoria, de salário ou de ordenado, o empregado, pelo fato de ter ele entrado como associado de sindicato de classe, ou com a intenção de impedir que se associe ou procure formar associações para fins sindicais;
- c) o empregado sindicalizado tem preferência, em igualdade de condições, para a admissão nos trabalhos de empresas que explorem serviços públicos, ou mantêmham quaisquer contratos com os poderes públicos, federais, estaduais e municipais, bem como para a admissão nos trabalhos públicos a cargo da União, dos Estados e Municípios;
- d) as empresas só poderão descontar qualquer importância em folha de pagamento, a empregados sindicalizados, quando autorizadas a tal, por lei, convenção coletiva ou pelo respectivo sindicato; salvo a que tiver sido abonada ou adiantada aos mesmos empregados;
- e) o empregado eleito para cargos de administração ou de representação do sindicato, não poderá, por motivo de serviço, ser impedido do exercício das suas funções, nem transferido, sem causa que o justifique, a juízo do Ministério do Trabalho, para lugares ou misteres que lhe dificultem o desempenho da comissão ou mandato.”⁷²

Constata-se que, assim como a autonomia, a liberdade de participar ou não do sindicato era bastante reduzida para o assalariado.⁷³ O Estado cercava cada vez mais a ação dos sindicatos operários, incorporando-os à máquina burocrática e às instituições legislativas e judiciárias, diluindo as suas forças e transformando-os em órgãos de colaboração para que não transgredissem os interesses governamentais que eram identificados como sendo o de toda a coletividade. O sindicato institucionalizado passava a ser encarado como o instrumento de maior “eficiência para a boa solução da questão social

e que cumpre prestigiar a todo custo, para que possam realizar amplamente suas múltiplas e salutares finalidades.”⁷⁴

O que não se pretendia mais era impedir a associação do operário que, ao existir na clandestinidade, poderia vir a constituir uma força poderosa longe do controle estatal. A institucionalização dos sindicatos operários visava à criação de canais para o seu controle, ao mesmo tempo em que ampliava as bases de sustentação política do governo, deixando, assim, de ameaçar a coesão do sistema, colaborando na “harmonização” entre operários e empresários. No entanto, a constituição de uma economia diversificada, onde a indústria tivesse lugar destacado, exigia ainda mais do operário. Ele deveria tornar-se um “colaborador” do próprio sistema, nem que para isso tivesse que ver suas exigências aparentemente atendidas. Como assinalava Vargas: “Não basta porém a tranquilidade e a harmonia entre empregados e empregadores. É preciso a colaboração de uns e outros, no esforço espontâneo e no trabalho comum em bem dessa harmonia, da cooperação e do congraçamento de todas as classes sociais.”⁷⁵

Toda a organização sindical brasileira, incentivada pelo poder público, vinculou a existência do sindicato ao seu reconhecimento pelo Estado. Nesse plano, mesmo o princípio de liberdade sindical, que compreende a constituição livre dos sindicatos sem a autorização do governo, sendo a sua criação concretizada pelo registro em cartório de seus estatutos, nunca foi aplicado em nosso país. Quando a Constituição de 1934 reformulava pelo art. 120 o princípio do sindicato único instituído pelo decreto n.º 19.770, ainda mantinha o vínculo de subordinação do sindicato ao Estado. Se ao nível da liberdade sindical existiam fortes restrições, estas se avolumavam quando se tratava da liberdade de ação sindical. Esse princípio nunca foi aceito pelo legislador brasileiro, pois implicava o reconhecimento dos fins políticos do sindicato operário e a possibilidade de contestação do sistema. Os fins políticos dos sindicatos, através da legislação de controle, passaram a se identificar com os fins do próprio Estado, que manipulava os sindicatos de acordo com seus interesses.

Desde a publicação do decreto n.º 19.770 em 1931, e posteriormente com a sua revogação pela vigência da nova lei sindical de 1934, o movimento sindical institucionalizado crescia no país. Entre 1931 e 1936 foi reconhecido pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio um total de 682 sindicatos de empregados distribuídos de acordo com o quadro abaixo:

Quadro XVIII — NÚMERO DE SINDICATOS DE EMPREGADOS
SEGUNDO O ANO DE RECONHECIMENTO 1931/1936
(1931 = 100)

Ano	Número de sindicatos de empregados reconhecidos no ano	Índices
1931	32	100
1932	83	259
1933	141	440
1934	111	346
1935	73	228
1936	242	756
Total	682	

Fonte: Os números absolutos foram retirados do *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*. Rio de Janeiro, 5(49): set. 1938.

O Quadro nos permite afirmar o crescimento constante dos sindicatos de empregados que se submetiam ao controle ministerial, acusando uma queda, em 1935, provocada provavelmente pelo clima de intransigência política que existia no país. Com o aumento gradativo dos sindicatos oficiais, diminuiu sensivelmente o “sindicalismo de oposição” que praticamente deixou de existir, se bem que em 1934 houve uma tentativa de reerguer a Confederação Operária Brasileira, de tendência anarquista. Em sua edição de 12 de maio de 1934, o jornal *A Plebe* publica uma declaração de princípios da Confederação Operária Brasileira, que em linhas gerais reafirmava as resoluções dos Congressos Operários de 1906, 1913 e 1920, embora apresentasse algumas alterações provocadas principalmente pela disputa de liderança com o PCB e pela existência da lei sindical de 1931.⁷⁶

Procuravam agora os partidários da ação direta reorganizar a sua Confederação e realizar o 4.º Congresso Operário na tentativa de se opor ao decreto n.º 19.770.⁷⁷ Todavia, a ação governamental mais consistente e a participação cada vez mais intensa da população de origem rural como mão-de-obra utilizada pelas indústrias, aliadas a outros fatores, frustraram a tentativa anarquista.

Quando, sob o signo da nova lei sindical, o Departamento de Estatística e Publicidade do Ministério do Trabalho realizou um levantamento geral dos sindicatos reconhecidos até fins de 1935, foram obtidos os dados apresentados no Quadro XIX.

Quadro XIX — NÚMERO DE SINDICATOS RECONHECIDOS COM OS RESPECTIVOS QUADROS ASSOCIATIVOS (1935)

Tipos de sindicatos de acordo com o decreto n.º 24.694	N.º de sindicatos	%	N.º de associados		%
Sindicato de empregados	328	67,3	137.657		95,5
Sindicato de empregadores	142	29,2	5.810		4,0
Sindicato de profissionais liberais	16	3,3	626		0,4
Sindicato de trabalhadores por conta própria	1	0,2	23		0,1
Total geral	487	100,0	144.116		100,0

Fonte: Os números absolutos foram retirados do *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, Rio de Janeiro, 3(34):322-330, 1937. Segundo a mesma fonte foram enviados 998 questionários para serem preenchidos pelas diferentes associações sindicais, mas apenas 487 foram respondidos e devolvidos (48,0%).

Apesar de esses dados não representarem a totalidade das associações sindicais existentes no país, eles nos permitem constatar a importância, para o governo, da formação de sindicatos de empregados e o aumento dos seus quadros associativos. A lei sindical de 1934, ao estabelecer o direito de constituírem-se em sindicatos todos os profissionais que exercessem no território nacional qualquer atividade econômica, permitiu a criação de sindicatos de empregados e empregadores, mas também os que reuniram os profissionais liberais e os trabalhadores por conta própria. Para efeito de enquadramento na lei, eram considerados:

- Sindicatos de Empregados*: os constituídos pelos que, nessa qualidade, trabalhassem em profissões idênticas, similares ou conexas;
- Sindicatos de Empregadores*: os formados pelos que, nesse caráter, explorassem o mesmo gênero ou espécie de atividade agrícola, industrial ou comercial;
- Sindicatos de Profissões Liberais*: reunindo aqueles que nessa qualidade exercessem seu trabalho sem estarem vinculados como empregados ou empregadores;
- Sindicatos dos Trabalhadores por Conta Própria*: reunindo aqueles que, sem estarem classificados como profissionais liberais, exercessem atividades sem que estivessem relacionados quer como empregados quer como empregadores;

Como demonstra o Quadro XIX, os dois primeiros tipos constituíram na época o núcleo da organização sindical controlada pelo Estado, quer pelo número de associados, quer pelo número de sindicatos. Não resta dúvida de que a lei sindical estava muito mais junto ao operariado do que junto aos empresários. Estes, apesar do número pequeno de associados, quando comparado com o dos sindicatos de empregados, constituíam uma força que, por deter a propriedade dos bens de produção, possuía condições de exercer pressão sobre o Estado.

Ainda segundo o levantamento efetuado, cabe ressaltar os dados que revelam a participação dos elementos nacional e estrangeiro na composição dos sindicatos de empregados e de empregadores. O total de empregados sindicalizados em 1935 (excetuando os do antigo Distrito Federal) era de 137.657, sendo que 121.759 eram brasileiros (88,4%) e apenas 15.898 estrangeiros (11,6%). Constatase, portanto, o impacto da lei sindical sobre o trabalhador nacional para quem o sindicato não constituía um instrumento de ação política, mas apenas uma instituição que era utilizada para a obtenção de vantagens pessoais e materiais.⁷⁸

Os dados sobre os empregadores sindicalizados revelam que, de total de 5.810 associados, o empresário nacional constituía a imensa maioria, com 4.882 associados (84,0%), enquanto que o estrangeiro participava com 928, isto é, apenas 16,0% do total geral. Entretanto, esses dados não representam o total de empresários que se dedicavam apenas às atividades industriais, mas também à agricultura, ao comércio etc. É necessário se ter em conta que só no Estado de São Paulo existiam 193 sindicatos que aglutinavam os proprietários agrícolas dedicados à cafeicultura e espalhados por 200 municípios paulistas.⁷⁹

O Ministério do Trabalho assinalava para o início de 1936 a existência de 682 sindicatos de empregados (53,4%), 525 de empregadores (41,1%), 60 reunindo profissionais liberais (4,7%) e apenas 10 representando 0,8% do total de sindicatos de trabalhadores por conta própria.⁸⁰ O efetivo sindical do país crescia juntamente com o aumento do número de sindicatos. Assim em fins de 1936 o número de empregados associados em todo o país alcançava o total de 308.387 sindicalizados, sendo 257.382 trabalhadores nacionais, que representavam 83,0%, enquanto que os 51.005 estrangeiros perfaziam os 17,0% restantes. Essa população sindicalizada concentrava-se em 823 sindicatos de empregados que se distribuíam por todo o país, número esse que, quando comparado com o obtido

no início de 1936, revela uma taxa de crescimento de 20,6% ao ano para os sindicatos oficialmente reconhecidos.

Crescia paralelamente o número de sindicatos patronais, alcançando em fins de 1936 o total de 628 sindicatos com 13.355 associados. Desse total, 9.674 eram empregadores nacionais (72,4%) e 3.681 estrangeiros, que representavam 27,6% do total de sindicalizados.⁸¹ O Departamento de Estatística do Ministério do Trabalho havia cadastrado em 1936 o total de 1.557 sindicatos, sendo que a menor participação caberia àqueles que associavam os profissionais liberais, com 88 sindicatos (5,7%), e os trabalhadores por conta própria, com apenas 18 sindicatos, representando 1,2% do total.⁸²

Como já apontamos, com a nova Constituição transformou-se a situação político-social, alterando-se a orientação estatal no que se refere às políticas trabalhista e sindical. De fato, o texto constitucional, em seu Título IV, *Da Ordem Econômica e Social*, anexou a legislação do trabalho, "nele se inscrevendo" — como assinala Evaristo de Moraes Filho — "seus institutos como verdadeiras cabeças de capítulos, tornando difícil a sua alteração ou revogação, segundo o regime das chamadas constituições rígidas".⁸³

Esse fato revela que as iniciativas tomadas pelo governo provisório no campo dos direitos sociais dos trabalhadores foram preservadas, pois resultaram não apenas das árduas lutas mantidas pelos operários nas décadas anteriores, como também passaram a constituir fator importante para o desenvolvimento da ordem industrial capitalista. Esta só teria condições de expandir-se quando eliminados os obstáculos à formação e concentração de capitais. Para que esse processo dispusesse de livre curso, fazia-se necessário, entre outras coisas, a organização e o controle da força de trabalho, permitindo-se com isso que a taxa de remuneração do capital obtida pelos empresários fosse constante e progressiva.

O disposto no art. 121, em seu § 1.º e alíneas subsequentes, ao estabelecer as normas gerais que deveriam reger as relações de trabalho, revela a existência de barreiras, que deveriam ser eliminadas para a expansão da ordem industrial capitalista no interior da formação econômico-social brasileira. Assim, ao instituir "a proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil" (alínea *d*), o texto constitucional indica a persistência de formas de exploração do trabalho "tradicionais" que atingiam o menor, a mulher e mesmo o trabalhador nacional e que repercutiam negativamente na formação e ampliação do mercado consumidor interno. Mas não se

limitava a isso a Constituição, pois instituiu: o salário mínimo de acordo com as características regionais e as necessidades do trabalhador (que só foi regulamentado em 1940); a jornada de trabalho diário não superior a 8 horas; a proibição do trabalho de menores de 14 anos e noturno a menores de 16, e em indústrias insalubres a menores de 18 anos e às mulheres; repouso semanal; férias anuais remuneradas; indenização por dispensa sem justa causa etc.⁸⁴ Concomitantemente, criava-se pelo art. 122 a Justiça do Trabalho como uma instituição à parte da justiça comum, com a função expressa de "dirimir questões entre empregadores e empregados, regidos pela legislação social". A "constituição dos Tribunais de Trabalho e das Comissões de Conciliação" obedecia ao princípio da paridade entre empregados e empregadores, "sendo a presidência de livre nomeação do Governo".⁸⁵

Com isso procurava-se amortecer ainda mais o conflito de classes que o avanço da economia industrial capitalista acentuava no país. Muitas das medidas instituídas pelo texto constitucional de 1934 foram regulamentadas somente nos anos seguintes. A lei n.º 62, de 5 de junho de 1935, regulamentou a indenização para os trabalhadores do comércio e indústria quando no contrato de trabalho não existisse prazo determinado para o seu término ou no caso de dispensa sem justa causa, além de assegurar a estabilidade no emprego para o trabalhador que tivesse mais de dez anos de serviço efetivo.

A indenização a ser paga pelo empregador atingia os empregados que contassem mais de um e menos de dez anos de serviço efetivo, e correspondia a um mês de ordenado por ano de trabalho, sendo desprezadas as frações inferiores a seis meses e contando-se como um ano as iguais ou superiores a essa tempo. A base para o cálculo da indenização, que deveria ser paga em dinheiro, era a do maior ordenado recebido pelo empregado na empresa. Contudo, deixava a lei aberta uma válvula, que era freqüentemente utilizada pelo empresário, eximindo-se do pagamento da indenização ou deturbando o direito da estabilidade. Assim é que, ao estabelecer os direitos do empregado, assegurava também a sua dispensa, qualquer que fosse o seu tempo de serviço, e independentemente de qualquer indenização, quando ocorresse "justa causa" para os que tivessem menos de dez anos de serviço ou "falta grave" comprovada através de processo administrativo, para aqueles com mais de dez anos de trabalho efetivo. A conceituação desses efeitos suspensivos era extremamente ampla pois considerava como elementos na sua aplicação: "o abandono do serviço sem causa justificada; o mau

procedimento, ou ato de desídia no desempenho das respectivas funções; a má conduta habitual; o jogo e a embriaguez habituais; a negociação habitual, por conta própria, ou de terceiros, sem permissão do empregador etc.”⁸⁶ Incluíam-se ainda como “justa causa” e “força maior” as situações que impediam o empresário de manter o contrato, quando de sua má situação financeira ou devido à paralisação do trabalho. Torna-se evidente que a lei, ao assegurar certos direitos ao trabalhador, mantinha o mesmo subordinado ao empresário. Este possuía uma margem de manobra bastante ampla, que a dispensa ou não do empregado e o pagamento da indenização passavam a ser praticamente de seu livre arbítrio. A existência, nos grandes núcleos urbanos, de mão-de-obra excedente permitia ao empresário manter em seu estabelecimento um grupo de trabalhadores totalmente submisso às diretivas da empresa.⁸⁷ Mesmo que o empregado viesse recorrer às juntas de conciliação e julgamento, quando entendesse estar sendo prejudicado em seus interesses, a morosidade no processamento da reclamação e a incapacidade dos órgãos em executar os próprios julgados, aliados ao fato de que durante a pendência ele deveria deixar o trabalho e conseqüentemente não receber os salários, atuavam decisivamente para que o “acordo” quase sempre favorável ao empresário constituísse a única saída encontrada pelo empregado.

Ainda durante o período que antecede o golpe de 10 de novembro, a legislação que cuidava da previdência social regulamentou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (decreto n.º 183, de 26 de dezembro de 1936, alterado pela lei n.º 159, de 30 de dezembro do mesmo ano), que havia sido criado pelo decreto n.º 22.273, de 22 de maio de 1934. Seguiu-se assim, o estabelecido pelo art. 121 da Constituição em sua “alínea h”, regulamentado pela lei n.º 159, de 30 de dezembro de 1935, que dispunha em seu art. 1.º: “A contribuição dos empregados, dos empregadores e da União, para a formação da receita dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, subordinados ao Conselho Nacional do Trabalho, será igual, na forma do art. 121, § 1.º, alínea h, da Constituição Federal, obrigatória e fixada para cada instituição nos termos desta lei.”⁸⁸ Em 1936 criava o governo, pela lei n.º 367, de 31 de dezembro, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, que foi saudado como a “mais moderna das instituições” que estendia os benefícios da previdência social aos trabalhadores da indústria.⁸⁹ Todavia, a implantação da referida instituição não obedeceu à sistemática seguida nos casos anteriores, pois a instalação do IAPI foi precedida pelo trabalho de uma

comissão especial que, criada pela mesma lei, passou a funcionar a partir de março de 1937. Essa “comissão organizadora”, composta por três técnicos em administração e seguro social e por um representante dos empregados e outro dos empregadores, indicados pelos sindicatos respectivos, teria por atribuições, entre outras:

- “a) elaborar o anteprojeto do regulamento da lei n.º 367, pelo qual se regerá o Instituto, submetendo-o ao exame do Poder Executivo, para a competente aprovação;
- b) organizar e dirigir os concursos e provas de habilitação para todo o pessoal a ser admitido, inicialmente no Instituto;
- c) organizar as instruções de serviços e as normas para a contabilização das operações, e, bem assim, todas as demais instruções que forem necessárias à racional organização administrativa do Instituto;
- d) estudar e projetar a ‘padronização’ de todo material necessário às atividades do Instituto, aparelhando-o com todo o necessário para suas operações iniciais;
- e) realizar o censo dos industriários.”⁹⁰

A criação da comissão organizadora era apresentada como medida preventiva para evitar as falhas que haviam sido constatadas na organização dos institutos criados anteriormente. Contudo, o exame cuidadoso das atribuições de que foi investida a Comissão Organizadora revela que, além da busca de maior racionalidade da administração pública, que já era manifestada pelo governo, existiam outros objetivos a serem alcançados. Um deles seria o de estabelecer a vinculação cada vez mais estreita entre o poder público e os sindicatos operários e patronais. Com isso os primeiros transformavam-se efetivamente em simples instrumentos do governo que deveriam fornecer elementos para “participarem” da administração, esboçando-se, assim, a figura do “pelego”, que assume toda a sua dimensão com o Estado Novo.⁹¹

Já a participação dos sindicatos patronais revestia-se de importância, enquanto permitia ao empresariado, ainda que “imaturo”, intervir diretamente na organização de instituições relacionadas com os interesses da empresa industrial.

O outro objetivo estava no dimensionamento da economia industrial e da sua mão-de-obra. A importância crescente que a indústria vinha assumindo no conjunto da economia brasileira e o interesse governamental em incentivar a indústria nacional não artificialmente delimitam o sentido do “censo dos industriários”.⁹² Esse levantamento deveria fornecer ao governo o número global das in-

dústrias existentes no país, o tipo e origem da matéria-prima transformada e os dados de cada operário relativos a salário recebido, idade e número de descendentes com as idades respectivas. Nessa época já estava em funcionamento o Conselho Federal de Comércio Exterior, criado pelo decreto n.º 24.429, de 20 de junho de 1934 e publicado pelo Diário Oficial de 4 de julho de 1934, com reedição em 14 do mesmo mês. Entre as atribuições do referido órgão encontravam-se a realização de estudos e elaboração de soluções técnicas para questões referentes a tratados comerciais; manutenção mercante; indústria e comércio da carne; promoção das indústrias nacionais; criação de departamentos e institutos relacionados com produtos minerais e agrícolas nacionais; mobilização de matérias-primas para a economia de guerra etc.⁹³ A importância do Conselho cresceu paulatinamente, servindo como um dos órgãos que orientaram inclusive a economia industrial do país, fazendo com que Octavio Ianni afirmasse sua significação no campo da política econômica brasileira como o organismo que “pode ser considerado como o primeiro órgão brasileiro de planejamento governamental”.⁹⁴

Desse modo, verifica-se que, apesar de o período em que vigorou o texto constitucional de 16 de julho ser bastante reduzido e mesmo persistindo a diversidade de princípios que se cristalizaram no seu interior, isso não constituiu impedimento para que o governo continuasse a cuidar com “desvelo” do problema que desde 1930 merecia sua particular atenção, isto é, a “questão social”.

A “harmonia entre o capital e o trabalho”, tema que será, como veremos, exaustivamente utilizado durante o período ditatorial, seria conseguida com a legislação social, cujo verdadeiro sentido era o de organizar e controlar a força de trabalho concentrada nos núcleos urbanos, para que o Estado pudesse promover as demais condições que, relacionadas ao capital, passavam a ser necessárias à implantação da economia industrial capitalista no país.

NOTAS

1. Francisco Corrêa Welfort, *Classes populares e política — contribuição ao estudo do populismo*, p. 60.
2. Getúlio Vargas, *A nova política do Brasil*, v. I, p. 20.
3. Fernando Henrique Cardoso, *O modelo político brasileiro e outros ensaios*, p. 56.
4. Sobre os trabalhos que permitiram uma revisão das características fundamentais da revolução de 1930, consulte-se Fernando Henrique Cardoso, *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*; Boris Fausto, *A revolução de 1930. História, geografia e história*; Florestan Fernandes, *A revolução burguesa no Brasil*; Octavio Ianni, *Estado e capitalismo e*

5. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*; Luiz Pereira, *Estudos sobre o Brasil contemporâneo*, p. 19-36; Francisco Corrêa Welfort, *Classes populares e política*, p. 62.
6. Alberto da Rocha Barros, “Origens políticas e traços gerais das inovações do direito brasileiro”. In *Origens e Evolução da Legislação Trabalhista*, p. 9.
7. Sobre as aparentes contradições existentes entre liberalismo econômico e a persistência do comportamento oligárquico tradicional na formação econômico-social brasileira, veja-se: Octavio Ianni, *Estado e planejamento econômico no Brasil*, (1930-1970) p. 13-14, e Francisco Corrêa Welfort, *Classes populares e política*, p. 37-39.
8. “O compromisso significa, por um lado, que aqueles que controlam as funções de governo já não representam de modo direto os grupos sociais que exercem sua hegemonia sobre alguns dos setores básicos da economia e da sociedade. A nova estrutura política manifesta assim uma diferença fundamental em relação ao antigo regime: já não constitui a expressão imediata da hierarquia social e econômica, já não é a expressão direta dos interesses de uma única classe como fora no período da oligarquia.” Francisco Corrêa Welfort, *op. cit.*, p. 73.
9. Getúlio Vargas, *A nova política do Brasil*, v. I, p. 235-234.
10. O conceito de “sindicalismo de cooperação” é utilizado aqui de acordo com a formulação de Alain Touraine e Bernard Mottez, *op. cit.*, p. 267-268.
11. Getúlio Vargas, *op. cit.*, v. I, p. 238.
12. Sobre a dominação exercida pelo capital ao nível das relações de trabalho no sistema industrial capitalista, consulte-se André Gorz, *Estratégia operária e neocapitalismo*, p. 43-62.
13. O decreto n.º 19.482, de 12 de dezembro de 1930, ou “lei dos 2/3”, limitava: “A entrada no território nacional de passageiros estrangeiros de 3.ª classe” e dispunha “sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais”. O referido decreto foi regulamentado pelo decreto n.º 20.291, de 12 de agosto de 1931. Cf. Coleção das Leis do Brasil, p. 74-77.
14. V. Antônio Carlos Bernardo, *op. cit.*, p. 57.
15. Getúlio Vargas, *op. cit.*, v. I, p. 234.
16. Alberto da Rocha Barros, *op. cit.*, p. 52.
17. A referida comissão foi criada pelo Ministro do Trabalho, Lindolfo Collor, e era composta de técnicos do próprio Ministério, representantes dos empregados e operários, além de um grupo de juristas que representavam a Ordem dos Advogados do Brasil.
18. Lindolfo Collor, “Exposição de motivos”, apud Waldyr Niemeyer, *Movimento Sindicalista no Brasil*, p. 93.
19. Joaquim Pimenta, *Sociologia econômica e jurídica do trabalho*, p. 187.
20. M. Torres Filho, “Assistência e proteção ao trabalhador.” *Cultura Política*, 41:21-26 jun. 1944.
21. Guilherme Gomes de Mattos, *Em torno da legislação trabalhista brasileira: crítica e comentário*, p. 21-22.
22. *Id.*, *ibid.*, p. 15.
23. Evaristo de Moraes Filho, *op. cit.*, p. 220-221.
24. Um dos co-autores do referido projeto já em 1905 afirmava: “A medida que os sindicatos se tornam mais fortes e mais ricos, vão compreendendo que podem tratar pacificamente com os capitalistas as condições do trabalho salariado, sem socorrer-se do recurso extremo da greve.” Evaristo de Moraes, *Apostamentos de Direito Operário*, p. 97-98.

25. Luiz Roberto Puech, "Evolução do sindicalismo no Brasil. *Revista de Estudos Socio-Econômicos*, mar./abr. 1962, p. 7.
26. Getúlio Vargas, *op. cit.*, v. I, p. 122.
27. Os princípios adotados pelos autores do anteprojeto da "lei de sindicalização" foram denunciados como tendo sido moldados de acordo com aqueles que constituíram a "Carta del Lavoro" italiana, de 21 de abril de 1927, que estabeleceu a absorção do sindicalismo pelo Estado. Cf. Guilherme Gomes de Mattos, *op. cit.*, p. 34-58.
28. V. Rosa Luxemburgo, *A acumulação do capital*, p. 14.
29. Guilherme Gomes de Mattos, *op. cit.*, p. 95-113.
30. Guilherme Gomes de Mattos, *op. cit.*, p. 116.
31. André Gorz, *op. cit.*, p. 43.
32. Getúlio Vargas, *op. cit.*, v. I, p. 69.
33. *Id.*, *loc. cit.*
34. Octavio Ianni, *Estado e capitalismo: estrutura social e industrialização no Brasil*, p. 121.
35. Cf. *Relatório do Banco do Brasil*. Rio de Janeiro, 1930, p. 18-23.
36. Gabriel Cohn, *Petróleo e nacionalismo*, p. 11.
37. Getúlio Vargas, *op. cit.*, v. I, p. 244.
38. Getúlio Vargas, *op. cit.*, v. I, p. 245-246.
39. Getúlio Vargas, *op. cit.*, v. I, p. 246.
40. Getúlio Vargas, *op. cit.*, v. I, p. 242-243.
41. Francisco Corrêa Welfort, *Classes populares e política*, p. 74.
42. O documento apresentado pelo Clube 3 de Outubro foi redigido por uma comissão composta por Stenio Caio de Albuquerque Lima, Augusto do Amaral Peixoto Junior, Abelardo Marinho de Andrade e Waldemar Falcão, sendo que o último ocupou o cargo de Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio durante período considerável do Estado Novo, isto é, de 1937 a 1941.
43. Stenio Caio de Albuquerque *et al.*, *Esboço do programa revolucionário de reconstrução política e social do Brasil*, p. 15.
44. Stenio Caio de Albuquerque Lima *et al.*, *doc. cit.*, p. 56.
45. *Id.*, *ibid.*, p. 57-58.
46. *A Plebe*, São Paulo, 26 nov. 1932, p. 4.
47. *A Plebe*, São Paulo, 26 nov. 1932, p. 3.
48. *A Plebe*, São Paulo, 3 dez. 1932.
49. "A greve foi um insucesso devido à traição do quadro gráfico, que seguindo a orientação de um organismo que obedece à palavra de uma organização que se diz revolucionária e partidária da frente única dos trabalhadores, não aderiu à mesma." *A Plebe*, São Paulo, 17 dez. 1932.
50. "A Lei de Sindicalização Obrigatoria." *A Plebe*, São Paulo, 17 dez. 1932.
51. V. Guilherme Gomes de Mattos, *op. cit.*, p. 137.
52. *A Plebe*, São Paulo, 11 fev. 1933.
53. Em sua edição de 17 de dezembro de 1932, o jornal libertário *A Plebe* noticiava a greve nas Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo (Água Branca), que teve a duração de 12 dias, com o objetivo de conseguir o pagamento quinzenal, a jornada de 8 horas de trabalho e o pagamento das férias. Com base na última reivindicação, entram em greve também os empregados da Fábrica de Planos Nardelli. *A Plebe*, São Paulo, 24 dez. 1932.
54. *A Plebe*, São Paulo, 7 jan. 1933.
55. "Os trabalhadores e suas agrupações." *A Plebe*, São Paulo, 14 jan. 1933.
56. *A Plebe*, São Paulo, 11 fev. 1933.
57. *A Plebe*, São Paulo, 25 mar. 1933.
58. Stenio Caio de Albuquerque Lima *et al.*, *doc. cit.*, p. 5-8.
59. Stenio Caio de Albuquerque Lima *et al.*, *doc. cit.*, p. 49.
60. Mario Wagner Vieira da Cunha, *O sistema administrativo brasileiro*, p. 54.
61. Stenio Caio de Albuquerque Lima *et al.*, *doc. cit.*, p. 39.
62. Monte Arrais, *O Estado Novo e suas diretrizes*, p. 90.
63. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934*. In Fernando Mendes de Almeida e Carlos Eduardo Barreto, *(org.)*, *op. cit.*, p. 244-245.
64. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. In Fernando Mendes de Almeida e Carlos Eduardo Barreto *(org.)*, *op. cit.*, p. 245-246.
65. Evaristo de Moraes Filho, "A regulamentação das relações de trabalho no Brasil." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Belo Horizonte, 3(2): 3-30, jul. 1963, p. 11.
66. Evaristo de Moraes Filho, *O problema do sindicato único no Brasil*, p. 243.
67. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934*. In Fernando Mendes de Almeida e Carlos Eduardo Barreto *(org.)*, *op. cit.*, p. 304.
68. Cf. M. V. Cardoso Oliveira, *Noções de Legislação de Previdência e do Trabalho*, p. 87.
69. Joaquim Pimenta, *op. cit.*, p. 193.
70. *Id.*, *loc. cit.*
71. Joaquim Pimenta, *op. cit.*, p. 195.
72. M. V. Cardoso de Oliveira, *op. cit.*, p. 88-89.
73. O conceito de liberdade é bastante amplo e está vinculado ao de autonomia e pluralidade sindical. Neste sentido, entende-se como liberdade inicialmente a de associação sem que haja necessidade do reconhecimento legal por parte do Estado, que, ao impor certas condições para que isso se realize, destrói a autonomia. Assim, a liberdade e autonomia sindical supõem que os sindicatos realizem sua própria administração sem que o Estado, por meio de diferentes agências, controle os membros do sindicato, seus estatutos, suas eleições e sua contabilidade. Esse princípio aparece relacionado ao que, assegurando a liberdade de cada operário em se filiar ao sindicato de sua preferência, institui a pluralidade sindical.
74. M. V. Cardoso de Oliveira, *op. cit.*, p. 89.
75. Getúlio Vargas, *op. cit.*, v. V, p. 20.
76. "Confederação Operária Brasileira — seus objetivos e seus fins." *A Plebe* (Nova Fase). São Paulo, ano II, n. 62, 12 maio 1934.
77. *A Plebe* (Nova Fase). São Paulo, ano II, n. 63, 13 maio 1934.
78. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*. Rio de Janeiro, 3(34):322-330, jun. 1937.
79. "Relatório sobre o sindicalismo dos lavradores de café no Estado de São Paulo," in Augusto Marinho, *O sangue da nação*, p. 91.
80. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*. Rio de Janeiro, 3(29):347, jan. 1937.
81. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*. Rio de Janeiro, 5(49):330, set. 1938.
82. *Id.*, *ibid.*, p. 331.
83. Evaristo de Moraes Filho, "A regulamentação das relações de trabalho no Brasil", p. 10.

84. O levantamento efetuado por Lucila Herrmann demonstra que em 1934 o coeficiente da população masculina que exercia o trabalho no Estado de São Paulo era maior que o dos indivíduos que estavam na faixa da população economicamente ativa, o que revela a exploração do trabalho do menor em maior escala que na década de 20. Cf. Lucila Herrmann, *et alii*, *op. cit.*, p. 20.
85. A justiça do trabalho, apesar de instituída pela Carta de 1934, só foi instalada em 1.º de maio de 1941. Até essa data vigoraram as juntas de conciliação e julgamento, criadas pelo decreto n.º 22.132, de 25 de novembro de 1932.
86. Lei n.º 62, de 5 de junho de 1935. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, Rio de Janeiro, 1(15):320-321, nov. 1935.
87. Os dados estatísticos existentes para o ano de 1934 revelam a existência, na cidade de São Paulo, de um excedente de força de trabalho masculina que atingia a casa dos 60.000 indivíduos, correspondendo a 15,0% do total do contingente da mão-de-obra do mesmo sexo. Cf. Lucila Herrmann, *et alii*, *op. cit.*, p. 21-22.
88. Lei n.º 139, de 30 de dezembro de 1935. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, Rio, 2(20):325-329, abr. 1936.
89. M. V. Cardoso de Oliveira, *op. cit.*, p. 39.
90. M. V. Cardoso de Oliveira, *op. cit.*, p. 48.
91. O termo "pelego" surgiu no meio operário para designar aqueles que, ocupando postos de mando no interior dos sindicatos, se utilizavam dos mesmos para colocar em prática os interesses do governo (vale aqui dizer das classes dominantes) em detrimento do próprio operariado, agindo sempre no sentido de "amortecer" os conflitos entre o capital e o trabalho.
92. Vários foram os pronunciamentos de setores participantes do esquema de poder no sentido de condenar as indústrias artificiais, que eram consideradas como aquelas que processavam matéria-prima importada. Essa posição era defendida, entre outros, pelos "tenentes", que em seu documento afirmavam que uma das diretrizes econômicas do governo deveria ser a de "incentivar por todos os meios a formação, o desenvolvimento e a manutenção das indústrias que empreguem matéria-prima genuinamente nacional, e das que produzam gêneros de alimentação e artigos de primeira necessidade". *Esboço do programa de reconstrução*, doc. cit., p. 49. Entre os ramos da produção industrial eram considerados artificiais, entre outros, aqueles que se dedicavam à transformação da juta, da lã e da moagem do trigo. A defesa da utilização de matéria-prima nacional ocultava, como escreve Antonio Barros de Castro, "os interesses de regiões produtoras de matérias-primas agrícolas — o Nordeste, o Rio Grande do Sul e em menor escala Minas". *7 ensaios sobre a economia brasileira*, v. II, p. 109. Essa colocação nos parece importante para explicar os compromissos que se estabeleceram entre os setores industriais e agrícolas durante o período.
93. Octavio Ianni, *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*, p. 25.
94. *Id.*, *ibid.*, p. 54.

O ESTABELECIMENTO DA ESTRUTURA SINDICAL OFICIAL DURANTE O ESTADO NOVO (1937-1945)

Capítulo IV

1. O Estado Novo — sua gênese e suas funções

Os esforços realizados principalmente por pesquisadores estrangeiros na tentativa de explicar a emergência do golpe de 10 de novembro de 1937 pecam, na maioria dos casos, pela utilização de um quadro de referência teórico que se tem mostrado insuficiente para desvendar um dos períodos mais discutidos e talvez por isso menos estudado da história brasileira. Mantendo-se distantes da perspectiva histórico-estrutural, esses pesquisadores deixam-se envolver pelos testemunhos daqueles que participaram direta ou indiretamente dos acontecimentos, que culminaram com a implantação do Estado Novo. Consequentemente, os trabalhos que deveriam tornar inteligível todo um período da formação social brasileira constituem obras que servem para cancelar as explicações parciais dos personagens envolvidos. Para estes, ainda hoje, dependendo da posição que tenham assumido em novembro de 1937, o golpe de estado apresenta-se como o único instrumento capaz de estancar a radicalização política que ameaçava levar o país para o comunismo ou para o fascismo, enquanto que, para a oposição, a ditadura serviu para satisfazer aos desejos continuistas revelados por Vargas.¹

Entre os diferentes autores que se dedicaram ao estudo do período e que apresentam o viés anteriormente mencionado, o nome de Thomas Skidmore adquire realce, quer pela oportunidade de seu trabalho e pela importância das fontes que teve o ensejo de consultar, quer pela posição que ocupa no grupo de "brasilianistas" que reúne, entre outros, Henry Keith, Joseph Love Jr., Jordan Young e Richard Graham. Sem procurar minimizar o trabalho de pesquisa que vem sendo desenvolvido por esse grupo, acreditamos que a obra de Skidmore merece reparos principalmente no que se refere ao seu primeiro capítulo, quando trata do período iniciado em outubro de 1930 e que tem o seu término com a derrocada do Estado Novo.² Ao procurar responder como teria sido possível a instauração da ditadura estadonovista, adota o autor a tese da radicalização política

que teria propiciado a Vargas exercer toda a sua habilidade em manipular as diferentes correntes políticas. Com isso — como escreve Skidmore — consegue Vargas “assumir em seu próprio proveito político, a direção das mudanças sociais e do crescimento econômico do Brasil. A despeito das roupagens corporativistas, o seu Estado Novo era uma criação altamente pessoal”.³ Ao fazer tal afirmativa, adota o autor como válida a imagem que havia sido cuidadosamente composta pelos apologistas do Estado Novo, isto é, a de que o poder político se situava em posição equidistante dos interesses de classe, repousando unicamente em mãos de seu “árbitro supremo”, ou seja, o ditador. Obscurecem-se, então, as determinações mais expressivas para a elucidação do fenômeno, que adquire conotações puramente pessoais e episódicas, onde a neutralidade do Estado passa a ser tacitamente aceita.

Nossa hipótese, embasada em um esquema conceitual histórico-estrutural, é de que o advento da ditadura com o Estado Novo não pode ser visto como um fato isolado, produzido pela vontade de um único indivíduo ou de uma situação política momentânea.⁴ A análise de sua gênese só adquire significação quando procuramos estabelecer suas articulações com o passado, caracterizado pela crise que se desenvolveu a partir de 1930 e que encontra seu desdobramento em um tempo bastante recente, que marca indelevelmente a formação social brasileira do momento. Contudo, essa nova colocação não pretende validar as proposições que encaram o fenômeno como parte de um processo de continuidade histórica iniciado em 1930. De fato, o que se verifica é que as relações de dependência que se fizeram presentes na formação econômico-social brasileira desde o período colonial sofrem sucessivas rearticulações juntamente com os fatores internos, ao acompanharem o desenvolvimento e as crises do sistema capitalista, bem como a deslocção de seu centro hegemônico.

É nesse quadro mais amplo que se descortinam os novos caminhos assumidos pelo país, sendo marco inicial o movimento de outubro. Com efeito, a partir dos anos trinta começa a processar-se o deslocamento do pólo econômico central, que até então garantia a hegemonia das atividades agroexportadoras. Esse movimento surge com o crescimento significativo das atividades urbano-industriais. Os dados disponíveis demonstram que para o período 1930/1936 a taxa de crescimento da produção industrial atingiu 2,7% ao ano, índice que praticamente dobrou no período de vigência da ditadura estadonovista.⁵ Corrobora-se, assim, a afirmativa feita por Borges Teixeira, que em 1945 escrevia: “Até 1929, o valor da produção

industrial cresceu apreciavelmente, tendo caído em 1930 para posição idêntica ao período 1919/1925. A reação, porém, a partir de 1930, foi segura superando em 1935 o máximo que havia alcançado durante o período anterior à crise de 1929. Em 1939/1940, a atual guerra deu novo impulso à nossa produção manufatureira, que no curto período de 5 anos (1939-1944) dobrou o valor de sua produção.”⁶

Constata-se que a partir de 1930 cresce de importância o núcleo econômico industrial, ainda que a atividade fundamental para a formação da renda interna continuasse a repousar na exportação de produtos primários. Entretanto, a economia agrícola havia perdido a sua preponderância, provocando, conseqüentemente, mudanças significativas na formação social inclusiva.

Se as medidas colocadas em prática pelo poder público a partir de 1930 possibilitaram — mesmo com a adoção da política de compromisso — a criação de condições para a expansão da economia industrial, o autoritarismo populista, com sua legislação de cunho acentadamente corporativista, foi o instrumento utilizado na formação capitalista dependente para implementar a acumulação e reprodução necessária à estrutura produtiva de base urbano-industrial.

São essas as coordenadas que permitem desvendar o verdadeiro sentido da implantação da ditadura estadonovista e de suas políticas trabalhista e sindical. Trata-se, em suma, de uma configuração de poder que expressa sua dominação através da reorientação do aparelho e ação estatal, envolvendo em suas práticas políticas especialmente os trabalhadores urbanos. Nessa perspectiva, a legislação trabalhista exprime claramente seus objetivos. O que se buscava ao regulamentar as relações entre o capital e o trabalho era coordenar a expansão do processo de acumulação de capital e reforçar a imagem de “protetor do operariado” projetada por Vargas. Paralelamente, a intervenção estatal no plano econômico procurava criar, no nível das empresas, as condições para que a reprodução do capital se desse de forma contínua e progressiva.

Complementando a legislação trabalhista, a lei sindical, colocada em vigor a partir de 1939, aparecia revigorada em seus preceitos corporativistas.⁷ Criava-se, assim, uma estrutura sindical controlada diretamente por um órgão estatal, o Ministério do Trabalho, que, através de seus prepostos, os “pelegos”, servia aos interesses da burguesia industrial nascente. A subordinação do sindicato ao Estado ditava a ação operária, limitando as suas reivindicações aos parâmetros estabelecidos pelo sistema. Com isso, buscava o Estado conter

por quaisquer meios, inclusive pela repressão, o afloramento da luta de classes no país.

Na realidade, o advento do Estado Novo representou a substituição da forma liberal, que não havia conseguido legitimar-se na ausência de uma burguesia industrial madura e pela persistência de fatores "tradicionais" vinculados à ordem oligárquica anterior, por um Estado autoritário que tinha por função suprir a incapacidade das velhas e novas classes em conduzir o processo.⁸ Ao lado da ditadura estadonovista alinharam-se alguns que acreditavam ser ela a única solução para a retomada dos caminhos iniciados em 30, bem como, para expressivos setores, representava de fato a segurança da manutenção da propriedade dos bens de produção. E com a criação de um aparelho de Estado que exerce a tutela da sociedade pelo controle de todas as manifestações possíveis que as classes dominantes conseguem manter seus "interesses materiais".⁹ Para isso as classes dominantes viram-se obrigadas a destruir as condições que mantinham aberto o debate político, através do fechamento do Congresso, limitando o seu próprio poder político e favorecendo a centralização do poder em mãos do Executivo.¹⁰

As classes populares foram mais uma vez afastadas dos acontecimentos mesmo pelos parlamentares opositores a Getúlio Vargas, que tinham uma possível mobilização popular. A sua presença só existia nas previsões e cálculos daqueles que articularam e desfecharam o golpe. Trata-se, em suma, de uma opção que se estabeleceu no interior do compromisso que se havia instalado desde 1930, opção que busca, através da via ditatorial, promover a criação das condições institucionais para a expansão do processo de acumulação de capital necessária ao incremento das atividades produtivas voltadas para o mercado interno. A crise que havia envolvido a economia agrário-exportadora acentuava a necessidade de promover a expansão da atividade industrial.¹¹ Esta questão não passava despercebida para os governantes. "País essencialmente agrícola", como escreve Almir Andrade, "propôs-se o Governo depois de 1930, expandi-lo industrialmente. Assim, parte dos esforços, que antes se concentravam quase que exclusivamente na agricultura, tiveram que desviar-se para outros empreendimentos (...). Uma das preocupações manifestas do Governo Getúlio Vargas foi libertar a economia nacional dos padrões seculares e semicoloniais de uma economia essencialmente agrícola — e se assentá-la em outros produtos básicos, especialmente nos que fossem capazes de favorecer a grande indústria."¹²

A intervenção estatal no campo econômico revelava, por seu turno, que, para se atingirem os objetivos colimados, isto é, favorecer a implantação da atividade industrial, as propostas do liberalismo econômico mostraram-se inadequadas. Os esforços deveriam ser concentrados, a partir de então, na criação das bases para que os processos de acumulação e reprodução de capital se dessem de forma ordenada e progressiva. Não se poderia manter nesse momento a expansão da estrutura produtiva de base industrial com a liberdade ilimitada dos agentes econômicos.

O que se passa a discutir no nível das classes dominantes a partir da outorga da Constituição de 1937, não é mais a validade da intervenção do Estado na esfera econômica, mas de que maneira deverá a mesma processar-se para não colidir com os interesses da empresa privada. Evidencia-se, aqui, uma aparente contradição entre os pronunciamentos dos auros da ditadura estadonovista e as políticas colocadas em prática pelo regime instituído em 10 de novembro. Este, ao apresentar características corporativistas, repudiava a democracia parlamentar e afirmava uma posição nacionalista e anticapitalista. Todavia, as idéias anticapitalistas contidas em seus programas ou pronunciamentos estavam em oposição à função político-social do regime e à sua prática política.¹³ A condenação aos "excessos do capitalismo" moldava o arcabouço ideológico que procurava manter as classes populares sob a tutela do Estado. Na realidade, o poder público energia com base na relação que se estabelecia entre a produção econômica e a estrutura social no interior da formação capitalista dependente, caracterizando-se como um Estado burguês.¹⁴

Afirmava-se, a todo momento, que o novo regime havia substituído a "democracia política pela democracia econômica", não se admitindo mais a persistência de privilégios e distinções responsáveis pela formação de fortunas privadas. Em primeiro plano apontava-se, então, para o "engrandecimento nacional".¹⁵ Contudo, o exame objetivo da Constituição de 1937 revela a sua afinidade com a Lei Orgânica italiana, instituída pelo fascismo de 1927. O princípio básico vigente nas duas Cartas Políticas era o de considerar a iniciativa privada como o instrumento mais eficaz para o desenvolvimento do sistema de produção capitalista. A intervenção estatal só seria reconhecida "para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção", nunca para transformar a propriedade privada em propriedade coletiva.¹⁶

Ao se preservar a propriedade privada e com ela as relações de classe, que se configuram como relações de apropriação, permanecia

intocável a base do sistema. O que se procurava conter, segundo as lições do fascismo italiano, era a luta de classes que poderia provocar uma situação de crise, colocando em questão a própria sobrevivência do capitalismo. O autor da Constituição de 1937, em-polgado com os princípios do "fascio" italiano, afirmava taxativamente: "O corporativismo interrompe a decomposição do mundo capitalista previsto por Marx como resultante da anarquia liberal. As grandes revoluções políticas do século XX desmentiram a profecia de Marx e desmoralizaram a dialética marxista."¹⁷ Evidenciam-se, dessa forma, os objetivos reais da ditadura. Não se tratava de superar a ordem social competitiva, pelo contrário, buscava-se manter a coesão e expansão, sem que com isso tivessem as classes dominantes que se defrontar diretamente com aqueles que, não sendo possuidores dos bens de produção, vendiam sua força de trabalho. A reorientação econômica deveria processar-se sem que fossem alteradas as relações de apropriação, características do sistema. Com isso não se pretende afirmar ter sido o Estado Novo o responsável pela industrialização brasileira. Esta, enquanto processo que apresenta como característica básica sua irreversibilidade, já havia encontrado suas condições iniciais nas décadas anteriores. Ao regime ditatorial coube implementar as condições que possibilitariam a expansão da economia industrial, atuando decisivamente para a modernização das relações de trabalho, através do controle que passou a exercer sobre os fatores da produção. Aos conselhos e institutos criados durante o período de 1930/1934, vieram juntar-se: o Conselho Técnico de Economia e Finanças, o Conselho Nacional do Petróleo, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e a Comissão de Defesa da Economia Nacional. Além desses novos órgãos, são criados na década de 40 a Companhia Siderúrgica Nacional, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), a Coordenação de Mobilização Econômica, a Companhia Nacional de Alcalis, o Plano de Obras e Equipamentos e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial. Finalmente, na esfera do trabalho, a publicação, em 9 de maio de 1943, do decreto-lei n.º 5.452, de 1.º de maio do mesmo ano, que "aprova a Constituição das Leis do Trabalho", revela os esforços realizados para dar maior organicidade, através da regulamentação dos fatores da produção, ao sistema econômico nacional. Preparava-se o Estado, amparado por uma Constituição essencialmente autoritária e centralizadora, para o desempenho das funções que a inadequação da política postulada pelo setor agrário e a incapacidade de condução demonstrada

pelas novas classes sociais lhe outorgaram na defesa de seus interesses materiais.

Para isso fazia-se necessário projetar a imagem de neutralidade, de equidistância, que daria ao Estado condições de ser reconhecido como árbitro diante das classes populares, em especial dos trabalhadores urbanos. Tal imagem, cultivada diligentemente por Francisco Campos em todas as suas obras e pronunciamentos, era reforçada pela capacidade de manipulação e de barganha demonstrada inúmeras vezes por Getúlio Vargas. Todavia, essas manifestações ideológicas procuraram encobrir a realidade mais próxima, isto é, a da manifestação dos interesses de classe nas formas de exercícios do poder. Com isso não pretendemos afirmar que o populismo, em sua forma autoritária, representou apenas os interesses das classes dominantes. Enquanto expressão ideológica do esquema de força das relações de classe, ele foi também permeado pelos interesses das classes populares, especialmente do operariado. O Estado que se organizou a partir de 10 de novembro representou, no nível das relações de classe, uma redefinição da política de conciliação que se instalara em 1930. Reequacionava-se a estrutura política, procurando encontrar um sentido que não provocasse a alteração do que era fundamental na estrutura social, ou seja, a permanência da contradição entre produção e apropriação. Portanto, não se trata de pensar o "Estado Nacional" como a instituição que passa a desenvolver práticas políticas voltadas para as atividades do mercado interno por ter como participantes do poder elementos vinculados à burguesia industrial. Essas práticas políticas só encontram meios de se expandirem a partir do momento em que estejam correlacionadas com o esquema de relação de forças que se manifesta no plano das relações de classe.

Os princípios corporativistas que marcam a Carta Política elaborada por Francisco Campos, bem como a legislação social que lhe é imediatamente posterior, aparecem como o meio mais adequado para promover a fusão em um todo do "tradicional" e do "moderno".¹⁸ Tratava-se, em suma, de formular uma estratégia de ação que, adequada às necessidades definidas pelo sistema mais amplo, deveria levar em conta necessariamente a situação vivenciada no interior da formação econômico-social dependente.

Durante o período inicial do regime estadonovista, o que se procura é tornar estável o poder público, através de uma série de medidas de ordem administrativa e política. Nesse contexto, a Constituição assume papel relevante, à medida que possibilita a centralização do poder em mãos de Vargas.¹⁹ Buscando eliminar

os resíduos do poder local, que encontrara sua mais elevada expressão no desenvolvimento da "política dos governadores", o governo federal interviém nos estados. O art. 9.º e os itens que o complementam davam ao presidente da República autoridade para nomear interventores, que assumiriam "no Estado as funções que pela sua Constituição, competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acordo com as conveniências e necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República".²⁰ Aos interventores outorgava-se o poder de exercer não apenas as funções inerentes ao executivo, mas também legislar através de decretos. Todavia, o controle federal não se limitava à nomeação de pessoas de confiança do regime, mas exercia-se também através dos departamentos administrativos que estavam diretamente subordinados ao Ministério da Justiça. A esses departamentos, compostos por funcionários com qualificação quase sempre de nível superior, cabia a fiscalização dos atos dos interventores, principalmente no que se referisse à elaboração e aplicação do orçamento, à arrecadação de impostos e à utilização de empréstimos obtidos.²¹ A sua criação durante o Estado Novo revela a aceitação, pelos escalões mais elevados da hierarquia militar, de algumas das proposições dos tenentes delineadas em seu "Esboço do Programa Revolucionário de Reconstrução Política e Social do Brasil". Este documento, publicado sob os auspícios do Clube 3 de Outubro, apontava a necessidade de criação de conselhos técnicos nos níveis municipal, estadual e federal. Esses órgãos teriam por funções orientar, coordenar e fiscalizar o poder executivo, para que se conseguisse manter "a continuidade da administração, assegurando a racionalidade e a eficiência das medidas administrativas".²² As diferenças entre os departamentos administrativos e os conselhos técnicos situavam-se na forma de sua constituição, no número de membros e na sua subordinação a escalões mais altos da administração pública. Enquanto os órgãos propostos pelos tenentes seriam constituídos através da eleição de seus membros pela Câmara Representativa Profissional e Cultural existente nos diferentes níveis, os departamentos seriam formados por técnicos nomeados pela Presidência da República. Em relação ao número de componentes, fixava o "programa tenentista" que nas organizações municipais e estaduais seriam cinco os membros do conselho, distribuídos de acordo com a seguinte classificação: "1 perito em assuntos econômicos, especialmente no tocante à agricultura, indústria e comércio; 1 perito em impostos, organização orçamentária e contabilidade; 1 perito em administração e obras públicas, vias de comunicação, meios de transportes, etc.; 1 perito em orga-

nização social, direito operário, cooperativismo, etc. e 1 perito em organização política, assuntos burocráticos, legislação, redação de leis etc." ²³

No plano federal, o número de técnicos componentes do Conselho Técnico Nacional ascendia a treze, distribuídos segundo a classificação estadual, incluindo-se, porém, a participação de delegados de cada um dos Conselhos Técnicos anexos ao Secretariado, os quais elegerão para tal um dos seus membros".²⁴ Todavia, o mesmo não ocorreu durante a vigência do "Estado Nacional"; nesse período, os departamentos estaduais deveriam ter de quatro a dez membros, número este que dependia da importância do Estado no plano político-econômico, e permaneciam subordinados ao Ministério da Justiça. Essa vinculação, que não se previa no documento tenentista, reforçava ainda mais o controle do governo central. A centralização do poder em mãos do ditador, porém, não se extinguia no plano da intervenção nos Estados. Mesmo no título "Do Poder Legislativo", que aliás nunca se constituiu, faziam-se presentes os princípios fascistas tão de agrado de Francisco Campos.²⁵ O Poder Legislativo deveria ser exercido "pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho de Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias de sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição" (art. 38). O funcionamento do Parlamento não poderia exceder quatro meses, exceto quando de iniciativa do presidente, devendo, durante esse período extraordinário, legislar somente sobre "matérias indicadas pelo Presidente da República no ato de prorrogação ou convocação" (art. 39 e § 1.º). Na composição das duas câmaras que constituiriam o parlamento, a eleição seria realizada pelo voto indireto, sendo que os eleitores da Câmara dos Deputados seriam "os vereadores das Câmaras Municipais e, em cada Município, dez cidadãos eleitos pelo sufrágio direto no mesmo ato da eleição da Câmara Municipal" (art. 47). O Conselho Federal seria formado por um representante por Estado, eleito pela sua Assembleia Legislativa, mais dez membros de livre nomeação do presidente dentre aqueles brasileiros natos "maior de trinta e cinco anos e que se haja distinguido por sua atividade em algum dos ramos da produção ou da cultura nacional" (art. 50 e 52). O legislativo, assim, aparecia mantido e com seu poder de decisão totalmente diluído.²⁶ Essa diluição expressava-se ainda pelo art. 64, que estabelecia ser de iniciativa do governo, em princípio, a apresentação dos projetos de lei. O Parlamento não tinha o direito de deliberar sobre projetos e emen-

das que tratassem de "matéria tributária ou que de outros resulte aumento de despesa". A iniciativa individual dos parlamentares na apresentação de projetos era vedada, podendo só ser "tomada por um terço de Deputados ou de membros do Conselho Federal" (§ 1.º do art. 64). Restringia-se o poder do legislativo, ampliando-se o poder do presidente, que detinha o instrumental necessário à consolidação do poder do Estado, promovendo as alterações necessárias para implementar o processo econômico. Nessa área, a Carta de 37 era bastante minuciosa. A apresentação de um novo título, "Do Conselho da Economia Nacional", revela as preocupações do Estado em estabelecer "as normas adequadas ao funcionamento mais eficiente dos mercados de capital e força de trabalho, isto é, os fatores da produção".²⁷

A criação e composição desse órgão revelava os princípios corporativistas presentes na Carta Política. De fato, a composição seria feita mediante a representação de associações profissionais de empregadores e empregados em igualdade de condições. Entretanto, o controle do Estado aparecia quer por admitir representantes apenas das "associações ou sindicatos reconhecidos em lei", quer pela designação do presidente de no máximo "até três membros para cada uma das seções do Conselho da Economia Nacional".²⁸

A criação do Conselho da Economia Nacional seguia em linhas gerais os princípios básicos da proposição feita em 1932 pelo Clube 3 de Outubro.²⁹ Os tenentes que se aglutinavam nessa entidade preconizavam, naquele ano, a instalação de um Conselho Técnico Nacional. Sua constituição obedecia à mesma orientação dos conselhos estaduais, isto é, deveria ser formado por técnicos especializados em várias áreas, eleitos pela Câmara Representativa e Cultural do país, que surgia da representação das associações profissionais.³⁰

As atribuições conferidas pela Constituição ao Conselho da Economia, cuja presidência deveria ser exercida por um ministro de Estado (art. 59), indicam claramente as preocupações que passam a nortear a ação do Estado. Ao novo órgão caberia traçar normas para a prestação de serviços assistenciais a que eram obrigados os sindicatos, associações e institutos, bem como estabelecer aquelas que deveriam regular os contratos coletivos de trabalho.³¹ Em um primeiro momento, fixavam-se as atividades do conselho como consultivas, cabendo a ele "emitir parecer sobre todos os projetos, de iniciativa do Governo ou de qualquer das Câmaras, que interessem diretamente à produção nacional".³² Ao mesmo tempo, o novo órgão, "por iniciativa própria ou proposta do Governo", poderia

realizar levantamentos que deveriam detectar as condições do trabalho, além de verificar as condições das atividades relacionadas à produção econômica geral (art. 61). Caberia ainda ao conselho "emitir parecer sobre todas as questões relativas à organização e reconhecimento de sindicatos ou associações profissionais" (item g do art. 61). Consta-se, portanto, que a criação do Conselho da Economia Nacional atendia às inquietações do governo, no sentido de estabelecer os instrumentos institucionais que, ao mesmo tempo em que garantiam o apoio dos empresários e trabalhadores à sua política, possibilitavam o controle dos fatores da produção.

Como já salientamos, as manifestações ideológicas de Vargas e de seus principais assessores apresentavam indícios de hostilidade às classes dominantes.³³ Contudo, na prática, a ditadura não se opunha às mesmas, antes serviu como instrumento para organizar e promover a acumulação de capital, que atendia aos interesses da burguesia industrial nascente.³⁴ O art. 135, que inaugura o título "Da Ordem Econômica", é bastante significativo nesse sentido. A iniciativa individual e com ela a apropriação privada dos instrumentos de produção não só eram garantidas, mas reconhecidas como fundadoras da riqueza e da prosperidade nacionais. A intervenção do Estado só era admitida "para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado" (art. 135). Esse artigo colocava claramente o novo papel a ser desempenhado pelo Estado, ao mesmo tempo em que continha em seu final a contradição que se faz presente em todas as manifestações ideológicas características do Estado Novo. As medidas colocadas em prática nos diferentes setores (econômico, administrativo etc.) eram apresentadas como atendendo aos "interesses da Nação". Todavia, para que as mesmas produzissem resultados concretos, fazia-se necessário eliminar a representação político-partidária, concentrando os poderes em mãos do ditador. Este, em 31 de dezembro de 1937, afirmava que a extinção dos partidos políticos visava a "suprimir a interferência dos interesses facciosos e de grupos na solução dos problemas de governo. O Estado, segundo a ordem nova, é a Nação, e deve prescindir, por isso, dos intermediários políticos, para manter contato com o povo e consultar as suas aspirações e necessidades".³⁵ A contradição apontada, entretanto, era resolvida como anota Lourdes Sola, "ainda no interior da própria ideologia, quando Vargas reivindicava a plena identidade entre ele e a Nação (...)".³⁶

Se os artigos citados servem para explicitar o caráter da carta outorgada em 37, os que compõem as "Disposições Transitórias e Finais" revelam a mesma em toda a sua dimensão autoritária, que buscava criar as "vias institucionais" para a centralização do poder. Era justamente nesse último título que se prorrogava o mandato do presidente eleito em 1934 "até a realização do plebiscito a que se refere o art. 187, terminando o período presidencial fixado no art. 80, se o resultado do plebiscito for favorável à Constituição" (art. 175). Esta foi a forma engenhosa, com aparência democrática, encontrada por Francisco Campos para manter Vargas no poder.

É óbvio que, representando a outorga da carta um golpe de Estado resultante de uma ação restauradora e reorganizadora do próprio sistema, não se pretendia ativar a mobilização popular.³⁷ Assim, o plebiscito previsto no art. 187 nunca foi realizado, permanecendo o referido artigo como mero elemento decorativo, que pretendia dar uma tinteira democrática à "polaca".³⁸ O título final, através de seu art. 176 e parágrafo único, atribuía ao ditador o direito de manter em seus postos os governadores eleitos no período anterior, ou de destituí-los nomeando interventores. Estabelecia-se ainda a aposentadoria ou a reforma dos funcionários públicos civis e militares, dissolviam-se todas as instituições legislativas do país, atribuía-se a Vargas o direito de legislar através de decretos-lei, eliminava-se o caráter vitalício e declarava-se o estado de emergência em todo o país.³⁹ Com a decretação do estado de emergência, autorizava-se o presidente da República a: deter, desterrar ou fixar residência forçada com privação da liberdade de ir e vir de todos aqueles que passarem a ser considerados elementos nocivos à manutenção do regime; censurar a correspondência e os meios de comunicação; suspender a liberdade de reunião e promover a busca e apreensão em domicílio (art. 168).

Os dispositivos constitucionais tornavam Vargas o elemento com maior poder de decisão durante o Estado Novo. Essa posição seria preservada e fortalecida graças à capacidade de negociação demonstrada por ele frente às diferentes classes sociais que se haviam mostrado imaturas para conduzir o processo brasileiro.⁴⁰

Apesar de a quase totalidade dos partidários do "Estado Nacional" procurar, em seus escritos e pronunciamentos orais, camuflar os vínculos existentes entre a Carta de 37 e o regime por ela instituído com sua matriz italiana, a análise comparativa dos dois textos revela claramente suas afinidades.⁴¹ No que se refere à organização da ordem econômica, ambas se orientam na mesma perspectiva quando: consideram a iniciativa privada como instrumento essencial

para a produção; propugnam para que as corporações profissionais passem a ser consideradas órgãos do Estado; encaram o trabalho como um dever social e colocam os sindicatos sob controle do Estado para que atendam aos interesses da produção, conferindo-lhes ao mesmo tempo uma certa organização e finalidade política dentro dos limites estabelecidos pelo sistema.

As evidências eram tão nítidas, que mesmo Azevedo Amaral, que se notabilizou por ser um dos mais ardorosos defensores do novo regime, se viu obrigado a afirmar: "Não se pode negar que em vários pontos a Constituição revela a influência da preferência de seus autores por uma ou outra idéia adotada em constituições estrangeiras promulgadas depois da grande guerra."⁴²

As características fascistas assumidas pelo "Estado Nacional" correspondem a um momento em que a ordem econômica exige uma certa organização planificada para atender aos interesses das classes dominantes.⁴³ Todavia, o Estado Novo não se reduziu a simples agente das classes dominantes, pois sua emergência depende da constelação do poder político entre as diferentes classes.⁴⁴ É nesse sentido que o regime que perdurou entre 1937 e 1945 aparece permeado pelos interesses da classe média e dos trabalhadores urbanos. Dessa forma, a explicitação do golpe de 10 de novembro perde seu caráter meramente episódico. Pelo contrário, ele expressa objetivamente a existência, na esfera de poder, de um esquema de relações de classe que projeta significativamente as mudanças estruturais operadas no interior da formação social inclusiva.

A base social para a consolidação do "Estado Nacional" se concretiza com a ampliação quantitativa da classe média e do operariado de origem rural. É justamente ao colocar em prática certas medidas que visavam a atrair esses setores para sua área de influência que o Estado engloba alguns de seus interesses e os reelabora de acordo com os parâmetros do sistema. É óbvio que nessa perspectiva a instituição dos concursos públicos para o provimento de cargos no quadro do funcionalismo público, apresentada como uma forma de democratização de oportunidades, servia para ampliar o mercado de trabalho dos setores médios e igualmente para aliviar as tensões que se desenvolviam nos núcleos urbanos de maior densidade populacional.⁴⁵ O mesmo ocorre com a legislação trabalhista que, a partir de 1937, não só aparece mais aperfeiçoada como apresenta uma univocidade que não foi possível ser alcançada anteriormente. A criação dos Institutos de Previdência e a transformação dos sindicatos operários em órgãos que deveriam prestar assistência material aos seus associados atendem às "necessidades"

daqueles que se haviam deslocado do campo para a cidade em busca de melhores condições de vida.

Constata-se, portanto, que as práticas políticas vigentes durante o regime estadonovista se revestiam de certa ambigüidade, pois serviam simultaneamente como instrumentos de controle do Estado e como formas de expressão de interesses dos grupos controlados. Tal ambigüidade encontrava-se presente na própria gênese do Estado Novo. A eliminação da representação parlamentar e das organizações partidárias serviu não para marginalizar, mas antes para preservar os interesses materiais das classes dominantes. A contradição emerge em toda a sua plenitude quando o Estado, conservando e ordenando a expansão das estruturas de apropriação, fortalece economicamente as referidas classes. Surgem, com isso, as condições capazes de gerar, no futuro, o poder político que havia sido "quebrado" com o golpe de 10 de novembro. Em outras palavras, o Estado Novo, ao eliminar os partidos políticos e as instituições legislativas, não destrói os fatores básicos de sustentação das classes dominantes, principalmente daquelas vinculadas ao setor urbano-industrial. Essas, durante a ditadura, serão fortalecidas, criando-se as condições para que, no desdobramento do processo, tenham suas posições redefinidas no nível da organização do próprio Estado.

Expressivo para caracterizar a colocação anterior é o dispositivo constitucional, que preconizava a unificação do mercado interno. A Carta de 37, através do art. 25, afirmava que não poderiam ser criadas no interior do país "quaisquer barreiras alfandegárias ou outras limitações". Era vedado tanto "aos Estados como aos Municípios cobrar sob qualquer denominação impostos interestaduais, intermunicipais, de viagem ou de transportes", que acarretassem aumento no custo ou criassem outros obstáculos à "livre circulação de bens (...)",⁴⁶

Ao criar as condições para o funcionamento do mercado interno, atendia o regime aos interesses tanto de setores vinculados à produção industrial como daqueles relacionados à estrutura produtiva de base agrária. É necessário ter-se em conta que o Estado, a partir de 1937, desenvolveu também esforços no sentido de promover a diversificação da produção agrária. Essa orientação expressa na criação de diferentes órgãos, como, por exemplo, o Instituto do Açúcar e do Alcool, revela a existência de uma situação conjuntural, onde a estrutura produtiva voltada para o mercado interno afirmava gradativamente a sua importância.

A expansão da economia capitalista de base industrial requeria para sua efetivação a existência de força de trabalho em proporção

suficiente e a possibilidade de vender cada vez mais em maior escala, processando matéria-prima a custos baixos.⁴⁷ As duas primeiras condições eram atendidas, respectivamente, pela intensificação dos fluxos migratórios que se estabeleceram no sentido campo-cidade e pelas medidas governamentais que procuravam unificar e ampliar o mercado interno consumidor. A última seria atendida quando o setor agrícola fornecesse as matérias-primas que seriam transformadas em bens de consumo pelo setor industrial.

É importante reafirmar que a valorização das "indústrias não artificiais", surgida em 1930, encontrou receptividade durante parte do período ditatorial. Com isso, atendiam-se àqueles setores relacionados à economia agrícola que não estavam comprometidos na produção do café.⁴⁸ Além disso, a diversificação da agricultura garante o crescimento dos núcleos urbanos, que "só pode efetivar-se o setor agrícola responde com uma oferta adequada de alimentos".⁴⁹

É óbvio que, durante os primeiros anos do período, a orientação assumida pelo Estado reflete ainda a situação de compromisso que instalara em 1930. Todavia, apesar de o café continuar representando o produto básico na formação da renda interna, a ação estatal desloca-se paulatinamente na direção de promover a "modernização" da formação social inclusive com o fortalecimento da estrutura produtiva de base urbano-industrial.⁵⁰ Nessa perspectiva, o regime cognominado Estado Novo não representa a debilidade do sistema capitalista. Expressa, antes, sua capacidade de redefinição de objetivos e funções em momentos de crise. Dilui-se, assim, o meramente episódico, 1937 surge não como uma simples etapa integrante de um processo de desenvolvimento comum, nem como um simples momento de transição de uma "sociedade tradicional" para uma "sociedade moderna" — mas como um dos componentes que favoreceram a expansão do capitalismo industrial no país.

Com o Estado Novo processa-se uma redefinição de objetivos e funções, que emprestam uma certa univocidade às medidas emanadas do Poder Central, o que não havia sido logrado no período precedente. O fortalecimento do Executivo desenvolvia-se pela transferência para sua órbita de inúmeras funções que durante a Primeira República se concentravam nos níveis estadual e municipal, atendendo aos interesses das oligarquias agrárias. Reequacionavam-se, com isso, as articulações dos diversos fatores significativos no plano político-econômico, propiciando o fortalecimento da sociedade urbano-industrial.

A Constituição de 37, através de seu art. 176 complementado pela Lei Orgânica dos Estados (decreto-lei 1.202), tinha por escopo organizar os Estados para que viessem a fazer parte “dos novos quadros políticos e administrativos do Estado Nacional”, moldando-os política, administrativa e economicamente aos interesses definidos pelo sistema.⁵¹ Nesse quadro, o decreto-lei 1.202 apresentava-se como uma das tentativas de instaurar no país a prática do planejamento, enquanto visava a “armar os administradores de um instrumento de força superior para resistir à pressão de falsos interesses locais, cuja impertinência tão freqüentemente lhes dificulta a realização dos seus sinceros propósitos de zelar pela coisa pública”. E continuava o então Ministro da Justiça: “Sujeitando todos os Estados à mesma norma financeira, e, assim evitando uma certa competição que em mais de um caso se tem mostrado danosa, elas contribuirão para sanear o ambiente financeiro do país e seu crédito interno e externo.”⁵² Ao estabelecer as normas que procuravam criar uma certa organicidade entre o plano federal e os Estados no que se refere à área administrativa, não deixou o decreto-lei 1.202 de intervir também no mercado de força de trabalho, principalmente no que concerne à sua abertura para os setores médios da população.⁵³ O que se pretendia nesse sentido era assegurar ao “técnico brasileiro de mérito” a oportunidade para ocupar certas funções que eram desempenhadas por estrangeiros, burlando o texto constitucional. Da mesma forma como a “lei dos dois terços” atendeu em parte aos interesses do trabalhador urbano nacional, o estabelecimento da obrigatoriedade dos concursos para o preenchimento de cargos na administração pública e o decreto-lei 1.202 desempenharam as mesmas funções junto àqueles setores da classe média que possuíam uma certa qualificação técnico-administrativa.

Em outro plano, o referido decreto apresentava-se ostensivamente como o instrumento que daria ao Estado os meios para promover a centralização administrativa. Seu objetivo último, contudo, era o de oferecer as condições para o estabelecimento da centralização política. Engendravam-se, assim, as diferentes condições que, coordenadas pelo Estado, deveriam possibilitar os elementos para que se processasse a concentração de capitais junto ao setor urbano-industrial, condição indispensável “para a existência do capital como poder independente”.⁵⁴ Mantinha-se na aparência o “regime federativo”, sem que a autonomia dos Estados-membros fosse preservada. Criavam-se dessa maneira as condições que permitiam ao poder central ditar expressamente seus princípios de cunho administrativo e econômico.

Nesse contexto, uma das maiores preocupações dos arautos do “Estado Nacional” era procurar, através do discurso ideológico, esca-motear a verdadeira natureza do regime. Encaminhava-se a discussão sobre o caráter totalitário ou autoritário do Estado Novo. O primeiro seria característico do nacional-socialismo e do comunismo e o segundo constituiria o modelo elaborado no país para a solução dos problemas do momento. Para Oliveira Vianna, que teve ativa participação na elaboração da lei sindical de 1939, a denominação Estado Autoritário não era das mais felizes. “No fundo” — escreve o referido autor — “há qualquer coisa de pleonástico nesta denominação — porque o conceito de Estado implica de si mesmo, a idéia de autoridade. O que se instituiu foi a Democracia Autoritária, isto é, a democracia fundada na autoridade e não mais na liberdade, como princípio essencial.”⁵⁵ Todavia, como em todas as manifestações de cunho ideológico, também esta não explicita quais as situações históricas concretas que condicionaram a emergência do regime. A justificação do mesmo era feita apontando-se para os defeitos da Constituição de 1934, que, ao evitar a ditadura, teria aberto a porta “aos males muito piores da demagogia, da luta de partidos e da luta de classes”.⁵⁶ Porém, são justamente essas representações que, não resistindo a uma análise mais acurada, revelam em suas contradições os elementos que permitem desvendar qual o verdadeiro sentido do regime.⁵⁷ Nesta perspectiva, a diferenciação entre “Estado Totalitário” e “Estado Autoritário” realizada por Azevedo Amaral nos é de grande utilidade. Para esse autor, a primeira forma de Estado não admite o direito individual da atividade econômica “fora da órbita traçada pelo Estado”. Já o segundo tipo, que caracterizaria para o autor o Estado brasileiro após o 10 de novembro, só admite a intervenção do Estado para “coordenar os interesses privados”.⁵⁸

Sem nos determos na discussão sobre o caráter “autoritário” ou “totalitário” do Estado Novo, importa caracterizar que o mesmo passa a atuar diretamente no quadro das relações econômicas que se processavam no interior da formação social inclusiva.

O Estado, com sua intervenção, emerge como a instituição de poder capaz de suprir a incapacidade das classes sociais na condução dos reequilacionamentos exigidos para a preservação e ampliação do sistema. Essa redefinição foi colocada em evidência para os países participantes a partir da grande depressão. Os países hegemônicos, em consequência da posição ocupada pela burguesia industrial, detectaram a necessidade do estabelecimento da prática do planejamento. Com isso passou-se a admitir como válida a intervenção

mais intensa do Estado nos diferentes setores da sociedade sem que ocorressem mudanças na ordem política.⁵⁹ Todavia, esta não era a realidade experimentada por aqueles que, em consequência do processo da divisão internacional do trabalho, tinham sua economia baseada na exportação de produtos primários.⁶⁰ A partir do momento em que a indústria surge como a alternativa viável para a crise, faz-se necessária a reordenação das relações de classe. Esta exigência, relacionada à incapacidade da burguesia industrial em “reconhecer-se como classe”, levou o Estado a assumir o papel de agente ordenador das mencionadas relações no interior de nossa formação social.⁶¹

Se a vitória do movimento de 30 permitiu que fossem dados os primeiros passos no sentido de serem atendidos os anseios da burguesia em formação — se bem que o movimento revolucionário não tivesse sido obra sua — a política implementada pelo Estado durante a ditadura favoreceu o fortalecimento do poder da mesma. Porém, a solidez que a burguesia foi adquirindo durante a ditadura só se tornou viável com o aval do “estrato protetor” representado pelas forças armadas.⁶²

É no interior desse quadro que se processa, a partir de 1937, a reorientação da política econômica, que nos anos anteriores ainda fazia com que prevalecessem os interesses da oligarquia agrária. Essa orientação não representou a ruptura total com o passado, mesmo porque, permanecendo o café como o elemento fundamental na formação da renda interna, mantinha-se o poder dos setores vinculados à produção e exportação do produto. Somente com o golpe a burguesia industrial contará com condições que lhe permitiam desenvolver gradativamente maior coesão grupal e a consciência de sua posição no esquema de forças das relações de classe. Entretanto, a reorientação ensaiada não pode ser entendida como parte de um processo exclusivamente interno. Para que o fenômeno adquira suas reais dimensões, torna-se necessário que se leve em conta a reorientação do sistema capitalista mundial do qual o país era parte integrante. Nesse sentido, o fenômeno não é exclusivamente brasileiro, mas apenas uma das faces de um processo muito mais amplo, que permitia agora delimitar com maior clareza os “movéis de interesse nacional”.⁶³ A expansão do sistema, enquanto não encontrava nas classes dominantes condições para o exercício da liderança, incorporava-se à própria ação do poder público. Este, enquanto reflete os interesses surgidos no interior da formação econômico-social da qual emerge (principalmente os das classes dominantes), não pode ser pensado como orientado pelas perspectivas daqueles que parti-

cipam da estrutura do poder. Antes, deve ser visualizado no plano das articulações que lhe são propostas diante da situação econômico-social vigente.

A crise iniciada em fins dos anos vinte e que se estende até meados da década de 30 colocou o capitalismo internacional frente a uma nova realidade, que passou a exigir rupturas e sucessivos reequilíbrios. Os países dependentes, em função de sua participação no sistema, foram levados a encontrar novas fórmulas que propiciassem a devida adequação. Esta deveria permitir inclusive o surgimento das condições que, facilitando a penetração dos capitais estrangeiros no setor industrial, garantissem simultaneamente sua remuneração a níveis satisfatórios para o investidor.⁶⁴ Efetiva-se, dessa forma, a diversificação da economia e com ela o estreitamento de novas relações de subordinação do país para com o centro do sistema.

O Estado Novo não se resume, portanto, em simples instrumento utilizado para eliminar a radicalização política, que antes foi prazerosa e cuidadosamente cultivada pelos propagandistas da ditadura.⁶⁵ Nem se configurou como o meio para o estabelecimento da “harmonia e paz social” com a ascendência do social sobre o individual. A análise desenvolvida permite afirmar o seu caráter “modernizador” enquanto serve para afastar os obstáculos criados durante o período em que a oligarquia agrária deteve a hegemonia do poder no país e que impediam a reorientação da economia brasileira. Nesse contexto, seu objetivo fundamental só seria alcançado através da implementação de práticas políticas que deveriam servir para garantir a expansão da estrutura produtiva de base urbano-industrial, sem que isso representasse o acirramento das tensões e do conflito de classes. A relação existente entre a prática política e a estrutura econômico-social permeia todo o período estudado. As mudanças da segunda condicionam decisivamente a emergência do populismo autoritário, redefinindo o papel do Estado. Este passa a desenvolver uma política no sentido de proporcionar a concentração do capital e o controle do mercado de força de trabalho. Ao mesmo tempo, toma impulso um novo sistema de aliança de classes expressa, entre outras, pela legislação do trabalho. É dentro desse quadro que a análise de legislação trabalhista adquire toda a sua dimensão. A nossa hipótese é de que a mesma se constituiu enquanto regulamentadora das relações entre o capital e o trabalho, no instrumento básico em que se apoiou a acumulação e com isso o próprio processo industrial capitalista no país.

2. *O Estado Novo e a reorientação econômica.*

Nos anos que se seguem ao golpe de novembro, delinea-se uma reorientação da política colocada em prática pelo Estado que proporcionará benefícios consideráveis à economia industrial, além de enfatizar a necessidade de uma reestruturação administrativa do aparelho estatal. Essa transformação não representou uma ruptura total com o passado, pois o setor agrícola continuou como núcleo principal na formação da renda interna e, consequentemente, no dimensionamento da capacidade de importação.⁶⁶ Durante o período, a estrutura produtiva de base agrária não se limitou exclusivamente a proporcionar divisas para o país, mas permaneceu intimamente relacionada à expansão da atividade industrial. Como já foi apontado anteriormente, a estrutura econômica rural foi responsável pela sustentação e expansão dos núcleos urbanos e consequentemente da atividade industrial que se processava no interior dos mesmos. Essa tarefa se desenvolveu quer através do fornecimento de alimentos às massas populares urbanas, sem onerar o custo de reprodução da força de trabalho, quer proporcionando com a migração rural-urbana a formação de um mercado de força de trabalho, que pelas suas dimensões foi de importância significativa para a consolidação da economia industrial.⁶⁷

O Estado, ao assumir o papel de principal animador do sistema, através da regulamentação dos fatores, principalmente no que se refere às relações entre capital e trabalho, deixava clara a necessidade de serem repensadas as diretrizes econômicas. Ao apontar para a necessidade desta regulamentação, escrevia Francisco Campos: "Num mesmo setor da produção podiam afluir ao mesmo tempo, capital e trabalho em proporção superior às necessidades do consumo, ao passo que outros ramos da produção útil e necessária, a ninguém de recursos não correspondiam às exigências do mercado."⁶⁸

Apesar do caráter lacunar representado pelo discurso ideológico, o mesmo aponta para certos problemas existentes, ainda que colocando a indústria como instrumento para atender às necessidades de mercado, sem fazer referência ao atendimento às necessidades de acumulação.⁶⁹

O Estado, enquanto agente da estrutura de dominação, não podia aceitar — sob pena de impedir a diversificação e expansão da atividade produtiva interna e consequentemente negando validade às estruturas de apropriação que o legitimavam — que a economia permanecesse ao sabor dos mecanismos de mercado. Simultaneamente, seu controle deveria processar-se no sentido de manter resguardados

os interesses do setor agrário-exportador responsável pela emergência de certas condições necessárias à expansão da atividade industrial.⁷⁰ A intervenção se processava no sentido de imprimir uma nova direção à oferta e à procura dos fatores, atuando o Estado como instrumento propulsor e regulador do modo de produção capitalista na zona urbana. Ante a nova situação não poderia o poder público permanecer como simples espectador da incapacidade demonstrada pelas classes dominantes, principalmente da burguesia industrial nascente. Para corrigir isso, fazia-se necessária a sua intervenção dentro dos parâmetros estabelecidos pelo sistema, que colocavam agora a necessidade de redefinir a questão das importações, pois a grande depressão acentuara as disparidades entre os países produtores de bens primários e aqueles que se dedicavam à exportação de manufaturados. "A situação dos países imediatamente dependentes da exportação de matérias-primas, e cuja balança comercial está sujeita, imediatamente, ao mercado mundial, vive à mercê de colapsos frequentes nas suas forças econômicas. Os preços mundiais tornam-se cada vez menos remuneradores para os países fornecedores de matérias-primas e gêneros de alimentação."⁷¹ Enfatizando o problema das relações econômicas com o exterior, continua o "chefe do governo": "Cumpre-nos, pois dirigir cuidadosamente a importação, controlar o que recebemos de modo sistemático, afin de evitarmos a drenagem de ouro na importação de superfluidades."⁷² Isso não representava que o governo possuísse um plano conscientemente definido para o incentivo à indústria. A reorientação se processava diante das circunstâncias que se lhe apresentavam nos momentos de crise.⁷³ A afirmação de que o país precisava "importar máquinas para fabricar outras máquinas e amparar as indústrias de base", e não mais empregar suas divisas na compra de bens de consumo, faz supor a existência de uma autonomia que não era admissível nos quadros do capitalismo internacional.⁷⁴

Somente quando, em decorrência de crises mais amplas, se tornava necessária a redefinição das relações internas e externas é que surgiam as oportunidades para se reequacionar o problema econômico. Diante dessa situação, criam-se vários instrumentos que em conjunto permitem a expansão das atividades industriais. Durante o período ditatorial são elaborados os meios que, ampliando o crédito bancário, permitem que a captação de poupanças impulsione a concentração necessária à indústria.⁷⁵ Os créditos concedidos pela Carteira Agrícola e Industrial do Banco do Brasil criada em 1937 atendiam não apenas aos interesses dos empresários industriais (a concessão de empréstimos só era possível para indústrias já ins-