

Los sindicatos: representación de intereses y acción política del capital y trabajo en Brasil*

Adalberto Cardoso**

RESUMEN

A partir de la idea de que el modelo brasileño de relaciones laborales es legislado, lo que significa que la ley desempeña un papel central en la dinámica del conflicto laboral y en la regulación del mercado de trabajo, este texto reconstruye, a grandes rasgos, los principales momentos de las relaciones de clase en Brasil. Con ese propósito se muestran las transformaciones en las relaciones entre las organizaciones del capital y el trabajo así como en su conexión con los partidos políticos y con el Estado.

PALABRAS CLAVE: sindicalismo, Brasil, relaciones laborales, diálogo social.

The Union: interest's representation, political capital action and work in Brazil. This paper reconstructs, in broad stroke as from the idea that the Brazilian model of labor relationships is legislated, which means that the law plays a central role within the routine of the labor conflict and the regulation of the labor market, the principal moments of the class relationships in Brazil. With this purpose the transformations in the relationships between the capital organizations and the work, are showed as well as in its connection with the political parties and the State.

KEY WORDS: syndicalism, Brazil, labor relationships, social talk.

La última década del siglo pasado fue escenario de un intenso proceso de judicialización de las relaciones de clase en Brasil, proceso que se mantiene hasta ahora después de importantes cambios en el escenario político. Por judicialización se entiende la preferencia a recurrir a la Justicia Laboral en la solución de conflictos individuales de trabajo, en oposición a soluciones negociadas típicas como, por ejemplo, los modelos de relaciones de clase basados en el contrato, como es el caso del británico o el colombiano. Para que se tenga una

* Versión revisada por Graciela Bensusán.

** Profesor-investigador en el Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro y en la Universidad Candido Mendes [acardoso@imperj.br].

idea de la magnitud de esta tendencia, en 1960, los juzgados laborales existentes en el país recibieron cerca de 136 mil procesos y demandas laborales. En 1970 los juzgados eran 195 y los procesos, 465 mil. Pero en 1998, en su momento de mayor crecimiento, los 1 109 juzgados laborales existentes recibieron cerca de 2 millones de procesos laborales.¹ Esa avalancha de procesos denota mucho más que un mero cambio en las cantidades. Representa la realización plena y perversa de las virtudes de nuestro modelo de relaciones de trabajo, cuya tónica central es el hecho de estar legislado.

En efecto, el desarrollo institucional en Brasil, como en gran parte de América Latina, se caracterizó por formas paternalistas de relaciones del empleo y regulación del mercado de trabajo, ambas utilizadas por el Estado como medio para asegurar apoyo social y económico a sus estrategias de crecimiento e industrialización. Aquella regulación garantizó, de inicio, patrones mínimos para las relaciones individuales de empleos y, en muchos casos, exigió la institucionalización de sindicatos y la negociación colectiva, casi siempre bajo un rígido control del aparato legal público. Con el pasar del tiempo, la regulación se extendió, los sindicatos de trabajadores y empresarios vivieron momentos de mayor o menor fuerza social, y de mayor o menor control estatal. La negociación colectiva ganó espacio en algunas categorías importantes, pero la tónica permaneció sin cambio. La esencia del modelo es la legislación laboral, regulando las relaciones entre el capital y el trabajo, posibilitando negociaciones colectivas y derechos laborales relativamente extensos, elementos que, en 1998, pasaron a formar parte de la Constitución de la República.

Ese aspecto de relaciones de trabajo es casi siempre olvidado por nosotros, y da origen a interpretaciones equivocadas sobre el papel de las asociaciones de capital y trabajo en la regulación del mercado laboral, así como de su lugar en la lucha política más amplia. En este trabajo, pretendo discutir esos temas teniendo siempre como telón de fondo, la idea central de que nuestro modelo de relaciones de trabajo está legislado, aspecto que mostró su cara más cruda después de la constitución de 1988. Mientras reconstruyo, con grandes pinceladas, los principales momentos de las relaciones de clase en el país, pretendo mostrar los cambios en la composición y

¹ Datos recogidos en el Tribunal Superior de Trabajo de Brasil.

las relaciones entre organizaciones de capital y trabajo, y su conexión con los partidos políticos y con el Estado.

VARGAS Y EL CORPORATIVISMO

Getulio Vargas basó su proyecto de desarrollo a partir de una idea de Estado fuerte, centralizador y emprendedor, capaz de patrocinar la industrialización acelerada al mismo tiempo en que, en el plano social, controlaba las demandas del proletariado industrial emergente. Dos expedientes regulatorios fueron usados con este último objetivo: de un lado, se perfeccionó progresivamente la legislación laboral por medio de arreglos cupulares basados en la legislación social de los países capitalistas occidentales; por otro, se reguló cuidadosamente la relación entre los proletarios y capitalistas, volviéndose fuertemente dependiente de la burocracia estatal. Todo esto enmarcado por la ideología de la paz social, esto es, obligando a la convivencia pacífica entre capital y trabajo como base del desarrollo.

En lo que respecta a legislación laboral, entre 1931 y 1943 el gobierno de Vargas produjo un sinnúmero de reglamentos destinados a regular las formas de utilizar el trabajo, de tal modo que la utilización de trabajadores salidos del campo para la economía industrial en gestación ocurriese bajo los cuidados de un Estado benefactor de carácter paternalista. La legislación definió la jornada de trabajo de 48 horas semanales, prohibió emplear a menores de 14 años, reglamentó el trabajo insalubre y de la mujer, especialmente durante el embarazo; dictó normas para permisos a los empleados y generó un mecanismo bastante avanzado de estabilidad en el empleo, dentro de los más importantes.

La contraparte esencial de esa legislación laboral fue la legislación sindical. Basado en la Carta de Trabajo del fascismo italiano, el gobierno de Vargas editó el Decreto Ley 1.402, de 1939, la llamada Ley Sindical, por la cual definía una estructura legal de control de los sindicatos altamente eficaz y extensiva. En términos generales, el diseño de ese sindicalismo de Estado era el siguiente: los sindicatos eran definidos, predominantemente, por categoría profesional y teniendo como referencia geográfica mínima el municipio. Por ejemplo, todos los trabajadores metalúrgicos de una misma ciudad eran miembros obligatorios de un sindicato único. Había la posi-

bilidad de constituir sindicato por oficios (torneros mecánicos, por ejemplo) pero éstos fueron la excepción durante casi todo el periodo de vigencia de esta ley. Para constituirse en sindicato tenía que recibirse la anuencia del Ministerio del Trabajo, lo que obedecía a mecanismos bastante controlados. Un estatuto único definido por el Estado regía la vida asociativa. Las elecciones eran controladas por el poder público. Las funciones que el sindicato debía desempeñar eran claramente establecidas, inclusive en términos de qué porcentajes de la cuota sindical debían ser destinados a las diversas actividades sindicales. La supervivencia financiera de los sindicatos estaba también determinada por el Estado de la siguiente manera: cada trabajador era (y aún es) miembro obligatorio del sindicato municipal, y un día de su salario al año era obligatoriamente destinado al mantenimiento del sindicato y de la restante estructura corporativa. Esto es, el sindicato existía independientemente de la voluntad o movilización de los trabajadores (o empresarios) que representara.

Un sindicato así constituido apenas tenía el derecho de representar a los trabajadores ante los patrones y el Estado. Esa era la base de la pirámide sindical. La instancia secundaria se componía (y en parte aún se compone) de las Federaciones congregando al menos dos sindicatos municipales y también las únicas por rama de economía. Una vez constituida y reconocida por el Estado, la Federación tenía al menos formalmente el monopolio de la representación de los trabajadores de cierta rama siempre que las negociaciones salariales rebasaran los límites de un municipio. Finalmente, se tenía una instancia centralizada, la Confederación, que también obligatoriamente agrupaba a las federaciones de una misma categoría profesional. En suma, una estructura vertical, obligatoria, teniendo como base de representación a los trabajadores (o empresarios) de una determinada rama de la economía. La legislación prohibía (hasta 1988) la existencia de instancias intercategoría, esto es, centrales sindicales.

Es importante hacer notar que las federaciones y confederaciones, sobre todo las de trabajadores, raramente funcionaron como instancias jerárquicas de grado superior. La verdad, el poder de firmar contratos colectivos estuvo casi siempre en manos de los sindicatos. Desde ese punto de vista, la tradicional imagen de la pirámide es poco adecuada para describir la estructura sindical

corporativa que se constituyó entre nosotros. El poder real en la estructura de clase varguista, estaba en los sindicatos, y las instancias superiores de los trabajadores eran (y continúan siendo) órganos eminentemente burocráticos, sin poder real de contratar con los empleadores. En cambio las federaciones y confederaciones patronales, como veremos, tuvieron y continúan teniendo importancia.

Toda esa estructura era financiada por el impuesto sindical descontado del trabajador o del empleador. El impuesto era recolectado por el Ministerio del Trabajo (MTB), que repartía 55% a los sindicatos, 15% a las federaciones y 5% a las confederaciones. El propio ministerio, como órgano regulador se quedaba con el 25% restante. Vale mencionar que los sindicatos, además de la cuota sindical, podían (y pueden) contar con contribuciones voluntarias de los asociados. Son contribuciones mensuales, definidas en asamblea de representantes y solamente los socios pueden tener acceso a los servicios asistenciales prestados.

Esa característica es importante porque la asociación voluntaria no estaba relacionada, prioritariamente, con la sustentación financiera de la capacidad de movilización de los sindicatos, pero sí con su burocracia asistencial. Como argumentaré en seguida, eso limitaría estructuralmente las posibilidades de ampliación de la afiliación sindical, principalmente de los trabajadores.

Las negociaciones entre capital y trabajo sólo se podían dar anualmente, en la llamada "fecha-base" de la categoría. La "fecha-base" también era definida por el MTB en el acto de concesión de la carta sindical, y el MTB cuidaba que no hubiese coincidencia entre las fechas de negociación de las categorías más importantes, evitando así posibles coaliciones intercategorías. Todas las relaciones de trabajo sólo podrían ser negociadas cada año por esos sindicatos fuertemente controlados y que dependían de las cotizaciones voluntarias o de la participación de sus constituyentes para sobrevivir.

La huelga, por su parte, también fue minuciosamente reglamentada. Para ser considerada legal, debía ser discutida en la asamblea de la categoría en que estuviesen presentes dos tercios de los trabajadores y ser aprobada por mayoría absoluta. Un fiscal de justicia del trabajo debía estar presente para constatar los números. Si se aprobaba, la huelga era anunciada al sindicato patronal con una semana de anticipación al paro. De lo contrario, era declarada ilegal; los derechos sindicales quedaban suspendidos, los trabajadores

podían ser despedidos por causa justa, sin indemnizaciones compensatorias y se convocaba a nuevas elecciones sindicales o nombraba un interventor federal. Como se puede ver, el conflicto estaba regulado minuciosamente y, en la práctica, la huelga estaba prohibida.

Tal sistema se aplicó con todo su rigor entre 1937 y 1943 (perdiendo un poco de fuerza hacia el final del periodo dictatorial del gobierno de Vargas), entre 1946 y 1950, durante el gobierno de Dutra y entre 1964 y 1982, durante la dictadura militar. En ese periodo, ya que los sindicatos todavía eran parte del aparato estatal, todo asociacionismo era regulado y garantizado por el Estado. No existía la posibilidad legal de constituir asociaciones autónomas de trabajadores o empresarios con pretensión de representatividad en la contratación colectiva, esto es, en la negociación de conflictos de interés entre el capital y el trabajo. Sin embargo, como veremos, el empresariado constituyó asociaciones importantes por fuera de la estructura corporativa.

LIBERALIZACIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La disposición legal de represión y restricción de la acción sindical tuvo larga vida, pero no fue utilizada de la misma manera por todos los gobiernos. La legislación antihuelgas dejó de utilizarse gradualmente en el intervalo democrático post Estado Novo (1946-1964), y el conflicto laboral se amplió considerablemente. Aprovechándose de su condición de parte del aparato de Estado, el número de sindicatos de trabajadores y empresarios creció año con año y, principalmente en los centros urbanos emergentes, el poder sindical empezó a exigir cada vez más participación en la vida pública. La actividad huelguista en los grandes centros urbanos fue intensa, sobre todo en 1946, al final del segundo gobierno de Vargas (1950-1954) y después de 1955. El sindicalismo se consolidó como uno de los principales actores en la escena pública nacional.

En ese periodo hubo cambios importantes en el patrón de intervención estatal y una ampliación de la actuación política de los trabajadores, que, representados en sindicatos, se asociaron en forma creciente a partidos políticos en disputa por el poder del Estado. Dejando de comportarse únicamente como apéndice institucional,

el movimiento sindical trabajador afirmaría su autonomía en relación con el Estado al presentarse como otro, capaz de disputar el acceso a otras estructuras estatales de poder (que les eran vedadas) por medio de su participación en elecciones democráticas. Pero al mismo tiempo, los sindicatos no negaron la dependencia organizacional en relación con la legislación corporativa varguista. Al contrario, la utilizaban para: *a)* ampliar su radio de acción; *b)* constituir una burocracia sindical profesionalizada; y *c)* para instrumentar su relación con los partidos políticos, principalmente en el caso de los trabajadores, el Partido Trabalhador Brasileiro (Partido Trabalhista Brasileiro), que el propio Vargas creara en un intento fracasado de permanecer en el poder a partir de 1946, y el Partido Comunista Brasileiro (PCB), que estuvo casi siempre en la clandestinidad. La afirmación de autonomía en el campo de participación política tuvo como corolario el mantenimiento de la dependencia en el campo organizativo y en las luchas laborales. Esa ambigüedad permanecería como una característica del sindicalismo trabajador hasta muy recientemente.

Es importante resaltar que la estructura sindical llegó al fin del periodo democrático como un arreglo fragmentado y descentralizado. En 1964 se contaban cerca de 2 mil sindicatos de trabajadores urbanos y otros 1 100 de empresarios, según datos del censo sindical que el IBGE realizó entre 1942 y 1974.² En el caso de los trabajadores, ningún intento hacia la constitución de centrales sindicales inter-categorías tuvo éxito duradero hasta al menos 1983, antes habían ocurrido algunas tentativas durante el periodo posterior a 1945.³ Además, y no menos importante, todo ese embrollo normativo sirvió de poderoso desestímulo a la constitución de representaciones sindicales por locales de trabajo. Con excepción de algunos grandes sindicatos industriales de São Paulo y de Río de Janeiro, especialmente metalúrgicos y textiles, los sindicatos no lograron organizarse horizontalmente.

En contrapartida, el asociacionismo autónomo empresarial nunca estuvo ausente. De hecho, es posible decir que el sistema suponía, en forma de ley, el isomorfismo de las asociaciones de patrones y empleados. En la práctica, sin embargo, no ocurría así durante el

² Los datos pueden encontrarse en IBGE (1986).

³ Costa (1981) y Maranhao (1979).

Estado Nuevo. En primer lugar, porque, si el régimen de Vargas fue muy incisivo en el desmantelamiento de las asociaciones autónomas de trabajadores construidas antes de 1930, no hizo lo mismo con las entidades de empresarios. El asociacionismo patronal mantuvo un carácter dual desde la cuna, combinando, de un lado, la representación sindical oficial, orientada principalmente a las cuestiones del trabajo, y por el otro, organizaciones autónomas de las más diversas, cuyos objetivos incluían tanto la articulación de intereses sectoriales como el cabildeo en las burocracias estatales y las agencias reguladoras y de fomento que el Estado desarrollista instituyó a lo largo de varias décadas⁴. Esa división de trabajo garantizó una larga vida a las asociaciones patronales autónomas, a tal grado que las tentativas de los trabajadores de romper la camisa de fuerza de CLT sólo obtuvieron algún éxito hasta la década de 1980.

En segundo lugar, y relacionado con el punto anterior, históricamente el empresariado eligió la relación directa con el Estado como estrategia dominante de acción política, mientras que los trabajadores, como ya se dijo, se asociaron intensamente a partidos con la intención de influir en la regulación pública para acercarla a sus intereses. En tercer lugar, los sindicatos patronales se organizaron exclusivamente por ramas de la economía, mientras que los trabajadores lo hicieron por ocupaciones y profesiones. Las dos estructuras representativas se fragmentaron bastante a lo largo de los años, pero entre los trabajadores este proceso fue mucho más grave. En cuarto lugar, las federaciones y confederaciones patronales siempre tuvieron peso en las negociaciones laborales, principalmente en la recolección de informaciones, proveyendo profesionales especializados y estadísticas así como en la celebración de convenciones colectivas, mientras que el poder de contratar en representación de los trabajadores raramente rebasó el nivel de los sindicatos. Finalmente, la legislación represiva instituida por Vargas y utilizada intermitentemente según los intereses de los diferentes gobiernos, limitaba la acción de los trabajadores, pero no la organización empresarial. La ley de huelgas de Vargas era una ley en contra de las mismas. En ese sentido el aparente isomorfismo de la organi-

⁴ Son ejemplos el Instituto Brasileño del Café, el Banco Nacional de Desarrollo y las diferentes superintendencias de desarrollo regional (Nordeste, Amazonia, etcétera). Véanse Diniz y Boschi (2000 y 2001).

zación sindical del capital y el trabajo esconde el hecho de que la legislación tuvo como objetivo primordial contener el ímpetu reformador del proletariado emergente, sin impedir la acción directa de los empresarios junto a la burocracia estatal.

NUEVA DICTADURA

La dictadura militar iniciada en 1964 agravó ese cuadro. En el caso de los trabajadores, el resultado fue la intensificación de la fragmentación, el distanciamiento de los locales de trabajo y el asistencialismo. Los militares prohibieron nuevamente las huelgas, cesaron a las dirigencias sindicales del periodo anterior y nombraron interventores federales en los sindicatos más importantes. Actuaron frente a ellos como lo hicieron con los gobiernos estatales y con las prefecturas de las capitales de estados y de las ciudades consideradas áreas de seguridad nacional (como las ciudades costeras y fronterizas), llevando hasta el paroxismo el precepto de que los sindicatos eran parte del Estado. Con eso, las huelgas cesaron casi por completo hasta 1968, cuando los movimientos estudiantil y obrero mundiales repercutieron internamente provocando una ola de levantamientos contra el autoritarismo. El Acta Institucional número 5, de ese mismo año, lanzó a las dirigencias de esos movimientos a la clandestinidad, a las cárceles, al destierro y a la muerte. Hasta 1978, con pocas excepciones, no se tuvo noticia de actividad sindical relevante en el país.

En el lado empresarial, la relación directa entre asociaciones de clase y burocracias estatales se tornó más densa, y dos conceptos dan cuenta adecuadamente del nuevo escenario. De un lado, la idea de la privatización del Estado, remitiendo al proceso de balcanización de las agencias públicas en todos los niveles de intereses más o menos organizados de los contratistas, productores de café, azúcar, alcohol, acero, armamento, tejidos, alimentos, máquinas y equipamientos, además de exportadores, importadores y distribuidores, todos en busca de subsidios, protección tarifaria, legislación favorable, limitación de la competencia y precios mínimos. Por otro lado, la idea de "anillos burocráticos", acuñada por Fernando Henrique Cardoso en la década de 1970 para dar cuenta del mismo fenómeno, pero ahora de forma sistemática, identificando las

estructuras más importantes y su modo de funcionamiento. El Estado desarrollista, realmente, tuvo en el autoritarismo brasileño un ejemplo sin paralelo en América Latina, configurando una simbiosis densa y polifacética entre intereses privados (empresariales) e intereses públicos. Se multiplicaron las organizaciones patronales y se acrecentó la dualidad de representación de sus intereses. Los sindicatos oficiales se volvieron agentes de represión estatal y las asociaciones autónomas presionaron para imponer sus intereses particulares.

NUEVO SINDICALISMO: RENOVACIÓN Y RESISTENCIA

En 1978 tuvo inicio un largo proceso de renovación del sindicalismo brasileño, a partir de una serie de huelgas por compensaciones salariales, que se esparcieron en buena parte del sector metalúrgico de la metrópoli paulista y al año siguiente, en varios sectores obreros nacionales. Esas huelgas dieron el paso inicial para la participación de diferentes sectores sociales en la oposición al régimen militar, para quien se tornó cada vez más costoso echar mano de medidas represivas contra la sociedad civil en movimiento.

Estudios minuciosos realizados durante y después de esas huelgas mostraron que el sindicalismo en el país, a pesar de todo, no estaba muerto como se imaginaba. Se crearon innumerables formas no explícitas y extra sindicales de organización por local de trabajo. Un número nada despreciable de militantes de izquierda había conseguido sobrevivir al régimen, militando principalmente en movimientos sostenidos por la iglesia católica o por partidos comunistas y socialistas clandestinos (de inspiración leninista y trotskista). La reducción de los costos de participación a partir de 1978 lanzó a la arena pública una infinidad de movimientos que se habían mantenido sumergidos por la represión política y social del régimen autoritario, y la estructura sindical corporativa se mostró, paradójicamente, altamente funcional en la rápida reestructuración sindical que el país observó entre 1978 y 1983, principalmente.

El "nuevo sindicalismo" brasileño, surgido a partir del sindicalismo corporativo, paradójicamente demandaba autonomía sindical frente al Estado y los partidos, organización por locales de trabajo y nuevos derechos sindicales y laborales. Eso explica, sin

duda, el alto grado de continuidad de esa estructura, a pesar del ímpetu reformador de las nuevas dirigencias.

La ampliación de la apertura política a partir de 1979 no incluyó a los sindicatos. Por el contrario, el régimen militar reprimió con violencia las primeras manifestaciones del nuevo sindicalismo. Cesó mandos sindicales de las dirigencias emergentes más importantes, colocó sindicalistas bajo la ley de Seguridad Nacional, reaccionó contra las huelgas masivas, en especial las de ABC y las paulistas de la capital.⁵ Sucedió que la sociedad civil emergente tomó el resurgimiento del conflicto obrero como el motor de la protesta al régimen militar y las huelgas por la recuperación salarial que siguieron a las de 1978 ganaron el carácter de oposición político-social al régimen. El apoyo a los sindicalistas vino de todas partes y el principal liderazgo obrero nacido en el ABC, Luis Inacio Lula da Silva, ganó proyección nacional e internacional como el baluarte de la resistencia democrática al autoritarismo. No se puede entender el desarrollo posterior del nuevo sindicalismo sin tener en cuenta que la coyuntura de su surgimiento lo politizó rápidamente, encaminándolo hacia la ideología socialista que lo envolvió por mucho tiempo.

El resurgimiento de la protesta sindical encontró al sindicalismo patronal poco capacitado para la confrontación y la negociación colectiva. En esas condiciones, el Estado y la Justicia Laboral fueron aliados importantes, sin los cuales las conquistas sindicales tal vez hubiesen sido mayores y más decisivas. El empresariado recurrió sistemáticamente a la justicia durante las huelgas de la primera mitad de la década de 1980, procurando reducir las demandas salariales, reprimir las huelgas o descalificar a las dirigencias sindicales. No era extraño que los sindicatos patronales así como los departamentos de sus federaciones y confederaciones responsables de la negociación laboral, se convirtieran en agencias de producción de informaciones sobre las dirigencias indeseables y de delación pura y sencilla de militantes al Estado autoritario en crisis. Ese lado sombrío del sindicalismo patronal, que reprodujo por mucho tiempo

⁵ Las ciudades de Santo André, São Bernardo do Campo y São Caetano do Sul componen la región conocida como el ABC, y forman parte de la Región Metropolitana de São Paulo. Es una región industrial, sobre todo metalúrgica, con empresas ensambladoras automotrices, autopartes y otras. Además fue la cuna del "nuevo sindicalismo" a fines de la década de 1970.

los vicios de la represión militar, es una de las páginas menos conocidas de nuestras relaciones de clase.

En 1980 el sindicalismo trabajador emergente fundó el Partido de los Trabajadores (PT) que congregó también a las militancias católicas y trotskistas de varios movimientos sociales e intelectuales de las más diferentes extracciones. En 1983, en medio de una recesión sin igual en la historia brasileña, el mismo grupo organizó la primera huelga general en 20 años. La lista de reivindicaciones era amplia: contra el Fondo Monetario Internacional (FMI), por la reforma agraria, por una asamblea nacional constituyente soberana, contra la contención salarial, contra la recesión. Era una lista política. De los escombros de la huelgas nació la Central Única de los Trabajadores (CUT). Nació también el segundo eje de fuerza del sindicalismo trabajador de la década de 1980, la CGT (en ese momento con nombre de Coordinación Nacional de Clase Trabajadora-Conclat), instituyendo la división fundamental que marcó la estructura representativa sindical centralizada por largos años.

Vale mencionar que la CGT congregaba los liderazgos más importantes del sindicalismo corporativo, esto es, representaba la supervivencia y el ímpetu de conservación de una estructura sindical que la CUT, según su discurso original, nació para combatir. Vale recordar también que la legislación sindical vigente prohibía la constitución de centrales sindicales de modo que a las centrales creadas no les fue reconocido el derecho de representación de los trabajadores. La CUT en especial, vedado el camino representativo, se constituyó como un centro formativo de identidad política, de organización de sindicatos "auténticos" y de centralización de los trabajadores para el socialismo.

Con ese ánimo, la CUT pasó a financiar oposiciones sindicales que lucharían por la dirección de los sindicatos oficiales. Una vez en el poder deberían procurar ampliar la conciencia de clase. Eso se haría principalmente por medio de huelgas, de organización por locales de trabajo y de la ampliación de la agenda reivindicativa. La crisis económica de la década de 1980 sirvió de gran estímulo a un patrón altamente conflictivo de relaciones industriales. Brasil fue el campeón mundial de huelgas entre 1984-1987. En este último año, se calcularon nada menos que 80 millones de jornadas perdidas (día / hombre) por motivo de huelga (Noronha, 1994).

Mientras tanto, el sindicalismo brasileño permanecía altamente fragmentado. El censo sindical de IBGE de 2001 apuntó a la existencia de cerca de 16 mil sindicatos en el país. La CUT, antes hegemónica, no consiguió penetrar en todos los sectores. La CGT mantuvo, una base sindical importante principalmente en el Sindicato de Metalúrgicos de la ciudad de São Paulo, sindicato entonces con más de 100 000 afiliados y 350 000 trabajadores en la base geográfica. De tendencia conservadora, aunque no tanto en relación con las estructuras sindicales corporativas, sino en términos de política partidaria, la CGT fue capaz de mantener alguna representatividad en el medio sindical nacional y fue un interlocutor importante de los gobiernos posautoritarios establecidos en el país a partir de 1985.

Del lado patronal, la normalidad democrática produjo dos efectos principales. Primero, las organizaciones oficiales (sindicatos, federaciones y confederaciones) y las independientes (asociaciones de clase) de la estructura dual de representación estrecharon sus relaciones, compartiendo dirigentes, infraestructura, personal técnico y consultores. En segundo lugar, los sindicatos, federaciones y confederaciones profesionalizaron sus departamentos de relaciones laborales, especializando personal capacitado para las negociaciones con el movimiento sindical en ascenso. Entre 1987 y 1988, durante los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente, se crearon nuevos órganos de cúpula, destinados a la centralización del cabildeo empresarial frente al Congreso, sin que la FIESP, la CNI o la Fenaban⁶ dejasen de actuar decisivamente a favor de sus intereses sectoriales.

La nueva Constitución logró cambiar en parte la estructura sindical heredada de Vargas pero mantuvo normas decisivas, como el impuesto sindical y la unicidad obligatoria (un único sindicato por municipio). Es verdad que desde entonces el Estado no puede intervenir más en la vida asociativa y la libertad de constitución de sindicatos es casi completa, ya sean municipales y por categorías (u oficio). Por otro lado, el poder de la Justicia del Trabajo fue mantenido por lo que aún podía ser convocada por una de las partes para emitir una sentencia en cuanto a las negociaciones colectivas. Esta regla cambiaría apenas en la segunda mitad de la presente década, cuando

⁶ Respectivamente, Federación de las industrias del Estado de São Paulo, Confederación Nacional de la Industria, Federación Nacional de los Bancos.

la posibilidad de convocar a la Justicia Laboral pasó a depender del acuerdo de ambas partes.

La longevidad de la estructura sindical brasileña se deriva de que, excluyendo los sindicatos de fábrica y agrupando a los trabajadores por categorías profesionales en un único sindicato en una misma base geográfica, el sindicalismo brasileño se adaptó a la heterogeneidad productiva y regional, inhibiendo relaciones industriales más modernas en las grandes fábricas pero contribuyendo a la modernización en las empresas más atrasadas. Tal longevidad se deriva también de intereses de la mayoría de los sindicalistas en su conservación, principalmente en función del impuesto sindical. Además, la perenne perspectiva de reforma en la legislación, renovada en cada nueva legislatura y en cada nuevo gobierno, creó un ambiente de incertidumbre en cuanto al futuro que la mayoría de las directivas actuales prefiere evitar, también porque eso les perjudica en el mediano plazo en la representación sindical laboral.

Es preciso agregar que, con excepción de la CUT, el sindicalismo trabajador o patronal de 1978 no tiene ligas claras con partidos políticos. En la década de 1980 e inicio de la de 1990, por ejemplo, el Pensamiento Nacional de las Bases Empresariales (PNBE), organización de medianos y pequeños empresarios nacionales que tuvo un papel importante en la transición del autoritarismo y que contribuyó decisivamente para la renovación de la acción política de la FIESP, en varias ocasiones manifestó su apoyo al Partido de los Trabajadores. En cuanto a la propia FIESP jamás se definió por algún partido. Eso no quiere decir que las dirigencias empresariales sean ajenas a la política partidaria. Al contrario, los presidentes de las asociaciones de cúpula frecuentemente se vuelven senadores o diputados federales, igual que gobernadores. También es posible decir que, a diferencia de otros países, donde los papeles están más claramente demarcados y las dirigencias sindicales construyen carreras sólidas sólo como sindicalistas, en Brasil el prestigio proporcionado por la dirección de organizaciones importantes, tanto del capital como del trabajo, casi siempre sirve de sustento a proyectos de participación en la vida partidista. La representación laboral en el Congreso Nacional no es desdeñable y rebasa a las huestes de los partidos de izquierda.

En la década de 1990 se ampliaron decisivamente los desafíos de las organizaciones del capital y el trabajo. El número de organi-

zaciones patronales dejó de crecer a mediados de la década, a pesar de movimientos importantes como la Acción Empresarial, sin estructura formal pero con creciente poder de opinión entre los empresarios, teniendo como principal punto de actuación el Congreso Nacional (Diniz y Boschi, 2001). Los sectores emergentes en la nueva economía, fruto de las privatizaciones o de las nuevas reglas del mercado, como las telecomunicaciones y el sector petrolero, también se estaban organizando, y la entidad más importante fue la Organización Nacional de las Industrias del Petróleo (ONIP), congregando a los actores del nuevo mercado de dicho producto, ya no monopolizado por la empresa Petrobrás. Y el dato relevante del nuevo escenario es el cambio del foco del cabildeo empresarial, hoy tan fuerte en el Congreso como en las burocracias estatales, en razón del aumento del poder de decisión del parlamento.

En el caso de los trabajadores, el aspecto más destacado es, sin duda, la salida del sindicalismo organizado del centro del escenario político. Fragmentado, sufriendo el estancamiento generado por el desempleo y la informalidad, teniendo que vérselas con la reestructuración productiva y con los nuevos desafíos del trabajo inseguro y precario, el movimiento sindical pasa por una crisis financiera, de representación y de identidad. En la última década del siglo XX se perdieron derechos conquistados a lo largo de la década de 1980, a cambio de mantener empleos que finalmente también se perdieron. Ese hecho no fue revertido a partir del 2000, ni tampoco durante el primer mandato del presidente Lula, que logró generar más de 7 millones de empleos formales, sin que con eso las negociaciones colectivas llevaran a la recuperación de los derechos perdidos en la década anterior.

Tanto en el caso del capital como del trabajo, se puede hablar de una crisis de representatividad de sus organizaciones. La crisis es fruto, primero, de la reconfiguración de sus bases de apoyo. En el caso de los trabajadores, las empresas estatales, los operarios industriales, la clase media bancaria y los funcionarios públicos perdieron espacio en la estructura productiva. Estos grupos constituían la base social con mayor poder de movilización tanto de la CUT como de Fuerza Sindical. En el caso del empresariado, el efecto más visible fue la internacionalización de sectores tan importantes como los de autopartes, alimentos, textil, químico y otros, que redujo el peso de la burguesía nacional en la producción. Y la crisis es fruto, en

consecuencia, de la pérdida de densidad institucional de las entidades representativas, incapaces de afrontar el programa de reforma económica implantado en la década de 1990 y todavía en curso, programa que minó sus bases sociales de sustentación.

UNAS PALABRAS SOBRE EL DIÁLOGO SOCIAL

La estructura sindical corporativa, orientada para el control de las asociaciones de trabajadores, no favoreció la construcción de experiencias efectivas de diálogo social, o sea, la concertación política más amplia incluyendo trabajo, capital y Estado, buscando la formulación de políticas públicas sobre cuestiones como el desarrollo, las inversiones y la creación de empleos. Las excepciones confirman la regla.

La transición hacia la democracia en la década de 1980 favoreció algunas experiencias de consulta social, pero todas las tentativas de pacto por parte del gobierno de la Nueva República (1985-1989) ocurrieron o antes de la puesta en práctica de planes unilaterales de ajuste económico, o después de que éstos fueron abandonados. En esa década todos los planes, así como los pactos que les siguieron, fracasaron en su objetivo principal: el combate a la inflación.

La primera tentativa ocurrió a principios de 1986, inspirada en la experiencia exitosa de los pactos de la Moncloa, que favorecieron la transición democrática en España. Organizaciones del trabajo y el capital se unieron al gobierno federal para negociar el control de salarios y precios para reducir la inflación, además de tratar de reformar el Estado y la economía. Pero antes de la tercera reunión, fue lanzado el Plan Cruzado. Como éste se basaba en la experiencia argentina (el Plan Austral) de choque económico heterodoxo, con congelamiento de salarios y precios, el movimiento sindical dejó la mesa de negociaciones convocando a una huelga general (frustrada) contra el Plan. El gobierno de Sarney intentaría aún otra rueda de negociaciones cuando fracasó el llamado Plan Bresser de 1987, y una vez más al final de su mandato, siempre sin éxito.

Al inicio de la década de 1990, el gobierno de Fernando Collor de Mello intentó un nuevo pacto social cuando su plan de ajuste económico fracasó, pero las disputas dentro del movimiento sindical,

teniendo de un lado a la CUT y del otro a la recién creada Fuerza Sindical, así como la negativa de algunas asociaciones de empresarios en tomar parte en los debates perjudicaron la iniciativa.

El límite central de esas tentativas de concertación global tal vez haya sido el carácter mismo de la representatividad de los actores involucrados. La CUT tenía en sus estatutos una cláusula explícita contra la concertación social. Ella llegó a tomar parte en el primer encuentro, cuando presentó su lista de reivindicaciones (contra el FMI, por una reforma agraria controlada por los trabajadores, por la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, por elecciones directas para presidente de la República y otras propuestas semejantes, amplias y de naturaleza política) y se retiró de la mesa de debates. Como era la federación más importante y más representativa, sin ella ningún pacto social sería posible. La CGT tomaría parte en los esfuerzos de diálogo social, pero realmente no era posible establecer sus verdaderas bases de sustentación. La central alegaba representar 10 millones de trabajadores, pero, en 1989, apenas tenía 300 sindicatos afiliados (Cardoso, 1999b:II). Lo mismo se puede decir de las organizaciones de empresarios. La FIESP tenía una buena capacidad de intervención en el debate público a partir de los medios masivos, pero poca capacidad para obligar a sus integrantes a asumir las responsabilidades fijadas por los pactos sociales, que siempre negociaban algún tipo de contracción de la economía o el congelamiento de precios.

Experiencias más restringidas de concertación tuvieron un éxito más concreto, aunque momentáneo. En 1992, el sindicato de metalúrgicos del ABC propuso la creación de una cámara sectorial que reuniese empresarios, representantes de los trabajadores y el gobierno, con el fin de discutir y formular políticas para el sector automovilístico. El entonces presidente del sindicato visitaría Detroit y constataría el desastre social provocado en la ciudad por la crisis del sector automovilístico de Estados Unidos, durante la década de 1980. Con la tentativa de evitar que lo mismo aconteciese en su región, propuso la creación de la cámara, idea al principio aceptada con renuencia por los empresarios, pero que consiguió recibir la adhesión de todas las asociaciones de armadoras de automóviles y de fabricantes de autopartes, ante la promesa gubernamental de reducir impuestos sobre automóviles y partes. La cámara se reunió

hacia el final de 1994 y consiguió detener la crisis en el sector, expandiendo el mercado interno en más de 60% gracias a la reducción de precios y manteniendo el empleo de más de 100 mil trabajadores del sector. Otras cámaras fueron creadas en el mismo periodo en sectores como las industrias textil, naval y química, pero con resultados más modestos. En verdad, las cámaras fueron exitosas donde los sindicatos de trabajadores eran fuertes y donde el Estado tenía alto poder de intervención mediante la reducción de impuestos, atrayendo de esa forma a las asociaciones de empresarios. La industria naval fue la que presentó mejores resultados, además de la automovilística.

La más importante experiencia de diálogo social involucrando la creación de empleo en el país fue probablemente la Cámara Regional do Grande ABC. Iniciativa del gobierno de São Paulo, esa cámara reuniría a los prefectos de las cuatro grandes ciudades industriales de la región metropolitana de São Paulo: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul y Diadema, en crisis como consecuencia del ajuste económico derivado del Plan Real. La cámara propuso un programa de desarrollo regional que comprendía la renovación de infraestructura y redefinición de las cadenas productivas, con mayor atención para pequeñas y medianas empresas, además de capacitación de los obreros despedidos y atracción de nuevas inversiones para áreas desarrolladas industrialmente y después abandonadas, entre otros temas.

Se realizaron cuatro encuentros anuales, resultando en la obtención de diagnósticos de los problemas y en definiciones de políticas públicas en áreas estratégicas. Es difícil apuntar el impacto específico de la cámara en la creación de empleos, porque ella fue pensada para proponer intervenciones sistemáticas en diversas áreas, desde recursos hidráulicos hasta transportes y energía. Pero nadie niega su impacto simbólico y económico en la redefinición de la vocación de la región de ABC, donde las tasas de desempleo llegaron a 25% en la segunda mitad de la década de 1990, favoreciendo a los pequeños negocios, al sector de servicios y a las empresas de alta tecnología.

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso suspendería las cámaras sectoriales en 1995, así como otras agencias tripartitas en el contexto de las burocracias estatales, tales como las comisiones de investigación sobre fondos de seguridad social. Solamente la

comisión del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT)⁷ continuó siendo tripartita, con representantes del capital y el trabajo y de diversos ministerios federales. En el comité del FAT, se diseñaron y pusieron en práctica políticas de empleo con base en los diagnósticos del Banco Mundial, que aconsejaban la inversión en pequeñas y medianas empresas y en la capacitación de trabajadores. En ese marco, el FAT financió las actividades del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae), que orienta a futuros empresarios y tiene varios proyectos de estímulo a cooperativas de productores e incubadoras de empresas. El fondo también liberó grandes sumas para las centrales sindicales de trabajadores que buscaban la creación de sus propios centros de capacitación profesional. El Plan Nacional de Formación Profesional (Planfor) en total movilizó más de un billón de reales del FAT y promovió la capacitación de 12 millones de trabajadores. Las organizaciones de empresarios, como el Servicio Nacional de Comercio (Senac), también participaron del esfuerzo global.

El gobierno de Lula trajo una vez más el diálogo social al centro de la arena política, con la institución de varios consejos para la formulación de políticas públicas, de los cuales el más importante tal vez haya sido el Consejo Nacional de Desarrollo Económico, un foro de debates con representantes de la sociedad civil (iglesia católica, ONG, intelectuales, empresarios –como individuos y como representantes de asociaciones de clase– y también trabajadores representando a las federaciones, confederaciones y centrales sindicales). El Consejo fue el responsable de la discusión de estrategias de desarrollo, pero en su primer año estuvo subordinado a la agenda federal, esto es, a las reformas de seguridad social y del sistema fiscal. El Consejo debería discutir también la reforma laboral, pero un nuevo foro tripartita fue creado con este fin, el Foro Nacional del Trabajo (FNT). Y de hecho, después de casi dos años de discusiones, el FNT dirigió al Congreso Nacional un proyecto de reforma de la estructura sindical y de la legislación laboral que, hasta fines de 2007, aún no ha sido evaluado por los parlamentarios.

⁷ El FAT fue creado por la Constitución de 1988 y está constituido por contribuciones empresariales. Financia el seguro de desempleo y también programas especiales de interés para los trabajadores, como capacitación profesional, además de planes de inversiones empresariales, que reciben los recursos por medio del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

Otro importante foro en el gobierno de Lula fue el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (Consea) que orientó a las políticas relacionadas con el programa “Cero hambre”. Se componía de 38 representantes de la sociedad civil, 13 ministros y 11 observadores externos. Sin embargo, la concentración de las políticas sociales hacia el programa “Bolsa familiar”, que ofrece ingresos mínimos para las poblaciones carentes, agotó las prerrogativas del Consea.

Los consejos, por un lado, ayudaron a legitimar políticas que, de otra forma, difícilmente habrían sido aprobadas por el Congreso, como la Reforma de la Previsión Social. Y algunos consejos operaron como mecanismos de formulación de proyectos efectivos de reforma, como fue el caso del FNT. Por otro lado, su mayor limitante estriba en que los conflictos no pueden ser resueltos en el contexto de los propios consejos, pues sus decisiones no tienen carácter obligatorio. La elaboración final de las políticas depende del Congreso. Por eso, a pesar de la gran actividad y presencia mediática de los consejos, la iniciativa de la formulación sustantiva de reformas permanece en las manos del Ejecutivo, y la consulta social tiene un papel eminentemente simbólico.

BIBLIOGRAFÍA

- Cardoso, A.M. (1999a), *A trama da modernidade. Pragmatismo sindical e democratização no Brasil*, Revan, Río de Janeiro.
- (1999b), *Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a Era Vargas acabou?*, FGV, Río de Janeiro.
- Dean, W.A (1971), *industrialização de São Paulo, 1980-1945*, Difel, São Paulo.
- Diniz, E. y Boschi, R. (2000), “Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas”, en Boschi, R., Diniz, E., Santos, F., *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*, Fundação Konrad Adenauer (Série Pesquisas, 18), São Paulo.
- (2001), “Reconfiguração do mundo empresarial: associações de representação de interesses, lideranças e ação política”, en XXV Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 16-20 de octubre.
- French, J. (2004), *Drowning in Laws. Labor Law and Brazilian Political Culture*, University of North Carolina Press, Chapel Hill y Londres.

- Gomes, A. de C. (1988), *A invenção do trabalhismo*, Revan/IUPERJ, Rio de Janeiro.
- Moraes Filho, E. de (1952), *O sindicato único no Brasil*, A Noite, Rio de Janeiro.
- Noronha, E. Garutti (1994), "Greves e estratégias sindicais no Brasil", en Oliveira, Carlos Alonso de, Siqueira Neto, José F., Oliveira, Marco Antônio de, *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*, MTB-PNUD/Cesit/Scritta, Brasília/São Paulo/Campinas, pp. 323-358.
- Rodrigues, J.A. (1977), *Sindicatos e desenvolvimento*, Símbolo, São Paulo.
- Sader, E. (1988), *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*, Paz e Terra, São Paulo.
- Sandoval, S. (1994), *Os trabalhadores param: greves e mudança social no Brasil, 1945-1990*, Ática, São Paulo.
- Santana, M.A. (2001), *Homens partidos. Comunistas e sindicatos no Brasil*, Unirio/Boitempo, Rio de Janeiro/São Paulo.
- Santos, W.G. dos (1999), *Cidadania e justiça - a política social na ordem brasileira*, Campus, Rio de Janeiro.
- Weffort, F. (1978), *O populismo na política brasileira*, Paz e Terra, São Paulo.
- Vianna, L.J.W. (1999), *Liberalismo e sindicato no Brasil*, UFMG, Belo Horizonte.