

BURGUESIA, CORPORATIVISMO E DEMOCRACIA NO BRASIL

(1946/1964)

Paulo Roberto Neves Costa
Universidade Federal do Paraná

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a relação entre a burguesia paulista e a constituição da estrutura corporativa sindical nos anos 30 e sua manutenção no regime político democrático brasileiro que se inicia em 1946. O objeto principal de pesquisa é a Federação do Comércio do Estado de São Paulo (FCESP) nos anos 50.

PALAVRAS-CHAVE: *democracia, corporativismo, ação política do empresariado, burguesia comercial, Federação do Comércio do Estado de São Paulo.*

Este artigo analisa alguns aspectos do processo político de institucionalização da organização corporativa sindical no Brasil — no que diz respeito à representação política das classes dominantes —, e sua manutenção no regime político de 1946/1964, período no qual tal estrutura desenvolve-se, assume grande importância, ganha uma nova dimensão organizacional e marca o próprio funcionamento do regime político democrático¹. A ação política da burguesia paulista e da entidade sindical de segundo grau representante do comércio paulista, a *Federação do Comércio do Estado de São Paulo* (FCESP) no período dos anos 50, serve de referência para tal análise.

I. CORPORATIVISMO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS CLASSES DOMINANTES

A complexidade e a diversidade dos conceitos e das experiências concretas de corporativismo impossibilita que se faça no âmbito deste trabalho uma discussão teórica — *com pretensões de originalidade* — sobre tal problemática.

Diante disto, parece ser mais proveitoso para os nossos objetivos definir o que estamos entendendo por *corporativismo* e por *estrutura corporativa*, sem pretender criar um *conceito* ou enquadrar a experiência brasileira em alguma tipologia (*societal, liberal, estatal, neocorporativismo* etc.) — ainda que nossa pesquisa possa trazer alguma contribuição neste sentido —, para poder pensar as principais características do corporativismo no Brasil, em especial no regime democrático de 46/64.

O corporativismo, tal como entendido aqui, é uma forma de organização/representação política de classe, possível em regimes políticos autoritários ou democráticos, que, embora se caracterize pela existência do monopólio no processo de representação corpo-

¹ As discussões desenvolvidas neste artigo fazem parte da Tese de Mestrado — em fase de redação final — *Burguesia comercial paulista e Parlamento nos anos 50: a Federação do Comércio do Estado de São Paulo*, a ser apresentada no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação do Prof. Dr. Décio Saes. Agradeço as sugestões de Andréa Abrahão Costa, Adriano Nervo Codato, Renato Perissinotto, Hiro Kumasaka e Ricardo de Oliveira.

rativa *oficial*, é compatível — principalmente nos regimes democráticos — com a existência de outras formas de representação de caráter *pluralista*, oficiais ou não (associações civis e partidos políticos).

Referimo-nos a uma forma regulamentada pelo Estado, portanto de Direito Público², que pode comportar algum nível de participação das classes sociais, enquanto categorias econômicas e profissionais, — em especial das classes dominantes — na definição (1) do arcabouço legal e das formas institucionais de representação política em algum âmbito do processo decisório da política de Estado, e (2) da organização da *dominação* sobre as classes subalternas.

Portanto, consideramos o corporativismo como uma forma de ordenação da representação política e de redução dos conflitos de classe, através de instituições semi-públicas que organizam os interesses do capital e do trabalho, visando disciplinar e promover um “autocontrole” (Offe, *apud* ARAÚJO e TA-

² Como veremos adiante, o decreto-lei nº 19.770 de 1931 — uma das leis fundamentais para a organização do corporativismo no Brasil — se caracterizava, segundo seus criadores, como algo que unificava o direito público e o privado, a fim de evitar abusos por parte do capital ou do trabalho. A Constituição de 1934 mantém os sindicatos como entidades de Direito Público, ainda que implicassem numa forma de representação de interesses privados (COSTA, 1991: 122). Este é um aspecto que afasta o caso brasileiro daquilo que Schmitter (1974) chama de corporativismo *societal* ou *liberal*, marcado pelo caráter privado do direito que normalmente regula o funcionamento deste tipo de corporativismo (Sobre SCHMITTER ver também ARAÚJO e TAPIA, 1991: 10).

³ Entretanto, convém ressaltar que estas proposições de Claus Offe fazem referência ao *neocorporativismo* existente nos países de capitalismo e democracia avançados, o que por si só não desautoriza a sua consideração, dado que,

PIA, 1991) no processo de representação e obter algum tipo de cooperação entre Estado e interesses sociais organizados nestas instituições³.

Quanto a esta relação entre ação política e corporativismo, não se trata, *principalmente para as classes dominantes*, apenas de uma forma de controle e regulação da sua ação política pelo Estado, mas também de canais de ligação e representação de interesses das classes sociais — ainda que de forma diferenciada⁴ — no processo decisório da política de Estado, dado que, de um lado, o Estado restringe o âmbito da ação política, mas de outro, não controla por completo a organização desta ação política. Isto pode ser observado, no caso brasileiro, na convivência entre estrutura corporativa e associações corporativas civis, independentemente do caráter do regime político vigente. Como veremos mais adiante, tal convivência deve-se também à própria ação política das classes dominantes.

Enfim, a *estrutura corporativa* é aqui en-

como veremos mais adiante, este processo também ocorre no Brasil de 46/64 (ARAÚJO e TAPIA, 1991: p. 15 e ss.).

⁴ Claus Offe chama a atenção para o fato de que a desigualdade existente na estrutura de classes da sociedade capitalista manifesta-se nas formas corporativas de representação política; *apud* ARAÚJO e TAPIA (1991: 16). E é exatamente no tratamento diferenciado das classes pela estrutura corporativa que se manifesta o caráter de classe, ou aquilo que Offe chama de “método de dominação de classe”, do corporativismo. Wanda Costa (1994: 60 e 1991: 143-144) e Jorge Tapia (1994: 66) analisam esta situação diferenciada no caso do Brasil pós-30, enfatizando a participação das entidades patronais no processo decisório das comissões e conselhos técnicos, ou seja, nos órgãos do poder Executivo. Como veremos adiante, torna-se de grande interesse analisar a relação entre tais entidades e o Poder Legislativo no regime democrático.

tendida como, de um lado, o arcabouço legal que regula a criação e o funcionamento das instituições corporativas oficiais sindicais (sindicatos, federações e confederações), e de outro, as próprias instituições, criadas, reguladas, distribuídas e hierarquizadas segundo aquele aparato legal. Ou seja, diz respeito tanto à normatização quanto ao processo concreto de organização da representação e da ação política por parte das classes sociais, organizadas em categorias econômicas (empresariado) e profissionais (trabalhadores).

A utilização particularizada destes conceitos de *corporativismo* e *estrutura corporativa* visa pensar as características da estrutura de representação de interesses vigente no Brasil de 46/64 — no que tange à *ação política das classes dominantes* —, e suas relações com o regime democrático. Sendo assim, passaremos agora à análise do desenvolvimento histórico da estrutura corporativa no Brasil.

II. ESTRUTURA CORPORATIVA E BURGUESIA PAULISTA

Acreditamos que a análise do corporativismo deve ser feita a partir das *características* e dos *condicionantes estruturais* que marcaram a experiência brasileira, ou seja, 1) a relação entre as classes sociais — em especial as classes dominantes — e o Estado, num país economicamente dependente e de industrialização tardia, que se vê diante da necessidade de reproduzir, garantir e dinamizar a ordem capitalista e a estrutura de poder na sociedade; 2) a relação da burguesia com tal forma de representação política; e, 3) as descontinuidades na ordem política, ou seja, as alterações no caráter do regime político e na conformação da dominação burguesa.

Ainda que não sejam explorados em toda sua profundidade, tais características e condicionantes serão tomados como referência para nossa análise. Por outro lado, convém ressaltar que a estrutura corporativa será pensada a partir das entidades sindicais de se-

gundo grau, as federações, por entendermos que estas representam mais efetivamente os interesses de toda a categoria empresarial — e portanto, da classe ou fração de classe dominante — do que o sindicato isolado. E, como veremos adiante, no âmbito das entidades de grau superior, as federações são também mais importantes do que as confederações (terceiro grau) na representação corporativa dos interesses das classes dominantes.

A incorporação e a organização dos empresários pelo Estado através de formas corporativas sindicais oficiais — ou seja, entidades de caráter sindical cujos reconhecimento e funcionamento são controlados pelo Estado — se dá nos anos 30, mas já neste momento existe a tentativa de criar ou manter outros mecanismos complementares, de caráter pluralista e não oficial — as associações —, como forma de escapar aos limites da forma de representação corporativa monopolizada (DINIZ e BOSCHI, 1991: 16)⁵.

De qualquer maneira, a estrutura corporativa pode ser considerada como um dos principais canais dos empresários na defesa de

⁵ Deve-se observar que as associações de caráter corporativo que surgem antes de 1930 não se enquadram no que entendemos por estrutura corporativa. As especificidades desta nos anos 30 diferenciam-na do *neocorporativismo*, típico das democracias europeias recentes, pois não resultou de uma “evolução espontânea”, mas foi introduzida pelo Estado como forma de regular a inserção do empresariado e dos trabalhadores no processo político, visando rearticular as formas associativas e representativas anteriormente existentes. Sua implantação se deu num contexto de fechamento político e de desarticulação — mas não eliminação — de outras formas de representação política de caráter corporativo (DINIZ e BOSCHI, 1991: 17-18). Porém, isso não significa que não houve participação ou consentimento das classes dominantes na construção da estrutura corporativa no Brasil, como veremos a seguir.

seus interesses após 1930 — principalmente ao se levar em conta a instabilidade ou inexistência do sistema partidário antes de 1946.

A estrutura corporativa formou uma “colizão” favorável à industrialização, tornando-se um dos instrumentos que introduziu o Brasil na “modernidade industrial” (DINIZ e BOSCHI, 1991: 18). Esta constatação é de certa forma corroborada pelo trabalho de Armando Boito (1982), no qual aponta-se que as forças sociais “anti-industrialistas” estavam organizadas em associações corporativas, porém de caráter distinto daquilo que estamos chamando de *estrutura corporativa*. No que tange à FCESP, não havia oposição à política de industrialização, mas apenas em relação aos “privilegios” da indústria na política cambial.

Por sua vez, a transição para a economia industrial e urbana — marcada por um processo de centralização política, burocratização e aumento da intervenção estatal —, exigiu uma reestruturação do aparelho de Estado, a fim de otimizar recursos e promover a acumulação capitalista, processo que implicava na regulação da participação política dos setores sociais emergentes como forma de garantir a estabilidade institucional (DINIZ e BOSCHI, 1991: 18)⁶.

Enfim, o papel do Estado no processo de

industrialização favorecia a constituição da estrutura corporativa, enquanto forma de relação com as classes sociais.

Embora exista a tendência de se considerar a ação política do empresariado apenas como reativa — ou porque se atribui à transição da sociedade agrária para a urbano-industrial um caráter de transformação “pelo alto”, ou porque se considera a existência de uma *crise de hegemonia* (WEFFORT, 1978) no Brasil pós-30 — não se pode desconsiderar a relação entre o empresariado e a abertura de novos canais de negociação, como é o caso da estrutura corporativa.

Se a estrutura corporativa coloca o Estado numa posição central no processo de representação política, por outro lado, torna o aparelho de Estado mais aberto à representação de interesses (DINIZ e BOSCHI, 1991: 22) e traz vantagens políticas e até econômicas para o empresariado⁷.

Podemos observar, portanto, que o corporativismo possui no Brasil um caráter *mordenizador*, desde que entendido como a dinamização da forma de organização do poder e da dominação burgueses e também da economia capitalista, de caráter industrializante, num processo coordenado e centralizado pelo Estado, mas com participação e certo grau de autonomia por parte das classes e frações da burguesia⁸.

⁶ Nos anos 30, o fim das câmaras legislativas e dos partidos políticos marcaram a institucionalização de “um novo sistema de organização de interesses de classes, cuja característica principal é a sua interpenetração e controle pelo aparelho estatal” (GOMES, 199: 238). Além disso, estava entre as primeiras proposições de Vargas a modificação do sistema representativo, visando desarticular as formas regionalizadas de representação das oligarquias políticas “[...] estabelecendo, ainda, a representação por classes em vez do velho sistema da representação individual, tão falho como expressão da vontade popular” (Getúlio Vargas, citado em MORAES

FILHO, 1976: 11).

⁷ Esta questão se colocava para os membros da FCESP e é de grande importância para se discutir a ação política dos empresários. Além disso, os empresários paulistas desde as primeiras décadas do séc. XX já articulavam formas corporativas (associativas) de representação e ação política: “A associação entre intervenção do Estado e defesa de interesses privados não era portanto de todo estranha aos paulistas que não tinham por que temer a intervenção do Estado”, nem a forma corporativa de regulação da sua relação com o Estado (COSTA, 1991: 135).

Quanto à legislação corporativa, deve-se também compreendê-la no bojo das transformações da forma de funcionamento do Estado pós-30, que se organiza com maior autonomia em relação às classes sociais e tenta ordenar e hierarquizar seus interesses.

Como vimos acima, o aumento da intervenção do Estado — que marca a passagem da economia agrário-exportadora e o avanço das atividades urbano-industriais —, exigia, no processo de institucionalização das formas de representação política, o abandono de uma postura liberal e favorecia a adoção das formas corporativas (GOMES, 1979: 216). Passaremos, então, à análise das leis que foram institucionalizando a estrutura corporativa desde o início dos anos 30, buscando apontar as características que vai assumindo tal estrutura e a ação política das classes dominantes neste processo.

No decreto nº 19.770 de 19 de março de 1931 já estão presentes alguns dos elementos fundamentais da estrutura corporativa, entre os quais podemos destacar: 1) a tentativa de compatibilizar estrutura corporativa e forma democrática de Estado; 2) a organização por categorias econômicas e profissionais; 3) o caráter consultivo e colaboracionista das entidades; 4) o controle das entidades sindicais pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; 5) a proibição do envolvimento com “ideologias sectárias, de caráter social, político ou religioso”; 6) a proibição de envolvimento partidário; 7) a proibição de can-

didaturas a cargos eletivos e acumulação de cargos remunerados em outra associação de classe pelos membros das entidades; e 8) a unicidade sindical.

Outro decreto importante é o de nº 26.694 de 12 de julho de 1934, no qual observa-se a tentativa de facilitar a organização de entidades de terceiro grau (confederações) e a inclusão de outras categorias econômicas, além da manutenção dos aspectos fundamentais do decreto nº 19.770. O decreto nº 26.694 estabelecia a pluralidade sindical mas exigia um mínimo de um terço de representatividade da categoria para a constituição do sindicato, o que, diante das dificuldades de organização, tornava quase impossível a existência de mais de um sindicato.

O ordenamento político-institucional proposto pela Constituinte de 1934, de um lado, também busca compatibilizar estrutura corporativa e regime político democrático, e de outro, considera tal estrutura como a melhor forma de dinamizar e garantir a representação política e o próprio regime, sem implicar na exclusão de outras formas pluralistas de representação: “[...] esta era uma solução radical, fora dos quadros da democracia liberal clássica, com nova estrutura e organização da sociedade e do Estado, o que não acontecia com todas as anteriores, propugnadoras de um Estado de Direito, representativo de uma democracia social e econômica, mas sem sufocação nem desaparecimento do sufrágio universal e da participação direta do povo através dos partidos políticos”. Era considerada como a melhor forma de manter a “sociedade aberta, pluralista” (MORAES FILHO, 1976: 28).

Embora os defensores desta estrutura e alguns representantes dos empresários tivessem localizado problemas nesta forma de representação, podemos observar que a avaliação negativa era quanto à capacitação dos representantes dos trabalhadores em participar do processo decisório, e não quanto

⁸ Esta autonomia manifesta-se não só no espaço que a própria estrutura corporativa permitia à ação política das frações das classes dominantes, como também na convivência e na complementaridade das associações civis — criadas e bastante atuantes mesmo antes de 1930, como mostra Angela Gomes (1979) —, fato observado por Ely Diniz e Renato Boschi (1991: 19) e constatado na relação da FCESP com a Associação Comercial de São Paulo (ACSP) desde a fundação da primeira em 1938.

a forma corporativa em si⁹.

Quanto às classes dominantes, houve inicialmente certa oposição da burguesia paulista em relação às formas corporativas, mas esta postura começa a mudar para a aceitação da estrutura sindical corporativa, devido às alterações na conjuntura política, que apon-tava para a necessidade de desarticular o avanço do movimento operário, ainda que isto também trouxesse custos para a organização das frações das classes dominantes¹⁰. Outro aspecto importante é o fato de que neste processo de consolidação da estrutura corporativa as frações puderam manter suas associações privadas, o que se repete tanto durante quanto depois do Estado Novo.

Observa-se então que desde as primeiras tentativas de institucionalização política de um regime democrático após a Revolução de 30 ocorre a defesa da representação das “associações profissionais”¹¹. A Constituição de 1934 foi importante para a consolidação da estrutura corporativa, pois inicia uma

experiência que repercutirá na Constituição de 1946, não quanto representação classista no processo constituinte, mas na manutenção da forma corporativa de representação política numa democracia.

Considerando agora o processo de institucionalização do Estado Novo, observamos que a Constituição de 37 traz grandes contribuições para a consolidação da estrutura corporativa. O artigo 138 restringiu o direito de representação legal aos sindicatos reconhecidos pelo Estado, e manteve as entidades corporativas como representantes das “forças do trabalho nacional”, com assistência e proteção do Estado e funções delegadas de Poder Público. Além de retomar a unicidade sindical, introduziu um dos elementos fundamentais da estrutura corporativa, a contribuição sindical obrigatória, que possibilitou um melhor aparelhamento das entidades — principalmente aquelas de grau superior — para a ação política¹².

Mas o decreto de maior importância — antes do surgimento da CLT em 1943 — para a constituição da estrutura corporativa é o de nº 1.402 de 5 de julho de 1939. Esta é a primeira vez que a legislação interfere mais intensamente na organização interna das entidades, estabelece o direito de intervenção pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a partir de critérios relativos ao posicionamento frente à política de Estado e dá facilidades — como a preferência em concorrências públicas — para os setores

⁹ Euvaldo Lodi, importante representante dos empresários industriais, e Oliveira Vianna criticam os resultados da representação classista na Constituição de 1934 (MORAES FILHO, 1976: 34).

¹⁰ Após 1935, ano de grandes agitações políticas, é que comerciantes e industriais de São Paulo apoiarão as formas corporativas mais centralizadoras de controle por parte do Estado (GOMES, 1979: 251).

¹¹ Além de Getúlio Vargas, setores da esquerda, juristas e até os membros do Clube Militar 3 de Outubro defendiam a estrutura corporativa sindical — enquanto organizações de Direito Público — como a melhor forma de representação política de patrões e empregados no processo Constituinte de 1934 e no funcionamento normal do sistema político democrático, ou seja, como forma de superar os limites do sistema *individualista* liberal de representação política da sociedade no regime democrático (MORAES FILHO, 1976: 13).

¹² Os decretos anteriores apenas estabeleciam a possibilidade de criação e administração de caixas benéficas e de pleitear junto aos poderes públicos auxílios, subvenções e outros favores para desenvolver seus serviços de previdência e assistência social. Com a contribuição sindical obrigatória tornou-se possível a profissionalização e melhor estruturação do funcionamento das entidades da estrutura corporativa, outro dado fundamental da estrutura corporativa, principalmente no período democrático de 46/64.

sindicalizados.

Entretanto, tal importância não se deve apenas ao que o decreto estabelece, mas principalmente à luta política subjacente à promulgação deste decreto, que aponta para um aspecto fundamental da estrutura corporativa, ou seja, a relação entre esta e as classes dominantes.

Na sua forma inicial, o decreto-lei nº 1.402 alterou o padrão de funcionamento das instituições e desagradou os empresários paulistas. Houve uma reação imediata e organizada do empresariado paulista, inclusive com algum apoio de entidades sindicais de outros estados e associações civis (COSTA, 1991: 136-137).

Criticava-se a tentativa de reduzir a estrutura corporativa a uma mera estrutura de sindicalização e de destruir as entidades federativas já existentes, consideradas pelos empresários paulistas como garantia do desenvolvimento do corporativismo no país. A base das reivindicações dos empresários paulistas era a preservação das entidades federativas e a manutenção da legislação anterior (o decreto nº 19.770 e a Constituição de 37), as quais foram atendidas através de emendas ao decreto nº 1.402 e ao projeto substitutivo do Enquadramento Sindical (COSTA, 1991: 137-140).

Defendia-se o corporativismo como forma de organização social a partir de interesses e funções sociais e também de cooperação entre grupos regionais autônomos, cujas relações deveriam ser arbitradas pelo Estado, mas mantendo a possibilidade de organização sem a necessidade de autorização deste. Os empresários paulistas entendiam que a autonomia fundava-se no direito de associação dos grupos econômicos, e não poderia ser uma concessão do Estado. Esta associação entre autonomia e interesse público era a base da argumentação em defesa do corporativismo frente àquilo que seria os problemas causados pelo liberalismo, pelo estatis-

mo e pela luta de classes. Além disso, os empresários entendiam que corporativismo era diferente de sindicalismo autoritário e controlador das atividades das instituições (COSTA, 1991: 139).

Dentre estas reivindicações destaca-se o interesse em manter algum tipo de controle pelo Estado sobre o processo de constituição das instituições representativas — ou seja, algum controle sobre o processo de representação de interesses —, e a reivindicação do monopólio da representação (COSTA, 1991: 143).

Assim, diante da tendência à centralização do Estado, os empresários paulistas saíram em defesa das entidades corporativas sindicais *oficiais* de caráter estadual (federações), visando possibilitar e garantir a organização a nível horizontal. Para os paulistas, caberia às federações estaduais a representação regional dos empresários¹³.

Isto nos permite pensar a questão da primazia das federações paulistas frente às confederações. Neste momento os empresários paulistas não só se afirmam como agentes importantes na definição da estrutura corpo-

¹³ “Representação de interesses, representação política e representação territorial se reafirmarão com vigor, ganhando legitimidade”; era uma forma de defender as federações existentes, como a FIESP, e a recém criada FCESP, evitando retirar das federações os mecanismos de acesso ao processo decisório da política econômica, e restringi-lo apenas às confederações: “A reação da elite paulista resultou no desenvolvimento de um tipo de corporativismo que assegurava às federações patronais o monopólio da representação legal e funções de intermediação, sob um regime de reconhecimento que não implicava a perda de autonomia, e implicava ao mesmo tempo a subordinação dos sindicatos às federações. Deste corporativismo seriam excluídas as associações dos trabalhadores” (COSTA, 1991: 143-144).

rativa, como também garantem o espaço e a importância das federações, frente a centralização, intervenção e verticalização excessivas do processo de representação política corporativa¹⁴.

Esta movimentação das “classes produtoras” ganhou espaço na grande imprensa paulista da época. *O Estado de São Paulo* (OESP) foi um importante meio de difusão da posição dos empresários paulistas frente à questão.

Em reunião das associações de classe paulistas (Associação Comercial de São Paulo, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, FCESP etc.), Argemiro de Barros, presidente da ACSP avaliou que a lei nº 1.402 teria criado certa obscuridade e suscitado dúvidas quanto à situação jurídica das associações civis, o que levou-o a apontar pessoalmente ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, Waldemar Falcão, a impossibilidade das associações atenderem à lei. Esta posição foi corroborada pelas associações comerciais do Rio de Janeiro e Pernambuco. Diante disto, entidades da estrutura corporativa (FCESP, FIESP etc.) e entidades civis (ACSP, Associação Comercial do Rio de Janeiro, Associação Comercial de Santos etc.) reivindicaram que as as-

sociações civis ficassem fora do âmbito da lei nº 1.402, o que não significava, segundo o próprio presidente da ACSP, posição contrária à organização sindical (OESP: 22/11/39).

O envolvimento dos empresários paulistas na definição da estrutura corporativa, com a defesa das federações, com a contribuição sindical e também com o monopólio da representação pode ser exemplificado pelo destacado líder industrial paulista, Roberto Simonsen, ao criticar a tendência ao esvaziamento das federações, o que, segundo ele, impossibilitaria aos empresários dos estados discutir *in loco* seus verdadeiros interesses. Simonsen criticava também a centralização excessiva e a burocratização das entidades, em detrimento dos interesses regionais, comprometendo a solução dos próprios problemas nacionais (OESP: 22/11/39).

Os empresários tinham clareza de suas ações e atribuíam o sucesso da defesa de seus interesses na lei nº 1.402 à ação das entidades patronais paulistas, que teriam sido responsáveis pelo inicio deste movimento vitorioso (OESP: 11/07/39)¹⁵. E ainda que fossem mantidas as associações civis, o direito de representar os interesses das categorias

¹⁴ Isto era constatado tanto pelos membros da FCESP quanto pelos próprios membros da CNC. Em entrevista ao autor, um membro da FCESP desde a segunda metade dos anos 50, especialista em assuntos sindicais e jurídicos da casa, faz a mesma avaliação daquela que seria uma entidade superior na hierarquia da estrutura corporativa. Isto pode ser também observado numa manifestação do próprio presidente da Confederação Nacional do Comércio, João de Souza Vasconcellos: “Embora dentro da sistemática sindical seja esta uma subordinada da confederação, é uma subordinada que está, — pelo vulto, pela significação, pela transcendência da economia paulista, — bem acima do órgão nacional” (66^a Ata de Reunião de Diretoria, FCESP, 28/06/56).

¹⁵ Em 1941 foi prorrogado o prazo para adaptação dos sindicatos à lei 1.402, através do decreto-lei nº 3.035. Além disso, é interessante observar que no bojo desta movimentação das entidades paulistas, a ACSP exorta a criação de sindicatos e o fortalecimento das federações, dando assessoria, apoio e incentivo à criação de associações no interior do estado de São Paulo exatamente como uma forma de iniciar o processo de sindicalização (OESP: 20/10/40 e 15/01/41). Outro aspecto interessante é que, se por um lado, a lei 1.402 gerou uma mobilização das “classes produtoras” em relação à legislação da estrutura corporativa, por outro torna-se a primeira lei a explicitar o que nas leis anteriores estava subentendido, ou seja, a exclusão dos setores rurais, empregadores e empregados, da organização sindical.

profissionais e econômicas frente às autoridades ficou restrito às entidades sindicais.

A estrutura corporativa teve na Consolidação das Leis do Trabalho — decreto nº 5.452 de 01 de maio de 1943 — a peça fundamental de seu arcabouço legal e também o resultado dos conflitos entre burocracia de Estado e frações de classe na definição desta estrutura reguladora¹⁶.

Permanece na CLT o controle pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e em alguns casos pelo próprio Presidente da República, sobre o funcionamento das entidades sindicais de grau superior, a organização interna das entidades de nível superior (diretoria, presidente e conselho de representantes) e a organização segundo categorias econômicas. Foi mantido o caráter colaboracionista, apartidário e de Direito Público destas entidades e, o que é fundamental, o imposto sindical, além da obrigatoriedade de sindicalização para ocupar cargos nas entidades e também para obter favores e isenções tributárias.

Em relação ao Imposto Sindical, destaca-se o fato de que regulamentou-se a forma de sustentação econômica da estrutura corporativa, com diversas consequências no nível da organização interna e da própria ação política das entidades, dado que facilita o processo de aparelhamento material e humano das entidades e também a constituição de assessorias técnicas e jurídicas, que ganharão grande importância com a democratização do regime político em 1946¹⁷.

¹⁶ A atuação das classes dominantes na definição da CLT ainda está por ser estudada. No âmbito deste trabalho nos limitaremos a apontar para a importância da CLT na regulação do funcionamento da estrutura corporativa e no estabelecimento da contribuição sindical, aspecto de fundamental importância, como veremos a seguir.

¹⁷ O Imposto Sindical era pago por todos os membros de cada categoria econômica, sindi-

Observamos, portanto, que desde a Revolução de 30 até o final do Estado Novo, vai se constituindo a estrutura corporativa, cujas características fundamentais foram problematizadas acima. Resta agora analisar o que ocorre com tal estrutura no processo de institucionalização e funcionamento do regime democrático de 46/64.

No período de democratização, que se inicia em 1945 e se consolida em 1946, podemos observar alguns aspectos interessantes em relação à estrutura corporativa. Enquanto nos anos de 1943 e 1944 a CLT sofreu apenas onze alterações de importância pequena ou relativa, nos anos de 1945 e 1946 este número subiu para vinte e quatro — dezenas só em 1946 —, envolvendo questões fundamentais, como dissídio coletivo, sindicalização rural, controle sobre a organização das entidades e administração do imposto sindical. Entre 1946 e 1948 não houve nenhuma alteração e entre 1949 e 1961, ou seja, mais de doze anos, apenas quarenta e quatro, sendo que destas trinta e três não se deram por decretos-leis, ou seja, passaram pelo Legislativo.

Isto significa que, em primeiro lugar,

calizados ou não. No caso dos empregadores, a importância variava de acordo com o capital registrado da firma ou empresa, sendo que a taxa proporcional era tanto menor quanto maior o capital. Da importância arrecada pelos sindicatos, recolhida no Banco do Brasil, ia 20% para o Fundo Social Sindical, 20% para as entidades de grau superior, ficando 15% para as federações e 5% para as respectivas confederações. Cabia à Comissão do Imposto Sindical, presidida pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, a administração do Fundo Social Sindical, que concentrava toda a arrecadação e ficava com os recursos recolhidos dos membros das categorias que não possuíam sindicato, federação ou confederação. Devido a sua importância na estrutura corporativa, principalmente no período democrático, voltaremos a tratar do imposto sindical mais adiante.

houve uma intensificação das alterações da legislação sindical no período do ocaso do Estado Novo e reconstrução das instituições democráticas, o que não ocorre nem antes nem depois deste momento, apontando para uma tentativa de alterar o funcionamento da estrutura corporativa, diante do evidente fim do regime autoritário.

Apenas para dar um exemplo das diversas e importantes alterações ocorridas na estrutura corporativa durante o fim do Estado Novo e o processo de institucionalização do regime democrático, o decreto-lei nº 9.502 de 23 de julho de 1946 estabelece alterações importantes na CLT, que permitiram a profissionalização da gestão e das assessorias sindicais, um funcionamento mais eficaz e compatível com a retomada dos processos democráticos de representação e articulação de interesses, a impossibilidade de vínculo político-partidário das entidades e a impossibilidade de interferência do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio na administração das entidades¹⁸.

Isto significa que houve uma tentativa de aprimoramento e adequação da estrutura

corporativa ao caráter democrático do regime político que se institucionalizava, processo esse que continua ocorrendo durante todo o período de 46/64¹⁹.

Por sua vez, a Constituição de 1946 apenas estabeleceu a livre associação profissional ou sindical, mantendo a unicidade sindical, cabendo à lei regular o exercício de funções delegadas pelo poder público (art. 159). A CLT foi mantida nos seus princípios fundamentais, embora tenha sofrido as alterações necessárias para sua adequação ao regime político democrático.

Entretanto, o mais interessante é, mais uma vez, a posição das classes dominantes frente à questão da institucionalização da estrutura corporativa, diante da democratização do regime político.

No processo Constituinte de 1946, as entidades patronais paulistas apresentaram algumas sugestões sobre o capítulo da Ordem Econômica e Social, mas “[...] nada tinham a sugerir relativamente à estrutura sindical”, assunto pertencente a este capítulo da Constituição. A justificativa era de que “[...] o preceito constitucional contido no projeto atende aos interesses das classes produtoras e aos princípios democráticos” (OESP: 12/04/46).

A ACSP e a FCESP, ainda que “fiéis ao neoliberalismo”, não colocaram obstáculos nem sugeriram alterações profundas na estrutura corporativa herdada do Estado Novo. Concordavam com a redação da subcomissão responsável por este assunto e deixavam às leis ordinárias a regulamentação posterior

¹⁸ O decreto-lei 9.502 retira o impedimento à remuneração dos ocupantes de cargos nas entidades sindicais e coloca a necessidade de eleição por escrutínio secreto dos cargos de administração, veda a reeleição de um terço dos membros da diretoria e conselho fiscal das entidades patronais, marca as eleições das novas diretorias das federações, conselhos de representantes das confederações e diretoria das confederações. Por outro lado, dá ao Congresso a prerrogativa de concessão de autorização para filiação ou relação com entidades internacionais, embora o próprio Congresso, através da lei nº 2.802 (18/06/56), tenha restabelecido esta prerrogativa ao Presidente Juscelino Kubitschek, que ainda em 1956 autorizou com o decreto nº 40.078 a filiação de entidades patronais ao Conselho Interamericano de Comércio e Produção de 1956.

¹⁹ A Comissão Técnica de Orientação Sindical, criada pelo decreto nº 5.199 (16/01/43) — visando organizar e fortalecer a organização e o “espírito sindical” — e a Comissão de Imposto Sindical, criada pela CLT, tiveram sua regulamentação feita durante o governo de Juscelino Kubitschek, através do decreto nº 40.401 de 21 de novembro de 1956.

(OESP: 05/07/46).

Outra forma de analisar a relação entre as frações das classes dominantes e a estrutura corporativa, após a democratização do regime político em 1946, é a análise das reuniões e conferências das “classes produtoras”.

O relatório final da II Conferência das Classes Produtoras — Araxá, 1949 — refere-se várias vezes aos “órgãos técnicos das classes produtoras”, vinculados às entidades patronais (ARAXÁ: 118; 122; 125), e propõe que as entidades estaduais, através de seus respectivos representantes no Congresso Nacional, articulem a votação de um “[...] dispositivo legal que assegure a participação de delegados indicados pelas Classes Produtoras na elaboração e discussão dos tratados, convênios ou acordos de natureza econômica”, e também que “[...] as Classes Produtoras criem ou desenvolvam seus institutos de pesquisas econômicas tendo em vista a necessidade de estarem elas técnica e perfeitamente equipadas e aparelhadas para desempenhar a função consultiva e assessoria que lhes compete” (ARAXÁ: 120).

Ainda que num âmbito mais amplo, não exclusivamente através do que estamos chamando de estrutura corporativa, estas propostas inevitavelmente implicaram tanto na criação de assessorias e institutos de pesquisa quanto na organização da luta parlamentar. Por envolver gastos e mobilização de recursos, isto representou um favorecimento das entidades da estrutura corporativa, devido ao Imposto Sindical.

Como foi observado, o imposto sindical é de fundamental importância, pois possibilita manter esta estrutura de assessoria de acompanhamento do processo político de articulação dos interesses dos empresários. A FCESP, por exemplo, possuía uma extensa organização de acompanhamento do processo legislativo e criou o Instituto de Sociologia e Política em 1952 (sobre este Instituto, ver GHIRALDELLO, 1992).

Esta posição favorável à estrutura corporativa mantém-se na I Reunião Plenária das Classes Produtoras, a nível nacional, realizada no Rio de Janeiro em 1957. Nesta oportunidade, a legislação trabalhista e a organização sindical foram objetos de profundos exames, concluindo-se pela conveniência desta forma de “representação das classes”. O Relatório Final desta reunião, considerava que “[...] a longa experiência da vida associativa [...] demonstra a conveniência da unidade sindical”, que “[...] a pluralidade sindical [...] enseja situações anárquicas e estabelece o caos na representação classista”, e que “[...] a unidade sindical reflete aspiração do povo brasileiro, até como corolário de sua unidade política”. Diante disto, as “classes produtoras” declaravam-se favoráveis à unidade sindical (I REUNIÃO: 09).

E em relação à autonomia e liberdade sindicais, este mesmo Relatório considerava que: “[...] a unidade sindical não se contrapõe à autonomia sindical — sendo indefensável o princípio de que o movimento sindicalista se processe à revelia do Estado”; que “[...] os sindicatos devem atuar livremente, dentro da lei, correspondendo à sua autonomia ampla, responsabilidade também ampla”; que “[...] o sindicato deve receber do Estado, apenas, fiscalização e assistência, mais em caráter de supervisão e estímulo do que ordenação e comando”; e, por fim, “[...] que a lei sindical deve dar suficiente elasticidade ao trabalho das associações sindicais, sem quebra da conceituação que lhes cabe de órgãos com funções delegadas pelo poder público” (I REUNIÃO: 09)²⁰.

²⁰ Mas como forma de defender o espaço de atuação política das entidades sindicais, o Relatório declarava que as “classes produtoras” são “[...] favoráveis à ampla autonomia sindical”, com apenas um mínimo de interferência do Estado, para a preservar “[...] a liberdade e autonomia sindicais”, ou seja, a garantir “[...] existência de um estatuto legal de sindicalização que

Somente no conturbado início dos anos 60 — momento de grandes alterações políticas e acirramento da organização sindical dos trabalhadores da cidade e do campo — é que a II Reunião Plenária das Classes Produtoras, em relação ao sindicalismo, recomenda: a pluralidade sindical em todas categorias econômicas e atividades profissionais; o reexame do enquadramento sindical vigente; a eliminação da tutela do Ministério do Trabalho e a atribuição aos conselhos fiscais das próprias entidades a fiscalização administrativa. Porém, apesar de propor o fim do Fundo Social Sindical, mantém a defesa do imposto sindical, com prestação de contas ao Tribunal de Contas (II REUNIÃO: 04).

No caso particular da FCESP, entendia-se que na estrutura corporativa vigente após a democratização do regime político, havia tanto um controle e uma obediência rígida à legislação, quanto uma possibilidade de “adaptação” às realidades de cada sindicato e da própria federação. Por outro lado, reconhecia-se que a contribuição sindical, prevista em lei, poderia ser administrada como a entidade desejasse. Assim, ainda que os empresários do comércio paulista não aceitassem de bom grado as restrições que a lei implicava, entendiam que esta mesma lei previa a contribuição sindical, fonte de recursos necessários para o bom desempenho das atividades dos sindicatos²¹.

Quanto à questão do processo de organização e representação do empresariado, a

se aproxime o mais possível da realidade nacional” e dê aos sindicatos “[...] ampla autonomia de organização e exercício, e não o tutele de modo coercitivo” (I REUNIÃO: 10).

²¹ Estas e as colocações seguintes têm por referência as declarações de um empresário e alto funcionário da casa — desde a segunda metade dos anos 50 — em entrevista ao autor em 26/07/94, que ainda hoje trabalha com assuntos jurídicos e sindicais.

FCESP considerava que enquanto a Associação Comercial de São Paulo representava os seus associados, a FCESP representava toda a categoria econômica, “era o representante legítimo da categoria econômica”. E além disso, a representação sindical era considerada “muito importante”, pois possibilitava postular junto ao governo sobre os dissídios coletivos e a normatização das relações de emprego. A FCESP conclui que sua “representatividade” seria muito maior do que a das entidades civis.

Este é um aspecto importante da avaliação empresarial sobre a estrutura sindical, não mais pelo aspecto da contribuição sindical que a legislação estabelecia, mas também pela forma de regulação da relação entre capital e trabalho.

Outra vantagem atribuída pelos empresários do comércio paulista filiados à FCESP à estrutura corporativa, em relação à ACSP, é que esta era uma “sociedade aberta, eclética”, que possuía setores diversos, inclusive industriais, associados a ela, diferentemente da estrutura sindical que era “fechada” à categoria econômica.

Ainda que não possamos tratar aqui das particularidades da relação entre a FCESP e ACSP, observamos que existe mais proximidade e complementaridade do que antagonismo entre estes dois tipos de associações de classe.

Por outro lado, deve-se notar que a manutenção das associações civis de representação das frações das classes dominantes deu-se tanto à tentativa de resistir à ação reguladora do Estado e manter a autonomia destas associações, quanto ao fato de que *internamente as frações de classe possuíam clivagens de interesse e posicionamentos distintos*, seja em relação à política econômica de Estado, seja em relação à própria estrutura corporativa, questão de extrema importância, mas que transcende os limites deste trabalho.

Retomando a questão da institucionalização da estrutura corporativa, durante o período democrático de 46/64 continuam ocorrendo alterações que, de um lado, passavam pelo processo legislativo — ou seja, não mais se tratava de decretos impostos pelo Executivo, mas sim de projetos discutidos e votados pelo Parlamento — e de outro visavam aprimorar o funcionamento desta estrutura, diante das questões colocadas pela vigência de um regime político democrático. Como vimos acima, dois terços das alterações feitas nas leis que organizavam a estrutura corporativa se deram na forma de projetos de lei, que tratavam de questões como o funcionamento dos órgãos que regulavam e enquadravam os sindicatos, o fim da exigência do atestado de ideologia e até mesmo o imposto sindical.

Apenas para exemplificar a relação entre burguesia, estrutura corporativa e o regime político democrático de 46/64, podemos citar a lei nº 3.265 de 22 de setembro de 1957 que colocava maiores exigências de representatividade para a constituição de federações e impedia que a criação de novas federações implicasse o enfraquecimento das já exigentes. Outra lei importante — *a qual a FCESP acompanhou e pressionou pela sua aprovação no Congresso* — foi a de nº 3.022 de 19 de dezembro de 1956 que atendia a vontade das entidades patronais em elevar o Imposto Sindical, de forma a possibilitar mais recursos para tais entidades realizarem seu trabalho de assessoria e defesa dos interesses dos seus representados, inclusive no próprio processo legislativo.

Em relação à FCESP, observamos a existência de uma complexa e diversificada estrutura de acompanhamento do processo legislativo — nos níveis municipal, estadual e principalmente federal —, numa sistemática que ia desde a apresentação dos projetos pelos parlamentares, passando por toda a tramitação, até o resultado final. Durante todo este percurso, as assessorias da FCESP

apresentavam pareceres para a diretoria, que tomava posições em relação aos projetos em questão e exercia diversas formas de pressão, tais como o envio de telegramas aos autores de projetos, aos líderes partidários e à bancada paulista, além do convite a parlamentares para discutir com os membros da FCESP.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Poderíamos então observar, ao analisar o processo político e jurídico-institucional da estrutura corporativa vigente no período, que trata-se de um dos fatores que caracterizam a *continuidade* entre o Estado Novo e a democracia de 46²².

Porém, esta mera constatação não parece suficiente para apreender as especificidades do funcionamento desta estrutura no período de 46/64 e sua relação com o regime político democrático.

A *continuidade* da estrutura corporativa tem que ser pensada menos como a manutenção de instituições de um regime autoritário num regime democrático e mais como a compatibilidade desta forma de representação política com os interesses gerais e particulares das classes dominantes e com a própria democracia.

A estrutura corporativa vigente entre 1946 e 1964, além de manter a combinação de um certo controle pelo Estado com a efetivação de um canal de representação política do empresariado — sendo que para os trabalhadores tal estrutura funcionava mais como

²² Para Moraes Filho a legislação corporativa criada após 30 se manteve intacta nos seus fundamentos até os dias de hoje (1976: 33). Este aspecto da *continuidade* entre a ordem política autoritária do Estado Novo e a democrática pós-46 foi apontada por Maria do Carmo Campello de Souza (1990). Segundo a autora, entre os elementos de continuidade estaria exatamente a estrutura corporativa, embora a considere como sendo de tipo *estatal* — em referência ao conceito de Schmitter (1971).

controle da ação política — caracterizava-se por ser: 1) uma forma particular de ação política das classes dominantes, em relação ao processo decisório da política de Estado, agora na vigência de um regime democrático; 2) as classes dominantes continuaram participando na sua institucionalização, agora também através do Parlamento; 3) o caráter apartidário e colaboracionista é mantido, mas ocorrem intensas relações com os parlamentares²³ e o Parlamento; 4) a compatibilidade entre o monopólio da representação corporativa sindical e formas pluralistas (sistema partidário e as associações civis); 5) o imposto sindical, que permite o aparelhamento e a profissionalização necessários à ação política dos empresários através das entidades sindicais; e, 6) o fortalecimento das entidades estaduais, em detrimento daquelas de caráter nacional.

Podemos, então, observar que a democra-

²³ Uma prática bastante comum da FCESP nos anos 50 era trazer parlamentares — em geral das bancadas paulistas — para debater assuntos de seu interesse na própria entidade.

Paulo Roberto Neves Costa é graduado em Ciências Sociais (UNICAMP), pós-graduando em Ciência Política (UNICAMP), professor de Ciência Política da UFPR e editor da *Revista de Sociologia e Política*

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, Angela M. C. e **TAPIA**, Jorge R. B. (1991). “Corporativismo e neocorporativismo: o exame de duas trajetórias”. *BIB*, Rio de Janeiro, 2 (32).

ARAXÁ, Carta de. (1949). *II Conferência das Classes Produtoras*. Araxá.

BOITO, Armando. (1982). *O golpe de 54: a burguesia contra o populismo*. São Paulo, Brasiliense.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do

Carmo C. (1990). *Estado e partidos políticos no Brasil*. 3^a ed. São Paulo, Alfa-Ômega.

COSTA, Wanda M. R. (1991). “Origens do corporativismo brasileiro”. In: R. R. BOSCHI (org.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro, Iuperj/Rio Fundo.

COSTA, Wanda M. R. (1994). “Corporativismo societal: interesse de classe *versus* interesse setorial”. In: E. DAGNINO (org.).

tização do regime político, iniciada em 1946, reforça e dinamiza a estrutura corporativa, dado que passa a funcionar com maior estabilidade institucional e espaço de ação política, além de abrir novos campos de veiculação de interesses inexistentes durante o Estado Novo, que serão ocupados especialmente pelas entidades sindicais de segundo grau.

Acreditamos que as características deste regime político — que é um dos momentos do processo de constituição do poder e da dominação burguesa e da sociedade capitalista no Brasil — poderiam ser problematizadas a partir das formas de representação política das classes dominantes naquela que é a instituição fundamental das democracias, ou seja, o Parlamento.

Portanto, ainda que não possamos aqui aprofundar esta questão, coloca-se a necessidade de considerar a relação entre a estrutura corporativa, na representação política das classes dominantes, e a instituição fundamental nos regimes democráticos, que é o Parlamento, como forma de caracterizar e analisar o funcionamento do regime político democrático brasileiro de 46/64.

Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo. Brasiliense.

DINIZ, Eli e **BOSCHI**, Renato R. (1991). “O corporativismo na construção do espaço público”. In: R. R. BOSCHI (org.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro, Iuperj/Rio Fundo.

GHIRALDELLO, Antonio. (1992). *Instituto de Sociologia e Política: dinâmica e ação*. Tese de Mestrado. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

GOMES, Angela Maria de C. (1979). *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil, 1917/1937*. Rio de Janeiro, Campus.

I REUNIÃO Plenária das Classes Produtoras. Rio de Janeiro, 1957.

II REUNIÃO Plenária das Classes Produtoras. Rio de Janeiro, 1961.

MORAES FILHO, Evaristo de. (1976). “A experiência brasileira da representação clássica na Constituição de 1934”. *Carta Mensal*, Rio de Janeiro, 258, set.

MORAES FILHO, Evaristo de. (1971). *Introdução ao Direito do Trabalho*. São Paulo. LTr.

SCHMITTER, Philippe C. (1974). “Still the Century of Corporatism”. In F. B. PIKE and T. STRITCH (eds.). *The New Corporatism: Socio-political Structures in the Iberian World*. London, University of Notre Dame.

TAPIA, Jorge R. B. (1994). “Corporativismo societal no Brasil: uma transição incompleta?”. In: E. DAGNINO (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo. Brasiliense.

WEFFORT, Francisco C. (1978). *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

