

791

BUROCRATIZAÇÃO DO SINDICATO: O DIRIGENTE SINDI
CAL COMO PROFISSIONAL

Heloisa Helena Teixeira

Este é um projeto de pesquisa cujo objetivo é analisar o sindicato como uma organização burocrática, que se constitui no próprio processo de desenvolvimento econômico-social brasileiro. Tendo a sua estrutura e funções definidas dentro da formação de um quadro burocrático, o sindicato aparece como um dos órgãos que canalizam as medidas reguladoras das relações de trabalho. E nas relações do sindicato com os assalariados, a empresa e o Estado, surge a figura do dirigente sindical como a de um profissional, um burocrata.

Vários são os estudos de Sociologia do Trabalho que se preocuparam em estudar as organizações sindicais brasileiras (1), tendo a maioria delas centralizado o seu enfoque nos aspectos do desenvolvimento histórico dos sindicatos de trabalhadores, numa análise importante para a compreensão do

-
- (1) Cf. Azis Simão, O Sindicato e o Estado. Suas relações na formação do proletariado de S. Paulo, São Paulo, Dominus Editora, 1966; Leôncio Martins Rodrigues, Conflito Industrial e Sindicalismo no Brasil, Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1966; José Albertino R. Rodrigues, Sindicato e Desenvolvimento no Brasil, Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1968. Neste último livro, há uma extensa bibliografia, comentada, sobre o tema.

aparecimento dessas entidades no processo de industrialização brasileiro. Mas, nesses trabalhos, apenas algumas referências são feitas, e na maioria das vezes em nível hipotético, aos líderes e dirigentes da classe trabalhadora. Quase inexistentes são os trabalhos empíricos que tiveram por tema o dirigente sindical (2), o que tem contribuído para manter na sombra essa figura importante para o esclarecimento do papel que o sindicato desempenhou e desempenhará no desenvolvimento do país. Somente a clara compreensão da atuação do dirigente sindical enquanto representante de uma categoria profissional, dentro de uma estrutura organizada e definida pelo poder político, permitirá resolver algumas das lacunas existentes na explicação que tem sido dada sobre o sindicalismo brasileiro.

O processo de industrialização no Brasil, ao lado da concentração da população nos núcleos urbanos e da racionalização crescente das atividades econômicas, trouxe grandes transformações para a organização do trabalho. Não só a divisão do trabalho dela decorrente, como a automação, contribuíram para dar uma nova orientação às relações entre patrões e operários de um lado e desses com o Estado, por outro.

(2) A única pesquisa realizada publicada foi considerada, por seus autores, como uma "sondagem ou 'pesquisa exploratória'", sem pretensões de apresentar conclusões definitivas, mas apenas hipóteses. Cf. Michael Lowy e Sarah Chucid, "Opiniões e atitudes de líderes sindicais metalúrgicos" in Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, nº 13, janeiro de 1962, p. 132-169.

As exigências desse processo de formação da economia brasileira baseada na indústria, com relação a uma maior eficiência e racionalidade, atingiram tanto as figuras fundamentais do sistema econômico - empresário e assalariado - como ao próprio poder político, o Estado.

O Estado, que nas fases iniciais de organização do sistema capitalista no Brasil, aparece como um Estado liberal, vai pouco a pouco ampliando a sua participação no setor econômico, não mais como expectador, mas como incentivador e interventor. Assume, então, a direção não só do processo político, mas também do econômico (3). E nesse sentido, com o alargamento de suas atribuições, tem o Estado de organizar-se administrativamente num sentido mais racional, constituindo-se tendencialmente no que poderíamos denominar de uma dominação legal com administração burocrática.

Este tipo de dominação é definido por Weber como: "...o Estado moderno é uma associação de domínio de tipo institucional, que no interior de um território tratou com êxito de monopolizar a coação física legítima como instrumento de domínio, e reúne ao dito objetivo os meios materiais de exploração em mãos de seus diretores mas tendo expropriado para isso a todos os funcionários de classe autônomos, que anteriormente dispunham daqueles por direito próprio, e colocando-se a si mesmos, no lugar

(3) Para uma discussão mais detalhada, cf. Azis Simão, op. cit.; José Albertino R. Rodrigues, op. cit.; Octávio Ianni, Industrialização e desenvolvimento social no Brasil, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1963.

deles, na direção suprema". (4)

O Estado surge, então, como uma relação de domínio de homens sobre homens, utilizando a coação física baseada na crença da validade de um estatuto legal, que atribui a esse poder dominador determinados direitos e deveres fundados em regras racionalmente criadas e que, dessa forma, são considerados como legítimos pelos dominados. No exercício da dominação toda instituição requer um quadro administrativo que a auxilie a exercer essa coação ou controle sobre os que lhe estão submetidos. E, para Weber, a estrutura pura de dominação do quadro administrativo é a burocracia. Esta seria a forma mais racional de administração, na qual a totalidade do quadro administrativo se compõe dos denominados funcionários individuais. (5)

(4) Cf. Max Weber, Economía y Sociedad - Esbozo de Sociología comprensiva, trad. de José Medina Echavarría, Fondo de Cultura Económica, México, cap. IX, vol. II, p. 1.060.

(5) Para Weber o funcionário individual caracteriza-se por ser pessoalmente livre, ter atribuições rigorosamente fixadas, cuja escolha é feita com base em qualificação profissional, é retribuído em dinheiro, tem no cargo a sua única ou principal profissão, tem, dentro de uma hierarquia administrativamente rigorosa, perspectivas de carreira ou de ascensão, sem apropriação do cargo e com separação completa dos meios administrativos e cujos deveres objetivos de seu cargo estão sob rigorosa disciplina e vigilância administrativa. Cf. Max Weber, op. cit., cap. III, vol. I, p. 176

O poder político, assim definido típico - idealmente (6), em todas as suas esferas de ação recorre, para se manter, a um quadro administrativo cujas atribuições são racionalmente definidas em termos da integração e funcionalidade do sistema social. Existiriam, portanto, determinados objetivos, propósitos e interesses definidos estruturalmente, com o desejo de legitimação por todos os indivíduos da sociedade. Para alcançar esses objetivos, seriam criadas determinadas normas institucionais, ou seja, maneiras que definem, regulam e controlam os modos admissíveis de alcançar aqueles objetivos (7).

Nesse sentido, o desenvolvimento econômico-social implicou não só em uma industrialização

(6) Weber destacou em sua obra que os tipos ideais por ele construídos não se encontram da mesma forma na realidade, ou seja, não são tipos empíricos, nem universais. Pelo contrário, o real só se apresenta como modificação, transição ou combinações sumamente complicadas dos chamados "tipos-puros". Cf. Peter M. Blau, La burocracia en la sociedad moderna, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1962, esp. p. 32 a 35; Max Weber, op. cit., vol. I e II, esp. p. 173 e 1057. Como não há a pretensão de fazer um trabalho sobre Sociologia do Estado, parto de um conceito, formalizado por Weber, de que existe na sociedade moderna um tipo de dominação específico que a define, sem procurar esta belecer se concretamente há uma maior ou menor aproximação do tipo ideal que me serve de esquema conceitual.

(7) Cf. Robert K. Merton, "Estudios sobre estructura social y cultural", in Teoría y Estructura Sociales, Parte II, cap. IV a VII, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1964.

progressiva, na concentração intensificada da população nos núcleos urbanos e na racionalização crescente das atividades econômicas (8), mas principalmente na definição de medidas que melhor permitissem a constituição e a manutenção de uma ordem econômica e social. E ao próprio Estado é exigida uma maior participação, mas de acordo com o sentido definido pelo processo de constituição do sistema capitalista. Assim, a exigência de estender a todos os setores do sistema padrões de racionalidade que acelerassem ou representassem um melhor aproveitamento das condições já existentes, atinge o Estado, o empresário e o assalariado. E, especialmente, atinge uma instituição social, o sindicato, que representava e defendia os interesses dos assalariados. Também ele se organizara com determinados objetivos e propósitos e definira uma série de padrões de conduta, ainda que informais, de seus membros. Inicialmente é marginalizado e perseguido pelo poder político e pelo poder econômico, sendo considerado como "um promotor de distúrbios sociais" (9). Mas, na medida em que se dá o desenvolvimento industrial e a ampliação do poder econômico do Estado, o sindicato passa a ser concebido como um elemento importante no sistema de relações empregatícias. Isto porque, para que a integração e a funcionalidade do sistema fossem possíveis, deviam ser eliminados todos os motivos de conflito e tensão. E o sindicato surge então como uma instituição ao lado do quadro burocrático em constituição, cuja função definida pelo Estado, é a de canalizador dos diferentes interesses, nem sempre e nem necessariamente convergentes, de categorias das classes sociais. Como um dos executores das metas ou objetivos das relações de trabalho, tem o sindicato também determinadas as ma

(8) Cf. José Albertino R. Rodrigues, op. cit., p. 166.

(9) Cf. Azis Simão, op. cit., p. 226.

neiras pelas quais deve desempenhar as suas funções. E nessa atuação deve-se organizar racionalmente, procurando reproduzir na estrutura sindical, a racionalidade que é constitutiva do sistema.

Portanto, a estrutura sindical se define exteriormente a partir dessa racionalidade. Mas, se por um lado, nas suas relações com o Estado, o sindicato se transforma estrutural e funcionalmente, por outro, o próprio desenvolvimento industrial, com o aumento do número de empresas e de assalariados, concorre também para que essas mudanças ocorram. Desta forma, o sindicato teve que se organizar de forma mais eficiente administrativamente, não só para desempenhar as novas tarefas que lhe são atribuídas, mas também para poder atender às reivindicações de uma categoria profissional que aumenta com o próprio desenvolvimento econômico-social.

Nesse sentido, surge o dirigente sindical, que será definido igualmente como membro do quadro administrativo estatal, cujas atribuições, dentro da legislação sindical e trabalhista existente, consistem em pôr em prática os objetivos definidos pelo poder governamental.

Nos últimos anos houve por parte do Governo a adoção de uma série de medidas (leis sobre greve, eleições sindicais, política salarial, estabilidade, etc.) que definiram cada vez mais claramente o papel do sindicato como o de intermediário entre o Estado e o trabalhador, na realização de uma série de procedimentos burocráticos da vida trabalhista: reajustes salariais das categorias, eleições sindicais, homologações de rescisões de contrato de trabalho, assembleias para votação e aprovação de greves, concessão de bolsas de estudos para filhos de trabalhadores, além das atividades de assistência médica, hospitalar e farmacêutica. Enfim, acentua-se o caráter burocrático do sindicato e o papel de

administrador de seus diretores. Estes transformam-se em executores das exigências burocráticas do Ministério do Trabalho.

Portanto, o problema central da pesquisa é o de que o código trabalhista, que regulamenta as relações de trabalho, elaborado pelo poder estatal, definindo a estrutura burocrática do sindicato, de finiu igualmente a profissão de dirigente sindical.

Nesse sentido, a hipótese fundamental da pesquisa é de que o dirigente sindical é um burocrata, de acordo com uma definição que é externa ao sindicato. Mas, por outro lado, sabemos que a técnica de recrutamento desse funcionário não é a mesma do funcionário comum (através de prova ou diploma), porque depende de uma eleição. Isto significa que, se por um lado, como funcionário ele tem um papel estruturador no sistema, por outro lado, a escolha desse dirigente é feita por uma categoria, cujos interesses podem ou não convergir com os interesses do sistema. Assim sendo, o dirigente sindical pode surgir como elemento desintegrador do sistema. Isto porque enquanto burocrata no desempenho de seu papel, o dirigente detém o poder, mas devido a transferência de um poder que é próprio da base ou da categoria que representa.

O dirigente aparece, então, com essa dupla definição: dirigente e funcionário. E a matriz de cada uma dessas definições está radicada em situações sociais diferentes, o que faz ele um funcionário singular, peculiar, porque está dividido entre duas fontes orientadoras da conduta.

Portanto, o sindicato (e o funcionário) que de acordo com uma das fontes, o Estado, é constituído com o propósito explícito de alcançar determinado objetivo final - "colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade social"

(alínea a, do art. 514 da Consolidação das Leis do Trabalho) - e, na medida em que a eficiência é ponto importante para o alcance do fim proposto, dependerá da burocratização. Mas, por outro lado, o sindicato aparece como uma associação entre indivíduos pertencentes a uma categoria profissional cujo propósito é fixar metas comuns e a maneira de alcançá-las. Portanto, os interesses dessa categoria devem estar acima de quaisquer outras considerações e nem sempre a eficiência e impessoalidade da burocracia os garantem plenamente.

Mas, o próprio desenvolvimento industrial, com o progresso tecnológico, cria novas especializações, determina certas condições e problemas do trabalho, que fazem com que o sindicato tenha que manter, se quiser defender os interesses de seus associados nessas situações criadas, um grupo de funcionários especializados (advogados, contadores, médicos, economistas, sociólogos, etc.) que auxiliem os dirigentes nessas tarefas. Cria-se, portanto, internamente (ainda que partindo de orientação externas do sistema), a necessidade de uma estrutura e organização burocráticas. E entre os dois pólos de tipos de comportamento - o do burocrata impessoal e o do dirigente que é procurado pela massa mais como líder - oscila o comportamento do dirigente sindical.

*** **