

DIREITO DO TRABALHO, CIDADANIA E DEMOCRACIA

LABOR LAW, CITIZENSHIP AND DEMOCRACY

Valéria Marques Lobo*

RESUMO: Neste momento em que a Justiça do Trabalho completa 80 anos, o artigo analisa, de uma perspectiva histórica e sociológica, as conexões entre Direito do Trabalho, políticas sociais, cidadania e democracia. Destaca-se que no Brasil o Direito do Trabalho tem desempenhado papel histórico no sentido de reduzir as desigualdades sociais e de poder entre empregadores e empregados. Em sua regulação, diminui o caráter de mercadoria que o sistema econômico tende a impor ao trabalho. Por fim, aponta que, nos últimos anos, mudanças na legislação trabalhista e o aumento do desemprego têm aprofundado o processo de mercantilização do trabalho, com prejuízos para o conjunto da sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Direito do Trabalho. Desmercantilização do Trabalho. Cidadania. Democracia.

ABSTRACT: At this moment in which Labor Justice celebrates its 80th anniversary, the article analyzes, from a historical and sociological perspective, the connections between Labor Law, social policies, citizenship and democracy. It is noteworthy that in Brazil, Labor Law has played a historical role in reducing social and power inequalities between employers and employees. In its regulation, the commodity character that the economic system tends to impose on labor diminishes. Finally, it points out that, in recent years, changes in labor legislation and the increase in unemployment have deepened the process of commodification of labor, with losses for society as a whole.

KEYWORDS: Labor Law. Decommodification of Labor. Citizenship. Democracy.

1 – Introdução

O processo de construção da cidadania no Brasil, compreendido em seus aspectos sociais, teve no Direito do Trabalho seu alicerce. A legislação trabalhista, sistematizada entre as décadas de 1930 e 1940, assegurou aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho proteção individual e possibilidade de organização e ação coletiva. Apesar das motivações políticas e de controle que informaram o legislador, o arranjo proporcionou, ao cabo, condições para que a disputa entre Capital e Trabalho ocorresse nos marcos de

* *Graduada em História pela Universidade Federal de Juiz de Fora; mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais; doutora em Ciências Humanas (Ciência Política e Sociologia) pelo IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro) (2005), atual IESP; professora-associada do Departamento de História da Universidade Federal de Juiz de Fora.*

um padrão civilizatório em direção ao qual diversas sociedades ocidentais se orientaram, sobretudo, durante os chamados “30 anos gloriosos”.

Nesse padrão, o peso do mercado na definição das condições em que se estabelecem as relações de trabalho é reduzido, bem como o desequilíbrio nas relações entre capital e trabalho. Isso se deve às políticas sociais em geral e muito particularmente aos dispositivos que inibem as demissões e às medidas de proteção aos que, por alguma razão, se encontram fora do mercado de trabalho. Onde esses não dispõem de qualquer tipo de amparo estatal, sua presença contribui para acentuar o desequilíbrio de forças entre capital e trabalho, aumentando os custos de participação na ação coletiva e, por conseguinte, a conquista e a garantia de direitos. Esses direitos, muitas vezes, se traduzem em uma renda indireta, com benefícios não apenas para os trabalhadores afetados, mas para o conjunto da sociedade, já que desoneram parte dos salários, que pode ser destinada ao consumo, movimentando a economia nacional.

No que se refere às relações de trabalho, a historiografia tem demonstrado que os trabalhadores organizados tendem a atuar em duas frentes: de um lado, a ação coletiva dos trabalhadores orienta-se pela perspectiva de estabelecimento de 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, busca-se fixar limites à conversão plena da própria força de trabalho em mercadoria. Nesse caso, o que se postula é a *desmercantilização* do trabalho, por meio de políticas regulatórias, compensatórias, preventivas e redistributivas, tal como classificou Wanderlei Guilherme dos Santos (1979, p. 58 e ss.) no clássico *Cidadania e Justiça*, obra em que o cientista político brasileiro cunhou a expressão *cidadania regulada* para definir uma situação na qual os direitos estão condicionados ao trabalho com registro em carteira expedida pelo Ministério do Trabalho.

A fixação de tais políticas impõe certos limites ao poder de que dispõe o empregador sobre o uso da força de trabalho, ao retirar da esfera do mercado aspectos diversos da reprodução dessa mesma 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 (LOBO, 2009; 2010).

O objetivo deste artigo é refletir sobre a trajetória de formação das políticas sociais tal como apresentada pela literatura pertinente, dimensionando a importância da organização dos trabalhadores na fixação de tais políticas, bem como a relevância dessas políticas para a desmercantilização da força de trabalho, processo considerado no âmbito desta reflexão como pressuposto da

conquista da cidadania em sociedades democráticas. Visto por outro ângulo, o que se sugere aqui é que medidas orientadas para remercantilização do trabalho tendem a produzir impacto sobre a estabilidade da democracia, sobretudo em cenários fortemente marcados pelo desemprego e pela deterioração das relações de trabalho. Neste momento em que a Justiça do Trabalho completa 80 anos, é pertinente refletir, de uma perspectiva histórica e sociológica, acerca dessas conexões entre Direito do Trabalho, políticas sociais, cidadania e democracia, tal como se propõe na presente abordagem.

2 – Direitos sociais, ação coletiva e desmercantilização

Ao analisar o caso inglês, o sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall (1967) sugeriu que o processo de construção da cidadania supõe uma trajetória que passa pela conquista dos direitos civis, em um primeiro momento, seguida pela conquista dos direitos políticos e, por fim, pela fixação dos direitos sociais. Nos termos de Marshall, as políticas sociais constituem, portanto, o corolário do processo de construção da cidadania.

Nesse sentido, as políticas sociais podem ser tomadas como pressuposto da democracia e, em certos casos, revelaram-se um requisito fundamental para a estabilidade democrática. Nesse ponto, cumpre advertir que não se trata de ignorar a validade de proposições que destacam situações de estabilidade política em contextos autoritários, a exemplo dos estudos do cientista político estadunidense Samuel Huntington (1975). Trata-se aqui de enfatizar que em meio ao processo de instalação dos regimes democráticos a ampliação da participação política tende a suscitar entre as camadas menos favorecidas da sociedade expectativas de que isso vai se refletir em termos materiais. 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, tal como sugeriu Santos (1983). 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. Essa relação entre bem-estar social, democracia e estabilidade política foi analisada com propriedade por autores como o cientista político e sociólogo polonês Adam Przeworski (1989).

No que diz respeito especificamente aos trabalhadores, as políticas sociais, para além de promover padrões mínimos de bem-estar material, são essenciais também no sentido de promover a desmercantilização da força de

trabalho. Nessa medida, elas representaram uma inflexão na trajetória das sociedades capitalistas. Nos momentos iniciais do processo de construção das economias capitalistas, verifica-se uma tendência no sentido de atribuir ao mercado o poder de definir os termos de contratação da mão de obra, ou seja, há uma tendência inerente ao capitalismo no sentido de induzir à mercantilização do trabalho, de sorte que a sobrevivência e o bem-estar das pessoas passam a depender progressivamente de relações monetárias¹. 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 (LOBO, 2009; 2010).

Em formulação que se tornaria clássica, o sociólogo e historiador vienezense 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 trabalhadores, assegurou-lhes direitos sociais, a fim de inibir uma mobilização que pudesse pôr em risco as bases do desenvolvimento capitalista, tal como se verifica, por exemplo, em relação ao Estado Social bismarckiano (LOBO, 2009).

Atestando a importância dos trabalhadores na instituição de políticas sociais, Przeworski (1989) indica que a montagem do *Welfare State* na Europa Ocidental deveu-se à orquestração de um *compromisso* entre assalariados e empresários, no qual os primeiros renunciavam à pretensão de subverter os fundamentos da economia capitalista – e mesmo à perspectiva de ganhos imediatos –,

1 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, p. 37).

DOCTRINA

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.

O cientista político Marcus André Melo (1991, p. 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. Nos termos do 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*.”

De sua parte, o sociólogo dinamarquês Gosta Esping-Andersen (1990) ressaltava a importância da atuação dos trabalhadores não apenas no desencadeamento das políticas sociais, mas na formação dos diferentes modelos de Estado de Bem-Estar Social, que nos termos do autor condicionam-se, entre outros fatores, ao grau de desmercantilização do trabalho que são capazes de promover.

Por seu turno, analisando especificamente o cenário brasileiro, 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, p. 23).

A implementação de políticas sociais e a desmercantilização do Trabalho caminharam, pois, lado a lado na construção do *Welfare State*, a despeito da forma que este 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 transformar-se em fonte potencial de poder (HEIMANN *apud* ANDERSEN, 1990, p. 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 (LOBO, 2009). 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, p. 95).

Na presença de mecanismos de proteção referentes ao conjunto da sociedade, tais como seguro-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 encontram-se 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, p. 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 deste ator.

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 Karl Marx designou pela noção de *exército industrial de reserva*, constituído a partir das inovações tecnológicas verificadas com o esgotamento da *acumulação extensiva do capital*. Em sua clássica formulação, Marx (1975, p. 733) sugere que 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”. No entanto, 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.

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 e da legislação trabalhista, menos mercantilizada será a força de trabalho. 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 (LOBO, 2009).

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 desestabilizar-se na presença de um vasto contingente de desempregados, gerando, nos termos da economista francesa Suzanne de Brunhoff (1991, p. 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 expansão industrial e

ampliação da rede de proteção social nos países de economia central. Entre Capitalismo e Democracia, portanto (LOBO, 2009).

3 – Notas em torno do caso brasileiro

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 na reflexão acerca das relações estabelecidas entre o movimento sindical e as políticas sociais em países como o Brasil, que possuem um histórico de industrialização retardatária e periférica, onde os processos de inovação tecnológica guardam pouca relação com o esgotamento da *reserva de força de trabalho*, antes efetuando-se pela aquisição de equipamentos no mercado mundial.

No Brasil, a transição rural-urbana, pelo menos em suas fases iniciais, realizou-se constituindo amplos contingentes ocupados em pequenos serviços, na medida em que o crescimento de postos de trabalho gerados no mercado formal não era capaz de absorver tais segmentos da população.

No início dos anos 1980, o sociólogo Francisco de Oliveira (1981, p. 31) indagava acerca da relação de causalidade estabelecida entre a incapacidade de retenção da mão de obra pelo setor primário, de absorção dessa pelo setor secundário e o *inchaço* do terciário. O autor sugeriu que o crescimento do terciário no Brasil é inerente à forma como se processou a acumulação capitalista no país. Não se tratava, pois, nos termos do autor, “de nenhuma ‘inchaço’, nem de nenhum segmento ‘marginal’ da economia”. O crescimento do setor de serviços não seria 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, em geral remunerada a níveis muito baixos, transferem permanentemente para as atividades econômicas de corte capitalista uma fração de seu valor” (OLIVEIRA, 1981, p. 33). No mesmo período, o cientista político Lucio Kowarick (1981) sugeriu que a transição rural-urbana brasileira constituiu amplos contingentes ocupados em pequenos serviços, já que o crescimento de postos de trabalho gerados direta ou indiretamente na indústria não era suficiente para absorver tais segmentos da população. Tais contingentes apresentam volume superior ao necessário para que o exército industrial de

DOCTRINA

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 papel que desempenham no desenvolvimento capitalista nas condições brasileiras, esses segmentos ocupados em pequenos serviços historicamente situavam-se à margem da cidadania, uma vez que, associados a um setor tipicamente informal, não tinham acesso à política social, atribuída no Brasil até os anos 1980 apenas aos trabalhadores formais, configurando um *Estado de bem-estar ocupacional* (SPOSATI, 1995).

Em um contexto de acelerada transição demográfica, configurou-se um quadro dicotômico no qual um restrito mercado formal contrastava com um volumoso mercado informal; o trabalho organizado, protegido e estável contrastava com o desorganizado, desprotegido e instável. Nesse quadro, políticas 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 liga marginalmente ao mercado de trabalho, é fundamental que se estabeleçam 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. A efetivação de políticas dessa natureza, além de beneficiar os trabalhadores diretamente envolvidos, tende a produzir impacto positivo também para os trabalhadores já inseridos no mercado formal, aumentando a segurança no emprego, o poder de barganha, a conquista de direitos, num círculo virtuoso que, conforme indicado acima, produz efeitos positivos sobre o conjunto da sociedade e da economia nacional.

No entanto, por diversas vezes, o que se observa no Brasil é uma tendência que aponta na direção oposta a isso. A ampliação do mercado formal, a geração de empregos formais, a formalização de determinadas atividades passam, no âmbito de determinadas proposições, pelo rebaixamento de direitos. Tal postura, associada à parcela significativa do empresariado que atua no país, em determinados momentos se reflete nas ações governamentais. É o que se observa tanto nos anos 1990 como no período mais recente, desde 2017, quando foi aprovada a reforma trabalhista.

Nesse ponto, cumpre ressaltar que os anos 1990, de certa forma, marcam uma inflexão na tendência que vinha se desenvolvendo, com avanços e recuos,

desde a década de 1930, e que nos anos 1980 encontra seu ponto máximo, apontando para a universalização da cidadania.

No período anterior, sobretudo entre as décadas de 1940 e 1960, verificam-se conquistas sociais expressivas, mas elas diziam respeito, sobretudo, aos trabalhadores formais. O elenco de direitos assegurados pela Previdência Social a esse contingente era amplo, ao passo que a presença de um mercado de trabalho em expansão e a operação de institutos como a estabilidade no emprego ofereciam um caráter, por assim dizer, civilizatório aos processos de contratação e demissão. Tais dispositivos, contudo, não alcançavam a parcela da população situada à margem do mercado formal de trabalho.

Nos anos 1980, o país parecia reunir condições *ótimas* para o alcance de formas avançadas de desmercantilização da força de trabalho e expansão da cidadania. Era expressivo o contingente de trabalhadores no mercado formal de trabalho; o avanço do capitalismo no campo contribuía para fomentar a organização dos trabalhadores rurais; ganhavam relevo diferenciadas expressões políticas da população urbana; emergia o sindicalismo dos assalariados de classe média; apareciam as centrais sindicais, favorecendo o desenvolvimento de uma percepção ampla dos dilemas do mundo do trabalho. Irrompiam na cena nacional identidades políticas que interpelavam os trabalhadores como classe, ao passo que o ambiente de transição política sugere que o Brasil se encontrava em um momento de *refundação*, o que estimulava a disposição de inscrever na ordem institucional dispositivos que amenizassem os efeitos da trajetória de desigualdade que marcou não apenas o desenvolvimento capitalista no país, mas a própria formação social brasileira.

A Constituição de 1988 é o desaguadouro da imensa corrente de participação política que marcou a década de 1980. Embora 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, apontando, pois, para universalização da política social, que viria a alargar o escopo da cidadania no país.

Entre as conquistas do período, pode-se destacar, por exemplo, a universalização do acesso à saúde; a redução da jornada de trabalho, que poderia ampliar a capacidade de absorção do mercado de força de trabalho; e a regulamentação do seguro-desemprego, meses antes da instalação da Constituinte, que protegeria o trabalhador expulso do mercado em suas variações cíclicas.

No entanto, o cenário que se descortina a partir daí revela as dificuldades para a implantação plena dos dispositivos constitucionais, que não encontraram, ademais, nos diversos governos que se instalaram sob a égide da nova Carta, a sintonia e a disposição necessárias para torná-la efetiva. O caso da política de saúde é paradigmático. A despeito dos avanços reais representados pela universalização da saúde enquanto prerrogativa, o que acabou por se materializar foi uma estrutura dual, no âmbito da 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. Por seu turno, a redução da jornada de trabalho teve seus efeitos sobre o mercado de trabalho mitigados, em face da opção empresarial pelo recurso ao trabalho extraordinário em vez de efetivar novas contratações.

Na direção oposta às expectativas engendradas nos anos 1980, a década de 1990 notabiliza-se pelo processo de abertura, de certa forma, desordenada da economia, abertura financeira e também comercial, seguida pela elevação dos indicadores de desemprego, que naquele contexto adquire os contornos de um fenômeno de caráter estrutural e de longa duração. A saída apontada por parcela significativa do empresariado passava pela supressão de direitos, compreendida como pressuposto da geração de empregos. Apoiada pelo Estado, tal perspectiva informou a formulação de diversas proposições e a implementação de certas medidas, embora não existissem estudos que demonstrassem a associação entre a supressão de direitos vinculados à folha de salários e a geração de um volume significativo de vagas no mercado formal de trabalho, de modo a produzir impacto sobre o conjunto da economia.

De sua parte, o sindicalismo 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 no papel exclusivo do crescimento econômico para a geração de empregos e a permanência da disposição de lutar pela inclusão social por meio de uma medida que aponta para a desmercantilização²; por outro, o giro que se verifica no período em direção à qualificação profissional revela como a realidade avassaladora da “década neoliberal” se impunha, orientando o movimento sindical para as tarefas de preparação dos indivíduos, não mais por meio da ação coletiva, para a disputa das escassas vagas criadas pelo desenvolvimento capitalista na era do desemprego estrutural.

2 Em 1988, a jornada de trabalho foi reduzida de 48 para 44 horas semanais. Nos anos 1990, a Central Única dos Trabalhadores e a Força Sindical empreenderam uma luta conjunta pela redução para 40 horas semanais (LOBO, 2005).

No entanto, em que pese a presença de um cenário adverso, parte do movimento sindical resistiu à supressão de direitos, compreendida na esfera do discurso empresarial e governamental como flexibilização das relações de trabalho. O episódio que talvez melhor ilustre tal resistência coincide com a tramitação no Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 5.483, de autoria do Executivo³, que alterava o art. 618 da CLT. Enviado ao Congresso em novembro de 2001, o projeto suscitou acalorados debates dentro e fora do Parlamento, contrariando as expectativas do governo, que havia pedido urgência na votação da matéria. Nos meios sindicais, enquanto a Força Sindical mostrava-se favorável, a CUT apresentou forte rejeição ao projeto, mobilizando suas bases para pressionar os parlamentares a votar contra a “Reforma da CLT”. O argumento era de que a aprovação do projeto permitiria que determinados direitos, ao se tornarem objeto de negociação direta entre patronato e empregados, poderia resultar em prejuízos para o trabalhador, parte já bastante fragilizada naquele ambiente de elevado desemprego e redução da ação coletiva. A proposta foi aprovada na Câmara dos Deputados, mas teve sua votação adiada no Senado Federal, mediante a retirada do pedido de urgência suscitada pela forte polêmica em torno do projeto, o qual terminou por ser, posteriormente, arquivado.

Desde então, proposições direcionadas a promover alterações na legislação trabalhista em direção à sua flexibilização arrefeceram, para retornar com força à ordem do dia em meados da década de 2010. O cenário de crise política que se descortina em 2013 se aprofunda nas eleições de 2014 e desemboca no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, e na ascensão do então vice-presidente Michel Temer, do PMDB, à Presidência, cria um ambiente propício à aprovação de importantes mudanças da legislação trabalhista. Desenvolve-se entre o empresariado uma forte expectativa de que o novo governo pudesse impulsionar reformas orientadas para o mercado. Com efeito, em dezembro de 2016, foi apresentada uma espécie de anteprojeto (PL nº 6.787/2016) alterando sete artigos da CLT e reformulando a legislação referente ao trabalho temporário. Em fevereiro de 2017, foi instalada a Comissão Especial da Reforma, que apresentou o relatório final em abril do mesmo ano, propondo a alteração de 200 dispositivos da CLT (MAIOR, 2017).

Aprovado em tempo recorde nas casas legislativas, o projeto, por um lado, exprime claramente os interesses do empresariado, de uma forma até mais acentuada que o projeto da “Reforma da CLT” que fora apresentado em 2001. Por outro, inteiramente descolado de qualquer política industrial ou de desenvol-

3 Segundo matéria na *Folha de S. Paulo* (29.11.01, B1), “em conversas reservadas, FHC revelou o motivo de sua insistência na votação do projeto: não quer ser mais cobrado por empresários por não ter proposto mudanças na lei trabalhista. A partir de agora, a cobrança teria de ser feita ao Congresso”.

vimento, assim como o PL nº 5.483, a nova lei reflete e reforça o predomínio de um ambiente econômico fundado na prestação de serviços, com trabalhadores cada vez mais atomizados e empregadores orientados exclusivamente para a redução do custo do trabalho.

Nesse sentido, um dos pontos que mais chamam a atenção em relação à referida Reforma é o trabalho intermitente. Esse dispositivo gera um tipo de relação trabalhista na qual a mercantilização do trabalho é potencializada. Nesse formato, o empregado não possui jornada definida, permanecendo à disposição do empregador (ou dos empregadores, já que ele pode vincular-se a mais de um) por período que pode ser superior ao remunerado. Tendo em vista que a remuneração e os direitos vinculam-se ao tempo que o trabalhador executou efetivamente alguma tarefa, e não ao tempo em que ele permaneceu à disposição do empregador, essa modalidade de contrato gera uma insegurança permanente no trabalhador, diante da imprevisibilidade em relação ao rendimento a que fará jus a cada mês.

Utilizando os mesmos argumentos dos defensores do projeto de Reforma da CLT de 2001, também aqui a defesa desse tipo de contrato justifica-se pela geração de empregos que ele seria capaz de gerar. O parecer do PL nº 6.787 projetava que os contratos intermitentes possibilitariam a geração, em uma década, de 14 milhões de novos postos de trabalho formais, além de favorecer a formalização dos empregos informais então existentes. Segundo documento produzido pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, em 2017 o então Ministro do Trabalho, Ronaldo Nogueira, teria afirmado, em audiência pública da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que as novas modalidades de contrato (trabalho intermitente e jornada parcial) poderiam gerar dois milhões de empregos até o final de 2019 (DIEESE, 2020).

No entanto, com base nos dados da RAIS/ME (Relação Anual de Informações Sociais do Ministério da Economia), o DIEESE concluiu que, a despeito das inúmeras dúvidas e incertezas que o contrato de trabalho intermitente gera tanto para as empresas como para os trabalhadores, o número de contratos desse tipo continuava aumentando. Contudo, correspondiam a menos que

“0,5% do estoque de vínculos formais no mercado de trabalho brasileiro. Os dados disponíveis indicam que, na prática, o trabalho intermitente se converte em pouco tempo de trabalho efetivo e em baixas rendas. Um em cada cinco vínculos do tipo não chegou a sair do papel em 2019. Mesmo em dezembro, mês em que o mercado de trabalho está mais aquecido, metade dos vínculos intermitentes não gerou nenhuma

renda. Quando se converteram em trabalho efetivo, mais da metade dos vínculos resultaram em remunerações inferiores a um salário mínimo. Na média, a remuneração mensal dos intermitentes foi de R\$ 637.” (DIEESE, 2020)

Trata-se de uma forma extrema de mercantilização da força de trabalho, cuja constitucionalidade encontra-se em julgamento no Supremo Tribunal Federal.

4 – Considerações finais

Historicamente, nos marcos da ordem capitalista é possível identificar dois postulados extremos: de um lado, a utopia do mercado autorregulado, que corresponde à imagem de uma sociedade capitalista totalmente mercantilizada. Momento fugaz e improvável, não envolveria qualquer tipo de interferência política no mercado; de outro, 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. Em cada um desses cenários, a noção de cidadania emana de diferentes perspectivas.

Nos limites das reflexões teóricas que fundamentaram a presente abordagem, a política social, em geral, e o Direito do Trabalho, em particular, estão na base da constituição da cidadania. Por sua vez, a cidadania baseada em direitos sociais é compreendida como pressuposto da democracia. Por outras palavras, a desmercantilização da força de trabalho constitui um passo fundamental na conquista da cidadania e, por conseguinte, na consolidação da democracia, uma vez que contribui para reduzir o desequilíbrio na correlação de forças entre capital e trabalho, fortalecendo as organizações do trabalho e favorecendo a adesão à ação coletiva direcionada a novas conquistas sociais, num círculo virtuoso que, ao cabo, tende a produzir resultados de soma positiva.

Nos últimos anos, o que se observa no Brasil é o predomínio de uma orientação contrária, tornando-se possível formular a hipótese segundo a qual, da perspectiva do estudo que deu origem a esta reflexão, a democracia no país encontra-se abalada. Se entre 2013 e 2016 a crise política alimentou a crise econômica, com efeitos adversos sobre o mercado de trabalho; de 2016 aos dias atuais, o que se observa é que a solução para a crise econômica tem sido a supressão de direitos que estão na base da construção da cidadania no país,

aprofundando o processo de remercantilização do trabalho, fragilizando ainda mais a capacidade de mobilização dos trabalhadores, acentuando o desequilíbrio de forças nas relações entre capital e trabalho. Desencadeou-se um círculo vicioso que envolve a precarização do trabalho, a deterioração do salariado, a retração de direitos ancorados na ideia de cidadania e, por conseguinte, a erosão das bases materiais que sustentam o consenso em torno da defesa das instituições que constituem os pilares da democracia.

Nesse cenário, é mais do que oportuna a publicação desta edição comemorativa dos 80 anos da Justiça do Trabalho no Brasil, por suscitar a reflexão acerca das dicotomias indicadas acima, do lugar onde se pretende ver situados o trabalho, a ação coletiva dos trabalhadores e os direitos sociais. A Justiça do Trabalho nasce nos marcos de um sistema político autoritário, mas se desenvolve na democracia e é em ambientes democráticos que se revela mais propensa a cumprir seu papel de assegurar direitos sociais e promover a cidadania, contribuindo para que o país se oriente na direção de um projeto civilizatório para a sociedade brasileira.

Foi nessa direção que se posicionaram as sociedades ocidentais, analisadas no âmbito das investigações anteriormente mencionadas, no contexto do segundo pós-guerra, em que pesem suas falhas e injustiças. E é nesse sentido que a presente abordagem se encerra parafraseando Winston Churchill, que já em 1947 enxergava na democracia a pior forma de governo, à exceção de todas as demais formas experimentadas ao longo da história.

5 – Referências bibliográficas

BRUNHOFF, Suzanne de. *A hora do mercado: crítica do liberalismo*. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

CARDOSO, Adalberto Moreira. *A década neoliberal (e a crise dos sindicatos no Brasil)*. São Paulo: Boitempo, 2003.

DIEESE. Emprego em pauta. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2020/boletimEmpregoEmPauta17.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2021.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

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.

LOBO, Valéria Marques. Desmercantilização do trabalho da perspectiva do movimento sindical. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 85-122, 2009.

DOUTRINA

- LOBO, Valéria Marques. *Fronteiras da cidadania*. Belo Horizonte: Argumentum, 2010.
- MAIOR, Jorge Luiz Souto. *A quem interessa essa “reforma” trabalhista?* 2017. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/artigos/25548-a-clt-de-temer-cia-ltda>. Acesso em: 8 jan. 2021.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, K. *O capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- 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.
- 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.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SPOSATI, Adalgisa. *Os direitos dos desassistidos sociais*. São Paulo: Cortez, 1995.

Recebido em: 15/01/2021

Aprovado em: 01/02/2021