

**O DIREITO COMO INSTRUMENTO DE DESMERCANTILIZAÇÃO DO  
TRABALHO: PERSPECTIVA DA HISTÓRIA E DA CIÊNCIA POLÍTICA NO  
SÉCULO XX**

**LAW AS WORK DECOMMODISATION INSTRUMENT: PERSPECTIVE OF  
HISTORY AND POLITICAL SCIENCE IN THE TWENTIETH CENTURY**

**Valéria Marques Lobo\***

*“Pois me dei conta de que o direito (... ) era um braço da política e a política era uma de suas armas; era uma disciplina acadêmica, sujeita ao rigor de sua própria lógica autônoma; contribuía à definição da própria identidade tanto dos governantes quanto dos governados; e, acima de tudo, proporcionava um terreno para a luta de classes, onde se esgrimiam noções alternativas da lei” (Thompson, 1981: 157).*

*“Por várias vezes, suas reivindicações incluíam um salário mínimo legal, o controle do ‘suor’ das mulheres e meninos, a arbitragem, o compromisso dos mestres em encontrar trabalho para trabalhadores qualificados tornados supérfluos pela introdução das máquinas, a proibição de trabalhos ordinários de imitação, o direito à livre associação sindical. Todas essas reivindicações olhavam para a frente, tanto quanto para trás, e traziam em si uma imagem vaga de uma comunidade não tanto paternalista, mas sim democrática, onde o crescimento industrial seria regulado segundo prioridades éticas e a busca do lucro se subordinaria às necessidades humanas” (Thompson, 1987, Vol. 3: 123).*

**Resumo:** O Direito do Trabalho tem cumprido papel histórico no capitalismo de reduzir desigualdades sociais e de poder entre empregadores e empregados. Em sua regulação, diminui o caráter de mercadoria que o sistema econômico tenta impor ao trabalho humano. No Brasil, esse papel foi atenuado em vista da tendência do século XX de deixar fora do sistema oficial de regulação trabalhista grande número de trabalhadores. Mesmo no final do século, quando o País parecia encontrar condições ideais de desmercantilização do trabalho, pelo advento da Constituição e de outros fatores sociais e políticos relevantes, o elevado desemprego vivido na época, aliado a um revigoramento da ideologia de mercado,

---

Artigo recebido em 10 de setembro de 2015

\* Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ, atual IESP (2005). Mestre em Ciência Política pela UFMG (1995). Professora Associada de História da UFJF.

mantiveram como enigma e desafio o contraponto histórico entre desmercantilização e mercantilização do trabalho humano na economia e sociedade brasileiras.

**Palavras chave:** Direito do Trabalho. Papel histórico no capitalismo. Desmercantilização do trabalho. Peculiaridades da evolução brasileira.

**Abstract:** Labor Law has played historical role in capitalism by reducing social and power inequalities between employers and employees. In its regulation, it decreases the character of merchandise that the economic system tries to impose on human labor. In Brazil, this role was mitigated given the trend of the twentieth century to leave outside the official system of labor regulation a large number of workers. Even at the end of the century, as the country seemed to find ideal conditions for the decommodification of labor due to the advent of the Constitution and other relevant social and political factors, the high unemployment experienced at the time, combined with a strengthening of market ideology, maintained as both an enigma and a challenge the historical contrast between decommodification and commoditisation of human labor in the Brazilian economy and society

**Keywords:** Labor Law. Historical role in capitalism. Labor decommodification. Peculiarities of the Brazilian evolution.

## **1.Introdução**

O Direito do Trabalho tem cumprido um papel primordial na história do capitalismo mundial no sentido de promover a redução das desigualdades entre empregadores e empregados, tanto no que diz respeito ao aspecto socioeconômico, como no que se refere ao desequilíbrio de poderes entre essas duas forças fundamentais da economia capitalista. O grau em que isso ocorre varia conforme a sociedade e pode indicar o patamar civilizatório de cada uma delas. Tendo surgido em meio ao processo de desenvolvimento das sociedades industriais, o Direito do Trabalho emerge como um campo de disputas no qual os contendores tendem a se comportar como agentes dispostos a maximizar seus ganhos. Do ponto de vista dos empresários, o melhor resultado é quase sempre a ampliação do poder do mercado na

definição das regras de contratação, ao passo que, para os trabalhadores, a ação direcionada a maximizar os ganhos orienta-se pela perspectiva da *desmercantilização* do trabalho.

Tanto nas comunidades do século XVIII que inspiraram o historiador inglês Edward Palmer Thompson nas análises acima como nas sociedades atuais, verifica-se uma tendência no sentido de que, quanto mais as leis que regulam a vida de um determinado agrupamento de pessoas estiverem orientadas por prioridades éticas e pelas necessidades humanas, mais elevado será o patamar civilizatório alcançado por aquele grupo. Nas sociedades capitalistas que se constituíram a partir do século XIX, isso equivale à suposição de que o grau em que o Direito se orienta por razões éticas e pelas necessidades humanas é diretamente proporcional ao nível de dependência em que o cidadão se encontra em relação à venda de sua força de trabalho no mercado para sobreviver.

No decorrer do século XX, o arrefecimento da perspectiva revolucionária que marcou a luta dos trabalhadores em diversos cenários nacionais deu lugar a uma postura reformista, no âmbito da qual as políticas sociais em geral e as leis de proteção aos assalariados em particular aparecem como pressupostos da cidadania. À medida em que direitos individuais vão sendo implementados, a ação coletiva dos trabalhadores e suas entidades representativas tendem a se fortalecer, favorecendo, por suposto, o desenvolvimento do Direito Coletivo do Trabalho e da própria Cidadania.

No Brasil, não obstante a fixação de distintas leis trabalhistas desde fins do século XIX, o Direito do Trabalho só se torna objeto de um tratamento mais sistemático a partir das décadas de 1920 e 30 do século passado, refletindo o aumento da participação dos assalariados no conjunto da população e do poder de barganha exercido por esses trabalhadores nas mais diversas arenas em que o conflito Capital/Trabalho se manifesta. Para os trabalhadores brasileiros, contudo, em face da presença de um elevado contingente de pessoas excluídas do mercado formal de trabalho, *desmercantilizar* implica considerar também a situação dessa população excedente, que por se situar a uma grande distância em relação aos benefícios da Cidadania, pressiona permanentemente o mercado de trabalho, fragilizando a posição dos próprios trabalhadores formalizados e, por conseguinte, sua ação coletiva. De modo que, para os trabalhadores brasileiros, reduzir o poder do mercado implica formular proposições que considerem também a presença daquele vasto segmento populacional. Do contrário, é sua própria posição no mercado de trabalho, mas também nas disputas que ocorrem no campo do Direito, que se fragiliza.

O objetivo deste artigo é rastrear as condições em que o movimento sindical brasileiro buscou assegurar a desmercantilização da força de trabalho na trajetória do capitalismo no País, conectando-as à atitude que desenvolve em relação às diferentes modalidades de superpopulação relativa que são engendradas em meio àquela trajetória. A abordagem centra-se estritamente no século XX, em especial nas décadas de 1950, 80 e 90, períodos nos quais, dada a natureza aberta do sistema político, a ação sindical ganhou visibilidade, e os sindicatos foram levados a se pronunciar sobre temas diversificados, inclusive acerca da política social.

As variáveis consideradas como fios condutores da pesquisa que originou esta abordagem são: a estrutura do mercado de trabalho; as formas de organização prevalecentes no meio sindical; o ambiente político em que os sindicatos atuam e fazem suas escolhas. A primeira, porque, ao mesmo tempo em que registra as bases estruturais do poder de classe dos trabalhadores, salienta a natureza e a dimensão da superpopulação relativa em cada período. A segunda, porque registra a moldura institucional da organização e da expressão da identidade dos trabalhadores, afetando o modo como esses se veem como atores sociais e a percepção que desenvolvem em relação a outros atores. Por fim, o ambiente político registra a presença (ou não) de outros atores a interferirem nas formulações do movimento sindical, bem como a sua relação com o Estado.

Antes, contudo, de passarmos à identificação desses fatores em cada período e da postura sindical, cumpre tecer algumas considerações a respeito da trajetória de formação das políticas sociais tais como apresentadas pela literatura pertinente, buscando aquilatar a importância da organização dos trabalhadores na fixação de tais políticas, bem como a relevância dessas políticas para a desmercantilização da força de trabalho no sistema econômico capitalista.

## **2. Leis trabalhistas, políticas sociais e desmercantilização do trabalho**

Desde Marshall (1967), a conquista dos direitos sociais tem sido tratada como o corolário do processo de construção da cidadania. Assim compreendidas, as políticas sociais são consideradas pressuposto da democracia e, em certos casos, revelaram-se um requisito fundamental para a estabilidade democrática. A ampliação da participação política que acompanha a instalação do regime democrático suscita, entre as camadas menos favorecidas da sociedade, expectativas de *bem-estar*. Nesse sentido, é essencial a presença de uma contrapartida institucional capaz de sistematizar tais expectativas e canalizá-las para o sistema

político. Do contrário, tende a estabelecer-se um quadro de instabilidade, em função da ausência de resposta institucional às expectativas de bem-estar engendradas pelo processo de ampliação da participação política. Noutros termos, a ausência de políticas sociais amplamente aplicadas dificulta a formação do consenso em torno da democracia, introduzindo desafios importantes para a consolidação do regime democrático<sup>1</sup>.

Do ponto de vista dos trabalhadores, as políticas sociais são essenciais ainda no sentido de promover a desmercantilização da força de trabalho. Nessa medida, elas representam uma inflexão na trajetória das sociedades capitalistas, que conduz à mercantilização do trabalho, de sorte que a sobrevivência e o bem estar das pessoas passavam a depender progressivamente de relações monetárias<sup>2</sup>. A organização dos trabalhadores cumpriu um papel crucial na formulação de demandas direcionadas à fixação de políticas sociais e, por conseguinte, à desmercantilização da força de trabalho, num processo que culminou com a afirmação do Estado de Bem-Estar em países da Europa Ocidental no pós-Segunda Guerra.

Em formulação que se tornaria clássica, Karl Polanyi (1980) destacava a natureza fictícia do mercado de força de trabalho, o caráter utópico do Liberalismo e a reação social suscitada pela transformação do trabalho em mercadoria. Historicamente, a utopia liberal seria superada com o advento e desenvolvimento das políticas sociais, e o subsequente afrouxamento do caráter de exclusiva mercadoria que o desenvolvimento capitalista, em bases liberais, conferira à força de trabalho. Considerado um dos principais expoentes da *abordagem institucional*, Polanyi não atribuía centralidade ao papel desempenhado pelos agentes sociais no desencadeamento das políticas sociais e do *Welfare State*. No entanto, estudiosos de diferentes matizes enfatizaram a presença da organização dos trabalhadores no processo de formação do Estado de Bem-Estar Social, seja porque esses foram capazes de pressionar o poder público em direção à implementação de tais políticas, seja porque o Estado, em antecipação a uma suposta radicalização da ação ideologicamente enraizada dos

---

<sup>1</sup> A relação entre *bem-estar social*, *democracia* e *estabilidade política* foi estabelecida por diversos autores, a exemplo de Przeworski (1989). Aceitar tal aceção não implica, naturalmente, ignorar a validade de proposições que vinculam estabilidade política também a contextos autoritários, tal como em Huntington (1975). Trata-se aqui apenas de compreender que a estabilidade de regimes democráticos em geral supõe, para além dos direitos políticos, direitos sociais, tal como concebidos por Marshall (1967).

<sup>2</sup> É provável que jamais a força de trabalho tenha assumido integralmente a condição de mercadoria, uma vez que, mesmo no apogeu do liberalismo, verificam-se traços de relações de proteção pré-capitalistas, ao mesmo tempo em que formas modernas de proteção começavam a se desenvolver (ESPING-ANDERSEN, 1990: 37).

trabalhadores, assegurou-lhes direitos sociais a fim de inibir uma mobilização que pudesse pôr em risco as bases do desenvolvimento capitalista<sup>3</sup>.

Atestando a importância dos trabalhadores na instituição de políticas sociais, Przeworski (1989) indica que a montagem do *Welfare State* na Europa Ocidental se deveu à orquestração de um *compromisso* entre trabalhadores e empresários, no qual os primeiros renunciam à pretensão de subverter os fundamentos da economia capitalista - e mesmo à perspectiva de ganhos imediatos -, de modo a garantir a continuidade da expansão econômica. Os empresários, por seu turno, admitem a instalação de uma ampla rede de benefícios e serviços sociais assegurados pelo Estado, desde que garantida a intocabilidade da propriedade capitalista e a preservação de ganhos adequados à manutenção de um ritmo de investimento elevado<sup>4</sup>. De sua parte, Esping-Andersen (1990) ressalta a importância da atuação dos trabalhadores não apenas no desencadeamento das políticas sociais, mas na formatação dos diferentes modelos de Estado de Bem-Estar Social que, nos termos do autor, condicionam-se, entre outros, ao grau de desmercantilização do trabalho que são capazes de promover. Trazendo a discussão para o Brasil, Wanderley Guilherme dos Santos destaca que, ao organizar-se e reivindicar direitos sociais, os trabalhadores denunciam o caráter mercantil do capitalismo e falacioso do contratualismo liberal, "*determinando o desmascaramento de sua expressão mercantil e jurídica e revelando o seu conteúdo de exploração*" (Santos, 1979: 23). A implementação de políticas sociais e a desmercantilização do Trabalho caminharam, pois, lado a lado, na construção do *WelfareState*, a despeito da forma que esse tenha adquirido.

De todo modo, a fixação de políticas sociais produz o efeito, nem sempre desejado, de reduzir a dependência do trabalhador em relação ao empregador, e termina por se transformar em fonte potencial de poder (Heimannapud Andersen, 1990: 89), desencadeando um círculo virtuoso que tende a alimentar o processo de construção da cidadania baseada em direitos sociais e na desmercantilização da força de trabalho. Noutros termos, a desmercantilização fortalece o trabalhador e enfraquece a autoridade absoluta do empregador. Os direitos sociais, a igualdade e a erradicação da pobreza que um Estado de Bem-Estar universalista busca constituem pré-requisitos importantes para a força e a unidade necessárias à mobilização coletiva de poder (Esping-Andersen, 1990: 95). Na presença de mecanismos de proteção

---

<sup>3</sup> A política bismarckiana é paradigmática desse modelo.

<sup>4</sup> Melo (1991: 265) lembra que, fundado no princípio da seguridade social, da proteção ao trabalho e da redistribuição, o *Welfare State* aparece como corolário do processo de desmercantilização. Segundo o autor, "a emergência do WS é indissociável da constituição histórica de atores coletivos como burocracias públicas, e trabalhadores mobilizados em formas organizacionais específicas como sindicatos e partidos – e sua subsequente incorporação à vida política. Estes atores realizaram escolhas estratégicas que tiveram fortes implicações sobre a formação dos WS".

referentes a problemas de interesse do conjunto da sociedade, tais como desemprego, velhice, doença, acidente etc., trabalhadores emancipados em relação ao mercado habilitam-se com mais facilidade à ação coletiva, fortalecendo a *solidariedade de classe* e ampliando as chances para o estabelecimento de uma sociedade menos desigual. Ao contrário, quando os trabalhadores se encontram em situação de inteira dependência em relação ao mercado, o custo da adesão à ação coletiva eleva-se, inibindo o potencial mobilizador das organizações do Trabalho. Nos termos de Esping-Andersen (1990:103), uma vez que os recursos dos trabalhadores espelham as desigualdades do mercado, surgem divisões entre os *de dentro* e os *de fora*, dificultando a constituição de movimentos reivindicatórios. Os trabalhadores constituem, nessa perspectiva, por mais de uma razão, a força mais interessada na implementação de políticas sociais universalistas e na desmercantilização do trabalho por elas induzida.

Portanto, as políticas sociais operam não só como instrumentos redistributivos, mas, do ponto de vista dos trabalhadores, asseguram também a *solidariedade de classe* necessária à preservação de uma forte presença política desses atores.

De sua parte, a ação estatal na regulação das relações de trabalho, dos processos de dispensa, bem como na proteção àqueles que se encontram fora do mercado de trabalho, por meio da legislação trabalhista e securitária, é, pois, fundamental no sentido de aumentar a segurança do trabalhador, o poder sindical e, assim, desonerar a participação na ação coletiva. Consideremos um instituto como o *seguro-desemprego*. Ao garantir condições de sobrevivência àqueles trabalhadores que são expelidos do mercado em suas variações cíclicas - ou mesmo como retaliação patronal pela participação em ações coletivas, ou ainda como estratégia para o rebaixamento dos salários -, ele dificulta que operem os elementos de desagregação na solidariedade dos trabalhadores provocados pela presença do que Marx designou pela noção de *exército industrial de reserva*, constituído a partir das inovações tecnológicas verificadas com o esgotamento da *acumulação extensiva* do capital. Assim, se a presença de um excedente de força de trabalho permanece indispensável para a continuidade do investimento capitalista, sua capacidade de afetar negativamente o comportamento dos salários é mitigada, diante da redução da pressão que o desempregado exerce na disputa por vagas no mercado de trabalho<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Na clássica formulação de Marx, a *população excedente* constitui um *exército industrial de reserva* que "pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele" (MARX, 1975: 733). Essa percepção tem respaldo na literatura sobre exclusão no Brasil dos anos 1950, a exemplo de Kowarick (1981), mas sustentamos que o volume da população excedente naquele período é superior às *reservas* de força de trabalho necessárias à reprodução do Capital mesmo nas condições particulares do desenvolvimento brasileiro,

O mesmo poder-se-ia dizer de outros benefícios sociais promovidos pelo Estado e assegurados universalmente àqueles que, por alguma razão - doença, acidente, velhice, invalidez para o trabalho, carência de vagas -, encontram-se fora do mercado de trabalho. A presença de vastos contingentes fora do mercado e sem proteção assegurada por políticas sociais aumenta a insegurança dos *de dentro*, tornando-os mais susceptíveis às imposições do Capital, cuja lógica tende a pautar-se pelas condições do mercado. Grosso modo, pode-se dizer que quanto maior for a abrangência das políticas sociais, menos mercantilizada será a força de trabalho. Dessa forma, *no processo de desmercantilização, são importantes não apenas as leis trabalhistas, mas as políticas sociais em geral*. Noutros termos, a desmercantilização ocorre quando a prestação de serviços é concebida como um direito social, ou seja, quando tais serviços não precisam ser adquiridos no mercado. Isto é, quando a sobrevivência e o bem-estar das pessoas não estão condicionados à venda de sua força de trabalho no mercado.

Por outro lado, a realização de um Estado de Bem-Estar supõe um vasto contingente inserido no mercado de trabalho, tanto para reforçar um mercado interno de consumidores, como para assegurar um volume de contribuições - a despeito do formato que essas venham a assumir - capaz de proporcionar a oferta de serviços de boa qualidade.

Sobretudo, um mercado de trabalho amplo e inclusivo fortalece a ação coletiva direcionada à obtenção de benefícios universais, o que tende a contribuir para a redução de manifestações corporativistas e individualistas. Ao contrário, quando a massa de desempregados atinge um volume *crítico*, acentua-se a pressão do *exército de reserva* sobre os trabalhadores em atividade, fragilizando a proteção a esses setores, com impacto sobre a maneira de defender-se dos assalariados. A parcela *protegida* do mercado de trabalho tende a se desestabilizar na presença de um vasto contingente de desempregados, gerando, nos termos de Brunhoff (1991:93), atitudes de "*salve-se-quem-puder*", que atentam contra as formas coletivas de organização e ação. Desse modo, políticas de geração de empregos configuram uma contrapartida importante das políticas sociais no plano da economia, contribuindo para aumentar a *disposição para agir* dos trabalhadores e para a obtenção de novas conquistas sociais. Em boa medida, políticas de pleno emprego e compensações pelo funcionamento inadequado do mercado, assegurando níveis elevados de solidariedade entre os trabalhadores, revelaram-se instrumentos cruciais nos arranjos que possibilitaram a compatibilização entre

---

para as quais chama a atenção Oliveira (1981).



expansão industrial e ampliação da rede de proteção social nos países de economia central; entre Capitalismo e Democracia, portanto.

### **3. Brasil, século XX: peculiaridades da transição rural-urbana**

Tomando por base as considerações acima, cumpre indagar em que medida essa situação é diversa quando têm peso na estrutura social contingentes de pessoas que se ligam *marginalmente* ao mercado de trabalho, pressionando os trabalhadores nele ocupados, sem que sua presença resulte da exaustão da acumulação extensiva do capital, isto é, sem que apareçam como um fenômeno cíclico da operação do mercado capitalista. Tal indagação revela-se crucial no estudo das relações estabelecidas entre o movimento sindical e as políticas sociais no âmbito da industrialização retardatária e periférica, onde os processos de inovação tecnológica guardam pouca relação com o esgotamento da *reserva de força de trabalho*, antes se efetuando pela aquisição de equipamentos no mercado mundial.

No Brasil, a transição rural-urbana, pelo menos em suas fases iniciais, realiza-se constituindo amplos contingentes ocupados em pequenos serviços, na medida em que o crescimento de postos de trabalho gerados no mercado formal não é capaz de absorver tais segmentos da população<sup>6</sup>. Nesse contexto de acelerada transição demográfica, configura-se um quadro dicotômico no qual um restrito mercado formal contrasta com um volumoso mercado informal; o trabalho organizado, protegido e estável contrasta com o desorganizado, desprotegido e instável, tendência que parecia se reverter nos anos 1970 e 80, mas que findou por se acentuar na década de 1990, como destacou Mattoso (1995). Nesse quadro, políticas

---

<sup>6</sup> Em texto clássico, Oliveira (1981: 31) indaga acerca da relação de causalidade estabelecida entre a incapacidade de retenção da mão de obra pelo setor primário e de absorção dessa pelo setor secundário e o *inchaço* do Terciário. O autor sugere que o crescimento do terciário no Brasil, expresso na crescente absorção de força de trabalho, tanto em termos relativos como em termos absolutos, é inerente à forma como se processou a acumulação capitalista no País. Desse modo, o incremento do setor terciário “faz parte do modo de acumulação urbano adequado à expansão do sistema capitalista no Brasil; não se está em presença de nenhuma ‘inchação’, nem de nenhum segmento ‘marginal’ da economia”. Assim, o crescimento do setor de serviços não é contraditório com a forma de acumulação nem com a expansão global da economia, já que “os serviços realizados à base de pura força de trabalho, que é remunerada a níveis baixíssimos, transferem permanentemente, para as atividades econômicas de corte capitalista, uma fração de seu valor, ‘mais-valia’ em síntese” (ibid.: 33). Por seu turno, Kowarick (1981) indica que a transição rural-urbana se realiza constituindo amplos contingentes ocupados em pequenos serviços, já que o crescimento de postos de trabalho gerados direta ou indiretamente na indústria não é suficiente para absorver tais segmentos da população. Tais contingentes apresentam volume superior ao necessário para que o exército industrial de reserva cumpra seu papel de reprodução do capital, criando-se um segmento populacional permanentemente marginalizado. De um modo ou de outro, o que cumpre ressaltar é que, a despeito do lugar que ocupam ou do papel que desempenham no desenvolvimento capitalista nas condições brasileiras, esses segmentos ocupados em pequenos serviços situam-se à margem da cidadania, uma vez que, associados a um setor tipicamente informal, não têm acesso à política social, atribuída no Brasil apenas aos trabalhadores formais.

compensatórias, como o seguro-desemprego, podem revelar-se insuficientes para assegurar a desmercantilização do trabalho, porque dizem respeito apenas àquelas pessoas que se encontram **temporariamente** fora do mercado formal.

Na presença de um vasto contingente de pessoas que se ligam marginalmente ao mercado de trabalho, os trabalhadores podem ser levados a formular reivindicações em torno de medidas regulatórias e preventivas, que sejam capazes de ampliar o acesso ao mercado formal e, por conseguinte, à proteção social vinculada à formalização do trabalho, ainda que tais demandas sejam motivadas pelo desejo de ampliar a segurança no emprego dos próprios trabalhadores formais e o poder do Trabalho em face do Capital.

Nesse ponto, cumpre lembrar que as políticas sociais no Brasil foram vinculadas, desde os anos 1930, à inserção do indivíduo no mercado formal de trabalho, configurando um *estado de bem-estar ocupacional* (SPOSATI, 1995), sob o imperativo da *cidadania regulada* (SANTOS, 1979), assertiva que deve ser adicionada como ingrediente básico especialmente quando analisamos a postura do movimento sindical nos anos 1950, momento em que o mercado formal esteve longe de abranger a totalidade da PEA nacional e a política social limitava-se, por conseguinte, a uma pequena parcela da população. De modo que a desmercantilização da força de trabalho no Brasil supunha, em boa medida, a superação da cidadania regulada.

Partindo das considerações acima, buscaremos indicar, doravante: 1- Em que medida a estrutura do mercado de trabalho e a presença de contingentes que não se engajam no mercado formal afetam a percepção dos setores *protegidos* acerca das políticas sociais – sua extensão e natureza - nas condições brasileiras; 2- Qual a influência que a estrutura organizacional dos atores exerce nesse processo e em que medida os trabalhadores organizados buscam superar a estrutura corporativa para além dos aspectos organizacionais, elegendo pautas e definindo agendas que extrapolem os interesses diretamente relacionados à categoria profissional da qual fazem parte, traçando estratégias mais abrangentes, que digam respeito ao conjunto dos setores populares, inclusive os que se encontram fora do mercado de trabalho; 3- Em que medida o ambiente político nacional afeta as escolhas do movimento sindical.

#### **4.Os anos 1950/60 e as vicissitudes da desmercantilização do trabalho no Brasil**

Na década de 1950, verifica-se um intenso crescimento da economia nacional, que repercute no perfil da população brasileira. Segundo divisão proposta por Baltar e Dedecca, esse período corresponde à terceira etapa da formação do mercado de trabalho no Brasil<sup>7</sup>, quando o padrão de acumulação resultante da industrialização pesada induz à consolidação do mercado de trabalho urbano.

No entanto, a imagem otimista que se tinha acerca do potencial de absorção do mercado de trabalho era embaçada pela presença de um volume crescente de trabalhadores informais, tendo em vista que o ritmo de crescimento da população urbana era sensivelmente superior à criação de vagas no mercado formal de trabalho. Quanto à criação de vagas na indústria de transformação, mola propulsora do crescimento econômico no período, o quadro apresentava-se ainda mais severo: se a PEA ocupada neste setor correspondia a 1.608,3 milhões de pessoas em 1950, em 1960 este número aumentava para apenas 1.954,1. Em termos percentuais, verifica-se um decréscimo da parcela da PEA ocupada na indústria de transformação, de 9,4% em 1950 para 8,6% em 1960 (LOBO, 2005). Assim, a criação de novos empregos nos anos 50 ficava a cargo, especialmente, do setor de serviços e, mais particularmente, do subsetor de serviços pessoais e do pequeno comércio, que cresciam em bases precárias, com baixa densidade de capital, baixa rentabilidade, nível inadequado de desenvolvimento legal e institucional, instabilidade ocupacional e baixos salários (FARIA, 1986).

Esse quadro reflete-se nos indicadores de formalização do mercado de trabalho, que apresenta trajetória declinante entre 1950 e 1960. Tomando por base o número de contribuintes ativos para a previdência social em 1950 e 1960 e contrastando-o com os indicadores referentes à PEA urbana, constata-se que, em 1950, havia 45,63% da PEA urbana inserida no mercado formal de trabalho, ao passo que, em 1960, essa taxa declina para 42,76%<sup>8</sup>.

Tendo em vista a modernização da indústria tradicional, somada à baixa capacidade revelada pelas indústrias dinâmicas de absorverem força de trabalho na proporção em que esta

---

<sup>7</sup> O primeiro momento constitutivo do mercado de trabalho brasileiro corresponderia à fase de expansão acelerada do complexo cafeeiro, quando se desenvolvem conexões diferenciadas nas relações de trabalho agrícolas (colonato, parceria, assalariamento etc) e relações de trabalho assalariadas (avulso ou não) nas atividades urbanas. O segundo, desenvolve-se a partir da crise de 1929, quando o trabalho vinculado a atividades urbanas ganha expressão cada vez maior, apesar da preservação do elevado peso do trabalho agrícola (BALTAR E DEDECCA, 1992: 4-5).

<sup>8</sup> O número de contribuintes do sistema previdenciário foi publicado regularmente entre 1948 e 1966 (implantação do INPS). Diante da dificuldade de se mensurar o mercado formal de trabalho no Brasil dos anos 1950, optamos por contrastar os números de contribuintes da Previdência com os números da PEA a fim de obtermos uma aproximação com a proporção real de empregados no setor formal em relação à PEA urbana. Cf. LOBO, 2005.

é gerada, forjam-se, nos principais centros industriais do País, massas desempregadas ou subempregadas desprovidas de direitos sociais, de capacidade adequada de consumo e, fundamentalmente, de tendência associativa<sup>9</sup>. O que se verifica é, pois, a formação de uma população excedente *para além do exército industrial de reserva*, cuja presença tende a acentuar o desequilíbrio da ação própria do Capital sobre o Trabalho e a definição, pelo mercado, das regras de contratação e uso do trabalho. É provável que isso tenha contribuído para que os trabalhadores priorizassem uma agenda direcionada à preservação de seus direitos e à manutenção do poder aquisitivo dos salários, em detrimento de ações direcionadas à superação da cidadania regulada.

No que diz respeito ao ambiente político, o período que se estende de 1946 a 1964 foi, durante muito tempo, tratado como um simulacro de ordem democrática, seja pela interdição à presença, na cena política nacional, de forças como o PCB, seja pela preservação da estrutura sindical corporativa, seja pela fragilidade do sistema partidário e da representação política. Essa imagem, entretanto, tem sido revista. Não obstante a exclusão do PCB - efetivamente uma medida não democrática -, o sistema partidário brasileiro de 1946 a 1964 parecia seguir uma trajetória de crescente consolidação (LAVAREDA, 1991), enquanto a estrutura corporativista cumpriu papel ambíguo para a mobilização dos trabalhadores (LOBO, 2005). De qualquer forma, apenas durante o governo Dutra, o Estado recorreu de forma intensa à prerrogativa de intervir nos sindicatos. De modo que a ação destes, na maior parte do período, foi marcada por razoável e progressivo grau de autonomia e combatividade<sup>10</sup>.

Todavia, nos anos 1950, os sindicatos dispunham de visibilidade crescente num cenário político marcado pela ausência – ou pelo caráter ainda muito incipiente - de outros movimentos sociais<sup>11</sup>. Em face da ausência na cena política de outros atores de extração popular com os quais os trabalhadores pudessem se aliar, é possível indicar que não havia

---

<sup>9</sup> As associações de trabalhadores não inseridos no mercado formal é recente no País, com exceção dos rurais. Contribui para isso, além da propalada dificuldade de organização de autônomos, domésticos, eventuais - em função da própria natureza dessas ocupações -, a presença de uma estrutura sindical oficial, que só permitia a criação de sindicatos por categorias reconhecidas pelo Ministério do Trabalho.

<sup>10</sup> Cf. números e natureza das greves em SANDOVAL, 1994.

<sup>11</sup> Os movimentos sociais existentes nos centros urbanos naquele período em geral destinavam-se à defesa de interesses bastante específicos, a exemplo dos Comitês Pró-Melhoramento, que representavam moradores de bairros de periferia, e as Uniões de Defesa Coletiva, agrupando habitantes de vilas e favelas. Esses movimentos proclamavam-se a-políticos e portavam reivindicações relacionadas às condições de moradia, como saneamento e transporte (MOISÉS, 1978; SOMARRIBA, 1984). De sua parte, os trabalhadores rurais começam a sair da passividade política a partir de meados dos anos 1950, mas é só a partir do final da década que suas organizações adquirem peso na cena nacional, a exemplo das Ligas Camponesas. O mesmo se verifica em relação aos estudantes, que começam a se constituir como ator coletivo nos anos 50, mas só ganham visibilidade no cenário político na passagem aos anos 1960, quando, paralelamente à defesa de interesses específicos, assumem bandeiras “macro”, como a Reforma Agrária.

incentivos de natureza política para que os trabalhadores formais reivindicassem medidas orientadas para a superação da cidadania regulada, por meio da extensão da política social aos segmentos situados à margem do mercado formal de trabalho, diferentemente dos anos 1980, como veremos adiante. Por outro lado, também não havia constrangimentos à adoção de uma pauta restritiva, voltada para a defesa do aprimoramento de políticas para o universo inserido no mercado formal, tal como, de certa forma, verificar-se-á nos anos 90.

Nesse ponto, o papel desempenhado pelos atores na constituição da cidadania adquire relevo e nos remete às análises de Abram de Swaan (1988). O autor sugere que as modernas políticas sociais se desenvolvem dentro de uma *figuração de quatro lados*, envolvendo o Estado, os trabalhadores assalariados, o empresariado e os pequenos proprietários. A ação do primeiro depende das coalizões que o sustentam, enquanto os trabalhadores assalariados seriam a principal força a reivindicar as modernas políticas sociais. A perspectiva empresarial, por seu turno, será balizada pelo impacto das políticas sociais para o desempenho das empresas, o que confere peso à forma como as economias nacionais se inserem no mercado mundial e ao tipo de tributação que sustenta os aparatos públicos de política social<sup>12</sup>. De sua parte, os pequenos proprietários, especialmente trabalhadores autônomos em atividades *craft*, seriam, segundo Swaan (1988), uma força que opõe resistência à instalação das modernas políticas sociais, por verem nelas uma forma de recompensa que desconsidera o mérito. Seu peso na estrutura social francesa, por exemplo, teria representado um fator relevante a explicar o ritmo relativamente lento da implantação do Estado de Bem-Estar Social naquele país.

É pouco provável que tal papel, de interdição política e ideológica à instalação das modernas políticas sociais, fosse cumprido pela grande massa de trabalhadores autônomos ocupados em pequenos serviços urbanos ao longo do processo de industrialização brasileira. Ao contrário dos pequenos proprietários assinalados por Swaan, no caso europeu, eles não constituíam um contingente representativo de atividades tradicionais *que a dinâmica capitalista fez erodir progressivamente*. De fato, ocupavam atividades precárias no setor de serviços, criadas com o processo de industrialização, dado o caráter desigual desse, conforme mencionamos. Dessa forma, aspiravam a ocupações modernas, inclusive para alcançarem os benefícios à disposição das pessoas que estavam dentro do mercado formal e da cidadania regulada. Para os trabalhadores assalariados, contudo, sua incorporação poderia representar um rebaixamento dos benefícios recebidos, mantidas as formas de custeio das políticas

---

<sup>12</sup> O estudo da participação empresarial, nesta perspectiva analítica, na gênese e trajetória da política social brasileira, particularmente a previdência social, de 1930 a 1998, foi feita por DELGADO (2001).

sociais. Assim, propugnavam, fundamentalmente, que o acesso do contingente situado à margem do mercado formal às políticas sociais se processasse por via de sua incorporação ao próprio mercado formal, através do incremento do processo de industrialização.

Do ponto de vista organizacional, é possível indicar que, na *Democracia de 1946*, embora os trabalhadores estivessem organizados a partir da estrutura sindical corporativa e jamais tenham logrado – ou mesmo buscado<sup>13</sup> - derrubar efetivamente os pilares que sustentavam a instituição, como a Unicidade e o Imposto Sindical, esta despiu-se de certos traços impressos em sua origem. Dessa forma, se, no contexto autoritário do Estado Novo, os sindicatos da estrutura oficial constituíam instrumentos de controle do Estado sobre os trabalhadores, a partir de 1943, quando a ditadura estadonovista começa a se dissolver, os trabalhadores apropriam-se progressivamente da estrutura montada pelo Estado e a transformam em *locus* de formulação de demandas e de mobilização<sup>14</sup>. Assim, em que pesem os *efeitos acomodativos* que a Unicidade e o Imposto tendem a provocar entre as lideranças sindicais (LOBO, 1995), os sindicatos oficiais tornam-se organismos que, mesmo que não dispusessem de forte enraizamento nas bases, eram capazes de mobilizá-las para a ação coletiva na defesa de seus interesses, como atestam os indicadores de participação em atividades grevistas<sup>15</sup>.

Além disso, ainda que o sindicato oficial fosse o único canal de intermediação de interesses reconhecido pelo Estado, no ambiente democrático dos anos 1950, a estrutura sindical já não era capaz de encapsular a ação coletiva, cada vez mais intensa no período.

---

<sup>13</sup> Para os comunistas, por exemplo, a unicidade era válida para evitar a fragmentação. O imposto sindical, embora dividisse opiniões, era considerado instrumento útil para subsidiar a ação mobilizadora dos sindicatos. Cf., por exemplo, SANTANA, 2001.

<sup>14</sup> A estrutura sindical corporativa parece ter sido a fórmula encontrada pelo Governo Vargas para facilitar o processo de acumulação nos anos 1930. O processo de industrialização desencadeado a partir dali, seja enquanto “industrialização restringida”, seja na industrialização pesada dos anos 50, não opõe os setores agrários aos industriais (MELLO, 1984; OLIVEIRA, 1981). Para os primeiros, assegurava-se preservação das formas de dominação já existentes no campo brasileiro, como uma espécie de compensação à reorientação das ações do Estado no sentido da industrialização, clara a partir de 1937. Já o movimento operário, submetido à estrutura corporativa, deixava de existir como ator autônomo. O caráter retardatário da formação do capitalismo no Brasil, ao lado de exigir uma forte presença do Estado e a transferência de recursos gerados no polo exportador - via confisco cambial -, implicou também a contenção dos salários dos trabalhadores industriais. Para garanti-lo, tornava-se necessária, na perspectiva do *getulismo*, a interdição da ação operária autônoma. Tal papel caberia à estrutura sindical, tal como foi montada no Brasil. Com a sua imposição, buscava-se criar um hiato entre as duas gerações do movimento operário, que, no Estado Novo, é submetido à passividade e/ou à participação tutelada. Subjacente a essa política havia a intenção de suprimir os conflitos entre as classes e substituí-los por uma estrutura que possibilitasse a cooperação entre os diversos setores sociais no sentido de facilitar a implementação da política de industrialização nacional em bases legítimas, isto é, assentada num certo consenso entre camadas sociais envolvidas no processo. Nessa medida, o modelo corporativo de intermediação de interesses apresenta-se como uma terceira via, situada a meio caminho entre as formas autoritárias e a democracia pluralista (LOBO, 1995).

<sup>15</sup> A participação nas greves foi aferida por Sandoval, 1994. Para um período mais recuado, Aziz Simão (1966) oferece dados referentes ao estado de São Paulo.

Com efeito, organizações de base e experiências intersindicais, que escapavam ao formato verticalizado da estrutura corporativa, começavam a despontar, dividindo com os sindicatos a tarefa de mobilizar os trabalhadores. Contudo, durante o Governo Kubitschek, a presença do formato corporativo, inclusive no que diz respeito aos benefícios previdenciários, ainda segmentava a ação coletiva dos trabalhadores por categoria profissional, ao mesmo tempo em que se preservava o hiato entre os interesses dos trabalhadores formais e informais, ainda que, particularmente no início dos anos 1960, as greves de massa motivadas pela defesa de temas mais abrangentes, que afetavam inclusive os que estavam fora do mercado formal, adquirissem relevância.

Portanto, na década de 50, não havia incentivos nem pelo lado da economia nem pelo lado da política para que o movimento sindical formulasse pautas inclusivas, orientadas para a superação da cidadania regulada. Na perspectiva sindical, a desmercantilização do trabalho supunha, sobretudo, a intensificação do processo de industrialização, para aumentar o acesso ao mercado formal de trabalho e, por conseguinte, aos benefícios da cidadania. Embora o tema da previdência fosse central na agenda sindical, os trabalhadores tendiam a adotar uma postura defensiva, orientada para a manutenção dos benefícios conquistados pelos segurados dos institutos. Em alguns casos, reivindicava-se a isonomia de direitos dentro desse universo, conquistada com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, no final da gestão presidencial de Kubitschek, no início da década seguinte. A partir daí, intensifica-se a defesa de reformas mais abrangentes, a exemplo da Reforma Agrária, a qual poderia conter o crescimento de uma população urbana que não se integrava ao mercado de trabalho, e que, num ambiente de crise, pressionaria para baixo os salários, com a subsequente deterioração do padrão de vida dos trabalhadores urbanos com vínculos formais, tal como aparece de modo explícito em diversos documentos sindicais publicados no período (LOBO, 2005).

### **5.A década de 1980: a institucionalização da democracia e a questão social**

Nos anos 1980, o cenário se modifica. A transição rural-urbana da população brasileira já se completara e o mercado urbano de força de trabalho revela-se mais inclusivo. A conclusão do processo de transição demográfica, bem como o sucesso dos processos de industrialização - dentro do paradigma fordista - e de modernização do campo, reduziam a presença dos contingentes marginalizados da população urbana.

Não obstante a interrupção que se verifica no processo de crescente assalariamento e

formalização da estrutura ocupacional, o desemprego aberto só foi expressivo no período recessivo do início da década. No final dos anos 80, o mercado de trabalho brasileiro apresentava taxas de desemprego bastante reduzidas (Baltar, Dedecca e Henrique, 1996), alcançando em 1989 o menor índice do decênio. A elevada capacidade de absorção do mercado de trabalho decorria de fatores tais como: a redução do ritmo de crescimento da PEA urbana, em contraste com o período precedente, tornando possível sua absorção nas atividades urbanas; a elevação do emprego no setor público, particularmente em atividades sociais; bem como a resistência dos principais agentes econômicos às reformas liberalizantes, que se processariam no Brasil apenas na década seguinte (BALTAR, DEDECCA e HENRIQUE, 1996; FIORI e TAVARES, 1993; MATTOSO, 1995). Por outro lado, a não ocorrência de uma ampla reestruturação do aparelho produtivo possibilitou, nos períodos de retomada da atividade econômica, o reemprego da força de trabalho que havia sido expelida do mercado no ciclo recessivo (BALTAR, DEDECCA e HENRIQUE, 1996).

O mercado de trabalho no período notabiliza-se, pois, por elevados indicadores de formalização, os quais, combinados ao processo de transição política, transformavam a *década perdida* numa conjuntura de certo otimismo nos meios sindicais, onde se desenvolvia a expectativa de superação do caráter fortemente mercantilizado que assumira a força de trabalho no País e da cidadania regulada, já mitigada pela universalização de certas políticas sociais.

Por outro lado, uma das características mais marcantes do mercado de trabalho nos anos 80 é a rotatividade de mão de obra, a qual se revela extremamente elevada não apenas num contraste com países de industrialização mais antiga, mas mesmo em comparação com outros países do subcontinente<sup>16</sup>. A despeito de suas causas, há que se salientar que índices elevados de rotatividade, além de serem indicativos de uma legislação incapaz de impor freios às dispensas arbitrárias, provocam uma extrema fragilização do trabalhador em face do empregador. Noutros termos, elevada rotatividade conduz à precarização dos postos de trabalho e reduz o poder de barganha do trabalho diante do capital. Werneck Vianna (1999: 344) há muito salientara, com base na visão dos próprios empresários, que a "*estabilidade no emprego aumenta o passivo trabalhista das empresas, diminuindo suas possibilidades de*

---

<sup>16</sup>A elevada rotatividade empregatícia não é uma novidade dos anos 1980. A introdução do FGTS, ao suprimir certos encargos associados aos processos de dispensa previstos na vigência do instituto da estabilidade, favoreceu a rotatividade de mão de obra, num contexto em que já era significativa a oferta de força de trabalho para uso do Capital (WERNECK VIANNA, 1999: 336 e ss.). Nos anos 80, a acentuação desse processo pode ser creditada às flutuações da economia nacional no período e à adoção de estratégias de ação empresariais nesse ambiente de instabilidade macroeconômica.



ação". A elevada rotatividade, ao contrário, subtrai poder do Trabalho e tende a reduzir a capacidade de mobilização dos sindicatos, configurando, assim, um fator de peso que tende a reforçar o caráter mercantilizado do trabalho.

Contudo, a despeito das elevadas taxas de rotatividade, o tempo de espera por novo emprego era reduzido nos anos 1980, sobretudo quando contrastado com os indicadores dos anos 90. Além disso, na ausência de reestruturação industrial, o retorno à categoria de origem era bastante provável, poupando-se assim as bases sociais dos sindicatos. Dessa forma, não obstante a elevada rotatividade contribuir sobremaneira para acentuar o caráter mercantil da força de trabalho, a vasta oferta de vagas, ao permitir um rápido retorno ao mercado de trabalho, anulava, ainda que parcialmente, o impacto da rotatividade no processo de mercantilização, favorecendo a difusão de disposições universalistas nos meios sindicais.

Noutras palavras, a *superpopulação relativa* presente na estrutura capitalista da economia brasileira dos anos 80 já não corresponde a um vasto contingente que o desenvolvimento econômico é incapaz de absorver, como nos anos 50; tampouco de pessoas permanentemente *expelidas* do mercado de trabalho, por força de um processo de acumulação regido pela reestruturação das empresas e pela emergência de um novo paradigma tecnológico, que se vale cada vez menos de trabalho vivo, como nos anos 90. Trata-se de um contingente que pertence às fileiras assalariadas e que delas se ausenta ciclicamente, contribuindo para que a agenda sindical contemple os interesses dos excluídos do mercado formal de trabalho.

Na política, o cenário é marcado pela efervescência social, expressa no surgimento dos *novos movimentos sociais*, parceiros potenciais do movimento sindical. Com efeito, em meio ao processo de transição política, a mobilização social não se restringiu ao Trabalho. Segundo Boschi (1987), dos campos, dos bairros, das favelas organizavam-se e lançavam-se à cena política outros movimentos, populares ou de classe média, muitos deles apoiados por entidades da sociedade civil egressas de setores da Igreja Católica ou agrupamentos ecumênicos, intelectuais etc. Por seu turno, entre os assalariados, a mobilização ultrapassou as fronteiras do movimento operário, atingindo a classe média, conforme atesta a organização de profissionais liberais e funcionários públicos.

Quanto às demandas dos grupos que compõem esse *renascimento da sociedade civil*, que marca a saída do último ciclo autoritário, verifica-se uma conjugação de questões especificamente relacionadas aos interesses particulares de cada segmento com a pressão por liberdade e igualdade, ponto que unificava os diversos movimentos. A mobilização desses

setores contribuirá para que, na década de 1980, a sociedade brasileira abra uma série de oportunidades à democracia tanto no seu aspecto político, como no campo mais substantivo da superação do abismo socioeconômico que separa o País em duas realidades. A forte mobilização em torno da campanha pelas eleições diretas para presidente, a articulação de demandas direcionadas ao Congresso Constituinte, a mobilização em torno da candidatura de Lula à presidência, em 1989, simbolizam algumas dessas oportunidades (RODRIGUES, 2001). Em todos esses episódios, a institucionalização da democracia dividia espaço com as expectativas de superação das profundas divisões socioeconômicas que marcavam desde sempre a sociedade brasileira. E era essa combinação que suscitava novas organizações e articulações que revitalizaram a cena política do período, num círculo virtuoso no qual mobilização e institucionalização pareciam alimentar-se mutuamente.

Segundo Rodrigues (2001), a organização e ação desses grupos se dava, pois, nos marcos de um campo ético-político que combinava a rejeição ao autoritarismo, que marcara o regime que combatiam diretamente, com a negação do padrão corporativo-clientelista que teria predominado no período anterior. É nessa perspectiva que os novos atores buscarão superar os limites da competição intra-elites e reinstaurar o eixo da *participação*, mas também a luta pela *redistribuição*<sup>17</sup>. Nos termos de Mota (1995: 151),

o horizonte ideológico e político dessas lutas é o da autonomização das condições de reprodução do trabalhador diante da esfera da reprodução econômica do capital. No plano material, o horizonte dessa luta projeta-se na esfera do consumo coletivo de bens e serviços não mercantis, cujo acesso, pelos trabalhadores, não dependeu, exclusivamente, do tempo de trabalho fornecido ao capital, pelo fato de muitos desses bens não se vincularem ao poder de compra dos salários (...) No plano jurídico-político, a mediação daquele processo se fez pela institucionalização dos direitos políticos e sociais, fundados nas necessidades do trabalho e não nas necessidades da venda da força-de-trabalho.

De modo que, nos anos 1980, havia incentivos tanto pelo lado da economia, como pelo lado da política, para que os trabalhadores organizados assumissem um discurso orientado para a proteção aos excluídos do mercado formal de trabalho por meio da universalização da cidadania.

Quanto à organização sindical, a despeito do retorno ao ordenamento corporativo que as antigas *oposições sindicais* elegerão como estratégia no momento imediatamente posterior ao recrudescimento do sindicalismo, a autonomia que marca seus primeiros passos será fundamental na aproximação que busca estabelecer com os *novos movimentos sociais* e na

---

<sup>17</sup> “Participação” e “redistribuição”, tal como concebidos, respectivamente, por Dahl (1988) e Santos (1993)

definição de suas escolhas e de sua agenda<sup>18</sup>. Essa disposição para uma luta conjunta está colocada desde a formação da CUT, e teria sido de certo modo determinante do ritmo que assumia a transição para a democracia, ao mesmo tempo em que tornava o quadro pleno de incertezas, sobretudo no que tange à questão social<sup>19</sup>.

Por outro lado, conquanto permanecesse em aberto a solução para o secular problema das desigualdades sociais - o que de certa forma implicava a superação da cidadania regulada por meio da inclusão dos setores que até então vinham sendo mantidos à margem dos direitos sociais, os quais, na clássica formulação marshalliana, constituem o corolário do processo de universalização da cidadania -, na política, avançava-se firmemente em direção à democracia<sup>20</sup>.

Na esfera do sistema político, a reforma de 1979 abria caminho para a organização partidária dos trabalhadores<sup>21</sup>, permitindo o estabelecimento de vínculos mais consistentes entre o movimento sindical, demais movimentos sociais e a representação parlamentar. Em certa medida, o Partido dos Trabalhadores buscava cumprir, na esfera institucional, o papel de representante dos interesses dos trabalhadores, assumindo progressivamente o papel de

---

<sup>18</sup> A disposição de aproximar-se de outros movimentos populares está explicitada em diversos documentos da CUT (LOBO, 2005), em formulações que partem da compreensão de que “*a exploração do trabalhador não se dá só no local de trabalho, mas também no seu dia-a-dia*”. No *Caderno de Resoluções* do terceiro congresso nacional da Central, assinala-se que “*a população vem resistindo e se organizando (...) os movimentos populares (mutuários, sem-terra, lutas de transporte, moradia, saúde, educação, favelas, cortiços, etc.) e entidades compõem hoje uma força de pressão sobre [a] aliança entre o Estado e o capital (...) os vários movimentos, sindicatos e entidades da sociedade civil, vêm buscando a unificação de suas bandeiras de ação*” (CUT, 1988: 53). No Congresso anterior, a CUT ressaltava a importância de “*apoiar, incentivar e contribuir para a organização das lutas populares por transporte, moradia, saúde, educação e abastecimento e outras, desenvolvendo a sua unidade com o movimento sindical*”.

<sup>19</sup> Ainda segundo Boschi (1987: 138), “*a intensificação das práticas associativas de natureza politizada certamente não estava incluída nos planos governamentais. Quando muito o projeto de abertura tinha por objetivo uma sociedade domesticada, com grupos de interesse atuando dentro de estreitos limites (...) Ainda que a politização de segmentos organizados da sociedade não tenha ameaçado o projeto de transição gradual para a democracia, ele certamente afetou o seu ritmo*”.

<sup>20</sup> Obviamente que não se pretende defender aqui, contrariamente a todas as evidências, que o processo tenha sido linear, ao modo marshalliano. Obedeceu a uma trajetória pendular ou mesmo espiralar, que, do ponto de vista das elites, era fundamental na preservação de suas posições de mando, e, para os “de baixo” representava certa garantia de que não haveria retrocessos políticos ou qualquer espécie de contra-reforma. A despeito do processo de afirmação da democracia formal não ter sido linear, do descompasso entre os eixos de institucionalização e de participação, da instabilidade permanente que tal descompasso ocasiona e da persistência de procedimentos autoritários no processo de democratização, não parecia haver espaço para um eventual retorno ao ordenamento autoritário que marcara o regime militar. É precisamente nesse sentido que estamos afirmando que, na política, a sociedade brasileira avançava firmemente em direção à democracia. Uma boa análise acerca do compasso democratização política/ social e do caráter não linear desse processo encontra-se em Melo, 1990: 447 e ss.

<sup>21</sup> A Reforma Partidária (Lei nº 6.767/79) fez-se à luz da expectativa de cindir a oposição e, segundo Meneguello (1989), de “*garantir a representação das classes trabalhadoras sob uma sigla confiável – o renascido Partido Trabalhista Brasileiro*”. O surgimento do PT, com base na proposta de tornar-se uma agremiação com forte enraizamento nas bases sociais e uma atuação voltada para o reforço dos laços com as lutas populares, representou, pois, uma novidade do ponto de vista organizacional e também um imprevisto em meio à liberalização conduzida de cima.

dissolver os interesses corporativos e organizar pautas mais abrangentes, que correspondessem a reivindicações comuns a várias categorias (MOTA 1995: 153). Além disso, o partido buscava tornar-se interlocutor também dos demais setores populares, fixando uma agenda que extrapolava demandas referentes especificamente aos trabalhadores formais e refletindo os interesses definidos pelos diversos setores organizados em suas bases, sob a forma de núcleos de moradia, de “minorias” etc.<sup>22</sup>.

No campo estritamente sindical, a emergência e afirmação das centrais sindicais aumentavam a visibilidade das correntes presentes dentro do sindicalismo e, de certo modo, homogeneizavam as demandas, favorecendo um tratamento não corporativo das questões que afetavam o conjunto dos trabalhadores e também os outros setores populares. Segundo Mota (1995: 151), os trabalhadores teriam logrado ampliar significativamente seu campo de reivindicações, inclusive “*por meio de propostas encaminhadas pelas centrais sindicais e pelos partidos políticos, de natureza mais universal, e que abriam espaço para a institucionalização de novos direitos políticos e sociais*”. Ao mesmo tempo em que, nos contratos coletivos de trabalho, obtinham benefícios específicos relacionados às condições de trabalho, produtividade e benefícios sociais junto às empresas.

De certa maneira, como que numa divisão de tarefas, os sindicatos oficiais, reapropriados pelos trabalhadores, realizavam greves localizadas e se concentravam nas campanhas salariais, no âmbito das quais defendiam interesses específicos dos empregados de uma empresa ou os membros de determinada categoria profissional, enquanto as centrais – ou a central, para ficarmos no âmbito da CUT<sup>23</sup> - e os partidos – mais precisamente o PT, mas não apenas<sup>24</sup> – lançavam-se à luta política pela extensão das conquistas obtidas pelas categorias mais organizadas ao restante dos trabalhadores e pela extensão de conquistas que historicamente eram atribuídas apenas aos trabalhadores com vínculos formais ao conjunto

---

<sup>22</sup> Em que pese a forte presença de sindicalistas na formação do Partido dos Trabalhadores, esse recebeu, ao longo de seu processo de organização, a adesão de lideranças de variados movimentos sociais, tais como grupos de negros, feministas, amigos de bairro, movimentos libertários etc., além de membros da ala progressista da Igreja (MENEGUELLO, 1989: 64).

<sup>23</sup> Importante lembrar que a CUT, em que pese sua afirmação como ator relevante na cena política e sua hegemonia no ambiente sindical, não dispunha da prerrogativa de participar das negociações coletivas, competência dos sindicatos de base. (CARDOSO, 1999; 2003) Tal impedimento pode ter determinado a ampliação do escopo de sua pauta e ação, para além dos interesses dos trabalhadores sindicalizados ou inseridos no mercado formal de trabalho.

<sup>24</sup> A atuação das bancadas partidárias na constituinte é elucidativa da postura dos partidos em face das matérias de interesse dos trabalhadores. Nesse ponto, além do PT, cumpre indicar o PDT, o PSB, o Pcdob e o PCB como partidos que votaram sistematicamente a favor dos interesses dos trabalhadores. Outras siglas, como o PMDB, também abrigavam parlamentares portadores de projetos favoráveis aos trabalhadores e que votavam sistematicamente em favor das referidas matérias, mas constituíam exceções. No caso do PMDB, muitos parlamentares compunham o *Centrão*, articulação *conservadora* formada pelo PDS, PFL, PL, PTB e vários parlamentares do PMDB. Cf. DIAP (1988).

dos setores populares. Essa perspectiva se reflete na defesa da fixação constitucional de direitos aos trabalhadores domésticos, rurais, pescadores e avulsos, ponto essencial no embate que se trava durante a constituinte entre os partidos *progressistas* e o chamado *Centrão*<sup>25</sup>.

De todo modo, o que importa marcar até aqui é que, nesse contexto, a emergência política de novos atores, associada à renovação do movimento sindical, força o estabelecimento de um novo campo ético-político que permite a constituição de redes sociais a partir das quais emanam discursos e práticas que pressionam não apenas pela abertura à participação política dos *de baixo* (RODRIGUES, 2001), mas o debate em torno da questão social. Da mesma forma que, na política, apontava-se para a superação não apenas da ordem autoritária, mas também da institucionalidade corporativa que antecede o regime militar, na questão social, buscava-se a ruptura com a segmentação e exclusão que marcava a política social desde sua instauração, entre as décadas de 1930 e 40, e que as alterações subsequentes não lograram superar.

Assim, a defesa da incorporação à cidadania via inserção no mercado formal, presente no discurso do movimento sindical nos anos 1950, será de certo modo ultrapassada no caso do desenvolvimentismo, dando lugar a formulações direcionadas à universalização dos benefícios previdenciários e à luta em favor da adoção de políticas regulatórias e compensatórias, de geração de empregos e de proteção ao desempregado, essenciais no processo de redução do caráter mercantilizado das relações de trabalho. No limite, pois, o que se buscava nos anos 1980 era a superação da cidadania regulada, não mais seu alargamento, como nos anos 50.

## **6. O final do século XX e os enigmas da desmercantilização e remercantilização do trabalho**

As expectativas geradas nos anos 1980 dissolvem-se na década seguinte, diante do aparecimento do desemprego estrutural e de longa duração. Ao final dos anos 90, após uma década de políticas econômicas de estabilização monetária, o Brasil notabilizava-se por sua

---

<sup>25</sup> No caso dos avulsos, por exemplo, os partidos de *esquerda* defendiam que dispusessem de igualdade de direitos em relação aos trabalhadores com vínculo empregatício, enquanto o *Centrão* pretendia limitar a isonomia apenas aos direitos concernentes à área previdenciária. Quanto aos domésticos, as correntes *progressistas* defendiam que a Constituição assegurasse explicitamente uma série de direitos, ao passo que o *Centrão* remetia, de forma vaga, a situação dos empregados domésticos à legislação ordinária. Quanto aos trabalhadores rurais, o *Centrão* negava-lhes uma série de direitos defendidos pelos *progressistas*, diante do entendimento de que a fixação de direitos deveria se condicionar às peculiaridades de sua atividade. Cf. LOBO, 2005: 161.

posição de país campeão mundial de desigualdades sociais e com uma economia marcada por reduzidos níveis de crescimento. Tal condição era inimaginável nos anos 50, quando o País parecia apontar para a prosperidade e inclusão social, via crescimento econômico e ampliação do mercado formal de trabalho. De certa forma, esse quadro era impensável também em meados dos anos 1980, quando a CEPAL prognosticava que o Brasil dispunha de grandes chances de recuperar bons ritmos de crescimento (SOARES, 1999: 158) e as políticas sociais caminhavam em direção à universalização.

Na década de 1990, o desemprego, que já vinha se transformando num problema mundial desde pelo menos os anos 80 - quando os ciclos de crescimento das economias nacionais já não se faziam acompanhar da reposição de postos de trabalho, em função da reestruturação produtiva adotada de modo generalizado pelas empresas –, atinge em cheio a sociedade brasileira, alcançando mais de 10 milhões de pessoas em todo o País (MATTOSO, 1995). O emprego com registro em Carteira, por seu turno, que, em 1989, correspondia a 59,5% do total de ocupados no País, caiu para menos de 45% em 1999 (MATTOSO, 1999).

Fato é que o descontrole da inflação e o forte endividamento externo, dois aspectos centrais que o desenvolvimento mantido à *marcha forçada* envolvia, suscitavam a necessidade de redefinição das fontes de financiamento para a retomada do desenvolvimento industrial da Nação. Quanto a isso, não parecia haver objeções relevantes entre os economistas. A percepção de que o País vivia uma profunda crise de ordem macroeconômica e o esgotamento do padrão desenvolvimentista era consensual<sup>26</sup>. A terapia adotada, contudo, foi objeto de controvérsias, na medida em que tendia a produzir efeitos colaterais de monta sobre a sociedade brasileira, agravando celeremente o problema do desemprego no País.

Com efeito, a ênfase atribuída a uma agenda econômica centrada na estabilização monetária, que envolvia políticas recessivas, acabou conduzindo à desestruturação do setor produtivo e, por conseguinte, ao aumento do desemprego e da informalidade, enquanto permaneciam elevados os indicadores de concentração de renda e de riqueza. A absorção do receituário do Fundo Monetário Internacional e outros organismos multilaterais, expresso no chamado *Consenso de Washington*, lançou o País numa rota que terminou por tornar mais significativo o fenômeno da exclusão social. Por outro lado, como parte de um conjunto de medidas de desregulamentação e redução do Estado, o executivo federal empenhou-se na

---

<sup>26</sup> Naquele período, a crise financeira do Estado, derivada do forte endividamento interno e externo, inviabilizava que se processassem novas *fugas para frente*, impondo reajustes estruturais na economia nacional (SOARES, 1999:153).

defesa da flexibilização das relações de trabalho, reduzindo direitos e proteções aos trabalhadores formais.

No agregado, essas medidas resultaram na precarização do trabalho, fenômeno que, somado ao crescente desemprego, atingiu os sindicatos e o movimento sindical de diferentes maneiras. Não apenas por conta da redução de suas bases - fator que, além de subtrair poder de barganha e pressão dos sindicatos, diminui as receitas sindicais -, mas pela insegurança que o desemprego proporciona entre aqueles que permanecem empregados, com a subsequente redução da disposição para a participação em ações coletivas, cujos custos elevam-se com a dilatação do contingente de desempregados. Ademais, a reestruturação produtiva e organizacional das empresas, chamadas a aumentar sua competitividade em função da abertura comercial, ao instituir os chamados *programas de qualidade*, forçam a lealdade do trabalhador em face da empresa, em detrimento do sindicato<sup>27</sup>, ao mesmo tempo em que o fenômeno da terceirização pulveriza a força de trabalho, dificultando uma ação concertada desses trabalhadores, com impacto sobre a capacidade de mobilização dos sindicatos e também sobre sua agenda.

Quanto à presença de outros atores de extração popular na cena política, com os quais o movimento sindical pudesse estabelecer alianças em nome de uma pauta que extrapolasse demandas orientadas especificamente pelo interesse dos trabalhadores formais, o que se verifica nos anos 1990 é que, não obstante a mobilização de movimentos de diferentes matizes dispostos a reagir ao desemprego e à acentuação da exclusão, esses movimentos não chegaram a acumular forças que os habilitassem a pressionar o redirecionamento das políticas públicas, ainda que, em certos momentos, tenham logrado vetar certos projetos de *contrarreforma* da política social. Nesse período, a principal novidade política e social do cenário brasileiro foi o aparecimento do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (LINHARES e SILVA, 1999), cujo impacto sobre a agenda governamental se exprime nos inúmeros assentamentos promovidos. No discurso do MST, estavam presentes a rejeição ao neoliberalismo, a defesa de uma maior intervenção do Estado na economia e a “integração de uma parcela dos excluídos ao processo de cidadania”, que só seria alcançada por meio do acesso à terra (LINHARES e SILVA, 1999: 207). De imediato, defendiam uma reforma da estrutura agrária capaz de promover rápida e sistematicamente o assentamento das famílias de

---

<sup>27</sup> Segundo Cardoso (2003: 41), "os sistemas de qualidade são canais institucionais por meio dos quais problemas de produção podem ser diretamente negociados entre trabalhadores e gerência, sem a interferência sindical. Queixas não devem exceder os portões da fábrica (...) o 'novo local de trabalho' caracteriza-se por parcerias e cooperação entre os agentes".

trabalhadores sem-terra. Quanto à relação com o movimento sindical, o MST mantinha uma “proximidade crítica” com a CUT, repelia o “engajamento na cooperação com o governo da Força Sindical” e divergia da postura *moderada* da CONTAG, que defendia a “via legal e institucional para conquistas sociais para os trabalhadores rurais e agricultores” (NOGUEIRA, s/d: 9).

Na cena nacional dos anos 1990, observam-se, ainda, formas variadas de protesto, sobretudo na segunda metade da década. Embora já não se verifique a efervescência social que marcou o período de transição política na década anterior, destacam-se manifestações diversas relacionadas ao tema do desemprego e da exclusão social. O *Grito dos Excluídos*, a *Marcha dos Cem Mil*, o *Grito da Terra Brasil*, a *Marcha Zumbi dos Palmares*, a *Marcha da Educação* são exemplos de manifestações destinadas a protestar contra os efeitos da política governamental e a pressionar o governo no sentido de incluir na agenda a questão social. O movimento sindical, particularmente a CUT, envolveu-se diretamente em todas essas manifestações. Na perspectiva de uma CUT-Cidadã<sup>28</sup>, tratava-se de empreender uma “resistência propositiva ao neoliberalismo e da necessária vinculação dos interesses dos trabalhadores assalariados do ‘setor formal da economia’ com os interesses mais amplos da classe trabalhadora e do povo oprimido” (CUT, 2000: 9). O Fórum Nacional de Lutas, frente social que congregava movimentos de moradia, partidos políticos, sindicatos etc., foi resultado de um esforço conjunto que resultou na realização daquelas manifestações, as quais, contudo, dispunham de um caráter mais pontual que permanente.

De qualquer forma, essas ações conjuntas resultavam da constatação de que enfrentar Capital e Governo exigia um esforço de todos os movimentos populares no sentido de aliarem-se para combater e alterar “o modelo econômico excludente” (João Pedro Stédile *apud* NOGUEIRA, s/d: 9). Nos termos da CUT (2000: 9), tratava-se de combinar a “luta institucional às lutas de massa”, agregando à pauta sindical “elementos essenciais para a conquista da plena cidadania (...) construindo uma política de aliança com o movimento social (...) para forjar uma alternativa ao governo neoliberal e suas políticas”. Havia, portanto, por parte das lideranças dos movimentos sociais, exata noção das dificuldades a serem enfrentadas e da necessidade de se empreender uma ação concertada, passando da resistência que aquelas manifestações a que aludimos acima exprimiam à proposição de um projeto nacional que viabilizasse a consecução das diretrizes impressas na Constituição em matéria social e as aprofundasse.

---

<sup>28</sup> Projeto que começa a ser construído a partir das resoluções políticas do IV e do V CONCUT.



No entanto, o discurso desregulamentador emanado do governo federal e de organismos empresariais enfatizava as divisões entre os trabalhadores inseridos no mercado formal e os *de fora*, além de acentuar a cisão no interior do próprio movimento sindical. Ao insistir na tese de que o desemprego era tributário do elevado custo da contratação formal e que a solução se vinculava à supressão de direitos aos trabalhadores formais, o discurso governamental lançava água no moinho da remercantilização da força de trabalho no País. Por outro lado, a presença pontual daqueles movimentos inibia a efetivação de alianças mais persistentes e a fixação de um elenco de políticas sociais que permitissem a construção de laços amplos de solidariedade capazes de garantir os *contramovimentos* de *autodefesa da sociedade*, diante do acentuado processo de desestruturação do mercado de trabalho.

Portanto, o desafio era de monta e enfrentá-lo implicaria estender a ação sindical para além do mundo do trabalho, de certo modo recobrando o papel que o sindicalismo exerceu nos anos 1980, ao transformar-se em protagonista do processo de aprofundamento da democracia e de transformações sociais, em direção à universalização da cidadania<sup>29</sup>. No entanto, isso dependia não só da mobilização de outras forças que oferecessem sustentação a tal projeto, mas de uma ação combinada também no interior do movimento sindical. Todavia, além das condições adversas que a crise de emprego suscitava, da necessidade de mobilizar outros setores da sociedade, do aumento e diversificação da população *marginalizada* e da impermeabilidade do poder público às proposições do sindicalismo mais combativo, o movimento sindical encontrava-se cindido entre duas correntes que, conquanto tenham sido capazes de empreender ações conjuntas em torno de demandas tópicas<sup>30</sup>, passaram boa parte da década buscando marcar suas diferenças. Tais diferenças expressam-se tanto na forma de atuação da CUT e da Força Sindical, em sua relação com o Estado e o empresariado, como na postura diante das mudanças que se verificam no mundo do trabalho.

Essa divisão nos meios sindicais se reflete no conjunto dos movimentos sociais. Em que pesem as manifestações genéricas e unificadas contra a exclusão e o desemprego, pelo

---

<sup>29</sup> Cumpre mencionar que, a despeito da fragilização do movimento sindical e da adesão de parte do sindicalismo ao projeto de *contrarreforma* que o Estado e o Capital buscam empreender nos anos 1990, que tem como fundamento a tensão que se reacendeu entre política social e necessidades do mercado, não se obteve um consenso passivo das classes em torno desse projeto. Nos termos de Mota (1995: 64), "apesar das crises gerarem impactos negativos sobre os empregos, salários e mecanismos de seguridade social, elas não criam, mecanicamente, as condições para a burguesia operar sítios nas práticas sociais e nos comportamentos dos trabalhadores". De modo que o movimento sindical, particularmente o sindicalismo cutista, preserva, ainda que num contexto demasiado adverso, algumas chances para capitalizar os descontentamentos e canalizá-los para o apoio ativo em torno de um projeto alternativo que vise à integração à cidadania sem que essa tenha que se associar à subtração de direitos, mas, ao contrário, à sua universalização.

<sup>30</sup> A exemplo da luta pela redução da jornada de trabalho e do aperfeiçoamento do programa de seguro-desemprego.

menos, em um aspecto, a divergência era clara, dificultando a constituição de alianças mais consistentes entre o movimento sindical mais combativo, representado na CUT, e demais atores. O discurso desregulamentador que se fortalece nos anos 1990 tem respaldo na sociedade, na medida em que a desmercantilização da força de trabalho vista pelo ângulo da preservação dos direitos atribuídos ao trabalhador formal interessava, segundo aquele discurso, apenas a um grupo cada vez mais reduzido de pessoas, ao passo que o crescente e heterogêneo contingente situado à margem do mercado formal de trabalho desenvolvia expectativas que se distanciavam progressivamente da perspectiva dos trabalhadores formais, tendência que será reforçada pelo discurso governamental que atribuía aos *direitos* o caráter de *privilégios*.

Noutros termos, em contraste com os anos 80, na década de 1990, a defesa dos interesses dos *de dentro* já não se revela plenamente compatível com a perspectiva dos *de fora*. O protesto contra a política econômica, o desemprego e a exclusão unifica os diversos movimentos, mas a formulação de projetos alternativos que pudessem conter o processo de remercantilização foi de certo modo obstada por essa dicotomia.

Em síntese, se, no cenário nacional, os problemas a serem enfrentados pelo movimento sindical se tornam mais complexos, na cena sindical, a divisão e a disputa entre duas tendências bem delineadas impedem uma ação concertada no combate ao desemprego, à crescente exclusão dele resultante e à reconversão do trabalho em mercadoria. O que se observa são, pois, formulações direcionadas ao enfrentamento tópico de determinadas questões, seja reagindo às iniciativas estatais ou as ratificando, mas em geral por meio de uma ação que, porquanto desconexa, revelou-se incapaz de redefinir as regras do jogo, obtendo-se, no máximo, o adiamento de certos lances. O que não é pouco naquela conjuntura extremamente adversa de crise do Trabalho e da forte ofensiva governamental e empresarial em direção à transformação do trabalho em mercadoria, mas insuficiente para conter tal tendência.

Assim, na presença de um mercado de trabalho em retração, de um ambiente político pouco permeável à ação reivindicativa dos trabalhadores e de um sindicalismo cindido, a estratégia de confronto que predominara nos anos 80 e a agenda salarial serão substituídas por uma ação mais defensiva, centrada na garantia do nível de emprego. Tendo como preocupação primordial o desemprego, o movimento sindical amplia sua agenda e de certo modo sofisticava suas formulações, adquirindo uma noção mais integral dos mecanismos que conduzem ao desemprego, agora tido como estrutural e de longa duração. Dessa forma, adota

uma agenda orientada por um amplo espectro de demandas, que ora configura uma reação ao processo de remercantilização da força de trabalho, ora expressa uma tentativa de adaptação às novas condições do mercado de trabalho, ora exprime uma rendição à aceitação da força de trabalho como mercadoria<sup>31</sup>.

Noutros termos, o movimento sindical foi levado a postular medidas em várias frentes, buscando conter o processo de remercantilização do trabalho impresso nas investidas empresariais e governamentais em direção à flexibilização das relações de trabalho, ao mesmo tempo em assumia funções que correspondiam às expectativas do mercado, procurando atender às novas exigências dos processos de produção reestruturados<sup>32</sup>.

## Conclusão

Em síntese, a história do movimento sindical no século XX no Brasil tem revelado duas disposições desse ator no que se refere à relação entre Capital e Trabalho. De um lado, a tentativa, via ação coletiva, de estabelecer condições favoráveis à *venda* da força de trabalho, impedindo que seu preço seja determinado pelo intercâmbio entre os capitalistas e os trabalhadores individuais exclusivamente através do mercado. De outro, também através da

---

<sup>31</sup> Em LOBO, 2005, verificamos que, enquanto a CUT alterna entre a primeira e a terceira perspectiva, a FS pratica um sindicalismo que pode ser enquadrado na segunda e na terceira. O tratamento direcionado à qualificação profissional é elucidativo. Para a Força Sindical, o envolvimento em políticas de formação aparece como estratégia desde o início, como meio de adequar a ação sindical à conjuntura dos anos 1990. Ao passo que, no âmbito da CUT, o tema sempre foi fonte de controvérsias entre as tendências que atuam no interior da Central, encontrando resistência nas correntes de esquerda, informadas pela noção de que a qualificação profissional é uma exigência do mercado e não uma função do sindicato, e que, ademais, qualificar mão de obra não gera vagas no mercado de força de trabalho. No entanto, ao final da década, a entidade parece ter despendido esforços cada vez maiores em direção à qualificação profissional e intermediação de mão de obra. Para além das possibilidades desses procedimentos estarem informados pelos interesses dos trabalhadores – empregados e desempregados –, o que parecia estar em jogo era a própria sobrevivência da entidade, uma vez que, nesse contexto adverso para a ação coletiva, a adesão a programas de treinamento e intermediação de mão de obra talvez configurasse uma estratégia dos sindicatos e das centrais de aproximação com os trabalhadores, tornando-se, assim, fonte de legitimação, bem como de captação de recursos. Por outro lado, a ação voltada para a formação profissional exprime uma certa rendição aos imperativos do mercado e ao discurso da *empregabilidade*, numa admissão tácita à própria mercantilização da força de trabalho, colidindo, dessa maneira, com a perspectiva que se tornara hegemônica nos anos 1980.

<sup>32</sup> Convém adiantar que a qualificação via sindicatos dispensa os empresários de investirem no treinamento de trabalhadores que serão contratados por um curto espaço de tempo. Além disso, o tipo de formação que as empresas estão a exigir para seus trabalhadores "permanentes" é de outra natureza, que não está ao alcance dos sindicatos. De modo que o problema não é o investimento em programas de qualificação, fundamental nesse período de mudança de paradigma produtivo. O que está em questão é a substituição de uma postura reivindicativa mais ampla por uma ação limitada, voltada para a qualificação profissional, por um lado, e a compreensão de que o mercado exige, para compor seu quadro mais estável, trabalhadores com formação regular sólida. A qualificação oferecida pelos sindicatos e centrais não forma profissionais caros ao mercado. Apenas amplia a oferta de trabalhadores a serem selecionados, absorvidos e expelidos pelo mercado de acordo com seus critérios, necessidades e prerrogativas mais imediatas. Por outro lado, a oferta de programas de qualificação parece atender simultaneamente às expectativas dos trabalhadores em busca de qualificação, servindo também de alento ao desempregado, trazendo novos elementos para a discussão.

ação coletiva, a luta pelo estabelecimento de limites à conversão plena da própria força de trabalho em mercadoria, pela sua *desmercantilização*, através de políticas regulatórias, compensatórias, preventivas e redistributivas<sup>33</sup>. Nesse caso, o que se busca é reduzir a *força unilinear do capital*, seja mitigando o poder de que dispõem os empresários em relação ao uso da força de trabalho, seja retirando da esfera do mercado aspectos diversos da reprodução da força de trabalho, incluídos os que afetam as condições de existência das diversas modalidades de *superpopulação relativa* que acompanham as diferentes trajetórias de desenvolvimento capitalista.

No limite, a utopia do mercado autorregulado corresponde à imagem de uma sociedade capitalista totalmente mercantilizada. Momento fugaz e improvável, não envolveria qualquer tipo de interferência política no mercado. Por seu turno, a presença de direitos sociais, que tanto regulem as condições da venda e do uso da força de trabalho, bem como assegurem a fruição de bens relacionados à saúde, educação, habitação, alimentação através do provimento público, além de garantir uma renda mínima às pessoas quando o mercado falha ou não as absorve, representaria a utopia da completa desmercantilização, ainda nos marcos da ordem capitalista.

No decorrer da *República Trabalhista* (1945-1964), o movimento sindical brasileiro alcançou conquistas expressivas no sentido da desmercantilização da força de trabalho incluída no universo da *cidadania regulada*. O elenco de direitos assegurados pela Previdência Social brasileira aos trabalhadores formais era bastante amplo, ao passo que a presença de um mercado de trabalho em expansão e a operação de institutos como a estabilidade no emprego, se não chegavam a eliminar, ao menos esmaeciam a força do capital nos processos de contratação e dispensa. Tais dispositivos, contudo, não alcançavam a parcela da população situada à margem do mercado formal de trabalho. Sua inclusão no sistema de direitos existente era apoiada de forma tênue pelo movimento sindical, organizado sob a égide da estrutura corporativa, seja pela ausência de expressões políticas relevantes daquele segmento na cena política, seja pelo temor de que a extensão dos direitos pudesse acarretar a precarização dos benefícios atribuídos aos trabalhadores formais, em função do modelo de financiamento prevalecente. Assegurada por contribuições incidentes sobre a folha de pagamentos das empresas e sobre os salários, corrigidos desde 1954, a estrutura dos benefícios concedida aos trabalhadores do mercado formal era custeada pelo conjunto dos consumidores, incluída a população marginal, despida de qualquer tipo de proteção

---

<sup>33</sup>Para uma tipologia das políticas sociais, conferir Santos, 1979: 58 e ss.

assegurada pelo Estado (DELGADO, 2001). Assim, as formulações do movimento sindical apontavam a continuidade do desenvolvimento econômico como o mecanismo por excelência de inclusão daquela população, ao mercado de trabalho e à cidadania. Ao final do período, quando se reduz o ritmo de crescimento da economia nacional, ganham relevo demandas como a reforma agrária, entendida como um mecanismo de retenção da população rural no campo, de modo a não afetar, por via do aumento da população marginal nas cidades, o poder de barganha dos trabalhadores urbanos, e de reduzir a pressão sobre a estrutura de benefícios prevalecente. Nesse período, o tema do desemprego não chega a suscitar formulações que apontassem para a instalação efetiva do seguro-desemprego, antes revelando a perplexidade diante de um fenômeno recente na trajetória do capitalismo brasileiro.

Nos anos 1980, o País parece reunir condições *ótimas* para o alcance de formas avançadas de desmercantilização da força de trabalho. É expressivo o contingente de trabalhadores no mercado formal de trabalho; o avanço do capitalismo no campo contribui para fomentar a organização dos trabalhadores rurais; ganham relevo diferenciadas expressões políticas da população urbana; emerge o sindicalismo dos assalariados de classe média; aparecem as centrais sindicais, especialmente a CUT, que favorecem o desenvolvimento de uma percepção ampla dos dilemas do mundo do trabalho. Irrompem no prosclênio identidades políticas que interpelam os trabalhadores como classe, ao passo que o ambiente de transição política sugere que o Brasil se encontra num momento de *refundação*, o que estimula a disposição de inscrever na ordem institucional preceitos que corrijam a trajetória de desigualdade que marcou o desenvolvimento capitalista no País. A Constituição de 1988 é o desaguadouro da imensa corrente de participação política que marcou a década de 1980. Elaborada por um Congresso majoritariamente conservador – que chegou a mitigar diversos dispositivos sociais aprovados –, a Constituição incorporou um elenco considerável de medidas que apontavam para a desmercantilização da força de trabalho no País e para a superação da segmentação entre os *de dentro* e os *de fora*, ao dissociar o acesso aos direitos sociais da participação no mercado formal de trabalho. Dos meios sindicais, emanavam reivindicações que expressavam a compatibilidade entre os interesses daqueles dois segmentos, como a defesa da universalização da política social, que viria a alargar o escopo da cidadania no Brasil; a reforma da estrutura fundiária; a luta pela redução da jornada de trabalho, que ampliaria a capacidade de absorção do mercado de força de trabalho; a regulamentação e o incremento do programa de seguro-desemprego, que protegesse o trabalhador expelido do mercado em suas variações cíclicas.

O passado, entretanto, “pesa como um pesadelo no cérebro dos vivos”. O peso das escolhas anteriores criou dificuldades, por assim dizer, para a implantação plena dos dispositivos da Constituição de 1988, que não encontrou, ademais, nos diversos governos que se instalaram sob sua égide, a sintonia e a disposição necessárias para torná-la efetiva. Assim, se tomarmos a política de saúde como exemplo, não obstante os avanços reais representados pela sua universalização enquanto prerrogativa, passou a materializar uma estrutura dual na qual o sistema público atende fundamentalmente – e de forma precária – aos pobres, ao passo que os estratos médios e superiores da pirâmide social buscam serviços privados, que haviam se ampliado com iniciativas tomadas ainda sob o regime militar. Por seu turno, importantes conquistas, como a redução da jornada de trabalho, tiveram mitigados seus efeitos sobre o mercado de trabalho, em face da opção empresarial pelo trabalho extraordinário, cujo enfrentamento foi tímido pelo movimento sindical. A premência da busca individual por uma renda adicional, que compensasse a escalada inflacionária, num quadro de intensa rotatividade da força de trabalho – ainda, parcialmente, um legado do período militar -, realçava no movimento sindical a luta pela recomposição dos salários e adiava o tratamento de temas como os que acabamos de aludir. A própria CUT, principal central sindical à época, viu-se diante da dificuldade de combinar a proposição de redução da jornada de trabalho com a de eliminação das *horas extras*. De todo modo, os anos 80 corresponderiam ao momento em que as formulações do movimento sindical mais se aproximaram da superação da dicotomia entre os interesses dos *de dentro* e dos *de fora*.

Na década de 1990, sopraram fortes os ventos gerados pelo *moinho* do mercado. A crise de refundação dos anos 1980 desembocou em uma solução distinta, que levou Collor de Melo ao poder. Inaugurou-se no País um período de desregulamentação e de abertura da economia, que acelerou os procedimentos de reestruturação das empresas, afetando a estrutura do mercado de trabalho e contribuindo para a redução do poder de barganha do movimento sindical, que, cindido, passa a operar em um ambiente adverso, marcado pela hegemonia neoliberal. O incremento do desemprego e da informalidade elevou os custos da participação na ação coletiva, afetando a *disposição para agir* dos trabalhadores, bem como reacendeu a segmentação entre os *de dentro* e os *de fora* no mercado de trabalho. A consolidação das centrais sindicais iria ser contrabalançada pela pulverização na base da estrutura sindical, *efeito perverso* da autonomia conquistada em 1988. Além disso, os diferentes governos revelaram-se pouco propensos a acolher as demandas sindicais. Assim, o movimento sindical foi levado a adotar uma postura de certa forma defensiva. Por um lado, a contínua presença na

pauta sindical de propostas orientadas para a redução da jornada de trabalho revela a perda de confiança num papel exclusivo do crescimento econômico para a geração de empregos e a permanência da disposição de lutar pela inclusão social através de uma medida que aprofunda a desmercantilização. Por outro, o giro que se verifica no período em direção à qualificação profissional revela como a realidade avassaladora da década neoliberal cobra seu preço, orientando o movimento sindical para as tarefas de preparação dos indivíduos, não mais através da ação coletiva, para a renhida disputa das escassas vagas criadas pelo desenvolvimento capitalista na era do desemprego tido como estrutural.

Se, como afirmamos no início deste artigo, a desmercantilização da força de trabalho constitui um passo importante na conquista da cidadania e, por conseguinte, na consolidação da democracia - uma vez que reduz o desequilíbrio na correlação de forças entre capital e trabalho, fortalecendo as organizações do trabalho e facilitando a adesão à ação coletiva direcionada a novas conquistas sociais, num círculo virtuoso que, ao cabo, tende a produzir resultados de soma positiva -, a década de 1990 pode ter significado uma inflexão na trajetória de consolidação da democracia no país. A remercantilização da força de trabalho aprofundou o desequilíbrio de forças entre Capital e Trabalho, onerando a participação na ação coletiva, que outrora se revelou fundamental para a conquista de diversos direitos ancorados na ideia de cidadania.

## **Referências**

BALTAR, P. E. A. e DEDECCA, C. S. Notas Sobre o Mercado de Trabalho no Brasil Durante a Industrialização Restringida. Campinas, UNICAMP/Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, Cadernos do CESIT – Texto para discussão nº 12.1992.

BALTAR, P. E. A., DEDECCA, C. S. e HENRIQUES, W. "Mercado de Trabalho e Exclusão Social no Brasil", In: OLIVEIRA, C. A. B. e MATTOSO, J. E. L. (eds.), Crise e Trabalho no Brasil. São Paulo: Scritta, 1996.

BOSCHI, Renato. A Arte da Associação. São Paulo, Vértice, 1987.

BRUNHOFF, Suzanne. A Hora do Mercado: crítica do Liberalismo. São Paulo, Editora UNESP, 1991.

CARDOSO, Adalberto Moreira. Sindicatos, Trabalhadores e a Coqueluche Neoliberal: a Era Vargas acabou? Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999<sup>a</sup>.

CARDOSO, Adalberto Moreira. A Trama da Modernidade: pragmatismo sindical e democratização no Brasil. Rio de Janeiro, Revan/IUPERJ, 1999b.

CARDOSO, Adalberto Moreira. A Década Neoliberal (e a crise dos sindicatos no Brasil). São Paulo, Boitempo, 2003.

DAHL, Robert. Análise Política Moderna. Brasília, Ed. da UNB, 1988.

DELGADO, Ignacio Godinho. Previdência Social e Mercado no Brasil. São Paulo, LTR, 2001.

DIAP. Relatório – 1886/1987. Brasília, 1988.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, Princeton University Press, 1990.

FARIA, Vilmar. “Mudanças na Composição do Emprego e na Estrutura de Ocupações”. In: BACHA, E. e KLEIN, H.S. (eds.) A Transição Incompleta: Brasil desde 1945. Rio de Janeiro, Paz e Terra (vol. 1), 1986.

FIORI, J. L. e TAVARES, M. C. Desajuste Global e Modernização Conservadora. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

HUNTINGTON, Samuel. A Ordem Política nas Sociedades em Mudança. Rio de Janeiro, Forense-Universitária / São Paulo, EDUSP, 1975.

KOWARICK, L. Capitalismo e Marginalidade na América Latina. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.



LAVAREDA, Antônio. A Democracia nas Urnas. Rio de Janeiro, Rio Fundo Ed./IUPERJ, 1991.

LOBO, V. M. Os Elos e os Nós. Rio de Janeiro, IUPERJ, tese de doutorado, 2005.

LOBO, Valéria Marques. Democracia e Corporativismo no Brasil. Belo Horizonte, UFMG (dissertação de mestrado), 1995.

MARSHALL, T.H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARX, K. O Capital. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.

MATTOSO, Jorge E. L. A Desordem do Trabalho. São Paulo, Scritta, 1995.

MATTOSO, Jorge E. L. “Produção e Emprego: renascer das cinzas”. In: LESBAUPIN, I. (ed.). Desmonte da Nação. Petrópolis, Vozes, 1999.

MELLO, J.M.C. O Capitalismo Tardio. São Paulo, Brasiliense, 1984.

MELLO, M. A. B. C. “Interesses, Atores, e a Construção da Agenda Social do estado no Brasil”. ANPOCS, Ciências Sociais Hoje, São Paulo: Vértice, 1991.

MELO, M.A.B.C. “A formação das políticas públicas e a transição democrática”. Dados: revista de ciências sociais. Vol. 33, n. 3/pp 443-470, 1990.

MENEGUELLO, Rachel. PT: A Formação de um Partido. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

MOISÉS, José Álvaro (et. al.). Contradições Urbanas e Movimentos Sociais. 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra/CEDEC, 1989.

MOTA, Ana Elizabeth. Cultura da Crise e Seguridade Social. São Paulo: Cortez, 1995.

OLIVEIRA, Francisco. A Economia Brasileira: crítica à razão dualista. Petrópolis: Vozes, 1981.

POLANYI, Karl. A Grande Transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro, Campus, 1980.

PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e Social Democracia. São Paulo, Companhia das Letras, 1989.

RODRIGUES, Alberto Tosi. “Ciclos de Mobilização Política e Mudança Institucional no Brasil”. Revista de Sociologia e Política, nº 17, 2001.

SANDOVAL, Salvador. Os Trabalhadores Param: greves e mudança social no Brasil (1945-1990). São Paulo, Ática, 1994.

SANTANA, M.A. Homens Partidos: comunistas e sindicatos no Brasil. São Paulo, Boitempo, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Razões da Desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SIMÃO, Azis. Sindicato e Estado. São Paulo, Dominus, 1966.

SOARES, Laura Tavares R. Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina. Rio de Janeiro, UFRJ, 1999.

SOMARRIBA, M.M. (et. al.) Lutas Urbanas. Petrópolis, Vozes, 1984.

THOMPSON, Edward Palmer. La Miseria de la Teoria. Barcelona, Crítica, 1981.

THOMPSON, Edward Palmer. A Formação da Classe Operária Inglesa. Rio de Janeiro, Paz e Terra, Vol. 3, 1987.

WERNECK VIANNA, Luis. Liberalismo e Sindicato no Brasil. 2<sup>a</sup> ed., Belo Horizonte, Ed. da UFMG, 1999.