

LINDOLFO COLLOR

E A LEGISLAÇÃO TRABALHISTA BRASILEIRA (*)

Arnaldo Sússekind (**)

Excelentíssima Senhora Leda Collor de Mello, Excelentíssimo Senhor Arthur Donato, DD. Presidente da FIRJAN, Excelentíssimo Senhor Alberto Guimarães Boclin, DD. Diretor Regional do SENAI, Senhoras e Senhores.

Foi com grande satisfação que aceitei o convite para dissertar sobre a figura de Lindolfo Collor, no que tange à sua atuação na elaboração da legislação trabalhista brasileira.

Começemos recordando que a Revolução de 1930 foi que revelou o estadista Lindolfo Collor, cujos dotes intelectuais e preocupação com os problemas políticos e sociais haviam sido ressaltados no jornalismo, na Câmara dos Deputados e na campanha presidencial de Getúlio Vargas.

Para a aferição da grandeza de sua obra, no curto espaço de 16 meses e nove dias em que dirigiu o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, cumpre recuar no tempo, para registrar o panorama trabalhista brasileiro antes de 1930, e quais as condições sócio-econômicas do nosso País antes de 30, que levaram Lindolfo Collor a batalhar pela inclusão da legislação do trabalho como uma das bandeiras da Aliança Libertadora e da campanha presidencial de Getúlio Vargas.

Antes de 30 existiam algumas leis trabalhistas, muito poucas, mas existiam; não, porém, um sistema legal de proteção ao trabalho, com um Ministério incumbido de supervisionar e fiscalizar a sua aplicação. Existiam sindicatos, muito poucos; não uma organização sindical expressiva e nacional, capaz de conquistar leis, como ocorrera na Europa, onde o sistema heterônimo — isto é, o Estado legislando em proteção ao trabalhador — foi conquistado por lutas sindicais, desde os primeiros anos do século XIX, começando na Inglaterra e seguindo para a Alemanha, França, Itália, etc. Também a falta dessa organização sindical nacional tornava impossível obter condições de trabalho em contratos coletivos, que caracterizavam o sistema autônomo que prevalece nos Estados Unidos onde sindicatos fortes prescindem de leis, porque conquistam, nos contratos, as condições de trabalho e de proteção aos trabalhadores. O movimento sindical no Brasil começa, realmente, com a vinda de imigrantes italianos e espanhóis, anarquistas, que fundam no Brasil uniões fabris, sobretudo em São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Sul.

(*) Texto extraído da gravação da palestra, realizada no auditório do SENAI do Estado do Rio de Janeiro, em 2.8.90.

(**) O autor é ex-Ministro do Trabalho e Ministro Aposentado do Tribunal Superior do Trabalho.

Recuemos um pouco mais no tempo, para assinalar que, no Império, surgiram algumas associações de trabalhadores. Eram associações de trabalhadores com caráter misto de defesa de classe e de beneficência. Quatro são os exemplos que devem ser registrados: em 1858, a primeira delas, a Imperial Associação Tipográfica Fluminense; em 1870, a Liga Operária da Capital Federal; em 1872, a Liga Operária de Socorros Mútuos de São Paulo; e, em 1880, a União Operária do Arsenal de Marinha. Na Primeira República, o movimento sindical ficou restrito a alguns centros industriais brasileiros, de pequena indústria, isso porque não havia condições sócio-econômicas para o desenvolvimento do sindicalismo. Devemos recordar que o sindicato só é forte, só é autêntico, só é expressivo, quando há espírito sindical. Mas o espírito sindical é um dado sociológico: decorre da concentração operária. Onde há concentração operária, o espírito sindical surge naturalmente, mas só há concentração operária onde há indústria. Não havendo indústria, não é possível essa concentração. Ora, o Brasil dos albores do nosso século era um país destituído de uma indústria forte, era um continente, como ainda o é, mas ilhado por pequenos centros industriais pouco expressivos. Então, não era possível a existência de um sistema sindical forte.

A primeira lei sindical brasileira é de 1903. É a Lei n. 979, concernente à sindicalização rural. Visava, sobretudo, à organização de sindicatos de agricultores, mais do que trabalhadores na agricultura, para a distribuição de créditos oficiais aos sócios e organização de cooperativas para a venda dos produtos. Foi em 1907 que Afonso Pena legislou sobre a sindicalização, em caráter geral, numa lei que assegurava liberdade e pluralidade sindical. Limitadas entretanto foram as conseqüências dessa lei, em virtude do reduzido desenvolvimento sócio-econômico, que há pouco assinaei. Foi, como disse, com a imigração italiana e espanhola, de anarquistas, que surgiram sindicatos mais fortes e batalhadores. Com o nome de uniões fabris, eles realizaram greves, duas das quais se tornaram célebres: as de 1917 e 1919, defendendo o salário mínimo, 8 horas de trabalho, repouso semanal, acidentes de trabalho, trabalho noturno da mulher, idade mínima de 14 anos para o trabalho, etc.

Nessa fase anterior a 30, três juristas e sociólogos se destacaram e, por coincidência, esses três homens formaram o estado-maior do primeiro Ministro do Trabalho, Lindolfo Collor. Refiro-me a Evaristo de Moraes, que escreveu o primeiro livro, no Brasil, sobre Direito do Trabalho, "Apontamentos do Direito Operário", em 1905, e que realizou notáveis palestras no Rio de Janeiro sobre o problema social; a Joaquim Pimenta, que fomentou, em Pernambuco, a ação reivindicadora e de lutas da Federação Regional do Trabalho, criada por ele em 1914; e a Agripino Nazaré, que desenvolveu lutas sindicais na década de 20, na Bahia. Os resultados dessa Campanha, seja em face do trabalho intelectual desses homens, seja sob o prisma de reivindicação das uniões fabris, foram muito escassos. Assim, nós tivemos apenas quatro leis que podem ser apontadas antes de 30: a primeira Lei de Acidentes do Trabalho, de 1919; a lei criando as Caixas de Aposentadoria dos Ferroviários, lei Elói-Chaves, de 1923; a lei que estendeu o regime das Caixas para os marítimos e portuários, em 1926; e, finalmente, a lei de férias, só para sindicalizados e sem nenhuma fiscalização, porque não existia Ministério do Trabalho e, portanto, não era cumprida, em 1926.

Aí estão os fundamentos que levaram a Revolução de 30, por impulso de Lindolfo Collor, a batalhar pela Legislação do Trabalho. Começamos por ler a carta que, em 11 de agosto de 1929, ele dirigiu a Vargas, confirmando a sua participação na luta pela reforma político-social do Brasil: "A nação exige muito e, por enquanto, nós lhe oferecemos pouco. Penso que, para estarmos nós e, sobretudo para estares tu à altura do momento histórico que vivemos, esse movimento deve ser alguma coisa a mais. Além de uma ocasional coligação eleitoral para a conquista da Presidência, ele deve ser o início de uma nova mentalidade do regime. Repara que as idéias, forças que fizeram a República entrar em declínio, chegaram ao limiar de uma época nova. A nação perdeu a confiança nisso que aí está." Em seguida, em 20 de outubro de 1929, na instalação da Aliança Liberal, que fez a campanha de Getúlio Vargas para a Presidência da República, o manifesto, segundo Moog, redigido por Collor, dizia entre outra coisa, o seguinte: "A proteção aos interesses dos operários deve ser completa, a conquista das 8 horas de trabalho, o aperfeiçoamento e ampliação das leis de férias, dos salários mínimos, a proteção das mulheres e dos menores, todo esse novo mundo moral que se levanta nos dias atuais em amparo ao proletariado deve ser contemplado pela nossa legislação, para que não se continue a ofender os brios morais dos nossos trabalhadores com a alegação de que o problema social do Brasil é um caso de polícia."

Na plataforma presidencial, o célebre discurso da Esplanada do Castelo, em que Getúlio Vargas lança, como candidato, o seu programa, há também uma frase atribuída a Lindolfo Collor que se tornou muito conhecida. É a seguinte: "O pouco que possuímos em matéria de legislação social, não é aplicado, ou só o é em parte mínima, esporadicamente, apenas aos compromissos que assumimos a respeito, como signatários do Tratado de Versailles e das responsabilidades que nos advêm da nossa posição de membros do Bureau Internacional do Trabalho, cujas convenções e conclusões não observamos."

A revolução de 30 resulta, sobretudo, de um levante popular, em face da derrota de Getúlio Vargas, numa eleição por todos considerada fraudulenta. A fraude fez com que se incendiasse em vários pontos do Brasil, principalmente no Sul e Nordeste, a campanha que se tornou vitoriosa em 24 de outubro, com uma Junta Militar assumindo episodicamente o poder. A 3 de novembro de 1930, Getúlio Vargas toma posse, como Chefe Provisório do Governo Federal.

Dessa data em diante, sabe-se que Collor batalhou para que se criasse o Ministério do Trabalho que, afinal, foi instituído com o nome de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. É o seu amigo Viana Moog, num depoimento em livro, quem declara que, na véspera do anúncio da criação do Ministério, que se verificou em 26 de novembro, encontrou Collor no terraço do Hotel Glória, de mãos nos suspensórios, "em estado de graça". E Collor lhe disse: "Estás falando com o Ministro do Trabalho". Confessa Viana Moog a sua surpresa, porque esperava que, pela atuação de Collor em toda a campanha presidencial, ele seria Ministro da Fazenda, Ministro da Justiça ou Ministro das Relações Exteriores, ministérios considerados proeminentes. Meses depois, entretanto, confessa Moog, compreendeu a

euforia de Lindolfo Collor, porque pôde verificar que a intensa ação legislativa para fincar as bases do Direito Brasileiro do Trabalho, já estava na consciência de Collor quando do citado encontro no Hotel Glória. Ali, ele refletia grande alegria, por saber que ia ter a oportunidade de transformar em realidade a legislação que sonhara. Daí por que, ao chegar ao Ministério do Trabalho e se empossar, a frase principal do discurso de Collor foi a seguinte: "Se estamos chegando tarde, cumpre-nos envidar todo o possível para chegar bem".

Collor obteve e projetou leis que cobriram todos os campos do novo ramo do Direito, cuja autonomia científica, como sabem os senhores, foi consagrada no Tratado de Versailles. Nem todos os projetos de lei que ele elaborou se transformaram em leis na sua gestão, porque esta foi curta: alguns se transformaram em diplomas legais, outros foram, logo em seguida, transformados em lei pelo seu sucessor, Ministro Salgado Filho, aproveitando, entretanto, o texto ou os textos elaborados por Collor, já com exposições de motivos encaminhadas ao Presidente Getúlio Vargas. Portanto, paternidade assegurada com sua assinatura nessas exposições.

Tanto fez, em tão pouco tempo, a sua Secretaria de Estado, que passou a ser conhecida como Ministério da Revolução. Ministério que, nos últimos anos, vem sendo implodido, com suas naturais atribuições derogadas ou transferidas a outros órgãos da Administração Pública.

Collor exonerou-se do Ministério do Trabalho defendendo a tese de constitucionalização do País, porque, desde o início do Governo Provisório, ele insistia, com outros eminentes políticos da época, na constitucionalização do País; e, precisamente, quando chegou à conclusão de que essa constitucionalização já tardava e não havia motivo para adiá-la, rompeu com Getúlio Vargas, pediu demissão do Ministério do Trabalho, passou a ser perseguido e acabou no exílio. Devemos recordar, nesta oportunidade, que a bandeira da Revolução Paulista, de 9 de julho de 1932, foi precisamente a constitucionalização do País. A Revolução paulista foi derrotada nas armas, mas foi vitoriosa nas idéias. Daí a convocação da Constituinte por Getúlio Vargas, da qual resultou a Constituição de 16 de julho de 1934.

Passemos a examinar algumas leis importantes, elaboradas por Lindolfo Collor. A mais importante delas, sem dúvida, foi a lei sindical, Decreto Legislativo n. 19.770, de 19 de março de 1931. Menos de quatro meses depois de sua posse, já tínhamos, portanto, uma lei sindical, cuja exposição de motivos, conforme depoimento de Evaristo de Moraes, que era o seu Consultor Jurídico, fora redigida por Lindolfo Collor. Essa exposição é longa, mas vale a pena referir dois pequenos trechos: "Do conceito de independência social, que é o pórtico do edifício jurídico dos nossos dias, chegamos, assim, a rápido passo, ao necessário reconhecimento da solidariedade dos interesses profissionais. Estes têm a sua expressão legal nos sindicatos de classe". E, logo adiante: "Pouco importa que a síntese jurídica do direito sindical ainda não tenha encontrado a sua expressão definitiva na legislação dos nossos tempos. É fato de vulgar apreciação, como lembra André Forgeaud, que os indivíduos, as classes e as castas se prendem, muitas vezes, por interesses ou tradições, a fórmulas políticas, sociais e jurídicas já derogadas pelo uso dos tempos. O que se faz mister, nessas

épocas de transição, é que a inteligência dos homens saiba discernir as linhas gerais da evolução e definir as diretrizes jurídicas, políticas e sociais da idade nova. Ainda aí, a autoridade de Hauriou nos ensina que não são as regras do Direito que criam as Instituições, mas as instituições que criam as regras do Direito”.

As características dessa lei foram:

1.º) unicidade sindical, isto é, a representação unitária do grupo sindicalizado;

2.º) liberdade de estruturação, podendo os sindicatos organizar-se por categoria, por empresa, por ofício ou profissão (a Constituição de 88 manteve a unicidade sindical compulsória, mas obrigou que essa representatividade se desse por categoria, ferindo a liberdade sindical que Collor assegurava, quando possibilitava a liberdade de estruturação que hoje não se tem;

3.º) reconhecimento do sindicato pelo Ministério do Trabalho, mediante registro dos estatutos;

4.º) proibição de propagar ideologias sectárias de caráter político ou religioso, para que o sindicato se circunscrevesse à defesa dos interesses profissionais e não se comisturasse com os partidos políticos, nem com a igreja;

5.º) finalmente, hierarquia sindical, com sindicatos na base, federações regionais ecléticas, ou uniões, nos Estados; e, finalmente, Centrais Sindicais, uma Confederação do Trabalho e uma Confederação da Indústria e do Comércio.

A imposição da unicidade sindical evidenciava a perspectiva da realidade brasileira que tinha Lindolfo Collor, porque era necessário, nesse continente a que me referi, ilhado de pequenos centros industriais, onde faltava o espírito sindical era necessário motivar a instituição e o fortalecimento dos sindicatos pela representação unitária. Houve, recentemente, algumas críticas, inclusive de Luiz Carlos Prestes, a essa lei, considerando que era fascista, porque adotara a unicidade sindical compulsória, a mesma unicidade sindical compulsória que foi mantida pela legislação de 30, pela CLT em 1943 e pela Constituição de 88. Nisto o líder do então Partido Comunista, a meu ver, mostrou um desconhecimento da história mundial do sindicalismo, porque a unicidade sindical foi defendida, pela primeira vez, por Maxime Leroy, em 1913; adotada pouco depois por Lenin, que a implantou na União Soviética, onde perdura até hoje e, só em 1927, adotada pela Itália fascista de Mussolini. Ora, a circunstância de um princípio de Direito Sindical ser adotado pela Itália fascista não torna esse princípio fascista. Ele é um princípio de Direito Sindical, que foi adotado também pelo comunismo da União Soviética e defendido por socialistas, como Leroy e, mais tarde, no Brasil, por Joaquim Pimenta. De maneira que a crítica é totalmente improcedente. Na realidade, como seria possível admitir que Lindolfo Collor pudesse fazer uma lei de caráter fascista? Basta ver os nomes do seu Estado-Maior: Evaristo de Moraes, socialista confesso; Joaquim Pimenta, socialista de esquerda bem pronunciada; Agripino Nazaré, socialista confesso. O efeito dessa lei foi imediato. Quando tomou posse Lin-

dolfo Collor, existiam 36 sindicatos no País; 12 meses depois existiam 112 sindicatos só de trabalhadores, fora os de empregadores.

A complementação lógica dessa lei seria armar o sistema coletivo do trabalho e, em conseqüência, Collor projetou duas leis da maior importância. A primeira, criando as Comissões Permanentes e Mistas de Conciliação, prevendo a arbitragem para os dissídios coletivos. Essa lei, que foi projetada em exposição de motivos assinada por Lindolfo Collor, se transformou em lei somente em maio de 32, pouco tempo depois da sua exoneração do Ministério. Vale a pena ler também um pequeno trecho da exposição de motivos de Collor sobre essa lei, porque é matéria que ainda se discute sobre a conveniência ou não do sistema então preconizado. Dizia ele: "Lutas de classe sempre existiram e sempre existirão. Não se cuida, com as comissões em exame, evitar a existência dessas lutas. Trata-se, pelo contrário, admitido o seu aparecimento em estado mais ou menos agudo, de oferecer-lhes meios de solução, dignos dos homens e consentâneos com a natureza dos conflitos e as circunstâncias que os envolve". E, no final da sua longa, bela e judiciosa exposição, escreveu: "Quando a conciliação não for possível, proporá a Comissão um juízo arbitral às partes interessadas. O laudo arbitral, inútil seria dizê-lo, obriga os litigantes. A proposta da Comissão, entretanto, para a solução arbitral poderá não ser aceita por um ou pelos dois representantes das partes. A recusa deverá ser motivada e tomada por termo, a fim de ser levada ao conhecimento do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, que agirá, então, de acordo com os interesses gerais que estiverem em jogo". Esse projeto, como disse, foi transformado em lei pouco depois da saída de Collor do Ministério do Trabalho.

A segunda lei, complementar dessa, dispunha sobre as convenções coletivas de trabalho. Collor propôs essa grande e peculiar novidade do Direito do Trabalho na sua exposição de motivos. Elaborou o projeto que foi transformado em lei em 23 de agosto de 1932. Dessa exposição de motivos também vale a pena ler o seguinte trecho, em que defende as convenções coletivas, uma novidade em 1932: "No regime econômico, hoje relegado em todo o mundo, da livre concorrência sem peias nem medidas, às duas partes contratantes, nos regulamentos industriais, só teoricamente poderiam discutir as condições de trabalho. No terreno dos fatos, o que se verificava era o predomínio exclusivo de uma vontade, a mais forte, que era a do patrão. "Ora, en pratique — diz Jean Brethe de la Gressaye — l'ouvrier ne peut presque jamais discuter les clauses du contrat: c'est à prendre ou à laisser". Ademais — continua Collor — como assinala o autor que acabo de citar, o único ponto precisado na prática nos contratos individuais era o salário. No tocante a todas as outras questões, o operário só se instruíra mais tarde, depois de entrado no serviço". Daí a proposição de generalizar e regulamentar o uso das convenções coletivas de trabalho que ajustam, numa negociação de sindicato com sindicato, ou de sindicato de trabalhadores com empresa, as condições que vão reger as relações individuais de trabalho, o que hoje está consagrado na Consolidação das Leis do Trabalho, mas que, infelizmente, no Brasil, ainda não teve o desenvolvimento que existe em outros países.

Agora, vou apenas referir as inúmeras leis que Collor fez ou projetou, no campo do Direito Individual do Trabalho. Simples referências: Carteira

Profissional, por ele instituída pelo Decreto Legislativo n. 21.175, de 21 de março de 32; duração do trabalho no comércio, lei de 22 de março de 32; nacionalização do trabalho, conhecida como Lei dos Dois Terços, de 12 de agosto de 31; nacionalização do trabalho na Marinha Mercante, lei de 19 de agosto de 31; trabalho na estiva, lei de 15 de outubro de 31, entre outras. Além disso, elaborou projeto sobre salário mínimo (exposição de motivos de 2 de setembro de 31), só instituído muito mais tarde, em 1936, e aplicado a partir de maio de 41; projetos sobre duração do trabalho nas indústrias, exposição de motivos de 26 de agosto de 31, transformado em lei em 32; regulamentação do trabalho do menor, exposição de motivos de 21 de outubro de 31, transformada em lei em novembro de 32; regulamentação do trabalho da mulher, exposição de motivos de 28 de outubro de 31, transformada em lei em maio de 32. No campo da Previdência Social, Lindolfo Collor ampliou o regime das Caixas de Aposentadoria e Pensões, estendendo-as a todas as empresas de serviço público do Brasil, mediante o Decreto Legislativo n. 20.465, de 1.º de outubro de 31, e, ao mesmo tempo, mandou estudar a extensão do seguro social para a indústria e comércio, o que só viria a ocorrer mais tarde: comércio em 1934, indústria em 1937, instalado o IAPI em 1.º de janeiro de 38. Ainda, entre as leis projetadas por Lindolfo Collor, destacam-se, no campo da fiscalização e solução de dissídios individuais do trabalho, a criação das Inspetorias Regionais do Trabalho, Decreto Legislativo de 1.º de outubro de 32; Processo de Multas, transformado em lei também em 32, e criação das Juntas de Conciliação e Julgamento, por ele proposta, essa transformada em lei na gestão do Ministro Salgado Filho, em 25 de novembro de 32.

A enumeração dessas leis parece evidenciar algumas conclusões que devemos destacar. Primeira conclusão, a de que Lindolfo Collor fixou acertadamente, a nosso ver, o caráter da nossa legislação trabalhista, isto é, intervencionismo básico do Estado, complementado, quando possível, pela negociação coletiva, mediante ação sindical. Daí a sua preocupação de organizar sindicatos, dispor sobre convenção coletiva e arbitragem dos conflitos coletivos, mas sem descurar da intervenção básica do Estado, porque, abaixo de um limite de proteção, não é possível se conviver com a dignidade humana. Esse sistema ainda perdura, apesar de algumas tentativas que já foram feitas para "americanizar" a legislação brasileira, o que, a meu ver, seria um erro, porque, em nosso País, ainda convivem regiões plenamente desenvolvidas com outras em vias de desenvolvimento e algumas absolutamente subdesenvolvidas. Ora, se se quer uma proteção ao trabalhador, de caráter geral, nacional, há que se convir que em todos os pontos do Brasil, em todas as regiões brasileiras, não há sindicatos capazes de, em negociação, obterem condições de trabalho justas para os trabalhadores. Daí por que o sistema que Collor implantou, e ainda vige, de intervencionismo básico do Estado, propicia essa proteção mínima ao trabalhador, mas, ao mesmo tempo, não impede, não freia, não obstaculariza que sindicatos fortes possam obter melhores condições de trabalho, por meio da negociação coletiva, onde os empregadores puderem ceder, em face das condições conjunturais econômicas. Essa diretriz, enfatize-se, foi consagrada pela Constituição de 88, que tem um elenco bem grande de normas mínimas cogentes de proteção ao trabalhador.

Segunda conclusão: a CLT, elaborada em 1943, aproveitou, em grande parte, normas legais adotadas ou preconizadas por Collor, referentes à duração do trabalho e às condições de trabalho, complementando-as com capítulos sobre temas omissos, e manteve a legislação sobre a Justiça do Trabalho de 1939 a 1940, que constituiu a natural evolução das Juntas de Conciliação e Julgamento, cuja criação ele preconizara. Quanto ao direito coletivo de trabalho, não mais vigorava a legislação armada por Collor, que fora substituída por leis, de 1939 a 1942, as quais visaram a complementar o Estado Corporativo, previsto na Constituição de 1937.

Só em 1963, ao que conheço, o Governo Federal homenageou Lindolfo Collor por sua notável atuação como primeiro Ministro do Trabalho. Refiro-me ao "Fórum de Debates Lindolfo Collor" que teve lugar no Rio de Janeiro, na Câmara dos Deputados, numa composição tripartite de representantes do governo, de empregadores e de empregados, cuja comissão organizadora tive a honra de presidir. Esse fórum reexaminou toda a legislação trabalhista, sendo suas conclusões, em grande parte, por mim aproveitadas mais tarde, quando, no Governo Castelo Branco, exerci o cargo de Ministro do Trabalho e Previdência Social. Refiro-me ao projeto de lei de revisão e atualização da CLT, em grande parte por mim redigido, adotado, logo depois da minha saída, pelo Decreto-Lei n. 229, de 1966.

Por todo o exposto, Senhoras e Senhores, parece inquestionável que Lindolfo Collor se insere entre os grandes homens que ajudaram a construir o mundo em que viveram. A esse respeito, cabe recordar as palavras de Anatole France, quando do funeral de Émile Zola: "Antes de lamentarmos sua morte, exaltemos sua vida e a imortalidade de sua obra".