

Gilberto Calcagnotto

Brasiliens Gewerkschaften: zwischen Korporatismus und Tarifautonomie¹

In den 80er Jahren sind der Neuen Gewerkschaftsbewegung in Brasilien bedeutende Fortschritte gelungen. Doch sind die Fortschritte für eine Überwindung des mit der Arbeitsgesetzgebung von Getúlio Vargas seit 1943 tradierten korporatistischen Gewerkschaftssystems² ausreichend? Zur Beantwortung dieser Frage wird (1.) ein kurzer Rückblick auf die Fortschritte der Gewerkschaftsbewegung nach ihrem Aufbruch des Jahres 1978 gegeben sowie (2.) eine knappe Darstellung der arbeits- und tarifrechtlichen Rahmenbedingungen und (3.) eine Analyse der jetzigen Gewerkschaftsbewegung Brasiliens, vor allem im Hinblick auf ihren Organisations- und Repräsentativitätsgrad.

1. Erfolge der Neuen Gewerkschaftsbewegung Brasiliens in den 80er Jahren

Mit der Aufstellung einer korporativen Arbeitsgesetzgebung verfolgten die populistischen Regime Brasiliens von 1930 bis 1964 das Ziel, die Erzwingungsmacht des Staates auch im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik zu gewährleisten. Die Strategie zur Erreichung dieses Zieles lautete: Zersplitterung der Gewerkschaften und Dezentralisierung ihres Handelns, Gewährleistung asynchroner Tarifverhandlungen, Abhängigkeit der Gewerkschaften von dem Arbeitsministerium und bestimmende Rolle der Arbeitsjustiz. Auch für das autoritäre Regime von 1964 bis 1985 war diese Strategie charakteristisch. Mit dem Korporatismus wurde der autonome Handlungsspiel-

- 1 Eine ausführlichere Darstellung des Themas durch den Verfasser erscheint als Ergebnis eines von der Konrad-Adenauer-Stiftung finanzierten Forschungsprojektes inf: Greve/Mols (Hrsg.) 1994.
- 2 Anders als der deutsche Gewerkschaftsbegriff wird mit »korporatistische Gewerkschaft« eine in den Staat eingebundene Interessenvertretung bezeichnet, die hauptsächlich in Arbeitgeber- und Arbeitnehmergewerkschaften aufgeteilt ist. In Brasilien kämpft die Gewerkschaftsbewegung gegenwärtig mehr oder weniger konsequent für eine vom Staat unabhängige Gewerkschaftsstruktur.

raum der Gewerkschaften sowohl unter demokratischen als auch unter autoritären politischen Bedingungen auf ein Mindestmaß reduziert.³

Als System der Interessenvertretung ist der Korporatismus durchaus keine politische Einbahnstraße; vielmehr handelt es sich um

ein System, bei dem eine begrenzte Anzahl einzelner, mit Zwangscharakter versehener, nicht konkurrierender, hierarchisch angeordneter und funktional differenzierter Gruppen durch den Staat organisiert und anerkannt bzw. zugelassen (wenn nicht gar erst geschaffen) wird; als Gegenleistung für die Einhaltung bestimmter staatlicher Kontrollen bei der Rekrutierung von Führungspersonen sowie bei der Aufstellung von Forderungen wird ihnen innerhalb ihrer jeweiligen Kategorien ein Alleinvertretungsrecht gewährt.⁴

In dem *peleguismo*⁵ waren für eine Minderheit der Arbeitnehmer die Vorteile und für die Mehrheit die Nachteile dieses Systems zusammengefaßt: durch finanzielle und berufliche Überprivilegierung wurde eine gewerkschaftliche Funktionärsschicht geschaffen, die sich dem Staat und den Unternehmen gegenüber loyal verhielt, sich entsprechend von der Basis immer mehr distanzierte und verselbständigte. Durch die Monopolstellung jeder Gewerkschaft in ihrem regionalen Zuständigkeitsbereich und durch den ihr zustehenden Anteil an der »Gewerkschaftssteuer« mußte es der Gewerkschaftsführung nicht daran gelegen sein, die Basis zu mobilisieren und zu pflegen – es sei denn, bestimmte Konjunkturbedingungen und/oder Konfliktkonstellationen ließen dies geboten erscheinen.

Es ist kein Zufall, daß die Auflehnung der brasilianischen Gewerkschaften gegen den Korporatismus unter dem Militärregime begann. Denn der Staat war jetzt nicht mehr der populistische »Freund«, der die Gewerkschaften an der Leitung der Sozialversicherung beteiligte und sie in die sozialpolitischen Beratungen einbezog. Der Staat war zum Gegner geworden, der die Gewerkschaften marginalisierte, sie aus den Entscheidungsgremien ausschloß und dem Lohnnebel unterwarf. Das Eingreifen der Arbeitsjustiz war nicht mehr – wie in früheren Zeiten – arbeitnehmerfreundlich, sondern wurde für die Erfordernisse der staatlichen Wirtschafts- und Lohnpolitik instrumentalisiert. Entsprechend kämpften die Gewerkschaften um ein von Regierung und Arbeitsjustiz unabhängiges Tarifvertragswesen.⁶

Die Streikwelle von 1978 versetzte den bis dahin als unerschütterlich geltenden Strukturen des korporatistischen Gewerkschaftswesens einen schweren Schlag. Zum

3 Vgl. Amadeo/Camargo 1991: 20.

4 Schmitter 1974: 93, zitiert nach Würtele 1982: 39.

5 Abgeleitet aus *pelego*, Schaffel zwischen Roß und Reiter, das zusammen mit dem Sattel eine Abfederungswirkung hat. Staats- und regierungstreue Gewerkschafter erfüllen eine ähnliche eine ähnliche Abfederungsfunktion und werden damit mit Vorzügen aller Art belohnt.

6 Vgl. Payne 1991: 233.

bahnbrechenden Erfolg der Aufbruchphase von 1978 bis 1979 wurde die faktische Außerkraftsetzung des von dem Militärregime äußerst verschärften Streikgesetzes: die Gewerkschaften erkämpften sich das Streikrecht zurück! Als Konsequenz dieses Erfolges konnten wieder echte Lohnverhandlungen geführt werden, die unter den Militärregierungen durch vielfältige Kontrollmechanismen von Arbeitsministerium und Arbeitsjustiz zu rein rituellen Übungen degradiert worden waren. Auf Betriebsebene wurde das autoritäre Verhalten von Vorarbeitern und Arbeitsvorstehern durch die Einrichtung von Fabrikkommissionen zurückgedrängt. Auf der politischen Ebene erreichten die kämpferischen Gewerkschaften eine Ausweitung der politischen *abertura*, der Strategie der Öffnung, auf die Arbeitsbeziehungen.

In den folgenden Jahren konnten diese Erfolge konsolidiert werden: durch die Aufnahme neuer Themen in die Tarifverhandlungen (Arbeitsbedingungen, Verkürzung der Arbeitszeit usw.), durch die Organisation der Arbeitnehmer an der Basis (Einrichtung von Betriebsräten, Fabrikkommissionen, gewerkschaftlichen Delegierten usw.) und vor allem durch die Gründung von staatsunabhängigen gewerkschaftlichen Dachverbänden; hiermit konnte die horizontale Isolierung der Einzelgewerkschaften durchbrochen werden.

In der *Neuen Republik* (1985-1990) gelang es, einen Großteil der zuvor erkämpften Erfolge in Form von Verbesserungen der kollektiven und individuellen Arbeitsrechte in die neue Verfassung von 1988 einfließen zu lassen. Gleichzeitig erhöhte sich die gesellschaftliche Akzeptanz von Gewerkschaften. Mit zunehmend zentral geführten Verhandlungen und mit einem zunehmenden Grad an Staatsunabhängigkeit konnten die brasilianischen Gewerkschaften ihre Verhandlungsmacht erheblich stärken.

Einen Rückschlag gab es zu Beginn der 90er Jahre, als aufgrund des neoliberalen Strukturanpassungsprogramms und der orthodoxen Inflationsbekämpfung die Gewerkschaftsbewegung in die Defensive gedrängt wurde, zumal ihre Zentralverbände durch die Polarisierung des Präsidentschaftswahlkampfes 1989 erheblich geschwächt waren. Aus dieser Defensivhaltung scheint die brasilianische Gewerkschaftsbewegung nach der Ablösung von Präsident Collor durch Itamar Franco Ende 1992 wieder herauszukommen.

Gegenwärtig gibt es in Brasilien fünf gewerkschaftliche Dachverbände: die *Central Unica dos Trabalhadores* (CUT), gegründet 1983, die *Central Geral dos Trabalhadores* (CGT), gegründet im August 1986, die *Confederação Geral dos Trabalhadores* (ebenfalls CGT), gegründet im November 1986, die *Força Sindical* (FS), gegründet 1991, und die *União Sindical Independente* (USI), gegründet 1985. Letzterer Dachverband existiert eher auf dem Papier, da er kaum aktiv in Erscheinung tritt.

2. Arbeits- und tarifrechtliche Rahmenbedingungen im Wandel

Die Anbahnung von Direktverhandlungen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in den 80er Jahren hat wichtige Grundpfeiler des Korporatismus erschüttert, beseitigt wurden diese jedoch nicht. Ein *Modell* von Arbeitsbeziehungen – das diktatorische – geriet in die Krise, nicht jedoch die korporatistische *Struktur* selbst; diese lebte unter einem nunmehr demokratisierten Modell fort, wenn auch unter erheblichem Druck.

Daß die Bekämpfung der Staatsgewerkschaften seit 1978 nicht in eine Strukturkrise umgeschlagen ist, liegt zum großen Teil daran, daß das Militärregime und die ihm nachfolgende *Neue Republik* flexibel genug reagierten, um den revolutionären Impetus durch einen Strategie-Mix aus offener Repression und institutionellen Reformen abzufangen.

Mit einer Politik der gewerkschaftlichen Öffnung konnte die Regierung von General Figueiredo (1979-1985) der zunehmenden Solidarisierung gesellschaftlicher Gruppen mit den Gewerkschaften relativ erfolgreich entgegenzutreten und viele neue Gewerkschaftsführer in den Schoß der Staatsgewerkschaften zurücklocken. Durch ein neues Lohngesetz, durch einen Gesetzentwurf über freie Kollektivverhandlungen, durch die Versprechung von weitergehenden Reformen im Sinne der Konvention Nr.87 der Internationalen Arbeitsorganisation ILO (die u.a. die Einrichtung von freien Gewerkschaften vorsieht), durch Fortbildungsmaßnahmen für regierungskonforme Gewerkschaftsführer usw. wurde einer Spaltung der authentischen Gewerkschaftsführer Vorschub geleistet. Neben legalen Maßnahmen scheute die Militärregierung notfalls auch offene Repression nicht. Um einen drohenden Generalstreik abzuwenden, wurden 1983 mehrere Gewerkschaftsführungen abgesetzt, z.B. die der Erdölarbeiter von Paulínia und Materipe, die der Bankangestellten von São Paulo und – zum dritten Male – die der Metaller von São Bernardo do Campo.

Die reformistischen Bestrebungen nach Ablösung des Militärregimes durch die *Neue Republik* fanden mit der neuen brasilianischen Verfassung von 1988 einen vorläufigen Höhepunkt. Das diktatorische Modell der Arbeitsbeziehungen wurde dabei durch ein formal demokratisches ersetzt. Das System der staatlichen Kontrollen wurde abgemildert; die bislang vom Arbeitsministerium für jede Gewerkschaftsanerkennung vorgeschriebene Mustersatzung wurde ebenso abgeschafft wie die ministerielle Kontrolle von Gewerkschaftswahlen; Finanzkontrollen wurden aufgehoben, die Gewerkschaftszentralen wurden politisch anerkannt, die Absetzungspraxis von Gewerkschaftsführern wurde beendet und eine liberalere Handhabung der Lohnpolitik eingeleitet.⁷ Ein uneingeschränktes Streikrecht wurde jedoch nicht eingeführt.

7 Vgl. hierzu Boito 1991a: 63 und 69f.

Die Reformpolitik blieb zudem mit offener Repression verbunden: mehrere Streiks im Jahre 1987 – darunter im Hafen von Rio de Janeiro (März), im Wasserkraftwerk Itaipú (September) und in verschiedenen Erdö Raffinerien – wurden militärisch niedergeschlagen; auch die erforderlichen Schritte zur Übernahme der ILO-Konvention Nr.87 wurden nicht mit dem nötigen Nachdruck weitergeführt.

Die arbeitsrechtlichen Veränderungen der neuen brasilianischen Verfassung von 1988 haben deutlich erkennbar ambivalenten Charakter. Einerseits vermindert Artikel 8 der Verfassung die staatlichen Zugriffsmöglichkeiten im gewerkschaftlichen Bereich ganz erheblich; jeder Eingriff in innergewerkschaftliche Angelegenheiten wird dem Staat untersagt. Andererseits sind in Artikel 8 der Verfassung Bestimmungen festgeschrieben, welche die gewerkschaftliche Autonomie erheblich einschränken und staatliche Einmischung voraussetzen, darunter das Prinzip der Einheitsgewerkschaft, die gewerkschaftlichen Zwangsbeiträge, die Aufteilung der Gewerkschaftsbewegung nach Berufskategorien und Munizipien. Darüber hinaus wurden in den Artikeln 111-114 der Verfassung die Grundstruktur der Arbeitsjustiz und deren Vormundschaftsrolle über die Gewerkschaftsbewegung festgeschrieben, wenn auch in gemilderter Form. Insgesamt brachte die neue Verfassung zweifelsohne eine Aufwertung der Rolle unabhängiger Tarifverhandlungen mit sich; die dafür erforderliche Nähe der Gewerkschaften zu der betrieblichen Basis wurde durch die verfassungsrechtlich vorgesehene Einführung von Arbeitnehmervertretern in Betrieben mit mehr als 200 Arbeitnehmern zusätzlich bekräftigt.

Die Unterordnung der Gewerkschaften unter den Staatsapparat ist jedoch durch die neuen Verfassungsregelungen in gewisser Weise aufrechterhalten worden, wenn auch abgeschwächt. Gewiß wurden »diktatorische« Aspekte der korporatistischen Gewerkschaftsstruktur ausgemerzt, wie beispielsweise die Absetzung von gewählten Führern und die rigide Kontrolle von Gewerkschaftswahlen, -finanzen usw.; auch eine Wiedereinführung restriktiver Streikgesetze wurde erheblich erschwert. An dem Prinzip der Einheitsgewerkschaft und an den gewerkschaftlichen Zwangsbeiträgen hat sich aber nichts geändert, so daß der Korporatismus als Keil zwischen Arbeitnehmern und Gewerkschaften im Grunde weiterbesteht.

Dennoch sind jetzt konkrete Möglichkeiten zur Überwindung korporatistischer Strukturen geschaffen: das Verbot staatlicher Einmischung in die innergewerkschaftlichen Angelegenheiten, die Einführung einer bloßen Registrierungspflicht und die gewerkschaftliche Satzungsautonomie stellen erhebliche Fortschritte in dieser Richtung dar. Die Arbeitnehmer werden durch keine gesetzlichen Bestimmungen mehr daran gehindert, die Grenzen ihrer »Berufskategorie« selbst zu bestimmen und gewerkschaftliche Organisationen zu gründen, die ihren Interessen am besten entsprechen.⁸

8 Vgl. Silva 1990: 26f. und 40f.

Während der Amtszeit von Präsident Collor (1990-1992) wurden zwei Initiativen zur Modernisierung der Arbeitsgesetze unternommen. Beide stellten sich, wie so manches in der Administration Collor, als bloße Inszenierungen heraus. Die erste sah die Abschaffung der Gewerkschaftssteuer vor. Doch da das brasilianische Parlament die provisorische Rechtsverordnung in der vorgesehenen Frist nicht als Gesetz verabschiedete, verzichtete Collor auf eine Wiedervorlage.

Die Abschaffung der Gewerkschaftssteuer hätte ohnehin nicht ausgereicht, um die korporatistischen Strukturen zu beseitigen, zumal die mit der Verfassung von 1988 eingeführten »Sozialbeiträge« ausreichten, diesen Ausfall mehr als wettzumachen. Ebenso wie die Gewerkschaftssteuer werden diese Beiträge von allen Arbeitnehmern einbehalten und haben für die korporatistischen Staatsgewerkschaften den Vorteil, daß sie von den Vollversammlungen der Gewerkschaftsmitglieder festgesetzt werden können. Seit 1988 sind diese Beiträge sukzessiv derart erhöht worden, daß sie inzwischen zur Haupteinnahmequelle der Staatsgewerkschaften geworden sind. Die Abschaffung der Gewerkschaftssteuer wäre also für sich genommen lediglich eine Alibi-Reform.

Bei der zweiten arbeitsrechtlichen Initiative der Regierung Collor ging es (1.) um die Neuregelung von staatsfreien Arbeitsbeziehungen durch Tarifverträge, Schlichtung bei kollektiven Arbeitskonflikten und betriebliche Arbeitnehmervertretung (einschließlich eines befristeten Kündigungsschutzes) und (2.) um die Regelung einer staatsfreien Registrierung und Finanzierung der Gewerkschaften. Angesichts der schleppenden Behandlung dieser Initiativen im Parlament wurde im August 1992 eine Kommission zur Aktualisierung der gesamten brasilianischen Arbeitsgesetzgebung einberufen. Sie legte ihre Arbeitsergebnisse Ende 1992 vor. Inhaltlich zeigen die Vorschläge in Richtung auf eine grundsätzliche Deregulierung (Tarifverträge sollen Vorrang vor dem entsprechenden Arbeitsgesetz erlangen) und auf den consequenten Ausbau der Tarifautonomie in organisatorischer, funktioneller und finanzieller Hinsicht.⁹

Zur rascheren Umsetzung dieser Vorschläge wurde am 6. Juli 1993 ein Nationaler Rat für Arbeitsangelegenheiten gegründet, dem neben den großen Gewerkschaftszentralen auch die Arbeitgeberverbände, die Brasilianische Bischofskonferenz CNBB und der Bundesverband der Brasilianischen Rechtsanwälte OAB angehören. Ob angesichts der nur noch bis Anfang 1995 dauernden Amtszeit von Präsident Itamar Franco die materiellen (geschweige denn die politischen) Bedingungen für die angestrebte grundlegende Reform der Arbeitsgesetzgebung gegeben sein werden, ist jedoch fraglich.

9 Teixeira Filho 1993: 11.

3. Praxis der Neuen Gewerkschaftsbewegung

Die Staatsgewerkschaften Brasiliens haben sich nicht als die soziale Kraft erwiesen, die korporatistische Strukturen hätte in Frage stellen können und wollen. Ihre Mitgliederwerbung war dafür nicht stark genug, die Suche nach betrieblicher Arbeitnehmervertretung nicht konsequent genug, ihr Verhandlungs- und Streikverhalten nicht autonom genug, die Staatsunabhängigkeit ihrer zentralen Dachverbände nicht groß genug, um die organisatorische Zersplitterung der Arbeitnehmer zu überwinden, die Distanz zwischen Gewerkschaften und Betrieb zu verkürzen und um ihre Verhandlungsmacht gegenüber Arbeitgeber und Staat zu stärken.

3.1 Organisatorische Zersplitterung der Arbeitnehmer

Angesichts der erheblichen Mobilisierung der brasilianischen Arbeitnehmer während der 80er Jahre wäre ein sprunghafter Anstieg im Organisationsgrad der Arbeitnehmerschaft zu erwarten gewesen. Betrachtet man nur die städtische Erwerbsbevölkerung, so ist dies auch tatsächlich eingetreten (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: *Gewerkschaftlicher Organisationsgrad der abhängig Beschäftigten in Brasilien 1979-1987*

	Jahr		Zunahme von 1979-1988
	1979/80	1987/88	
Gewerkschaftsmitglieder ^a	10.395.816	15.374.695	47,9 %
davon:			
– städtische Arbeitnehmer	5.139.566	6.857.282	33,4 %
– Freiberufler	157.728	485.867	208,0 %
– ländliche Arbeitnehmer	5.098.522	8.031.546	57,5 %
Abhängig Beschäftigte	42.271.600 ^b	51.732.445 ^c	22,4 %
Organisationsgrad ^d	24,6 %	29,7 %	20,7 %

a Organisierte Arbeitnehmer, ohne selbständig Beschäftigte.

b 1980.

c 1988.

d Gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer in Prozent der abhängig beschäftigten Erwerbsbevölkerung über 10 Jahren (1979/80) bzw. in Prozent der abhängig Beschäftigten über 18 Jahren (1987/88).

Quellen: Almeida 1985; IBGE 1990a und 1990b.

Besonders ausgeprägt war die steile Entwicklung des Organisationsgrades von Selbständigen und Freiberuflern. Wegen dieses quantitativen Sprungs und aufgrund der Qualität ihres Auftretens prägten diese »Mittelschichtgewerkschaften« die brasilianische Arbeitnehmerbewegung der 80er Jahre ganz entscheidend mit.

Die Statistiken des gewerkschaftlichen Organisationsgrades sind allerdings mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren. Nimmt man als Bezugsgröße die gesamte Erwerbsbevölkerung und nicht nur die städtische, so ergibt sich für 1978 ein Organisationsgrad von nur 10%.¹⁰ Im Jahre 1988, nach insgesamt über 500 Millionen Streiktagen, war der Anteil von gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern (ausgenommen die Mitglieder in nicht offiziell anerkannten Berufsvereinigungen) lediglich auf 13,8% der erwerbstätigen Bevölkerung angestiegen; erst wenn man die in inoffiziellen Berufsvereinigungen organisierten Arbeitnehmer hinzurechnet, erhöht sich der Anteil organisierter Arbeitnehmer auf immer noch relativ geringe 17,6%. Selbst dieser Anstieg entpuppt sich schließlich als relativ unbedeutend, wenn man die 1988 im Vergleich zu 1980 verringerte Bezugsgröße für die Berechnung des Organisationsgrades berücksichtigt.¹¹ Spezifisch für die brasilianische Gewerkschaftsbewegung bleibt im weltweiten Vergleich ihre chronische organisatorische Schwäche. Diese Organisationsschwäche läßt sich nicht mit einem vermeintlich hohen Grad an Zufriedenheit oder Passivität der brasilianischen Arbeitnehmer erklären. Im Gegenteil: gemessen an der Durchschnittszahl der Streiktage im Zeitraum 1978-1984 liegt Brasilien weltweit an dritter Stelle (hinter Indien und den USA).¹²

Ein erheblicher Zuwachs an gewerkschaftlicher Organisation wurde in den 80er Jahren erreicht – aber nur parallel zum staatlichen Gewerkschaftswesen. Es entstanden Hunderte von nicht staatlich anerkannten Berufsvereinigungen, hauptsächlich im öffentlichen Dienst und in den Mittelschichten; auf diese Berufsvereinigungen entfällt inzwischen rund ein Drittel aller organisierten Arbeitnehmer (vgl. Tabelle 2).

Die von ihnen frei und ohne staatliche Intervention ausgehandelten Tarifverträge erlangten faktische Geltung für die gesamte jeweilige Berufskategorie – eigentlich ein den staatlich anerkannten Gewerkschaften vorbehaltenes hoheitliches Recht. Die Berufsvereinigungen könnten insofern die erste Stufe von freien Gewerkschaften darstellen. Doch statt auf ein staatsfreies Vertretungsrecht für die Arbeitnehmer ihrer Kategorie zu pochen, forderten sie im Gegenteil eine staatliche Anerkennung als Gewerkschaft, und damit ihren Eintritt in das korporative System.

10 Boito 1991a: 86.

11 Statt der Erwerbsbevölkerung im Alter von 10 Jahren und darüber wurde bei der Haushaltsstichprobe von 1988 nur die beschäftigte Bevölkerung im Alter von über 18 Jahren berücksichtigt.

12 Boito 1991b: 17f.

Tabelle 2: *Gewerkschaftlicher Organisationsgrad der brasilianischen Arbeitnehmer nach Wirtschaftssektoren*

Wirtschaftssektor	Mitglieder von		Organisationsgrad ^a in Prozent
	Gewerkschaften ^b	Berufsvereinigungen	
	in Tausend		
Agrarsektor	1.503	52	13,8
Industrie	2.501	397	23,2
Tertiärsektor	3.119	1.521	16,6
Summe	7.124	1.969	17,6

a Mitglieder von Gewerkschaften und Berufsvereinigungen in Prozent der beschäftigten Bevölkerung im Alter von 18 und darüber.

b Einschließlich Doppelmitgliedschaft in Berufsvereinigungen.

Abweichungen in den Summen durch Runden

Quelle: IBGE (1990b).

Mit 14.678.018 Mitgliedern (im Jahre 1988) sind die Staatsgewerkschaften nach wie vor eine unübersehbare gesellschaftliche Kraft. Zwar ist die Zahl der stimmberechtigten Mitglieder geringer (stimmberechtigt ist nur ein Mitglied, das die Mitgliedsbeiträge pünktlich zahlt), aber es kann kein Zweifel daran bestehen, daß die Staatsgewerkschaften eine millionenfache Basis haben. Doch das hierin vermutete Mobilisierungspotential ist weitgehend illusorisch. Denn:

- die meisten organisierten Arbeitnehmer (62,1%) traten der Gewerkschaft aus Gründen der sozialen Fürsorge bei – die klassische mobilisierungshemmende Alibi-Funktion korporatistischer Gewerkschaften¹³;
- die höchste Akzeptanz genießen offizielle Gewerkschaften seit ihrer Einführung 1930 in den jeweils am wenigsten entwickelten Sektoren und Berufskategorien, von denen auch die geringste Mobilisierung ausgeht¹⁴;
- die schnellste Zunahme an Zahl und Mitgliedern erlebten die Staatsgewerkschaften in Zeiten (1964-1978) und Sektoren (Agrarsektor), die sich durch eine extrem geringe Mobilisierung und intensive Betätigung im Fürsorgebereich auszeichneten¹⁵;

Das Auseinanderklaffen von Organisationsgrad und Mobilisierungspotential bei den brasilianischen Gewerkschaften läßt sich als ein Symptom dafür sehen, daß die Arbeitnehmer in den Gewerkschaften (noch) nicht das geeignete Sprachrohr ihrer Forderungen gegenüber Unternehmen oder Staat sehen.

13 Vgl. IBGE 1990b: 14.

14 Vgl. Viana 1978: 142-147.

15 Boito 1991b: 179f.

3.2 Betriebliche Arbeitnehmersvertretung und innergewerkschaftliche Demokratie

Die brasilianischen Staatsgewerkschaften schöpfen nach wie vor ihre Existenzberechtigung aus dem globalen Bezug zur Berufskategorie, denn ihre letzte Stütze sind nicht die Mitglieder, sondern ist der Staat, der sie durch ministerielle Anerkennung (wie bis 1988) oder in Form eines notariell abgesicherten und nur gerichtlich anfechtbaren Alleinvertretungsanspruchs (wie ab 1988) am Leben hält oder nach Bedarf fallen läßt.

Die Neue Gewerkschaftsbewegung forderte ursprünglich – so z.B. beim Metallgewerkschaftskongreß von São Bernardo do Campo im Oktober 1978 – konsequent die Einführung von Fabrikkommissionen als betriebliche Arbeitnehmersvertretungen. Je mehr der Betrieb statt der Berufskategorie zur wichtigsten Austragungsebene von Arbeitskonflikten wurde, desto mehr Fabrikkommissionen wurden als Verhandlungsgremien eingerichtet. Da 90% aller Streiks der Jahre 1979 bis 1984 Streiks auf betrieblicher Ebene waren, ist die Entstehung von Hunderten von Fabrikkommissionen, Betriebsräten, formellen und informellen Arbeitnehmersvertretungen nicht weiter verwunderlich. Diese Fabrikkommissionen wurden jedoch lediglich im Rahmen der jeweiligen »Streikkonjunktur« gegründet und hatten zumeist nur eine kurze Lebensdauer.

Eine Umfrage der Tageszeitung *Jornal do Brasil* (vom 4. März 1991) bei 264 der 500 größten Unternehmen Brasiliens ergab, daß lediglich in 10% aller befragten Unternehmen Fabrikkommissionen existierten; funktionierende Vertretungen gab es in nur 3% der Unternehmen. Dieses Ergebnis läßt auf einen erheblichen Widerstand seitens der Arbeitgeber schließen. Die auch als Alternative zu Fabrikkommissionen konzipierten »Qualitäts-Kontroll-Kreise« sind Teil dieses Widerstandes.¹⁶

Die zähe Entwicklung der Fabrikkommissionen hat ihre Erklärung einerseits in ihrem ambivalenten Charakter als Artikulation der Arbeitnehmer und als Kontrollmittel des Unternehmers, andererseits in der zögerlichen Haltung der offiziellen Gewerkschaften, die in autonomen betrieblichen Arbeitnehmersvertretungen eine Einschränkung ihres Vertretungsmonopols sehen. Hier unterscheiden sich die Positionen der staatsunabhängigen Gewerkschaftszentralen nur in Nuancen voneinander: Die CUT tritt ebenso wie die FS für autonome Arbeitnehmersvertretungen ein, die jedoch unter gewerkschaftlicher Kontrolle bleiben sollen; die beiden CGT treten aufgrund ihres Mißtrauens gegenüber den Fabrikkommissionen lediglich für die Wahl von betrieblichen Gewerkschaftsdelegierten ein.

Selbst die Gewerkschaftszentrale CUT, die programmatisch am konsequentesten die Forderung nach Einrichtung von Fabrikkommissionen vertritt, bleibt halbherzig in der Bemühung um Umsetzung dieses Programmpunktes. Ausnahmen bilden einige von CUT-Gewerkschaften organisierte Segmente der Arbeitnehmerschaft, wie die Metallarbeiter von São Bernardo, die Erdölarbeiter einzelner Großraffinerien, die Angestellten der städtischen Busunternehmen einiger Landeshauptstädte. So ergab bei-

16 Vgl. Payne 1991: 232.

spielsweise eine Untersuchung im Bundesstaat Rio Grande do Sul, daß sich mehr als die Hälfte der 54 untersuchten städtischen CUT-Gewerkschaften nicht einmal mit der Gründung einer von Arbeitnehmern gewählten, einen Kündigungsschutz genießenden Arbeitsschutzkommission CIPA (*Comissão Interna de Prevenção de Acidentes*) befaßt hatte; 63% der untersuchten Gewerkschaften hatten keinen betrieblichen Gewerkschaftsdelegierten; die Gründung einer Fabrikkommission war lediglich zwei Gewerkschaften gelungen.¹⁷ Die Vermutung liegt nahe, daß die Gewerkschaften letztlich ebenso wie die Unternehmer den mit Fabrikkommissionen drohenden Machtverlust fürchten.

Am Anteil von Gewerkschaften, die sich einer der staatsunabhängigen Gewerkschaftszentralen angeschlossen haben, ist abzulesen, daß der Durchsetzungsgrad der Neuen Gewerkschaftsbewegung noch relativ niedrig ist. Von insgesamt 2.547 Gewerkschaften der städtischen Arbeitnehmer waren zu Beginn der 90er Jahre lediglich 622 Gewerkschaften einer solchen Zentrale beigetreten.¹⁸ Die meisten (354) dieser Gewerkschaften hatten sich der CUT angeschlossen und damit demjenigen Dachverband, der dem Staat und den Unternehmern gegenüber am entschiedensten und mit dem stärksten Selbstbewußtsein agiert; aber ein erheblicher Teil der staatsunabhängigen Gewerkschaften befindet sich im Einflußbereich von Zentralen (wie z.B. CGT oder USI), die sich gegenüber dem korporatistischen Gewerkschaftssystem eher kompromißbereit zeigen.

Die relative Erfolglosigkeit der neuen Gewerkschaften Brasiliens im antikorporativen Kampf läßt sich sowohl der organisatorischen Schwäche und Zersplitterung der Arbeitnehmerschaft zuschreiben als auch den nach wie vor bestehenden korporativen Kontrollmitteln. Auch nach dem Ende des Militärregimes verzichtet der Staat nicht auf seine lohnpolitische Interventionsmacht; und auch die Arbeitgeber lassen es sich nicht entgehen, »Störelemente« zu entlassen, selbst wenn diese als Mitglieder einer Fabrikkommission Kündigungsschutz genießen. Auf diese Weise verschwanden beispielsweise in São Bernardo do Campo allein zwischen 1986 und 1988 elf Fabrikkommissionen von ursprünglich 18.¹⁹

Die aktuellen Herausforderungen, mit denen die gewerkschaftlichen Dachverbände Brasiliens – unabhängig von ihrer ideologischen Ausrichtung – konfrontiert sind, richten sich an ihre Fähigkeit, einerseits sozialer Ausdruckskanal, andererseits aber auch politischer Ausdruckskanal zu sein, ohne dabei die eigene Autonomie gegenüber den politischen Parteien zu verlieren und ohne den Prozeß der weiteren Organisierung der Arbeitnehmer auf Sektor- und Betriebsebene zu vernachlässigen.

Gefordert ist derzeit vor allem die Fähigkeit der Gewerkschaften, nicht nur auf die wirtschaftspolitischen Strukturanpassungsmaßnahmen zu reagieren, sondern auch

17 FASE/CUT-RS 1990: 28f.

18 Vgl. IBGE 1991: 83.

19 Payne 1991: 232.

konstruktive Vorschläge für einen Ausweg aus der Krise der brasilianischen Volkswirtschaft zu formulieren. Dabei ist aufgrund der bisherigen Erfolge der insbesondere von der CUT angeführten Gewerkschaftsbewegung davon auszugehen, daß der strategische Mix von Konfrontation und Verhandlung auf mittlere Sicht beibehalten wird.

Bibliographie

- Almeida, Maria Hermínia Tavares de (1985): *Sindicalismo brasileiro e pacto social*, (= Novos Estudos CEBRAP, 13), São Paulo.
- Amadeo, Edward J./Camargo, José Márcio (1991): *Relações entre capital e trabalho no Brasil: Percepção e atuação dos atores sociais*, IBASE, Rio de Janeiro.
- Boito Jr., Armando (1991a): »Reforma e persistência da estrutura sindical«, in: Boito Jr., Armando (Hrsg.), *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*, Rio de Janeiro, 45-91.
- Boito Jr., Armando (1991b): *O sindicalismo de estado no Brasil. Uma análise crítica da estrutura sindical*, São Paulo/Campinas.
- Calcagnotto, Gilberto (1983): *Brasilien 1974-1981: Externe Schocks und Krisenadministration. Perspektiven eines neuen Sozialpakts*, Hamburg.
- Calcagnotto, Gilberto (1985): »Die Fabrikkommissionen in der brasilianischen Automobilindustrie. Gewerkschaftliche Erneuerung von unten?«, in: *Lateinamerika. Analysen. Daten. Dokumentation*, 5, Hamburg, 39-46.
- Calcagnotto, Gilberto (1992): »Der Übergang zur Demokratie in Brasilien: Legitimationsgrundlagen, Schwächen des Parteiensystems und Klientelverhalten«, in: Tetzlaff, Rainer (Hrsg.): *Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern*, Hamburg, 157-178.
- FASE [Federação de Orgãos de Assistência Social e Educativa]/CUT-RS (1990): *Relatório de pesquisa: Diagnóstico sindical*, Rio de Janeiro, 28-29.
- Füchtner, Hans (1972): *Die brasilianischen Arbeitergewerkschaften, ihre Organisation und ihre politische Funktion*, Frankfurt am Main.
- Greve, Hartmut/Mols, Manfred (Hrsg.) (1994): *Staat und Gewerkschaften in Lateinamerika: Wandel im Zeichen von Demokratie und Marktwirtschaft*, Paderborn (noch nicht erschienen).
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (²1990a): *Estatísticas históricas do Brasil. Séries econômicas, demográficas e sociais 1550 a 1988*, Rio de Janeiro.
- IBGE (1990b): *Pesquisa nacional por amostra de domicílios: Participação político-social 1988*, vol. 2: Educação, meios de transporte, cadastro e associativismo, Rio de Janeiro.
- IBGE (1991): *Indicadores sociais*, vol. 2: Sindicatos, Rio de Janeiro.
- Payne, Leigh A. (1991): »Working class strategies in the transition to democracy in Brazil«, in: *Comparative Politics*, 23, 2, New York, 221-238.
- Schmitter, Philippe C. (1974): »Still the century of corporatism?«, in: *Review of Politics*, 26, 85-131.
- Silva, Antônio Alvares da (1990): *Pluralismo sindical na nova constituição. Perspectivas atuais do sindicalismo brasileiro*, Belo Horizonte.
- Teixeira Filho, João de Lima (1993): »A reformulação da legislação do trabalho«, in: *Jornal do Brasil*, 13.1.1993.
- Viana, Luís Werneck (1978): *Liberalismo e sindicato no Brasil*, Rio de Janeiro.
- Würtele, Werner (1982): *Auf dem Weg zu einer 'Authentischen' Gewerkschaftsbewegung in Brasilien. Grenzen und Chancen der Entwicklung starker, unabhängiger und repräsentativer Gewerkschaften im peripheren Kapitalismus*, Heidelberg.