

ARMANDO BOITO JR.

O SINDICALISMO
DE ESTADO NO BRASIL

UMA ANÁLISE CRÍTICA DA ESTRUTURA SINDICAL

Aula (3)

integrativa

EDITORA DA
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
UNICAMP

Reitor: Carlos Vogt

Coordenador Geral da Universidade: José Martins Filho
Conselho Editorial: Aécio Pereira Chagas, Alfredo Miguel Ozorio de Almeida, Atílio José Giarola, César Francisco Ciacco (*Presidente*), Eduardo Guimarães, Hermógenes de Freitas Leitão Filho, Jayme Antunes Maciel Júnior, Luiz Cesar Marques Filho, Geraldo Severo de Souza Ávila

Diretor Executivo: Eduardo Guimarães

Editora Hucitec
Rua Geórgia, 51 – Brooklin
04559 – São Paulo – SP
Fone: (011) 241-0858

Editora da Unicamp
Rua Cecílio Feltrin, 253 – Barão Geraldo
13083 – Campinas – SP
Fone: (0192) 39-3720
Fax: (0192) 39-3157

INTRODUÇÃO:

O TEMA E AS HIPÓTESES DE TRABALHO

O objeto deste estudo é o *sindicalismo de Estado no Brasil*. Mais precisamente, a estrutura do aparelho sindical oficial, a ideologia sindical que lhe corresponde e os efeitos dessa estrutura e dessa ideologia sobre a organização e a ação sindical dos trabalhadores brasileiros. Trata-se, portanto, de uma análise da *estrutura sindical* existente no Brasil, da particularidade dessa estrutura e da função política que ela desempenha.

O sindicalismo de Estado no Brasil já é velho de quase seis décadas. Como tema nas pesquisas de ciências sociais, tampouco representa uma novidade. Contemplado nas discussões referentes à estrutura sindical brasileira, tal tema aparece como objeto de análise na bibliografia acadêmica, principalmente a partir da década de 1960 e, freqüentemente, é tratado nos documentos produzidos pelo movimento operário e sindical, especialmente em conjunturas críticas, como a da fase inicial de implantação do sindicato de Estado (1931-1935) e a conjuntura de crise do regime militar (1978-1984). Foi também um tema debatido no meio intelectual e sindical por ocasião da elaboração das constituições de 1934, 1946 e 1988. Tais fatos podem criar a falsa impressão de que o sindicalismo de Estado é um fenômeno suficientemente estudado e conhecido, e que pouco ou nada

restaria a dizer sobre ele. Se decidi, contudo, retomar esse tema, é porque acredito poder analisá-lo de modo original.

Os estudos sobre sindicalismo no Brasil contemplam, no mais das vezes apenas lateralmente, o tema do sindicato de Estado. São, em sua grande maioria, estudos históricos, que tratam da função política desempenhada pelo sindicalismo de Estado em períodos determinados. Alguns desses trabalhos fornecem elementos fundamentais para se pensar o sindicalismo de Estado como um sistema, dotado de características e funções permanentes. Contudo, nenhum deles procura sistematizar os elementos invariantes da estrutura do sindicato de Estado, as componentes fundamentais de sua ideologia e os efeitos que essa estrutura e essa ideologia produzem, independentemente das variações conjunturais, sobre a organização e a luta sindical dos trabalhadores. É justamente essa reflexão sistemática sobre o sindicalismo de Estado, concebido como um sistema que articula uma estrutura, uma ideologia e uma prática sindical específicas, que procuraremos realizar neste trabalho. Os materiais históricos que iremos utilizar são, antes de tudo, ilustrações e especificações do modo de funcionamento do sindicalismo de Estado no Brasil.

No plano teórico mais geral, a originalidade que reivindicamos para as teses que iremos desenvolver advém da aplicação, na análise do sindicalismo de Estado brasileiro, da versão estrutural da teoria marxista, elaborada por autores como Louis Althusser, Etienne Balibar, Nicos Poulantzas e Maurice Godelier, dentre outros. Apoiamo-nos, basicamente, na crítica que tais autores endereçaram às versões economicista e historicista da teoria marxista, crítica que lhes permitiu elaborar um conceito marxista de *estrutura* e detectar o papel ativo das estruturas jurídico-políticas e das ideologias na determinação da prática dos agentes sociais. Inspirados nessa problemática, desenvolvemos cinco teses fundamentais. Tentaremos demonstrar que: 1) *a estrutura do sindicato de Estado fixa limites intransponíveis à prática sindical*, e o faz de tal modo que esse aparelho acaba por desempenhar a 2) *função exclusiva e permanente de desorganizar o movimento sindical das classes trabalhadoras*. Nessa análise, uma fun-

ção precisa é atribuída à ideologia sindical própria do sindicalismo de Estado: 3) *é essa ideologia que permite a reprodução do sindicato oficial e que torna eficiente os seus mecanismos desorganizadores*, na medida em que induz todas as correntes sindicais nacionalmente representativas a aderirem ao sindicato oficial e 4) *a aspirarem, mesmo quando no plano do discurso afirmam o contrário, a tutela do Estado sobre a organização sindical*. Tal aspiração é, conforme procuraremos argumentar, a característica básica da ideologia do sindicalismo de Estado e nada mais significa do que 5) *uma manifestação localizada da ideologia populista*.

1. A função desorganizadora do sindicato de Estado

Os estudos sobre sindicalismo no Brasil, embora usem e abusem do termo *estrutura*, não concebem o aparelho sindical oficial como uma estrutura, no sentido forte do termo. Concebem-no, em vez disso, como um aparelho dotado de uma maleabilidade sem limites que, dependendo da conjuntura e circunstâncias, pode desempenhar funções antagônicas, ora correspondendo aos interesses da burguesia, ora, ao contrário, constituindo-se em instrumento eficaz para a organização do operariado e das demais classes trabalhadoras. Tal enfoque une estudiosos de posições teóricas e políticas divergentes. Aqui, não podemos nos deixar iludir pelas condenações enfáticas da “estrutura” sindical. Um mesmo autor que afirma o caráter anti-operário da “estrutura” poderá atribuir-lhe uma natureza proletária, conforme se altere a conjuntura tomada em consideração. Werneck Vianna, contrapondo o período democrático de 1945-1964 à ditadura do Estado Novo, afirma: “A complexa urdidura da rede de domínio sobre a vida associativa dos assalariados se reverte no seu contrário, ao ocorrer o assenhoreamento dos sindicatos pelo movimento operário livre, fazendo deles firmes cabeças de ponte para calçar sua penetração no interior do aparato estatal, através da própria estrutura vigente”.¹ Esta intro-

¹ Luiz Werneck Vianna, “Questões atuais sobre o sindicalismo” em *Escrita Ensaio*, n.º 4, São Paulo, 1978, p. 21; Humphrey defende a mesma tese: “na situação política de desenvolvimento acelerado do início dos anos 60, o sistema corporativo de organização do trabalho conservou sua estrutura formal,

dução não é o lugar para nos perguntarmos se as tais cabeças de ponte demonstraram alguma firmeza no momento do golpe militar de 1964, o que interessa aqui é apenas reter o essencial: segundo o autor, dependendo da corrente sindical que ocupe a direção do sindicato oficial, este pode funcionar como instrumento de controle ou como instrumento de organização dos trabalhadores. A mesma tese aparece em trabalhos de José Álvaro Moisés. Esse autor, embora tenha sustentado o caráter “burocrático” e “desmobilizador” da estrutura sindical, inclusive para o período democrático de 1945-1964, ao comentar a conjuntura de 1978-1980, afirma: “Finalmente, é preciso mencionar a própria crise da estrutura sindical corporativista, que articulada para impedir a mobilização dos trabalhadores, não tem conseguido evitar que eles transformem os seus velhos sindicatos em instituições de defesa e representação dos seus direitos”.² O autor não caracteriza o que seria essa suposta crise da estrutura sindical na conjuntura de 1978-1980, de tal modo que sua afirmação significa apenas que os velhos sindicatos, “articulados para impedir a mobilização dos trabalhadores”, estavam desempenhando uma função oposta. Tal avaliação refere-se a uma conjuntura na qual milhares de sindicatos oficiais de trabalhadores, dirigidos por sindicalistas governistas, combatiam, de forma sistemática, as greves que surgiam em todo país e num momento em que os sindicalistas de São Bernardo, que constituem o principal objeto da análise de José Álvaro Moisés, haviam decidido suspender a, até então, maior e mais importante greve do período, sem qualquer ganho para os trabalhadores, com o objetivo exclusivo de que a ditadura militar cumprisse a promessa de reintegrá-los à estrutura sindical oficial.³ Mas tais considerações

mas sua ação foi transformada pelo uso que se fez dele. (...) as forças nacionalistas de esquerda (...) (fizeram) dos sindicatos uma força política independente”. John Humphrey, *Fazendo o milagre*, Rio de Janeiro, Vozes, 1982, p. 28.

² José Álvaro Moisés, *Lições de liberdade e de opressão*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, p. 173.

³ “A necessidade de manter o sindicato (...) levou este e alguns outros empresários a conseguirem o seguinte compromisso: os operários retornariam ao trabalho aceitando as mesmas condições que tinham sido rejeitadas nas assembleias, e o Ministério do Trabalho terminaria em 45 dias a intervenção nos três sindicatos. (...) A greve terminou sem quaisquer ganhos imedia-

servem, apenas, para indicar ao leitor o fundo da polêmica. Agora, interessa reter o que há de comum nas análises de Werneck Vianna e de José Álvaro Moisés.

É certo que ambas são análises de conjuntura e, ademais, referem-se a conjunturas distintas. Porém, ao conceberem a tese de que numa conjuntura específica o sindicato oficial pode “reverter-se no seu contrário”, ambas contêm, em estado prático, uma mesma e única tese geral sobre a estrutura sindical brasileira — aquela que afirma ser a estrutura sindical uma entidade socialmente neutra, podendo a sua função política variar, *sem qualquer limitação*, de acordo com as circunstâncias e a correlação de forças. Maria Hermínia Tavares de Almeida apresenta essa tese de modo sistemático: “Finalmente, há que destacar que o próprio significado do sindicalismo oficial para os trabalhadores variou conforme as conjunturas. Independentemente dos limites que lhes impunha o texto legal, os sindicatos foram um instrumento de controle legal sobre as camadas trabalhadoras ou veículos de expressão de seus interesses reais, em função das condições políticas gerais, que ampliavam ou reduziam o espaço aberto à participação dos subalternos, e em função da natureza das lideranças que assumiram a direção daquelas entidades de classe e lhes garantiram funcionamento continuado”.⁴ Essa é, de resto, a tese que, de maneira implícita ou explícita, orienta a prática de todas as correntes sindicais que combatem o peleguismo, acreditando ser possível mudar a natureza do sindicato oficial graças à substituição das diretorias “pelegas” por diretorias “combativas”.

Esses autores e essas correntes sindicais não deixam de indicar alguns obstáculos que a estrutura sindical opõe à organização e à luta dos trabalhadores. Ocorre que possuem uma concepção errônea desses obstáculos. O erro principal consiste em não compreender que tais obstáculos são irremovíveis. É certo que o sindicato de Estado não

tos para o sindicato, e este foi forçado à situação de negociar ‘com as máquinas funcionando’, em contraste com a posição de força que haviam alcançado em 1978”. Em John Humphrey, *op. cit.*, p. 189.

⁴ Maria Hermínia Tavares de Almeida, *Estado e classes trabalhadoras no Brasil — 1930-1945*, Tese de Doutorado, Unicamp, 1978, pp. 164-165.

funciona de maneira idêntica em toda e qualquer conjuntura e qualquer que seja o setor considerado das classes trabalhadoras. Mas, ao contrário do que sustentam esses autores, as variações possíveis da prática sindical são, no sindicato de Estado, limitadas. O que, precisamente, a estrutura não comporta é a conversão do sindicato oficial, de instrumento de controle dos trabalhadores, em seu contrário. O sindicato de Estado é, sempre, e ao contrário do que se passa com outros tipos de sindicalismo, uma instituição que amortece o conflito de classes.

2. O apego ao sindicato de Estado

Falamos da adesão das principais correntes sindicais ao sindicato oficial tutelado pela cúpula do Estado. O principal obstáculo para se compreender esse ponto é o *discurso* dos sindicalistas, a auto-imagem que os sindicalistas fazem de sua própria prática. A julgar por esse discurso, o controle do Estado sobre a organização sindical seria uma imposição ao sindicalismo. Na atualidade, tanto a CGT quanto a CUT proclamam lutar pela liberdade e pela autonomia sindical, do mesmo modo que, no passado, as organizações intersindicais, como o MUT e o CGT, proclamavam ser contra a tutela do Estado sobre os sindicatos. A grande maioria dos estudiosos do sindicalismo tem tomado ao pé da letra esse *discurso mistificador*, que oculta a adesão ativa dos sindicalistas à tutela do Estado sobre os sindicatos. Werneck Vianna sustenta que o MUT, em 1944, contrapunha-se “(...) sem tergiversações ao sindicalismo da CLT” e que tanto comunistas quanto petebistas teriam defendido, no Congresso Sindical de 1946, a liberdade e a autonomia sindicais.⁵ Ora, o mesmo autor apresenta, duas páginas adiante, as resoluções do Congresso Sindical de 1946, nas quais são defendidas a manutenção do caráter oficial dos sindicatos, da unicidade sindical e do imposto sindical.⁶ E são essas resoluções

⁵ Luiz Werneck Vianna, *Liberalismo e sindicato no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978, pp. 249 e 257.

⁶ Idem, *ib.*, p. 259.

que o autor apresenta como uma vitória da corrente "autonomista", integrada pelo PCB e PTB.⁷ No período recente, diversos analistas apresentaram os sindicalistas de São Bernardo como defensores da liberdade e da autonomia sindical. Essa imagem dos sindicalistas do ABC é, de resto, quase consensual na bibliografia acadêmica e nos meios políticos e sindicais. John Humphrey, referindo-se aos dirigentes metalúrgicos de São Bernardo na conjuntura de 1978-1980, é enfático: "O sindicato queria abolir o controle do Estado, e não apenas a suspensão temporária de alguns de seus aspectos".⁸ No entanto, apenas algumas linhas depois, o próprio Humphrey relata que o terceiro congresso do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo defendeu a manutenção da legislação que impõe o sindicato único por categoria de trabalhadores. Ora, é impossível, como iremos ver, compatibilizar a unicidade com a liberdade e autonomia sindical. A aceitação acrítica do discurso dos sindicalistas acabou levando muitos autores a sustentar, no início da década de 80, que a defesa da autonomia e da liberdade sindical era consensual no meio sindical. José Álvaro Moisés, Roque Aparecido da Silva e Francisco Gonçalves escrevem: "Liberdade e autonomia sindical: parece ser consensual, hoje, entre várias correntes que atuam no movimento sindical, a importância dessa bandeira. O problema, entretanto, é saber como encaminhá-la concretamente: o que fazer para chegar lá?"⁹

A predisposição dos analistas em aceitar as proclamações dos sindicalistas em favor da autonomia sindical como expressão adequada da prática desses últimos; essa predisposição tem reforçado a idéia errônea de que o controle do Estado sobre os sindicatos é uma imposição e carece de base social. Daí, a tese quase consensual de que

⁷ Ibidem, p. 260.

⁸ John Humphrey, *Fazendo o milagre*, op. cit., p. 178. Maria Hermínia Tavares de Almeida defende a mesma tese. Ver o seu artigo: "Desenvolvimento Capitalista e Ação Sindical", *Revista Mexicana de Sociologia*, Ano XL, vol. XL, n.º 2, 1978.

⁹ José Álvaro Moisés, Roque Aparecido da Silva e Francisco Gonçalves, *A caminho de uma linha sindical*, (mimeo), São Paulo, 1981, p. 31.

a estrutura sindical brasileira seria anacrônica.¹⁰ Mas a tese de adesão ativa das diversas correntes sindicais representativas ao sindicato oficial não é original, embora seja uma tese minoritária na bibliografia existente. Alguns dos principais pesquisadores acadêmicos do sindicalismo já destacaram a adesão dos sindicalistas à estrutura sindical.¹¹ Ocorre que o fenômeno da adesão à estrutura sindical é analisado, nesses autores, de um modo diferente daquele que faremos aqui. A originalidade de nossa análise consiste, em primeiro lugar, em procurar demonstrar que essa adesão é uma manifestação localizada da ideologia populista, e, em segundo lugar, em atribuir a essa ideologia o papel fundamental na reprodução do sindicato de Estado e no funcionamento eficaz dos seus mecanismos de desorganização da luta sindical. A ideologia populista, que no terreno sindical aparece sob a forma de um legalismo de tipo particular, é o "cimento", para usarmos a expressão de Gramsci, do edifício da estrutura sindical. É essa ideologia, e não a repressão governamental, que torna possível o controle da cúpula do Estado sobre os sindicatos.

3. Uma debilidade organizativa crônica

O problema mais geral dentro do qual se insere a nossa pesquisa é o da especificidade do movimento operário brasileiro, quando comparado seja com o movimento operário dos países imperialistas, seja com o movimento operário de alguns países da própria periferia do sistema capitalista internacional. De fato, o movimento operário brasileiro, pelo menos no período aberto pela Revolução de 1930 e que se estende até a atualidade, apresenta a particularidade de uma *debili-*

¹⁰ Apenas para dar um exemplo, cito José Álvaro Moisés: "(...) o imenso anacronismo de uma legislação que, além de semifascista, aparece como claramente incompatível com a grande modernização alcançada pelo nosso desenvolvimento industrial e econômico", José Álvaro Moisés, op. cit., p. 149.

¹¹ Azis Simão, *Sindicato e Estado*, São Paulo, Dominus Editora, 1966; Leônicio Martins Rodrigues, "Formação histórica do sindicalismo e do sistema de relações de trabalho brasileiro". *Cadernos de Pós-Graduação*, Instituto Metodista de Ensino Superior, n.º 2, São Paulo, 1983; José Albertino Rodrigues, *Sindicato e desenvolvimento no Brasil*, São Paulo, Difel, 1968.

dade organizativa crônica, que se manifesta na inexistência de organizações sindicais e partidárias, ao mesmo tempo massivas e estáveis, quadro que não chegou a ser superado por fenômenos como a formação e o crescimento da ANL, em meados da década de 30, o crescimento excepcional do PCB nos anos de 1945-1947 ou a criação do Partido dos Trabalhadores na atualidade. A título de ilustração, o Quadro 1 fornece o índice de sindicalização no Brasil e em alguns países europeus nos anos de 1970 e 1971.

QUADRO 1

Índice de sindicalização em alguns países selecionados

| País | Ano | Índice de Sindicalização (%) |
|--------------|------|---------------------------------|
| Suécia | 1971 | 70 |
| Bélgica | 1971 | 55 |
| Dinamarca | 1971 | 50 |
| Austria | 1971 | 50 |
| Inglaterra | 1971 | 40 |
| Alemanha Oc. | 1971 | 30 |
| Itália | 1971 | 30 |
| França | 1971 | 20 |
| Brasil | 1970 | 13* |

* Considerado apenas o índice de sindicalização urbana.

Fontes: J.D. Reynaud, *Les syndicats en France*, Paris, Seuil, 1975; *Anuário Estatístico do IBGE (1970)*. Censo Demográfico do IBGE, (1970).

Essa debilidade organizativa não pode ser atribuída à existência de uma classe operária satisfeita ou passiva. Ao contrário, tal debilidade coexiste com permanentes e massivas manifestações de insatis-

QUADRO 2

Jornadas não trabalhadas por motivo de greve — em milhares

| País | Ano | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | Média Anual |
|--------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
| Índia | | 28.340 | 43.854 | 21.925 | 36.584 | 74.615 | 46.858 | 30.822 | 40.428 |
| EUA | | 23.774 | 20.409 | 20.844 | 16.908 | 9.061 | 17.464 | 8.498 | 16.708 |
| Brasil* | | 2.162 | 26.627 | 24.225 | 6.545 | 6.967 | 28.407 | 13.311 | 15.463 |
| Itália | | 10.177 | 27.530 | 16.457 | 10.527 | 18.563 | 14.003 | 8.703 | 15.137 |
| Inglaterra | | 9.405 | 29.474 | 11.964 | 4.266 | 5.313 | 3.754 | 27.135 | 13.044 |
| França | | 2.200 | 3.656 | 1.685 | 1.495 | 2.327 | 1.483 | 1.357 | 2.029 |
| Alemanha Oc. | | 4.281 | 483 | 128 | 58 | 15 | 40 | 5.617 | 1.517 |

* Consideradas apenas as greves urbanas.

Fontes: *Year book of labour statistics*, International Labour Office, Genebra, 1985; *Brasil, 1986 — Relatório sobre a situação social do País*, NEPP, UNICAMP, 1988.

fação e de inconformismo no meio operário e popular. Tomando a luta grevista como um índice da atividade reivindicativa, veremos que o Brasil encontra-se entre os países que apresentam as maiores incidências de greve em todo o mundo. O Quadro 2, que abarca o período de crise da ditadura militar no Brasil, dá uma idéia, embora grosseira, já que arrola números absolutos, dessa situação.

O estudo do sindicalismo de Estado — seu aparelho, sua ideologia e suas modalidades de ação — pode fornecer elementos fundamentais para se compreender porque os trabalhadores brasileiros, tão ativos no plano da luta reivindicativa, padecem, numa situação aparentemente paradoxal, de uma crônica debilidade no âmbito da organização sindical e partidária.