

# A Era Vargas: uma avaliação a partir da estrutura sindical e dos direitos trabalhistas

Wilson Steinmetz

## RESUMO

O modelo sindical da Era Vargas produziu conseqüências negativas do ponto de vista político, porque, com a implementação de uma estrutura sindical corporativista, impossibilitou a autonomia das classes trabalhadoras – impedindo-as de se constituírem e desenvolverem como sujeitos coletivos plenos – e atrasou em décadas o desenvolvimento de uma sociedade mais democrática. De outra parte, a Era Vargas representou um avanço no campo social, porque institucionalizou normativamente direitos reivindicados pelos trabalhadores ao longo das três primeiras décadas do século XX.

**Palavras-chave:** Era Vargas. Estado. Estrutura Sindical. Direitos trabalhistas.

## The Vargas Era: One evaluation based under syndical structure and labor regulation

### ABSTRACT

On one hand, the labor union model from Vargas Age has produced negative consequences from a political point of view. This is so because, with the implementation of a corporatist labor union model, it has barred the autonomy of labor classes – impinging them from building and developing themselves as plain collective actors – and has backed for years the development of a more democratic society. On the other hand, the Vargas Age represented a development from the social point of view, because it has institutionalized rights demanded for labor movements for the first three decades of 20th Century.

**Keywords:** Vargas Age. States. Labor union model. Rights of the labor classes.

1. Pretende-se, nestes apontamentos, fazer uma avaliação crítica da Era Vargas a partir da estrutura sindical e do reconhecimento de direitos dos trabalhadores. Argumenta-se que o projeto getulista no campo das relações trabalhistas teve conseqüências negativas do ponto de vista político, porque, com a implementação de uma estrutura sindical corporativista, impossibilitou a autonomia das classes trabalhadoras – impedindo-as de se constituírem e desenvolverem como sujeitos coletivos plenos – e atrasou em décadas o desenvolvimento de uma sociedade mais democrática. Porém, também se argumenta que a Era Vargas – que sobreviveu ao próprio Getúlio Vargas – representou um avanço no campo social, porque reconheceu no plano das leis uma série de direitos reivindicados pelos trabalhadores ao longo das três primeiras décadas do século XX.

---

Wilson Steinmetz é Doutor em Direito (UFPR). Professor do Programa de Mestrado em Direito da ULBRA e do Programa de Mestrado em Direito da UCS. E-mail: steinmetz@via-rs.net

Direito e Democracia	Canoas	v.9	n.2	p.248-254	jul./dez. 2008
----------------------	--------	-----	-----	-----------	----------------

2. Para Evaristo de Moraes Filho, “com Rui Barbosa à frente e com a Constituição de 1891, exagerou-se demasiado na tônica liberal e no liberalismo individualista, como que querendo afastar a intromissão do Estado nas relações entre patrões e empregados. As forças econômicas deviam ficar entregues a si mesmas, no livre jogo das necessidades do mercado. Em certa fase também foi esta a posição ideológica seguida pelos positivistas. Legislar sobre o trabalho seria atentar contra o princípio maior da liberdade constitucional”.<sup>1</sup> Esse liberalismo exacerbado foi hegemônico, ao menos no plano legal e no imaginário dos detentores do poder, até 1930, ignorando as agitações, greves, rebeliões, mortes, violência policial, enfim, as lutas sociais contra a miséria e as péssimas condições de vida. Eram lutas sociais animadas pelas mais diversas correntes: anarquismo, comunismo, socialismo, doutrina social da igreja etc.

A revolução de outubro de 1930 é o desenlace de todas as contradições sociais e ideológicas que marcaram a vida brasileira desde a proclamação da República (1889). Na visão de Moraes Filho, significou “[...] o turning point do movimento social brasileiro, que deixou de ser espontâneo, embora desorganizado, confuso, contraditório, para se transformar num movimento dirigido, tutelado, controlado [...] Pretendeu a revolução de 30 significar a meta final do antigo processo de lutas sociais: com elas cessavam os conflitos e as tensões, as classes se coordenariam, se dariam as mãos, sob o olhar vigilante do Estado paternalista, pai e protetor dos mais fracos, que, em troca do que lhes dava, cobrava-lhes fidelidade”.<sup>2</sup> No plano ideológico, é a vitória da concepção corporativista e positivista, que propugna pela inclusão das classes trabalhadoras à sociedade por meio da ação e coordenação do Estado, sob sua direção e controle, e pela desideologização das relações entre capital e trabalho.

Essa incorporação tutelada pelo Estado fazia parte de uma estratégia “concebida para viabilizar a industrialização acelerada mediante o controle simultâneo das demandas salariais, políticas e mesmo jurídicas do operariado industrial então emergente [...]”.<sup>3</sup> Para isso, era fundamental a criação de fortes mecanismos de regulação e disciplina a fim de controlar o movimento sindical. A essência da estratégia seria tornar o sindicato um braço do Estado, com o que haveria o deslocamento dos conflitos trabalhistas para o interior de estruturas controladoras e disciplinares estatais.<sup>4</sup>

Em seus discursos, Getúlio Vargas explicitava com clareza seus propósitos. Em 4 de maio de 1931, ao instalar a comissão de reforma legislativa, disse: “Para levar a efeito essa revisão, faz-se mister congregar todas as classes, em uma colaboração efetiva e inteligente. Ao direito cumpre dar expressão e forma a essa aliança capaz de evitar a derrocada final. Tão alevantado propósito será atingido quando encontrarmos, reunidos numa mesma assembléia, plutocratas e proletários, patrões e sindicalistas, todos os representantes das corporações de classe, integrados, assim, no organismo político [...]”

---

<sup>1</sup> MORAES FILHO, Evaristo de. *O direito e a ordem democrática*. São Paulo: Ltr, 1984. p.130-131.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p.131.

<sup>3</sup> FARIA, José Eduardo. *Os novos desafios da justiça do trabalho*. São Paulo: Ltr, 1995. p.30.

<sup>4</sup> *Idem*, *ibidem*, p.30-31.

Em vez de individualismo, sinônimo de excesso de liberdade, e do comunismo, nova modalidade de escravidão, deve prevalecer a coordenação perfeita de todas as iniciativas, circunscritas à órbita do Estado, e o reconhecimento das organizações de classe, como colaboradores da administração pública”.<sup>5</sup>

Oliveira Viana, colaborador de Getúlio Vargas, escreveu: “Com a instituição deste registro, toda a vida das associações profissionais passará a gravitar em torno do Ministério do Trabalho: nele nascerão; com ele crescerão; ao lado dele se desenvolverão; nele se extinguirão”.<sup>6</sup> Difícil ser mais claro sobre a nova condição a que seriam submetidas as organizações sindicais.

No projeto getulista, as lideranças sindicais deviam ter uma dupla identidade ou função: ser representantes dos trabalhadores perante o Estado e representantes do Estado perante os trabalhadores.

O que orienta o projeto getulista é uma interpretação paternalista e autoritária do conflito social. Os trabalhadores, em especial, e a sociedade, em geral, constituem uma massa amorfa, inapta a tomar formas definidas por si no jogo das relações sociais. Cabe ao Estado organizar os atores sociais. O conflito social tem de ser administrado, controlado ou eliminado pelo Estado. “[...] não se pretende a eliminação do conflito e a integração social pela erradicação de toda forma de desigualdade e poder, mas sim através da coerção organizada”.<sup>7</sup>

3. Para a viabilização desse projeto, o Direito do Trabalho foi o instrumento privilegiado. A concepção corporativista de organização sindical começou a ser implantada pelo Decreto 19.770, de 19.3.1931. O art. 5º prescrevia: “[...] os sindicatos que forem reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio serão considerados, pela colaboração dos seus representantes ou pelos representantes das suas federações e respectiva confederação, órgãos consultivos e técnicos, no estudo e solução, pelo governo Federal, dos problemas, que, econômica e socialmente, se relacionarem com os seus interesses de classe” [sem grifo no original]. Assim, o sindicato depende de reconhecimento do Estado; com ele deve colaborar no encaminhamento dos problemas econômicos e sociais, na condição de órgãos consultivos e técnicos.

Entre outras coisas, o decreto estabelecia a aprovação dos Estatutos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; exigia relatórios periódicos sobre acontecimentos sociais, finanças do sindicato e alterações no quadro de associados. A filiação a sindicatos internacionais só poderia ocorrer depois de ouvido o Ministério. Previa ainda a presença de delegados do Ministério nas assembleias, para verificar a ocorrência de irregularidades.

Depois se editou o Decreto 24.694, de 12.7.1934. Segundo Magano, “a análise

<sup>5</sup> Citado por MORAES FILHO, op. cit., p.132.

<sup>6</sup> Citado por MORAES FILHO, op. cit., p.133.

<sup>7</sup> FORJAZ, Maria Cecília Spina. *Tenentismo e Forças Armadas na Revolução de 30*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988. p.78.

do Decreto 24.694/1934 revela que, com a sua edição, cuidou-se de preencher alguns claros do Decreto 19.770/1931, como os relativos às regras de administração interna do sindicato e, eventualmente, de lhe aparar uma ou outra rebarba, como aquela da presença permanente de um delegado do Ministério nas assembleias sindicais, com a incumbência de elaborar relatórios trimestrais sobre irregularidades encontradas”<sup>8</sup>.

Este decreto era flagrantemente inconstitucional. A Constituição Federal de 1934, no artigo 120, prescrevia: “Os sindicatos e as associações profissionais serão reconhecidos de conformidade com a lei. Parágrafo único – A lei assegurará a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos”. Ocorre que o Decreto 24.694 eliminava qualquer possibilidade de autonomia. O surpreendente é que o Supremo Tribunal Federal não declarou a inconstitucionalidade do decreto.

A implantação do corporativismo no plano das relações de trabalho é concluída com o Decreto-lei 1.402, de 5.7.1939. O Decreto é coerente com a Constituição de 1937, que havia convertido o corporativismo em regime oficial.<sup>9</sup> O artigo 138 da Constituição de 1937 era uma cópia fiel da cláusula III da Carta del Lavoro: “Art. 138 – A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas do poder público”. Em função dessa subordinação total ao Estado, o Decreto 1.402/1939 previa registro obrigatório das associações profissionais, a formalidade de inscrição prévia dos candidatos, acompanhamento do processo eleitoral pelo Ministério do Trabalho, instituição do controle sobre a gestão financeira, o poder de cassação da carta sindical pelo Estado.

O Decreto ainda elegeu a localidade como regra geral para a determinação da base territorial e consagrou o princípio da unicidade sindical no art. 6º: “Não será reconhecido mais de um sindicato para cada profissão”.<sup>10</sup> Impedia-se, dessa forma, a existência de sindicatos fortes, autônomos e livres, porque limitados territorialmente e amarrados por uma unidade imposta pelo Estado.

---

<sup>8</sup> MAGANO, Octávio Bueno. *Organização sindical brasileira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. 100.

<sup>9</sup> No art. 140 da Constituição de 1937 se lia: “Art. 140 – A economia da produção será organizada em corporações e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e proteção do Estado, são órgãos deste e exercem funções delegadas de poder público”. Assim, no plano constitucional, os sindicatos são considerados órgãos do Estado, devendo com este colaborar para a realização da política social e econômica, recebendo, como contrapartida, assistência e proteção.

<sup>10</sup> Oliveira Viana justificou desta forma o teor do art. 6º: “Na verdade, se admitirmos os sindicatos múltiplos, livres e autônomos fora do controle do Estado, não representando senão os interesses profissionais dos seus associados, será impossível o exercício, pelo chefe da Nação, dos poderes que lhe são conferidos no art. 73 (da Constituição), quando quisesse, porventura, submeter as nossas atividades produtoras a uma determinada política econômica. Para que uma política econômica nacional possa ser orientada pelo Estado – é óbvio – faz-se mister que o governo tenha poder para fazer chegar essa orientação às categorias de produção o que só seria possível com o sindicato integrado no Estado, controlado por ele, partilhando da autoridade deste para os efeitos da direção e disciplina interna da própria categoria. Ora, isto (...) só seria possível com o sindicato único, elevado à categoria de pessoa jurídica de direito público”. Citado por Magano, op. cit., p.110.

O sindicato, como órgão de colaboração do governo, transformou-se em “correia de transmissão”. Do governo recebia instruções; da categoria profissional reivindicações. Transformou-se em instrumento orientado por premissas das quais não podia dispor, porque lhe eram impostas pelo Estado (heteronomia estatal). Eliminou-se qualquer possibilidade do sindicato como agente autônomo, livre, independente, com capacidade de negociar os interesses de seus representados. Conforme Magano, “não há, assim, exagero em se afirmar que o modelo corporativista de sindicato, instituído pelo Decreto-lei 1.402/1939, foi o de um sindicato deformado, em que os objetivos reivindicatórios esmaeceram-se em benefício da exaltação dos assistenciais, tudo como parte da estratégia de se amortecerem os conflitos de classe, condição considerada necessária para o próprio sucesso do corporativismo”.<sup>11</sup>

4. A forma autoritária de organização sindical – “[...] a necessidade de reconhecimento do sindicato pelo Estado, a natureza pública das funções sindicais, o prévio enquadramento sindical elaborado pelo Estado, o princípio do sindicato único, a contribuição sindical, a intervenção do Estado e o poder punitivo sobre os sindicatos [...]”<sup>12</sup> – gerou conseqüências nefastas ao movimento dos trabalhadores, em especial, e também à sociedade brasileira, em geral. Conseqüências ainda hoje verificadas, mesmo a Constituição Federal de 1988 tendo positivado a liberdade e a autonomia sindicais.

Em função desse modelo implantado por Getúlio Vargas, via legislação, o movimento sindical sempre esteve às voltas com a crise de representatividade de seus dirigentes, com credibilidade muito abaixo do desejável, com a multiplicação e atomização das entidades sindicais e baixíssimo índice de sindicalização. A existência da contribuição sindical obrigatória produziu, por décadas, acomodação dos dirigentes sindicais, porque, com a garantia de recursos financeiros, não se preocupavam em sindicalizar os trabalhadores. Tendo a Justiça do Trabalho para resolver conflitos trabalhistas, os sindicalistas pouco se empenhavam em mobilizar a categoria profissional; priorizavam o ajuizamento do dissídio em detrimento da negociação direta com os empregadores. A atividade sindical reivindicatória orientava-se por uma concepção economicista.

Com dirigentes sindicais fracos, atrelados ao Estado, acomodados, os trabalhadores, até o final da década de 70, desconhecaram sua força, seu potencial enquanto sujeito coletivo, sua capacidade de intervenção transformadora na sociedade. O modelo corporativista induziu os dirigentes sindicais e os trabalhadores olharem apenas para as questões específicas, desconsiderando as questões gerais da sociedade brasileira.

A Era Vargas, mais do que moldar a organização sindical, por meio do Direito do Trabalho, oportunizou a criação de uma cultura sindical não democrática, porque não estimulava a participação dos trabalhadores em suas entidades, e não criativa, porque altamente burocrática. Ainda hoje encontram-se em todas as partes do Brasil sindicalistas reprodutores da cultura sindical da Era Vargas.

---

<sup>11</sup> *ibidem*, p.118.

<sup>12</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho, relações individuais e coletivas de trabalho*. 9. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1991. p.52.

Do ponto de vista das relações trabalhistas, consubstanciada no Direito do Trabalho, este é um dos legados negativos da Era Vargas: a cooptação das classes trabalhadoras e seus representantes, obstaculizando a liberdade e a autonomia, condições necessárias para o desenvolvimento de uma sociedade democrática. Em que pese o desenvolvimento de um projeto de sindicalismo autônomo, livre e independente, a partir do fim da década de 70, e o avanço representado pela Constituição Federal de 1988, o ajuste de contas com a Era Vargas ainda não foi finalizado.

5. Não obstante a herança negativa antes apontada, a Era Vargas também merece reconhecimento por aquilo de positivo que fez. Segundo Faria, “a virtude do projeto getulista [...] assentou-se numa concepção de cidadania ‘substantiva’ bem distinta da cidadania formal clássica do Direito Público; trata-se de uma ‘cidadania regulada’, cujas raízes não estavam propriamente baseadas num código de valores políticos, mas, isto sim, num sistema de estratificação ocupacional, definido por normas que reconheciam formalmente certas profissões”.<sup>13</sup> Para regulamentar o mercado de trabalho – o que na verdade favoreceu muito mais o capital – a legislação acolheu uma série de direitos reivindicados pelos trabalhadores desde o início do século XX.

O ápice desse processo de reconhecimento legal de direitos foi a CLT (Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943). Segundo Carrion, “as acusações dirigidas à CLT são, no fundamental, injustas, enquanto ela foi uma alavanca que introduziu direitos e mecanismos de aplicabilidade em diversos recantos do País e em categorias profissionais sem qualquer espírito ou experiência de aglutinação e capacidade de resistência. A afirmação de que é um instituto legislativo de origem fascista é inverídica quanto aos capítulos referentes ao direito individual, e somente pode ser aceita no que concerne à organização sindical e ao Poder Normativo da Justiça do trabalho que contraria a livre negociação”.<sup>14</sup> Vale dizer: no plano do direito individual do trabalho o projeto getulista representou um avanço.

Como já mencionado, até 1930 predominava o liberalismo econômico puro, do tipo clássico. Os conflitos sociais eram de competência da polícia. A questão social era uma questão de polícia. O que revela que a defesa do liberalismo político não passava da retórica. Assim, do ponto de vista da cidadania, mesmo que regulada e claudicante, o getulismo teve méritos.

Como afirma Forjaz, “[...] no Brasil o simples reconhecimento da questão operária assumiu caráter inovador”.<sup>15</sup> Como já se disse, antes ela era tratada como uma questão de polícia. Passou a ser tratada como uma questão de interesse do Estado, em sentido mais amplo, e de forma mais positiva, mais construtiva, reconhecendo certos direitos de natureza social e econômica, embora ignorando os de natureza política.

---

<sup>13</sup> FARIA, op. cit., p.28-29.

<sup>14</sup> CARRION, Valen in. *Comentários à consolidação das leis do trabalho*. 21. ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 1996. p.18.

<sup>15</sup> FORJAZ, op. cit., p.50.

E mais. Não se pode esquecer que na Era Vargas houve crescimento econômico sustentável. Foram criadas as condições para a modernização econômica do país, que produziria um desenvolvimento nas décadas seguintes. É o que os economistas chamam modelo desenvolvimentista.

Uma das objeções ao governo Getúlio Vargas é a de não ter reconhecido direitos aos trabalhadores rurais a exemplo do que fez com os urbanos. Ocorre que a oligarquia rural deu forte apoio à Revolução, principalmente em estados do Nordeste, do Sul e em Minas Gerais. A hipótese é que Getúlio Vargas temeu desagradar seus aliados. No entanto, isso não é suficiente para refutar a tese de que o governo Vargas representou um progresso em matéria de legislação social e trabalhista em relação ao período que o precedeu.