

A IMPORTÂNCIA DA PRIMEIRA “LEI DOS SINDICATOS”

Georgenor de Sousa Franco Filho (*)

SUMÁRIO

1 — Introdução; 2 — Normas antecedentes; 3 — A exposição de motivos do Decreto NR. 19.770, de 1931, e as críticas à “Lei dos Sindicatos”; 4 — Conclusão; 5 — Fontes consultadas.

1. INTRODUÇÃO

Ao ensejo do centenário de nascimento de Lindolfo Collor, faz-se mister, por dever de justiça, reconhecer sua contribuição ao Direito do Trabalho e verificar alguns aspectos dessa realização ao juslaboralismo em nosso país, na sua condição de primeiro Ministro de Estado do Trabalho, Indústria e Comércio, logo após a Revolução da Aliança Liberal e o início do primeiro governo de Getúlio Vargas.

Entre as diversas normas legais que Lindolfo Collor teve a iniciativa de promover, a fim de dotar de regras jurídicas positivas o Direito do Trabalho brasileiro, destaca-se o Decreto n. 19.770, de 19 de março de 1931, reconhecidamente nossa primeira “Lei dos Sindicatos”. Acompanhava o projeto de Decreto, como de resto os demais dirigidos ao Chefe do Governo Provisório, circunstanciada Exposição de Motivos, datada de 15 de março daquele ano.

É esta Exposição de Motivos que, dentre outras tantas, pinçamos para este brevíssimo estudo. A análise que pretendemos desenvolver parte, com efeito, basicamente desse documento histórico, que também se presta para retratar o momento vivido no país, e de alguns dos diversos comentários formulados ao diploma legal que deu origem.

2. NORMAS ANTECEDENTES

Até a promulgação do Decreto n. 19.770, praticamente não possuiu nosso país qualquer legislação pertinente à organização e à ação sindicais.

(*) O autor é Juiz Presidente da 4.ª Junta de Conciliação e Julgamento de Belém, Professor Titular de Direito Internacional Público da União das Escolas Superiores do Estado do Pará (UNESPA), Doutorando em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Membro da Academia Paraense de Letras e da Sociedade Brasileira de Direito Internacional.

Algumas poucas referências são encontradas em diplomas esparsos. Assim, v.g., o Decreto n. 979, de 06 de janeiro de 1903, que cuidou da sindicalização agrária, mas, como observa Antônio R. Freitas Júnior, teve importância apenas simbólica e não operativa, tanto que não apresentou maiores e mais representativas repercussões (1). Possuía mais uma natureza cooperativa, tanto que intermediava créditos para seus sócios no campo (2).

Mais tarde, o Decreto n. 1.637, de 05 de janeiro de 1907, permitia fossem organizados sindicatos, sem autorização do Estado, pretendendo sobretudo a criação de mecanismos para solução de conflitos trabalhistas. Todavia, também não teve aplicação das mais assinaladas.

O Código Civil brasileiro (Lei n. 3.071, de 01 de janeiro de 1916) igualmente refere à constituição de sindicatos, profissionais e agrícolas, que, como as cooperativas, estavam dispensados de autorização prévia. Porém, observa Caio Mário da Silva Pereira, "exigem o reconhecimento dos órgãos federais para que possam preencher as suas finalidades de representação e defesa da classe respectiva" (3), à luz das regras que se lhe seguiram e até há pouco vigentes.

Finalmente, objeto deste perfunctório estudo, o Decreto n. 19.770, de 1931. Partindo de projeto de autoria de Evaristo de Moraes e Joaquim Pimenta, assessores de Lindolfo Collor no Ministério do Trabalho, o diploma observava os princípios que nortearam a própria Revolução da Aliança Liberal.

Note-se que Segadas Vianna registra que "o fato real é que o sindicalismo no Brasil nunca chegou a ter uma real expressão" (4), que só veio a adquirir com a Revolução de 1930. E isso é indubitável, apesar das múltiplas críticas que são formuladas pela adoção do regime corporativista do diploma, mercê da influência da "Carta del Lavoro" italiana.

3. A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO DECRETO NR. 19.770, DE 1931, E AS CRÍTICAS À "LEI DOS SINDICATOS"

Em sua Exposição de Motivos, Lindolfo Collor, então há três meses à frente da Pasta ministerial, indicava que se tratava de "a primeira iniciativa

(1) FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. *Sindicato: domesticação e ruptura; um estudo da representação sindical no direito brasileiro*. São Paulo, OAB — Departamento Editorial, 1989, p. 54.

(2) N. sent.: MAGANO, Octavio Bueno. *Organização sindical brasileira*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1981, p. 93.

(3) PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil* (I). 3.ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1971, p. 205.

(4) VIANNA, José de Segadas et alii. *Instituições de direito do trabalho* (II). 10.ª ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1987, p. 962.

sistemática de organização racional do trabalho em nosso país" (5). Adiante, apontava que "o sindicalismo de classe é um fato social determinado pelas necessidades da vida contemporânea. A sua afirmação vem se fazendo penosamente, através de vicissitudes de toda a ordem. As derrotas que pareciam definitivas, seguiram-se vitórias que marcaram novos esplendores na conquista de um novo direito" (6). E ressaltava o fato de que "o trabalho ainda é mercadoria" (7), o que é inegável porque o próprio Código Civil adotava — e ainda adota — regras pertinentes à locação de serviços, na verdade de mão-de-obra humana, como se fora locação de bens (arts. 1216 a 1236).

Há, por outro lado, muitos pontos criticáveis naquele diploma legal. Um deles é o de que "está claramente definido o atrelamento do Sindicato ao Estado, retirando-lhe a autonomia política tão defendida pelo anarcossindicalismo" (8). Como sabemos, o sindicato é nitidamente pessoa jurídica de direito privado, e, com o Decreto n. 19.770 "sua publicização foi manifesta", na expressão de Amauri Mascaro Nascimento (9). E Lindolfo Collor não a negou, tanto que refere expressamente a sua atuação "sob as vistas do Estado" (10).

Essa interferência na vida sindical apontada pelo Decreto n. 19.770 importava, na análise de Segadas Vianna, no fato de que "restringia a atividade do sindicato e limitava sua ação à de mero intermediário entre os trabalhadores e o governo" (11).

Vai daí que, na Exposição de Motivos, Lindolfo Collor ressaltava que "incorporar o sindicalismo no Estado e nas leis da República" é "uma das tarefas mais altas, mais nobres e mais justas da Revolução Brasileira" (12), seguindo a linha ideológica então introduzida no país. Sabemos que o ideal é a ampla separação do sindicato do Estado, a autonomia plena, a desvinculação de regras e normas heterônomas. Entretanto, os modelos anteriores, além de incipientes, não favoreceram a formação de sindicatos realmente significativos e representativos. E, apesar desse sistema heterônomo adotado, é inegável que tivemos, em nosso país, o surgimento de um apreciável número de novos sindicatos. Segundo levantamento realizado por Au-

(5) COLLOR, Lindolfo. *Exposição que justificou o Decreto n. 19.770, de 19 de março de 1931*. In: LOUZADA, Alfredo João (org.). "Legislação Social Trabalhista". Rio de Janeiro, Departamento Nacional do Trabalho, 1933, p. 399.

(6) COLLOR, L. *Idem*, p. 400.

(7) COLLOR, L. *Ibidem*, p. 399.

(8) REZENDE, Antônio Paulo. *História do movimento operário no Brasil*. São Paulo, Ática, 1986, p. 34.

Por anarcossindicalismo, devemos entender o combate à burguesia, à prática de greves e boicotes para combater o capitalismo, em movimento que dominou nosso operariado sobretudo na 1.ª República (cf. *Idem*, p. 82).

(9) NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito sindical*. São Paulo, Saraiva, 1990, p. 62.

(10) COLLOR, L. *Exposição . . . cit.*, p. 403.

(11) VIANNA, J. de S. et alii. *Ob. cit.* (II), p. 981.

(12) COLLOR, L. *Exposição . . . cit.*, p. 401.

gusta de Carvalho Ribeiro, entre os anos 1931 e 1934 (já na vigência do Decreto n. 19.770), foram reconhecidos pelo Ministério do Trabalho 1.021 sindicatos (13), em sistema que perdurou até bem pouco tempo, e que vem de ser ressuscitado, agora apenas para fins de controle do preceito contido no art. 8.º, n. I, da Constituição de 05 de outubro de 1988, referente à existência de um único sindicato em uma mesma base territorial (o município), ante os termos da Instrução Normativa n. 09, de 15 de fevereiro de 1990, a dispor sobre o registro de sindicatos, em cumprimento à decisão do C. Superior Tribunal de Justiça.

Por esse mesmo motivo (intervenção do Estado), Rezende Puech assinou que, "friamente analisado em seus preceitos, o Decreto n. 19.770 abria, na sistemática sindical do país, a era da subjugação do sindicato pelo poder público, eis que fazia do órgão de classe um instrumento do Estado (14). Se tal ocorria, e não há negar, é imperioso verificar que a atuação sindical era débil, recrudesciam-se as relações entre os parceiros sociais, mormente pela carismática mensagem getulista, havendo necessidade de se ter uma legislação própria, específica, e o Decreto n. 19.770 teve o mérito de ter sido o instrumento viável para aquele momento, embora não seja o ideal, que é o desatrelamento do sindicato do Estado e sua autonomia de organização e de ação. Talvez por isso, pelos pormenores que envolviam a vida brasileira de então, Oliveira Viana tenha acentuado "o propósito de chamar o sindicato para junto do Estado, tirando-o da penumbra da vida privada, em que vivia, para as responsabilidades da vida pública" (15).

Outro ponto que se verifica é o estabelecimento da unidade sindical. Sem pormenorizá-la, é importante recordar que Evaristo de Moraes Filho lembrou, alhures, que nunca tivemos, no Brasil, uma verdadeira pluralidade (16). E, é bem de ver que, mesmo com a atual Constituição de 1988 continuamos a recusar a pluralidade sindical prevista na Convenção n. 87, da Organização Internacional do Trabalho (17), à medida em que se restringe a

(13) RIBEIRO, Augusta Barbosa de Carvalho. *O contrato coletivo de trabalho e a lei brasileira*. São Paulo, LTr, 1967, p. 62.

Dos 1.021 sindicatos registrados, 622 eram de empregados, 359, de empregadores, e 40, de profissionais liberais (cf. *Idem*, p. 62). Até 31 de dezembro de 1934, os cinco Estados que possuíam maior número de sindicatos regulares eram: São Paulo (190), Minas Gerais (150), Distrito Federal (134), Rio de Janeiro (107) e Rio Grande do Sul (105), cf. *Idem*, p. 63, Quadro n. 2.

(14) PUECH, Luiz Roberto de Rezende. *Na vivência do direito social*. São Paulo, Resenha Universitária, 1975, p. 40.

(15) *Apud* NASCIMENTO, A. M. *Ob. cit.*, p. 62.

(16) *Apud* FRANCO, Elza M.ª M. dos Santos de Sousa. *Enquadramento sindical: critérios e compatibilidade com os preceitos da Constituição de 1988*. Diário do Pará, Belém, 11 de agosto de 1990, p. B-6.

(17) A Convenção n. 87, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito de sindicalização, foi aprovada na 31.ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, reunida em São Francisco, a 9 de julho de 1949, e não foi ratificada pelo Brasil.

existência de um sindicato único em uma mesma base territorial (art. 8.º, n. I).

Nesse ponto, Rezende Puech, relembando a "Carta del Lavoro", assinava que "disfarçando a tese do sindicato uno, permitiu o legislador com as leis que vieram após o Decreto n. 19.770 pluralidade de associações profissionais, mas outorgando apenas ao sindicato registrado, reconhecido pelo Estado, a delegação de poderes" (18). Recorde-se, sob esse ângulo, que, na República Federal da Alemanha, onde é consagrada a pluralidade sindical, esta ocasionou, em um primeiro momento, o enfraquecimento dos sindicatos, que se multiplicaram, perdendo o poder de barganha perante a classe patronal. Como resultado, hoje, existem em torno de uma dezena de sindicatos naquele Estado europeu, e apenas duas centrais sindicais de expressão, fortalecendo os pleitos dos trabalhadores.

Por outro lado, comentando as cinco funções básicas dos sindicatos, à luz do Decreto n. 19.770, Bueno Magano sintetiza-as, destacando: 1) a função representativa da profissão, na condição de colaborador do Governo; 2) a função regulamentar, com a possibilidade de celebração de convenções coletivas; 3) a função econômica, não tratada pelo Decreto, que seria reconhecida pelos estatutos do sindicato, com a cobrança de contribuições dos associados; 4) a função assistencial, com a possibilidade de fundar e administrar caixas beneficentes, serviços hospitalares, escolares e similares, vedada a sua quinta função, a política (19).

4. CONCLUSÃO

O Decreto n. 19.770 implantou um sistema corporativista que perdurou até o advento da Constituição de 1988. Em que pesem as críticas que lhe são formuladas, há que se reconhecer seu grande mérito. É crível que o titular da Pasta do Trabalho de então tenha tido razão ao afirmar que, "não há, no decreto, inovação de espécie alguma" (20), limitando-se a estabelecer regras "universais e brasileiras" (21). A época, seria injusto negar a alta influência do direito italiano do trabalho, e do corporativismo que dominava na península itálica e que se espalhava Europa afora. Sem dúvida, tais fatores motivaram a legislação pós-revolucionária no Brasil.

Um pormenor que, assim nos parece, merece realce na Exposição de Motivos em comento é a referência à participação do trabalhador na empresa. Quiçá pela primeira vez, em uma Exposição ministerial de Motivos, co-

(18) PUECH, L. R. de R. *Ob. cit.*, p. 44.

(19) MAGANO, O. B. *Ob. cit.*, pp. 98-9.

(20) COLLOR, L. *Exposição . . . cit.*, p. 402.

(21) COLLOR, L. *Idem*, loc. cit.

gitou-se dessa participação, consagrada em Constituições posteriores, e de igual sorte, na Carta de 1988 (art. 7.º, n. XI), e que, ao que se sabe, começa a ser tentada a sua efetiva implementação. Dizia Lindolfo Collor que, quanto ao operário, dever-se-ia "considerá-lo como associado do capital e da administração, ouvir-lhe as sugestões, integrá-lo na comunhão dos interesses de que ele é um dos fatores" (22). De uma só vez, encontramos a participação nos lucros, a co-gestão, e, ainda que tênue, infere-se referência às comissões paritárias nas empresas, na medida em que propugna pela ausculta das sugestões dos empregados pelos patrões.

Por tais razões, há que se considerar o Decreto n. 19.770 um documento legal de inegável valor histórico, instituindo as bases da atividade sindical no Brasil. O tempo, inexorável, veio ajustar aquelas idéias, hoje ultrapassadas, ao momento presente. A nova Constituição adota, sem dúvida, mecanismos mais perfeitos, justamente porque fruto de um gradual processo de redemocratização do país. Os sindicatos, desvinculando-se do Estado, sem qualquer regulação heterônoma, poderão melhor cumprir suas múltiplas finalidades, atuar mais eficazmente nas suas funções, inclusive na política, que, àquele tempo proibida, hoje é reconhecida e aceita, como política sindical, que nada tem há ver com política partidária.

Resta, todavia, na atual Constituição, um resquício do corporativismo introduzido no país pela Revolução de 1930, qual a unicidade sindical, que, algum dia, deverá acabar, a fim de permitir que os parceiros sociais venham a se agrupar livremente, em uma sociedade realmente pluralista e sincera, na qual trabalhadores e empregadores, atores da vida trabalhista, possam desempenhar, sem o poder de império do Estado, os seus relevantes papéis.

Finalmente, é indiscutível que, usando as palavras de Segadas Vianna, "combatido, tanto pelos extremados liberais, como pelos não menos extremados conservadores, o Decreto n. 19.770, apesar de lei de experiência, marcou o início de nossa verdadeira organização sindical" (23).

5. FONTES CONSULTADAS

COLLOR, Lindolfo. *Exposição que justificou o Decreto n. 19.770, de 19 de março de 1931*. In: LOUZADA, Alfredo João (org.). "Legislação social trabalhista". Rio de Janeiro, Departamento Nacional do Trabalho, 1933, pp. 399-403.

FRANCO, Elza Maria Machado dos Santos de Sousa. *Enquadramento sindical: critérios e compatibilidade com os preceitos da Constituição de 1988*. Diário do Pará, Belém, 11 de agosto de 1990, p. B-6.

FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. *Sindicato: domesticação e ruptura; um estudo da representação sindical no Brasil*. São Paulo, OAB — Departamento Editorial, 1969.

(22) COLLOR, L. *Ibidem*, loc. cit.

(23) VIANNA, J. de S. et alii. *Ob. cit.* (II), p. 965.

- MAGANO, Octavio Bueno. **Organização sindical brasileira**. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1981.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Direito sindical**. São Paulo, Saraiva, 1990.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil (I)**. 3.ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1971.
- PUECH, Luiz Roberto de Rezende. **Na vivência do direito social**. São Paulo, Resenha Universitária, 1975.
- REZENDE, Antônio Paulo. **História do movimento operário no Brasil**. São Paulo, Ática, 1986.
- RIBEIRO, Augusta Barbosa de Carvalho. **O contrato coletivo de trabalho e a lei brasileira**. São Paulo, LTr, 1967.
- VIANNA, José de Segadas et alii. **Instituições de direito do trabalho**. 10.ª ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1987.