

“Quem tem ofício tem Benefício”: Legislação protetiva na ótica sindical sob a República trabalhista.

*“The one Who has job, has benefits”: Protective
Legislation in trade union’s view under “Labor
Republic” period.*

Valéria Lobo*

Artigo recebido em 12 de março de 2009 e analisado em 01 de junho de 2009

Resumo:

Este artigo resulta de uma pesquisa que buscou identificar a incidência, na pauta sindical dos anos 1950, de formulações orientadas para a ampliação da cidadania. Considerando que naquele período a presença do que Wanderley Guilherme dos Santos chamou de *Cidadania Regulada* era ainda muito marcante no país, a ampliação da cidadania implicava, nos termos aqui propostos, a extensão da política social aos segmentos excluídos do mercado formal de trabalho, incluindo mecanismos de proteção ao desempregado. A partir da análise dos periódicos e documentos de congressos sindicais pesquisados, inferimos que formulações dessa natureza não dispunham de peso significativo na pauta dos sindicatos. Tais formulações, contudo, não estavam ausentes da agenda sindical, ainda que informadas, sobretudo, pela preocupação com a manutenção e aprimoramento das políticas destinadas ao universo inserido no mercado formal.

Palavras-chave:

Sindicatos. Cidadania. Labor market.

Abstract:

This article is a result of a research that aimed to identify the occurrence of proposals in order to extend citizenship over the trade unions' agenda in the 1950s. Considering that the presence of what Wanderley Guilherme dos Santos called “regulated citizenship” was still very stressed in the country in that period, the citizenship extension meant the improvement of social policy to segments that

* Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ. Pesquisadora do Laboratório de História Política e Social (LAHPS) da UFJF. Professora do PPGHIS/UFJF e do Departamento de História. E-mail: val.lobo@oi.com.br

belonged outside the formal labor market, including mechanisms of protection for the unemployed. Based on the analysis of the sources from trade union's press and congress we researched, it was possible to infer that such formulations had no significant relevance on the unions' agenda. They weren't, however, completely absent from the trade unions' concerns, especially the ones related to the maintenance and improvement of social policies to the formal market included workers.

Keywords:

Trade unions. Citizenship. Labor market.

Introdução

Nos anos 70, Wanderley Guilherme dos Santos cunhou a expressão cidadania regulada para definir um formato particular de cidadania,

“cuja s raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional [definida] por norma legal (...) são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (...) A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece.”¹

Neste sentido, o conceito revela-se extremamente apropriado para as análises que pretendemos desenvolver neste artigo, tendo em vista que as políticas sociais, e em particular as previdenciárias, foram atribuídas no Brasil, a partir dos anos 30, particularmente àqueles que obtinham emprego com registro em Carteira e, por conseguinte, tinham sua profissão reconhecida por lei². Por extensão desse mesmo princípio, o movimento sindical, ator central aqui, se fazia também a partir destes trabalhadores, os únicos que, ainda nos marcos da cidadania regulada, podiam ter seus sindicatos reconhecidos pelo Ministério do Trabalho. Por seu turno, na condição de pré-cidadãos, os desempregados, autônomos, trabalhadores rurais, empregados domésticos, enfim, todos aqueles que não possuíam vínculos formais de trabalho, ficavam duplamente marginalizados, uma vez que além de não possuírem acesso às políticas sociais, não dispunham do direito de associação.

¹ SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 75.

² Acerca da política social no período analisado, cf.: MALLOY, James. *Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1976; COHN, Amélia. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo: Editora Moderna, 1980; DELGADO, Ignacio Godinho. *Previdência Social e Mercado no Brasil*. São Paulo: LTR, 2001.

O caso dos trabalhadores rurais é paradigmático. Quando, na década de 50, intensificam seu processo associativo, com as Ligas Camponesas, o fazem à margem da lei, expressando os limites do arranjo institucional que sustentava a democracia de 1946, no âmbito do qual a luta pela extensão das políticas sociais, a rigor, só poderia ser irradiada pelos trabalhadores que já possuíam acesso a tais políticas – os cidadãos, portanto. Se, e de que maneira, esses trabalhadores organizados se ocupavam desta questão é ponto central a ser perseguido neste trabalho. Por outras palavras, partindo do suposto de que quanto maior é a extensão da política social, menos mercantilizadas são as relações de trabalho, o objetivo deste artigo é analisar em que medida os trabalhadores brasileiros formulavam propostas orientadas por uma perspectiva de desmercantilização da força-de-trabalho³.

O corpo do artigo divide-se em três seções. Inicia-se com uma síntese das principais reivindicações sindicais, considerando a frequência com que determinadas demandas aparecem na pauta sindical durante o período analisado. Em seguida, analisa-se o temário do I Congresso Brasileiro de Previdência e Assistência Social, a fim de identificar a presença de formulações relacionadas aos excluídos do mercado formal de trabalho. A última seção analisa as demandas e as proposições informadas pela preocupação com a exclusão e o desemprego, tal como aparecem em documentos diversos produzidos pelos sindicatos durante a República Trabalhista⁴.

³ As políticas sociais tendem a reduzir a dependência do trabalhador em relação ao empregador, transformando-se em fonte potencial de poder. A fixação de tais políticas desencadeia um círculo virtuoso que tende a alimentar o processo de construção da cidadania e a desmercantilização da força-de-trabalho. 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, ampliando-se as chances para o estabelecimento de uma sociedade mais igualitária. 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. 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 (SPING-ANDERSEN, 1990, p. 103). Essa relação entre políticas sociais, mobilização sindical e desmercantilização da força-de-trabalho foi objeto central de análise em: LOBO, V.L. *Os Elos e os Nós: movimento sindical, (des)mercantilização e os excluídos do mercado formal de trabalho no Brasil*. Tese de Doutorado, IUPERJ, — Rio de Janeiro, 2005.

⁴ A pesquisa teve por base a série completa dos periódicos “O Metalúrgico”, “A Voz da Construção Civil” e “A Tribuna Sindical”, além de outros documentos da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria e revistas publicadas pela Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, entre outros documentos que fazem referência ao tema da previdência. Analisamos, ainda, documentos referentes ao I Congresso Brasileiro de Assistência e Previdência Social, realizado em 1953.

A agenda Sindical nos anos 50: Considerações Preliminares

Desde já, cumpre assinalar que na escala de preferências do movimento sindical dos anos 50, as reivindicações de natureza salarial ocupavam o topo. Por diversas vezes, reivindicações salariais conjugavam-se ao protesto contra a elevação dos preços e em defesa de uma política governamental de controle sobre os mesmos. Esse tema está presente durante todo o período. Todavia, a partir de meados dos anos 50, a preocupação em torno da alta dos preços expressa-se, eventualmente, seguida de formulações contrárias a políticas recessivas, o que sugere que, na hierarquia das preferências, dentro de um contexto no qual os trabalhadores organizados eram bem sucedidos nas suas reivindicações por reajustes salariais, a manutenção do crescimento econômico era mais importante que o controle inflacionário⁵.

Logo abaixo das reivindicações salariais aparecem proposições de ordem previdenciária referentes aos trabalhadores formais. Entre elas, destacam-se questões financeiras e administrativas. Nesse caso, as formulações vão da crítica ao desvio de recursos do sistema previdenciário para outros fins que não a concessão de serviços, benefícios e de empréstimos para os segurados, até postulados referentes a alterações dos percentuais de contribuição, além de demandas direcionadas à participação dos trabalhadores na gestão da previdência, tema recorrente durante todo o período analisado⁶. Paralelamente, verificam-se proposições referentes à manutenção e/ou ampliação de certos benefícios e serviços, além de sua uniformização. Quanto às proposições que de alguma maneira afetariam os excluídos do mercado formal, elas não estão ausentes nos anos 50. Todavia, sua incidência nos documentos analisados é residual, se contrastada com formulações como as que acabamos de mencionar, como era de se esperar numa conjuntura de mercado de trabalho em expansão, ausência de outros movimentos sociais com peso na cena política e presença da estrutura organizacional segmentada do corporativismo. Por outro lado, mesmo para algumas categorias já reconhecidas, o cumprimento da lei era uma exceção, a exemplo dos trabalhadores ligados à construção civil, majoritariamente excluídos “*do amparo da maioria das leis*

⁵ Em 1954, o salário mínimo foi reajustado em 100%, e durante boa parte do Governo Juscelino Kubitschek os salários foram reajustados frequentemente.

⁶ Denunciava-se a má gestão dos recursos da previdência e reivindicava-se a participação dos segurados na administração dos institutos, conforme atesta um memorial enviado ao Presidente Vargas pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, em 1951, onde reclamam que “os Institutos de aposentadoria, notadamente o IAPI, que foram criados para dispensar ampla proteção social, transformam-se em verdadeiras arcas enriquecidas, arrecadando fortunas incalculáveis, sem que tenham dispensado aos trabalhadores necessitados a proteção prometida” (O Metalúrgico, junho de 1951, n. 97, p. 1).

*trabalhistas*⁷⁷. De modo que havia ainda um longo caminho a percorrer até se chegar à universalização da cobertura previdenciária mesmo para setores já supostamente inseridos na cidadania regulada.

Não obstante, o movimento sindical já começava a despertar para a situação dos *de fora*. Referências ao seguro-desemprego, a políticas de emprego, intermediação de mão-de-obra, extensão da política social ao trabalhador do campo, reforma agrária e facilidades para a adesão de autônomos ao sistema previdenciário, bem como a permanência de desempregados no sistema previdenciário constam do temário de diversos congressos e periódicos sindicais analisados. Alguns desses temas, conquanto na maior parte das vezes não fossem objeto de formulações e propostas concretas, eram mencionados e reivindicados durante todo o período, a exemplo do seguro-desemprego. Outros, como a questão agrária, embora também demandados durante todo o período, tornam-se mais frequentes na pauta sindical a partir da passagem à década de 60, num ambiente já fortemente marcado pela crise econômica, pela defesa de reformas estruturais, pela defesa da soberania nacional em matéria de economia, pela presença política dos trabalhadores rurais. E neste ambiente, do ponto de vista organizacional, o movimento sindical ensaiava importantes passos, senão na superação da estrutura corporativa, pelo menos na afirmação de entidades paralelas, cujo corolário é a fundação do CGT (Comando Geral dos Trabalhadores).

O I Congresso Brasileiro de Previdência e Assistência Social Considerações gerais acerca do I CBPAS

O I Congresso Brasileiro de Previdência e Assistência Social⁸ é um marco no debate em torno da questão previdenciária, constituindo o ponto de partida de uma discussão mais sistemática em torno da previdência social no país. Esta percepção está presente entre os congressistas. Reconhecendo a importância do evento no sentido de unificar a luta dos trabalhadores na defesa de uma causa comum, o delegado pela Bahia, Hermenito Dourado, afirma que o Congresso “*marcará época, ficará sendo um marco inicial de nossas lutas em conjunto na defesa de nossos interesses e prerrogativas*”.

No que diz respeito aos segmentos excluídos do mercado formal, o I CBPAS revela as diferentes expectativas dos trabalhadores das diversas regiões

⁷ Reiteramos que, segundo “A Voz da Construção Civil de São Paulo” (n. 9, junho/1951), 90% dos trabalhadores da construção civil estavam fora do amparo da legislação, em função dos diversos mecanismos utilizados pelos empregadores para burlar a lei.

⁸ Realizado no Rio de Janeiro, em 1953, com a participação de delegações regionais dos sindicatos e autoridades governamentais.

“Quem tem
ofício tem
Benefício”:
Legislação
protetiva na
ótica sindical
sob a República
trabalhista.

Locus:
revista de
história,
Juiz de Fora,
v. 15, n. 1
p. 31-56, 2009

do Brasil, expressão do desenvolvimento desigual da economia do país. Por conseguinte, revela também diferenças no ponto de vista de certas categorias profissionais, de acordo com sua importância em cada região, conforme veremos abaixo. No entanto, a despeito das especificidades regionais, em geral verifica-se uma certa disposição quanto à extensão da cobertura previdenciária a determinados segmentos, com destaque para os trabalhadores rurais, bem como a fixação de medidas que facilitassem a adesão ou permanência de autônomos, profissionais liberais e outros, cuja ocupação estivesse condicionada a vicissitudes sazonais, além dos desempregados.

A análise do Congresso revela, ademais, o esboço de uma disposição que de certa forma se fazia comum não apenas a boa parte dos delegados ali presentes, mas também às autoridades governamentais que compareceram ao encontro, em cujos pronunciamentos fica patente o reconhecimento do papel que os trabalhadores estavam exercendo no sentido de propor o aperfeiçoamento da legislação social e a ampliar seu escopo. Saudado como o “*mais brilhante, mais democrático, mais operário Congresso que já se reuniu no país*” (Domingos Velasco, senador socialista), o evento exprimia também uma preocupação com os que ainda estavam fora do mercado formal. Isto é, havia, segundo intervenções de parlamentares ali presentes, a disposição de atuar no Parlamento como representantes da classe trabalhadora compreendida em sua totalidade. O discurso do deputado Vieira Lins é elucidativo, ao mencionar que

“quando estão todos reunidos nesta casa, eu não vejo tão somente os delegados, não vejo tão somente aqueles trabalhadores que já alcançaram melhor nível de vida social e já chegaram à altura de poder dizer o que querem e de se fazer entender. Mas através de cada um, mergulho meu pensamento e levo minha visão à minha terra paranaense, às choupanas do nordestino, dos companheiros de toda parte, onde os trabalhadores não puderam ainda sequer dizer como pensam e pensar como dizem (...) este Congresso tem o objetivo da previdência, mas tem o sentido da própria alma nacional” (I CBPS).

Tal pronunciamento ilustra não apenas a preocupação com a vulnerabilidade da situação dos excluídos do mercado formal, mas a percepção acerca de sua dispersão, das dificuldades de associação e ação concertada desses setores na defesa de seus interesses, e, por conseguinte, do papel dos trabalhadores organizados no sentido de incluir em sua agenda propostas fundadas na realidade de tais segmentos.

Outro aspecto a destacar sobre o Congresso é que ele não obedecia aos princípios hierárquicos da estrutura corporativa. Realizou-se com o apoio de variados setores das classes trabalhadoras, passando por cima da resistência das entidades de cúpula, conforme indicam alguns pronunciamentos. Ao saudar os congressistas, o delegado baiano Hermenito Dou-

rado louva a iniciativa, que se fazia “*de baixo para cima, com resistência das entidades de grau superior*”, e informa, ainda, que “*na Bahia os próprios trabalhadores arcaram com as despesas*”. Tendo sido organizado à revelia de boa parte das entidades situadas no topo da estrutura oficial, o Congresso contou, todavia, com franco apoio do governo federal, tendo sido inclusive adiado a pedido do então ministro do trabalho, João Goulart, para que ele pudesse comparecer à cerimônia de instalação. O ministro teria acompanhado de longe o andamento dos trabalhos e, ao final, enviou uma mensagem aos participantes, na qual salientava a importância do Congresso, das discussões ali travadas e de algumas resoluções, com destaque para o monopólio estatal dos seguros de acidente de trabalho, indicando que não fazia sentido a presença do mercado nesse “*infortúnio do trabalhador*”.

Por outro lado, a forma de encaminhamento dos trabalhos exprime a forte preocupação com a questão financeira e administrativa da previdência. Das cinco comissões temáticas do Congresso, três relacionavam-se a essa problemática – inversões, arrecadação e administração. Em geral, as referências giravam em torno da extinção dos empréstimos a terceiros, da dívida da União, dos estados e de autarquias para com a Previdência, bem como da destinação dos recursos, acréscimos nas contribuições etc. No entanto, os debates realizados no interior das comissões, inclusive das três que acabamos DE mencionar, demonstram também uma certa disposição de incluir no sistema previdenciário os trabalhadores com vínculos precários de trabalho, autônomos e desempregados, ainda que os delegados, eventualmente, deixassem escapar a percepção quanto à singularidade de sua condição ou o status que haviam atingido ao atravessar a fronteira da cidadania regulada. A condição de sindicalizado elevava ainda mais esse status, conforme ilustra a proposta da delegação de São Paulo, orientada para o “*combate intensivo ao mocambo, favelas e habitações semelhantes, que abrigavam operários sindicalizados*” (grifo nosso). Cumpre notar que nessa proposta não havia preocupação com a justiça social ou as condições de vida do conjunto dos setores populares, mas com o fato de trabalhadores sindicalizados estarem vivendo em condições precárias⁹. Formulações dessa natureza de certo modo atestam que o aspecto simbólico do trabalhismo

⁹ A questão habitacional, aliás, é central e aparece com frequência. Quer relacionada ao que acabamos de mencionar, quer como parte das discussões referentes à destinação dos recursos da Previdência, quando se propõe que os empréstimos para o financiamento da casa própria ao trabalhador sejam facilitados, ou ainda quando se denuncia a destinação de recursos da previdência, a título de empréstimo, para a construção de vilas operárias por empresários, previstas no Decreto-Lei 4.508, de 1942. Neste ponto, os trabalhadores reivindicam a revogação do referido decreto, com base na noção de que “o trabalhador deveria ter condições de construir onde quisesse, e não ser inquilino de um patrão eventual”, tal como sugerido na Comissão de Inversões do I CBPAS.

“Quem tem
ofício tem
Benefício”:
Legislação
protetiva na
ótica sindical
sob a República
trabalhista.

Locus:
revista de
história,
Juiz de Fora,
v. 15, n. 1
p. 31-56, 2009

de que fala Ângela de Castro Gomes encontrava-se ainda bastante presente no imaginário dos trabalhadores nos anos 50¹⁰.

Ainda no âmbito das discussões travadas no interior das comissões, destacam-se proposições orientadas pela preocupação com a uniformização e ampliação dos serviços e benefícios. Denunciava-se, amiúde, o descompasso entre o valor e o volume das contribuições e a qualidade dos serviços e benefícios prestados. Nesse caso, protestava-se contra a “*injustiça de uma contribuição tão vultuosa e benefícios tão precários*” e reclamava-se melhor aposentadoria, assistência farmacêutica, amparo à família etc. Criticava-se, ainda, a fórmula de composição da administração do sistema previdenciário e sugeria-se que as administrações dos Institutos fossem eleitas e fiscalizadas pelos associados, em substituição ao procedimento da nomeação, que ia “*de encontro com a democracia vigente no país*”.

Desemprego e exclusão na pauta do I CBPAS

Reiteramos que, num contexto de expansão do mercado de trabalho, demandas orientadas pela preocupação com os excluídos do mercado formal apareciam de maneira tímida se comparadas com as formulações que acabamos de assinalar, mas estavam presentes e relacionavam-se, sobretudo, à inclusão de certos segmentos na Previdência ou à adoção de cláusulas que facilitassem sua permanência no sistema previdenciário. Postulava-se que fossem definitivamente incluídos no universo da cidadania regulada os autônomos, os trabalhadores submetidos a safras, como pescadores e portuários, e, com mais ênfase, os trabalhadores rurais. Além disto, propunha-se que fosse dilatado o prazo para a exclusão do desempregado da condição de associado dos Institutos de Previdência.

Assim, embora nos anos 50 a perspectiva sindical fosse de otimismo em relação à expansão do mercado formal de trabalho, os congressistas não se eximiram do esforço de formular propostas e discutir a condição destes trabalhadores que se ligavam marginalmente ao mercado de trabalho, nem aos que eram circunstancialmente expelidos. De modo que, ao mesmo tempo em que se propunha a proibição do desvio de recursos da previdência para a União, estados e autarquias, admitia-se a efetivação de empréstimos para trabalhadores avulsos e autônomos.

A disposição de incluir setores informais aparece de diferentes maneiras, mas em geral as propostas giram em torno da adoção de mecanis-

¹⁰ GOMES, A.M.C. *A Invenção do Trabalhismo*. Rio de Janeiro: Ed FGV, 2005.

mos que facilitassem a adesão - ou a permanência - de determinados setores ao sistema previdenciário, por meio da subtração de certas exigências. A proposta dos delegados por Alagoas e pelo Maranhão é elucidativa. Eles sugerem que os vendedores de pescados e ambulantes “*recolham contribuição [referente] apenas à parte devida em caráter de empregado, eliminando-se a cota que cobraria ao empregador*”. Na mesma linha, os representantes do Amazonas sugeriam que fosse “*autorizado ao IAP dos Marítimos inscrever todo pescador e vendedor de pescados*”. Os trabalhadores que exerciam atividades sazonais foram mencionados também pelos delegados gaúchos, que defendiam a “*ampliação nas regiões de trabalho por safra ou periódico, do prazo de um para dois anos para perda do direito de associado, após cessar o pagamento de contribuições aos Institutos e Caixas*”. Por sua vez, os delegados pernambucanos defendiam a extensão aos trabalhadores rurais dos benefícios previdenciários.

Mas o que importa reter é que tais proposições apontavam em direção à extensão da proteção previdenciária a determinados segmentos, de acordo com sua importância dentro de cada região. Embora a proteção a esses setores pudesse contribuir para a redução do poder do mercado sobre os trabalhadores daquela região, as formulações não estavam informadas pela ideia de universalização, o que também pode ser tomado como indicativo do peso da estrutura sindical e da configuração do mercado de trabalho na definição das escolhas dos sindicatos. Nesta época, menciona-se com frequência a uniformização dos benefícios e a unificação da legislação previdenciária, mas não sua universalização.

No que diz respeito à proteção ao desempregado, naquele contexto em que vigorava o instituto da estabilidade, encontram-se formulações diversas visando a permanência do desempregado no sistema previdenciário por meio da redução da contribuição ou da suspensão da mesma durante o período de desemprego. Nesse caso, ao retornar ao mercado, seriam concedidas facilidades para o recolhimento das contribuições atrasadas, “*em módicas prestações*”, a fim de permitir que estes grupos pudessem contribuir para a previdência e usufruir dos benefícios decorrentes da condição de associado, além de contar o tempo de desemprego para fins de aposentadoria. Noutra perspectiva, encontram-se formulações fundadas na ideia de proteção estatal ao desempregado, algumas inclusive de caráter estigmatizante, a modo da *poor law*. Os delegados do Distrito Federal, por exemplo, postulavam que fosse “*considerado incapaz o profissional que não [obtivesse] emprego na profissão por motivos independentes de sua vontade*”. Tendo em vista a ausência de registros que proporcionem maiores explicações acerca do que se estava propondo, pode-se inferir que tal postulado visava incluir a proteção ao desempregado no mesmo campo da proteção ao inválido para o trabalho

“Quem tem
ofício tem
Benefício”:
Legislação
protetiva na
ótica sindical
sob a República
trabalhista.

(artigo 157, inciso XVI da Constituição Federal). De todo modo, tratava-se de inserir a proteção ao desempregado no rol dos benefícios da Previdência Social, o que não estava previsto, por exemplo, na Constituição de 1946.

Ainda no campo da proteção ao desempregado, aparecem formulações relacionadas à regulamentação do seguro-desemprego. Os delegados pernambucanos defendiam a efetivação do seguro-desemprego em favor dos associados das instituições previdenciárias, além de indicar a fonte de financiamento e o valor de tal benefício. Pela proposta, o seguro-desemprego seria pago com recursos do fundo sindical e corresponderia a 2/3 do salário que o trabalhador percebia na vigência do contrato. O seguro-desemprego, bem como seu custeio, também estava entre as proposições formuladas pelos delegados do Piauí, que propunham um acréscimo de 1% nas contribuições, extensivo aos empregadores, para subsidiar o seguro-desemprego. Nesse caso, apenas os sindicalizados teriam direito ao seguro, o qual não poderia ser inferior ao que o trabalhador recebia anteriormente.

Nesse ponto, cumpre destacar que as proposições referentes ao seguro-desemprego estavam de acordo com as recomendações da OIT. A Convenção nº 102, fixada um ano antes da realização do I CBPAS, fora elaborada com base nas diversas experiências dos países centrais, mas estava orientada sobretudo pela constatação acerca da necessidade de se fixar algum tipo de proteção ao desempregado nos países em desenvolvimento, razão pela qual ela tinha caráter mais elástico que a anterior (nº 44, fixada em 1934), além de indicar as fontes de financiamento para a efetivação do benefício, ao contrário da anterior. Por outro lado, tais proposições avançavam em relação à Constituição de 46, mas não seriam contempladas na Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)¹¹, que previa a efetivação do benefício apenas em situações de *crises graves*¹². Além disso, as propostas de regulamentação do seguro-desemprego atribuíam ao benefício um caráter de *seguro*, à diferença, portanto, do tratamento que recebera na Constituição de 1946 e que viria a receber na LOPS, onde se inscrevia no âmbito da assistência, dispensando a participação do empregado no custeio do benefício, além de admitir sua aplicação apenas em casos de desemprego em massa. Por fim, cumpre salientar que a defesa do seguro-desemprego, tal como colocada pelos participantes do Congresso, expressava preocupação com os ocasionalmente expelidos do mercado formal de trabalho, mas não se mencionava qualquer tipo de proteção para a massa composta por aqueles que nele jamais chegaram a ingressar, tal como recomendava a OIT.

¹¹ Regulamentada no início dos anos 60. Cf. LOBO, op. cit.

¹² Sobre o seguro-desemprego no Brasil e nas convenções da OIT, cf. LOBO, op. cit.

Tendo em vista que a presença deste contingente era numericamente significativa no Brasil, a presença do seguro-desemprego dissociada de algum outro tipo de proteção aos que não haviam ingressado no mercado formal contribuiria apenas parcialmente para a expansão da cidadania à *brasileira*. No entanto, naquele contexto de expansão do mercado de trabalho, a regulamentação do seguro-desemprego nos termos propostos no Congresso em análise, associada à extensão da cobertura previdenciária a determinados segmentos, poderia redundar em um avanço significativo do ponto de vista da Seguridade Social no país e ruir as bases da cidadania regulada.

Em síntese, o I CBPAS expressa bem a posição do movimento sindical em relação aos excluídos do mercado formal de trabalho. Em primeiro lugar, porque sugere que os trabalhadores identificavam-se como um segmento distinto no conjunto dos setores populares, conforme atesta a passagem referente à questão habitacional e à reivindicação do seguro-desemprego apenas para os sindicalizados. Por outro lado, observa-se, nas diversas manifestações, que a preocupação com a condição dos excluídos do universo da cidadania regulada já começava a despontar nos meios sindicais, como demonstram as proposições referentes à inclusão sobretudo dos trabalhadores rurais no escopo da Previdência, embora não se verifiquem proposições em direção à universalização da política social. Quanto ao seguro-desemprego, verifica-se que os trabalhadores ali presentes dispunham de uma visão mais avançada, por assim dizer, que a Constituição, ainda que não sugerissem qualquer mecanismo de proteção que desse conta do ampliado contingente situado à margem do mercado formal. De qualquer forma, ao enquadrar o benefício na noção de Seguro, os congressistas davam importante passo na superação do conteúdo assistencialista que marcava o dispositivo constitucional referente ao tema, ainda que sua efetivação só viesse a ocorrer três décadas mais tarde. Sobretudo, o que importa reter da análise do Congresso é que os trabalhadores naquele início de década já despertavam para a necessidade de reduzir o caráter mercantilizado do trabalho, ainda que não mencionassem a superação da cidadania regulada, mas apenas seu alargamento e, ainda assim, de modo muito tímido se contrastado com os postulados que se referiam apenas aos *de dentro*.

Cumprir lembrar, contudo, que o Congresso realizou-se em 1953, antes, pois, que o otimismo desenvolvimentista se difundisse pela sociedade brasileira. Além disso, por ser um Congresso de tema único – Previdência e Assistência Social –, não há formulações referentes, por exemplo, à Reforma Agrária, reivindicação que se torna cada vez mais relevante na pauta sindical do período e estreitamente associada à questão do desemprego nas cidades. Nessa medida, a análise do I CBPAS oferece pistas importantes, mas não é suficiente para aquilatar a percepção do movimento sindical em relação aos excluídos do mercado formal de trabalho nos anos 50, razão pela qual analisamos uma série de outros documentos, entre boletins

“Quem tem
ofício tem
Benefício”:
Legislação
protetiva na
ótica sindical
sob a República
trabalhista.

sindicais e resoluções de outros congressos realizados no período. Antes, todavia, de discutir o conteúdo destes documentos, cabe mencionar que, do ponto de vista dos efeitos, algumas das proposições mais importantes irradiadas durante o Congresso da Previdência foram contempladas em legislação posterior, a exemplo da uniformização dos benefícios, fixada na LOPS. Todavia, quanto àquelas que afetariam os ocasionalmente expelidos ou os excluídos do mercado formal, e que portanto atenuariam o caráter mercantilizado da força-de-trabalho no país, mesmo que não rompessem com o princípio da cidadania regulada, os avanços são minúsculos, mesmo na LOPS, a exemplo do tratamento dado ao seguro-desemprego e à extensão da política social aos trabalhadores rurais¹³.

Desenvolvimentismo, nacionalismo e a questão agrária: desemprego e inclusão na ótica sindical

O tema da Previdência aparece com frequência na pauta dos vários congressos sindicais que se realizaram no período em análise, bem como nos periódicos sindicais¹⁴. Em geral, eles seguem a mesma linha das proposições formuladas no I CBPAS, em direção à ampliação de benefícios e serviços, alguma extensão a setores desprotegidos e isonomia¹⁵, além de referências à questão financeira¹⁶. O que muda, e isto é importante marcar, é o teor das propostas referentes à extensão da previdência, sobretudo aos trabalhadores rurais, que, assim como a defesa da Reforma Agrária, apresentam-se de modo cada vez mais intenso e explícito vinculadas à preocupação com a fixação daquele segmento ao campo e a contenção do êxodo rural, o qual estaria afetando as condições de vida dos trabalhadores urbanos. Formulações em torno do problema do desemprego também têm incidência nos documentos

¹³ O encerramento do Congresso coincide com a instalação da Comissão Permanente da Previdência e Assistência Social, à qual caberá discutir exaustivamente o tema e submeter documento à aprovação do Parlamento (LOBO, op. cit.).

¹⁴ No jornal da CNTI, A Tribuna Sindical, o tema da Previdência aparece em diversos números. Mas, nesse caso, são raras as menções à sua extensão a setores desprotegidos ou desempregados. O que se destaca é a questão financeira da previdência e o incremento dos benefícios aos associados dos institutos, bem como questões ligadas à Lei Orgânica da Previdência Social.

¹⁵ A título de exemplo, cumpre mencionar que foi recebida como uma vitória pelos trabalhadores a extensão a todos os segurados dos institutos de previdência dos benefícios da lei n. 3.332, de 1957, que garantia aposentadoria ordinária aos bancários aos 55 anos de idade e 30 anos de serviço (“O Metalúrgico”, n. 170, Abr-mai-jun/1958).

¹⁶ As formulações em torno da questão financeira, que muitas vezes misturam-se ao problema da gestão dos institutos, frequentemente apresentam tom de denúncia, conforme ilustra a passagem que transcrevemos do memorial enviado pelos metalúrgicos ao Presidente Vargas em 1951 (nota 2).

analisados, bem como as propostas em torno da regulamentação do seguro-desemprego. No entanto, o que parece sobressair-se como mecanismo de inclusão do ponto de vista do movimento sindical é a manutenção do ritmo de crescimento da economia, para a afirmação do mercado interno e geração de empregos. Considerações desta ordem tornam-se progressivamente impregnadas de um conteúdo nacionalista, conforme veremos.

A abordagem acerca das proposições do movimento sindical no período fixar-se-á, pois, em torno de três grandes temas, quais sejam o desenvolvimento econômico em bases nacionalistas como solução para o desemprego, a questão agrária e reivindicações em torno da proteção ao desempregado. Questões relacionadas à extensão da previdência a outros setores aparecerão de modo apenas incidental, já que, embora estejam presentes nos documentos pesquisados, não apresentam novidades em relação ao conteúdo das formulações emanadas no I CBPAS.

Desemprego, desenvolvimento e nacionalismo na pauta sindical

Considerações em torno do desemprego tornam-se mais frequentes na pauta sindical a partir dos últimos anos da década de 50, quando o fenômeno passa a ser tratado como um problema, percepção que intensificar-se-ia progressivamente nos meios sindicais. Mas é interessante notar que, ao mesmo tempo em que explicitavam tal preocupação, os sindicatos chamavam a atenção para o alarde que vinha se fazendo em torno do tema, o qual muitas vezes partia do empresariado, interessado justamente em provocar um clima de insegurança entre os trabalhadores, a fim de fragilizar a ação coletiva. Em edição de julho de 1957, o jornal “O Metalúrgico” elucida bem essa perspectiva. A matéria intitulada “*são exagerados os índices de desemprego alardeados*” informava que o DIEESE havia “*tomado importantes deliberações sobre as medidas complementares com relação ao discutido problema do desemprego*” e que vinha buscando aperfeiçoar sua medição. Mas o que se destacava na matéria é que o DIEESE já havia constatado, a partir de estudos preliminares,

“que é exagerado o índice de desemprego propagado pela imprensa alarmista, a serviço dos patrões, e pelos órgãos representativos (...) que a respeito da mão de obra especializada, há maior procura do que oferta. Com relação aos trabalhadores braçais a porcentagem de desemprego flutuante é relativamente normal”. (O Metalúrgico, jul/57, n. 164: 8)

Em seguida, denunciavam-se as elevadas taxas de rotatividade da força-de-trabalho, indicando que o fenômeno era resultado de um pro-

“Quem tem
ofício tem
Benefício”:
Legislação
protetiva na
ótica sindical
sob a República
trabalhista.

Locus:
revista de
história,
Juiz de Fora,
v. 15, n. 1
p. 31-56, 2009

cedimento intencional do empresariado para reduzir os salários e intimidar os trabalhadores que reivindicavam melhores salários. Nos termos do documento,

“A situação das mudanças de um emprego para outro é apenas agravada pelas manobras patronais substituindo uns empregados por outros com salários mais baixos. Aliada a estas manobras, há ainda o intuito de criar um clima de maior insegurança e receio para os operários, no momento em que se empenham na luta por aumento de salários” (ibid.).

Além de indicar que o desemprego, ainda que não houvesse se tornado de fato um problema, já vinha sendo debatido no interior da sociedade brasileira, o documento revela que os trabalhadores já despertavam para o caráter mercantilizado do trabalho no país, chamando para si a tarefa de combater o *despotismo do Capital*, o qual estaria se valendo do tema do desemprego como instrumento para deter o avanço do poder de pressão que os sindicatos vinham demonstrando crescentemente no decorrer da década¹⁷.

Se o desemprego ainda não havia se tornado um problema de fato para a maioria dos trabalhadores formais, o mesmo não se pode dizer em relação aos têxteis. Nos anos 50, o desemprego atinge em cheio a categoria têxtil, em função da renovação da tecnologia empregada nas empresas do ramo. Com efeito, por ocasião da Conferência Sindical Nacional, de 1958, os delegados aprovaram uma moção de repúdio à situação de “*milhares de trabalhadores têxteis desempregados*”, apelando ao vice-presidente da República, presente no encerramento do conclave, no sentido de dar “*solução imediata para salvar aqueles trabalhadores*”. Todavia, ainda que o fenômeno do desemprego não tivesse se generalizado, a preocupação em torno do tema, crescente a partir dos últimos anos da década e mais intensa no início dos anos 60, não se limita aos trabalhadores têxteis. Formulações em torno do problema constam amiúde do temário dos congressos dos metalúrgicos realizados no período, onde defendem desde a regulamentação do seguro-desemprego até a “*ampliação da indústria nacional e do ensino técnico profissional*” (O Met., n. 179, 1959). Os ferroviários também se manifestam com frequência sobre o tema, a exemplo da “*Declaração de Princípios do II Congresso Nacional da CAPFESP*”, onde reivindicam o “*apoio a uma política financeira de crédito fácil, porém selecionado, para fomento da produção agrícola e industrial, geradoras de mercado de Trabalho*”.

¹⁷ É provável que os empresários tivessem interesse em divulgar índices elevados de desemprego no intuito de inibir os trabalhadores, receosos do desemprego, a aderir à ação coletiva, facilitando, assim, a manutenção de baixos salários. Isso talvez se explique pelo contexto de fortalecimento dos trabalhadores na cena política.

Na passagem aos anos 60, o desemprego ganha contornos de um problema a ser diuturnamente enfrentado, sob pelo menos duas perspectivas. Ao mesmo tempo em que se reproduzem as proposições referentes à proteção ao expelido do mercado formal de trabalho, ensaiam-se formulações cada vez mais densas e incisivas, de teor desenvolvimentista, o qual se revestiria paulatinamente de uma roupagem nacionalista. Assim, paralelamente à defesa de medidas como o seguro-desemprego, sobressaíam-se, como mecanismo de inclusão, formulações referentes à continuidade e ao aperfeiçoamento do processo de industrialização, cujo resultado seria a ampliação dos postos de trabalho no mercado formal e, portanto, a inclusão social e a ampliação da cidadania, conforme atestam os documentos referentes ao I Congresso Estadual dos Metalúrgicos de São Paulo (1959)¹⁸.

Por outro lado, atentos que estavam ao financiamento inflacionário da política de desenvolvimento industrial e ao impacto sobre seus rendimentos, os trabalhadores, paralelamente à luta pela preservação do poder aquisitivo dos salários, diversificavam suas formulações e propunham, por exemplo, o incentivo à “*organização de cooperativas de produção [uma vez que isso iria] repercutir no custo de vida*”¹⁹. No entanto, medidas de combate à inflação só tinham lugar entre as demandas sindicais caso não implicassem em prejuízos sobre os salários e também sobre o nível de empregos. Nesse ponto, os trabalhadores expressavam

“preocupação com a estruturação de um sólido mercado interno para absorção dos artigos produzidos no país [e posicionavam-se contrariamente] às medidas que implicassem restrições à capacidade aquisitiva do consumidor nacional, que deveria ser, ao contrário, ampliada”²⁰.

Com base nisso, recomendava-se

“reforçar a luta contra a carestia e pela eliminação das pressões inflacionárias (...) o problema da inflação só poderá ser resolvido pela adoção de reformas da estrutura econômico social do país (...) serão enfatizadas as medidas de caráter anti-inflacionário que venham a constituir mais uma sobrecarga na deficiente renda dos trabalhadores em geral”²¹.

De modo que, conquanto a inflação já despertasse preocupação nos meios sindicais, por afetar o poder aquisitivo dos salários, medidas de controle inflacionário só eram recomendadas quando não implicassem desaquecimento da economia e, por conseguinte, desemprego.

¹⁸ O Metalúrgico, n. 178, mar/59.

¹⁹ Carta de Reivindicações elaborada no I Congresso dos Trabalhadores nas Indústrias de Construção e Mobiliário de São Paulo, set/1955.

²⁰ III Congresso Nacional dos Metalúrgicos, Belo Horizonte, jul/1961.

²¹ III Congresso Nacional dos Metalúrgicos, Belo Horizonte, jul/1961.

A partir do final da década, torna-se cada vez mais saliente a presença de formulações impregnadas de conteúdo nacionalista, bem como a defesa contumaz do intervencionismo estatal em matéria de economia, como, aliás, já foi ressaltado em outros estudos²². O que importa destacar aqui é que muitas vezes formulações dessa natureza estavam informadas pela preocupação com o desemprego, ainda que em algumas menções tal associação não estivesse explicitada. Por outro lado, num período marcado pelo trinômio trabalhismo, nacionalismo e desenvolvimentismo²³, os trabalhadores compartilhavam em graus variados de intensidade o discurso de setores empresariais e governamentais. A “*Carta Econômica*” da CNTI, de 1957, é elucidativa. Ao lado de uma série de reivindicações de natureza trabalhista, sobretudo relacionadas aos salários e à previdência, encontra-se a defesa do “*estímulo ao desenvolvimento industrial*”²⁴.

No entanto, se até por volta de 1958 o par trabalhismo-desenvolvimentismo destacava-se nas formulações do movimento sindical, a partir daí cede espaço para o binômio nacionalismo-desenvolvimentismo, ao mesmo tempo em que o termo desemprego torna-se mais frequente nos documentos sindicais. A intensificação da presença na pauta sindical deste período de formulações de caráter nacionalista pode ser ilustrada por uma matéria do jornal “O Metalúrgico” (1959, n. 170) intitulada “*Os sindicatos abrem novas lutas*”, na qual indica-se que as mesmas deveriam partir de “*princípios nacionalistas*”. De modo menos vago, a delegação de Minas Gerais à II Conferência Sindical Nacional, realizada na capital federal em novembro de 1959, associa claramente a preocupação com o desemprego à proposição de medidas de conteúdo nacionalista, quando defende

“a proibição da exportação de minérios, notadamente aqueles que dizem respeito à segurança nacional, pois essa política nenhuma vantagem traz ao povo (...) seria mais justo que se construísse grandes indústrias nas proximidades dos locais de exploração, porque o governo se beneficiaria com os impostos e o povo com a possibilidade de emprego”²⁵ (grifo da autora).

No ano seguinte, por ocasião do III Congresso Nacional Sindical, também realizado no Rio de Janeiro, defendia-se a

²² A exemplo de: DELGADO, L. A. Neves. “Trabalhismo, Nacionalismo e Desenvolvimentismo: um projeto para o Brasil (1945-1964)”. In: FERREIRA, J. (ed.) *O Populismo e sua História: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

²³ Ver a esse respeito: DELGADO, L.N. op. cit.

²⁴ A Tribuna Sindical, n. 20, fev/1957, p. 7.

²⁵ O postulado, que, diga-se de passagem, era caro aos mineiros de diferentes confissões à época, encontra-se nas conclusões da delegação de MG acerca do ponto “problemas nacionais” em discussão na II Conferência Sindical, realizada no Rio de Janeiro entre 20 e 22/11/59.

“luta pelo desenvolvimento da produção nacional, conduzindo no sentido da libertação econômica, política e social de nosso povo”, bem como “o aumento da produtividade, tendo como princípio a aplicação de nova técnica e pleno emprego da mão-de-obra nacional, e como escopo a libertação do país e a melhoria das condições de vida do operário” (grifo da autora).

Ainda numa postura crítica em relação à internacionalização do mercado, os delegados ao III Congresso dos Metalúrgicos (B.H.,1961) manifestam expressiva preocupação com a indústria nacional de material ferroviário, quando afirmam que

“os problemas desta indústria, principalmente o desemprego, continuam a constituir uma preocupação da corporação metalúrgica” [e reivindicam a] proibição da importação de carros, automotrizes ou vagões, acabados, desmontados ou semi-fabricados, desde que a indústria nacional [esteja] habilitada a produzi-los” (grifo da autora).

Verificam-se, ainda, pronunciamentos de teor nacionalista nos quais a preocupação com o desemprego apresenta-se apenas de maneira implícita, como aqueles

“contrários ao emprego do aço inoxidável para a construção de estruturas e revestimentos de carros e automotrizes, visto não ser a solução compatível com os recursos das ferrovias brasileiras; ser de discutível vantagem com relação aos comuns e de outros tipos a que Volta Redonda já está habilitada a produzir; e por obrigar a dispêndio desnecessário de energia”.

Reivindicações revestidas de caráter nacionalista, intensificadas no final dos anos 50, estavam em sintonia com a perspectiva de setores governamentais. É o que se depreende do discurso de João Goulart, proferido por ocasião do encerramento da Conferência Sindical Nacional, de 1958, no qual o vice-presidente conclama “*que juremos todos nós reunidos nesse conclave que jamais permitiremos seja o Brasil transformado em balcão onde seja vendida a soberania (...)*”²⁶.

Os Metalúrgicos expressam também preocupação com a desigualdade regional que o crescimento industrial do país intensificara. No já referido III Congresso da categoria, sugeria-se que o governo prosseguisse com a política de industrialização, instalando indústrias de base por todo o território nacional, e apoiasse o plano diretor da SUDENE, a fim de

²⁶ Conferência Sindical Nacional, RJ, mar/1958 (*In*: Faisca – Jornal do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Termo-Elétrica e da Produção de Gás, abr/1958). Sobre os empresários nacionais e sua relação com o capital estrangeiro, cf.: TREVISAN, M. J. *50 Anos em 5...a FIESP e o Desenvolvimentismo*. Petrópolis: Vozes, 1986. Ao mesmo tempo em que desenvolviam uma associação com o capital estrangeiro, alguns setores empresariais mantinham uma postura crítica quanto às vantagens que esse obtinha desde a Instrução 113 da SUMOC.

“Quem tem
ofício tem
Benefício”:
Legislação
protetiva na
ótica sindical
sob a República
trabalhista.

industrializar o nordeste e solucionar “*grande parte dos problemas*”. Nessa proposta, a preocupação com a soberania nacional aparece mais uma vez, tendo em vista que o incentivo estatal à industrialização do nordeste deveria dispensar qualquer ajuda externa que ferisse a autonomia da Nação. No mesmo item, referente à política de industrialização, recomendava-se “*efetiva e rigorosa disciplina dos investimentos externos, que devem incorporar processos tecnológicos (...) e com controle de remessa de lucros e defesa da indústria nacional*”. Na III Conferência Sindical Nacional, realizada em São Paulo, em agosto de 1962, a “*luta dos trabalhadores na defesa da economia nacional contra a especulação dos monopolistas estrangeiros e nacionais*” é indicada como uma das estratégias mais importantes para superar os “*problemas dos trabalhadores brasileiros*” (O Metalúrgico, 1962, n. 206: 8).

Portanto, entre o final da década de 50 e o início dos anos 60, o problema do desemprego adquire relevância do ponto de vista do movimento sindical, que aponta como uma das saídas o desenvolvimento da economia. Mas os trabalhadores vão além, indicando exatamente o tipo de desenvolvimento que estavam propugnando para o país, isto é, desenvolvimento econômico com soberania nacional, conforme atestam algumas passagens de um manifesto assinado por várias entidades intersindicais em meio à crise política de 1962, que se sobrepunha à crise econômica²⁷:

“(…) reivindicamos que a opção diante da crise seja em torno de problemas candentes e decisivos para o futuro da nacionalidade, o desenvolvimento independente de nossa Pátria e o bem-estar de nosso povo. A opção, ao nosso ver, deve ser (...) contra ou a favor da encampação dos frigoríficos estrangeiros e das concessionárias estrangeiras dos serviços públicos (...), a favor ou contra a aprovação da lei de controle da remessa de lucros; a favor ou contra a extensão do monopólio estatal do Petróleo à área de distribuição (...); a favor ou contra a liquidação dos privilégios usufruídos pelas empresas imperialistas em detrimento da indústria nacional e dos interesses do nosso povo (...).

Para finalizar esta seção, cumpre mencionar que a maneira como tais colocações são feitas pelas lideranças sindicais contribui, no mínimo, para relativizar uma das críticas que durante longo período foi frequentemente irradiada tanto dos meios acadêmicos, como dos meios sindicais, entre os anos 70 e 80, referentes à politização da pauta sindical em detrimento de agendas relacionadas às necessidades mais prementes dos trabalhadores. Ao defender o desenvolvimento da economia em bases nacionalistas, o movimento sindical exprimia preocupação com o desemprego, problema que afetava cada vez mais não apenas os contingentes que não eram absorvidos pelo mercado de traba-

²⁷ Apud DELGADO, Lucília A. Neves. *O Comando Geral dos Trabalhadores no Brasil (1961-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1986, p. 161. As entidades signatárias são: CONTEC, CPOS, CNTI, Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aéreos, Federação Nacional dos Estivadores, entre outras.

lho, mas o próprio bem estar dos trabalhadores formais, que condicionava-se paulatinamente, segundo a ótica sindical, ao controle estatal sobre as decisões de investimento, a fim de que se promovesse maior equidade no interior da sociedade brasileira e, com isso, preservasse as garantias já conquistadas pelos trabalhadores inseridos no universo da cidadania regulada, bem como a manutenção do poder aquisitivo dos salários. Noutros termos, o que estava no centro das preocupações sindicais que se refletiam no conteúdo das demandas nacionalistas era a redução do peso de agentes externos na economia brasileira, cuja ação vinha inclusive acentuando o caráter mercantilizado do trabalho no país, fenômeno que já vinha despertando certa preocupação nos meios sindicais na década de 50 e que ganha ares de centralidade no início dos anos 60.

Em síntese, o que se pretende destacar, através desta pequena amostragem, é que a questão do desemprego já suscitava preocupação nos meios sindicais desde fins dos anos 50, quando a crença no desenvolvimento acelerado da economia como mecanismo de inclusão se dissolvia, levando os sindicatos a eleger pautas de orientação macroeconômicas e macropolíticas, em direção à consolidação da soberania nacional e da justiça social.

Reforma Agrária e proteção ao trabalhador rural como saída para o desemprego

As considerações em torno da questão agrária merecem destaque, na medida em que são amiúde acompanhadas de formulações referentes às condições de vida dos trabalhadores urbanos. Essas estariam sendo afetadas pelo rápido crescimento da população urbana, decorrente do êxodo rural, e pela baixa absorção desta população pelo mercado formal de trabalho. Nessa medida, a Reforma Agrária e a extensão dos direitos previdenciários e da legislação trabalhista aos trabalhadores rurais configurariam medidas orientadas para diminuir a pressão da população excedente sobre o mercado de trabalho.

Assim, não obstante a incidência de demandas referentes à inclusão de outros segmentos sociais na esfera da cidadania regulada, elas são mais frequentes e intensas quando se referem aos trabalhadores rurais. Por outro lado, embora, como mencionamos, as referências ao tema sejam mais frequentes a partir do final dos anos 50, quando os trabalhadores rurais despontam na cena política e quando o desemprego adquire relevância na pauta sindical, elas estão presentes durante todo o período. Para elucidar a postura sindical em relação a esse ponto, algumas passagens merecem destaque.

Já em 1956, a defesa de uma “Lei Agrária” que estendesse os benefícios trabalhistas ao campo estava fundada na preocupação com o mercado de trabalho urbano, nos seguintes termos:

“Quem tem
ofício tem
Benefício”:
Legislação
protetiva na
ótica sindical
sob a República
trabalhista.

Locus:
revista de
história,
Juiz de Fora,
v. 15, n. 1
p. 31-56, 2009

“reclamamos a outorga de uma lei agrária, que estenda aos trabalhadores do campo os benefícios das leis trabalhistas (...) o desamparo desses nossos infelizes e espoliados irmãos, baseado em reminiscências feudais, que gera o êxodo dos campos, redução da propriedade agrícola, formação das favelas citadinas com o seu corolário de delinqüência e super concorrência à exploração no mercado de trabalho das grandes cidades, criando focos explosivos de revolta social”²⁸ (grifo da autora)..

De modo que, já em meados dos anos 50 a solução para a questão agrária vinculava-se, na ótica sindical, à preocupação com as condições de vida e de trabalho dos trabalhadores urbanos.

A edição de número 164 do jornal “O Metalúrgico”, de julho de 1957, traz o relato da Assembleia Extraordinária do “Sindicato dos Trabalhadores Rurais” de Ribeirão Preto, realizada em maio daquele ano, presidida pelo Delegado Regional do Trabalho, e cuja mesa diretora fora composta inclusive por dirigentes de sindicatos operários. Segundo o documento, o problema da extensão das leis trabalhistas ao campo foi debatido exaustivamente, tendo sido “*reconhecida por unanimidade a necessidade de se estender ao campo as leis trabalhistas, para que os trabalhadores agrícolas tenham mais garantias e se fixem na lavoura*” (grifo da autora). Noutra passagem, referente ao salário mínimo, a preocupação com a fixação do trabalhador ao campo é reiterada. Nos termos do documento, “*Quanto ao salário mínimo, todos os presentes afirmaram ser necessário lutar para que os trabalhadores do campo tenham mais garantias e se fixem na lavoura*” (p. 6).

No II Congresso Nacional dos Metalúrgicos, destaca-se que

“a reivindicação da reforma agrária democrática figura igualmente no programa de ação de numerosas organizações sindicais nos países onde a luta contra a exploração dos camponeses pelos grandes latifundiários é uma premissa para a melhoria das condições de vida e de trabalho das populações trabalhadoras”²⁹ (grifo da autora).

O tom dessa mensagem traduz bem os reflexos da mudança de conjuntura que já se anunciava ao final dos anos 50 sobre o discurso dos trabalhadores, agora mais politizado, característica que se reproduz e se aprofunda no decorrer da década seguinte. Esse traço pode ser observado em uma matéria do jornal “O Metalúrgico”, publicado às vésperas da III Conferência Sindical Nacional, que ressaltava:

“a importância de que vai se revestir esse próximo conclave, que se realizará justamente num período de plena campanha eleitoral, durante o qual os mais diferentes problemas dos trabalhadores das cidades e dos campos (...) são amplamente

²⁸ A Tribuna Sindical, n. 11, maio de 56, p. 5.

²⁹ O Metalúrgico, n. 179, abril de 59.

agitados e debatidos (...) os mais importantes problemas dos trabalhadores e do país serão discutidos no conclave de São Paulo, sendo de se destacar os seguintes: 1) situação em que se encontram os trabalhadores do campo e da cidade; 2) Luta dos camponeses e a marcha pela reforma agrária; 3) aplicação das leis sociais e trabalhistas; sua ampliação e revisão, para anular lacunas e deficiências; 4) situação da previdência social, sua vida administrativa e aplicação de seus benefícios; 5) Luta dos trabalhadores na defesa da economia nacional contra a especulação dos monopolistas estrangeiros e nacionais; 6) Defesa das liberdades democráticas e trabalhistas, sociais e políticas; 7) Desenvolvimento da unidade de ação orgânica da classe trabalhadora”.

O discurso é bem articulado e denota nitidamente o eixo em torno do qual os trabalhadores costumam suas demandas. A união entre trabalhadores do campo e da cidade é um dos aspectos mais salientes, mas ela está informada não apenas pela defesa dos interesses dos trabalhadores rurais, reflexo da emergência desse ator na cena política, mas também pela preocupação com as condições de vida e de trabalho nos meios urbanos, reflexo do aumento do desemprego. O peso de reivindicações relacionadas ao tema atesta a relevância que a questão agrária adquire entre os trabalhadores. Como se vê, num elenco de sete “problemas importantes” ressaltados no documento, quatro referem-se direta ou indiretamente aos trabalhadores rurais, o que reflete a crescente importância que a preocupação com a fixação do homem ao campo assumia na pauta sindical.

No ano seguinte, o discurso sindical radicaliza-se e a reforma agrária torna-se demanda prioritária, segundo o documento. A passagem que se segue ilustra bem este ponto, assim como o vínculo entre a defesa da reforma da estrutura fundiária e a preocupação com as condições de vida dos trabalhadores urbanos.

“somos muito vivos e queremos as reformas de base, principalmente a reforma agrária, com a necessária modificação da nossa Constituição. Não é concebível que apenas 15% da população do campo tenha terra para plantar, enquanto que existem 85% sem terras, explorados desumanamente pelos latifundiários e seus jagunços. Como somos naturais irmãos dos camponeses, exigimos a distribuição dessas terras. E além do mais com a reforma agrária muitos irmãos que vieram fugidos do campo por falta de terras poderão voltar e desafogar um pouco as grandes cidades do êxodo rural. Todas as Reformas de Base tão apregoadas são positivas para o povo: vamos começar pelo principal: a agrária. O resto é conversa do latifúndio e da reação (...)”³⁰ (grifo da autora).

Portanto, nos anos 60 a reforma agrária adquire centralidade na pauta sindical como mecanismo de contenção do desemprego nas cidades. Nesse período, o desemprego já adquiria os contornos de um fenômeno de graves proporções na percepção do movimento sindical, cuja solução demandaria

³⁰ O Metalúrgico, n. 210, jan/fev/1963.

“Quem tem
ofício tem
Benefício”:
Legislação
protetiva na
ótica sindical
sob a República
trabalhista.

políticas mais abrangentes que a manutenção de uma política econômica voltada para o crescimento da economia e a extensão da cidadania regulada a setores desprotegidos. Assim, a defesa da extensão da política social ao trabalhador rural é relevante na pauta sindical, mas divide espaço com o postulado da reforma agrária. A pressão dos trabalhadores, rurais e urbanos, nessa direção, repercutirá nas decisões do poder público. Com efeito, nos anos 60, os trabalhadores rurais aprofundam seu processo de sindicalização, adquirem direitos trabalhistas e previdenciários. Além disso, poucos meses antes do Golpe de 1964, firmou-se um convênio entre a Superintendência da Reforma Agrária e as Forças Armadas visando dar início à Reforma Agrária no país, atestando o impacto da mobilização sindical sobre a agenda estatal no período.

Proteção ao desempregado da perspectiva sindical

O temor do desemprego é crescente nos anos 60, como atestam os pronunciamentos acima. Nos meios sindicais, a preocupação com o problema do desemprego suscita também formulações referentes à proteção ao desempregado. Elas apontam desde a fixação de cláusulas que facilitem a permanência do desempregado no sistema previdenciário até a defesa da regulamentação do seguro-desemprego. Embora a defesa de medidas nesta direção não fosse tão incisiva quanto aquelas direcionadas a dar solução à questão agrária ou ao crescimento econômico com soberania nacional, elas têm incidência durante todo o período em análise, intensificando-se nos anos 60. Após a aprovação e regulamentação da LOPS e diante do aprofundamento da crise, a proteção ao desempregado e aos trabalhadores que se vinculavam marginalmente ao mercado de trabalho aparece com maior frequência. Talvez isto se deva ao fato de que, além do agravamento do desemprego, a LOPS não contemplara as proposições do movimento sindical em relação ao tema.

No que diz respeito à relação entre desempregados e sistema previdenciário, os Institutos de Aposentadoria e Pensões em geral previam a permanência do trabalhador desempregado em seus quadros de associados pelo prazo de um ano, desde que a demissão houvesse sido involuntária. Neste ponto é curioso notar que, embora o mercado de trabalho no período oferecesse grandes chances de retorno ao trabalhador demitido, verifica-se a presença de proposições visando a ampliação do prazo para perda da condição de associado, bem como a adoção de cláusulas que facilitassem sua permanência, a fim de que o mesmo pudesse usufruir dos serviços e benefícios prestados pelo Instituto. A título de exemplo, cumpre mencionar que, na “*Carta de Reivindicações*” dos trabalhadores

nas indústrias de construção e mobiliário, adotada por ocasião do I Congresso da categoria (1955), o tema aparece entre as “*proposições especiais*”, onde se destacava que

“quando o associado interromper o pagamento de sua contribuição em virtude de desemprego, o instituto o isentará das contribuições atrasadas, desde que o faça dentro do período em que não tenha perdido a sua qualidade de associado”.

Propostas dessa natureza são de certa forma frequentes, mas expressam uma preocupação apenas em relação àqueles que já haviam atravessado a fronteira da cidadania regulada e encontravam-se ocasionalmente na condição de desempregados.

Nessa mesma perspectiva incluem-se as formulações em defesa do seguro-desemprego. A partir do I CBPAS, formulações em torno do benefício constarão do temário de diversos outros conclaves e de documentos sindicais diversos, mas, tal como no Congresso da Previdência, nunca aparecerão no topo da hierarquia das escolhas, mesmo que na percepção do movimento sindical o fenômeno do desemprego ganhasse ares de um problema cada vez mais grave. Além disto, na maior parte das vezes as menções ao seguro-desemprego tratam o benefício como “uma ideia a ser debatida”. Verificam-se poucas propostas mais elaboradas visando a regulamentação do seguro-desemprego e seu custeio. Muitas vezes, o benefício consta do temário dos congressos, mas não se torna objeto de grandes debates durante o evento. Noutros casos, ele aparece em meio às resoluções dos congressos, mas sem maiores considerações em torno do formato que assumiria a partir de sua regulamentação. Mas o que importa salientar é que as demandas em torno do benefício aparecem, regra geral, inseridas entre as reivindicações direcionadas ao incremento da Previdência Social, ao contrário do modo como é tratado na Constituição de 1946, onde, como vimos, aparece dissociado do elenco de benefícios previdenciários³¹.

Por fim, cumpre comentar algumas outras formulações orientadas pela preocupação com a situação do desempregado, mas que apontam em direções variadas, dificultando um tratamento conjunto. Assim, por exemplo, em seu Primeiro Congresso Nacional (1957), os trabalhadores metalúrgicos exprimem preocupação com o desempregado, indicando a necessidade de conter a alta do custo de vida, medida que beneficiaria “*não apenas os trabalhadores formais, mas também o desempregado*”.

³¹ Consideramos desnecessário citar as passagens a respeito encontradas nos documentos pesquisados, uma vez que elas apenas reiteram o conteúdo das proposições emanadas no I CBPAS ou indicam simplesmente a necessidade de fixação do benefício, mas sem maiores considerações em torno de seu formato.

“Quem tem
ofício tem
Benefício”:
Legislação
protetiva na
ótica sindical
sob a República
trabalhista.

Em 1961, quando a crise já se instalava, os metalúrgicos, ao mesmo tempo em que elogiavam a política externa do governo, criticavam a política cambial e denunciavam a acelerada alta do custo de vida e o agravamento do quadro de desemprego³². Tema caro aos trabalhadores da década de 90, os contratos de trabalho por tempo determinado já eram rechaçados pelo movimento sindical da *República Trabalhista*. Em apoio ao projeto de lei do deputado Oswaldo de Lima Filho, que visava a “*extinção dos contratos por tempo determinado*”, os metalúrgicos denunciavam que este tipo de contrato burlava uma série de prescrições da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), tais como o direito à indenização, ao aviso prévio, à estabilidade, ao salário-maternidade e, por fim, o “*direito ao trabalho*” (III Congresso dos Metalúrgicos).

Nesse Congresso, a questão do desemprego parece ter sido objeto de exaustiva discussão. Várias proposições sobre o tema aparecem nas resoluções. Propunha-se, por exemplo, que os

“trabalhadores com mais de 40 anos, quando desempregados, [fossem] registrados no serviço de colocação do Ministério do Trabalho e Previdência Social, instituição que se responsabilizaria por providenciar a sua colocação em serviço compatível com sua condição física”.

Propunha-se, ainda, que fossem consideradas “*funções tuteladas pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social as de vigia, porteiro, chaveiro, cobrador, cabineiro (...)*”, e que fosse vedado ao “*empregador empregar diretamente tais categorias*” sem intermediação do referido serviço de colocação. Suplementarmente, postulava-se que enquanto o trabalhador estivesse desempregado o MTPS daria auxílio financeiro com base no salário mínimo da região, que ficasse proibido ao empregador demitir o trabalhador com mais de 40 anos sem que fosse ouvido o MTPS, e, por fim, que fosse inserido na CLT um artigo que impedisse a admissão de novo empregado, durante um ano, a contar da demissão, nas empresas que tivessem dispensado empregados sem justa causa, a menos que a empresa readmitisse, previamente, todos os que haviam sido dispensados³³.

Passagens como as que acabamos de transcrever revelam que os temas do desemprego e do vínculo informal de trabalho não apenas estavam

³² III Congresso dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e do Material Elétrico do Brasil, Belo Horizonte, 26 a 29/07/61.

³³ Esta demanda, inspirada talvez nos *closed-shop*, tanto exprime uma tentativa de evitar manobras empresariais visando a substituição de mão-de-obra, por meio da dispensa de empregados mais antigos, com salários mais altos e próximos de obter estabilidade, por novos empregados, como expressa uma certa preocupação sindical sobretudo com a estabilidade da situação de quem já foi absorvido pelo mercado de trabalho. Trata-se, pois, de uma demanda orientada pela preocupação com os trabalhadores formais e não com os excluídos do mercado formal de trabalho.

presentes nas discussões travadas pelos trabalhadores do período, como passavam a receber atenção cada vez maior. Ademais, algumas vezes apareciam, do ponto de vista do movimento sindical, como matéria a ser rigorosa e detalhadamente regulada pelo poder público, de modo a subtrair do mercado o poder de definir quando, como e quem contratar. Noutros termos, o que essas formulações sugerem é que, já no contexto dos anos 50, conquanto os trabalhadores apontassem o crescimento da economia como mecanismo preferencial de inclusão no universo da cidadania, já desenvolviam preocupação com o desemprego e reivindicavam medidas orientadas para a desmercantilização do trabalho. Mas, quando observadas dentro do universo mais amplo das formulações e proposições sindicais no período, o espaço que demandas dessa natureza ocupam é sem dúvida limitado, à diferença dos anos 60, quando tornam-se mais relevantes na pauta sindical.

Considerações Finais

Os anos 50 notabilizaram-se pelo forte crescimento da economia do país, que se refletia em um mercado de trabalho em expansão. O período foi marcado, ainda, pela forte presença do corporativismo, tanto em matéria de organização sindical, como em termos de política social, a qual vinculava-se ao lugar que o indivíduo ocupava na estrutura ocupacional por força dos mecanismos da *cidadania regulada*. Além disso, o movimento sindical encontrava-se crescentemente ativo no período, mas atuava num cenário marcado pela ausência de outros movimentos sociais. Cumpre mencionar, por fim, que não fazia parte das prioridades governamentais a implementação de políticas sociais, uma vez que, na perspectiva desenvolvimentista, a inclusão decorreria do crescimento econômico acelerado, o qual levaria a prosperidade ao conjunto da sociedade brasileira.

Portanto, mercado de trabalho em expansão, otimismo desenvolvimentista, ausência de movimentos populares na cena política e estrutura corporativa, eis o cenário em que atuavam os sindicatos na década de 50 e que informava suas escolhas. Olhando por este prisma, era de esperar que o sindicalismo elege-se uma agenda voltada para o incremento das condições de vida e de trabalho dos segmentos inseridos no mercado formal de trabalho, isto é, que concentrasse esforços na defesa dos interesses de suas bases e apostasse no desenvolvimento econômico acelerado como mecanismo de inclusão ao mercado e à cidadania.

Em boa medida, é o que se verifica durante boa parte da década de 50. No entanto, a década desenvolvimentista suscita considerações que vão além daquelas constatações iniciais. Como vimos ao longo deste artigo, no período compreendido entre 1953, quando se realiza o I CBPAS, e 1964, quando

“Quem tem
ofício tem
Benefício”:
Legislação
protetiva na
ótica sindical
sob a República
trabalhista.

Locus:
revista de
história,
Juiz de Fora,
v. 15, n. 1
p. 31-56, 2009

ocorre a ruptura institucional, a pauta sindical não obedece a um único padrão. Até por volta de 1958 sobressaem-se, no que se refere aos *de fora*, formulações direcionadas à extensão da política social a certos segmentos, mas aposta-se sobretudo no desenvolvimento econômico acelerado como mecanismo de inclusão. Não estava no horizonte do movimento sindical a superação da cidadania regulada. Pelo contrário, a universalização da política social poderia comprometer a qualidade dos benefícios assegurados aos trabalhadores formais naquela conjuntura de forte incremento da população urbana. De modo que a inclusão decorreria, na ótica sindical, da ampliação do mercado formal de trabalho caudatária do desenvolvimento acelerado, somada à adoção de medidas tópicas, como a extensão da proteção a setores específicos.

Na passagem aos anos 60, a agenda sindical sofre uma guinada. Diante da constatação de que a ampliação de vagas no mercado de trabalho não acompanhava o ritmo de crescimento da população urbana e do temor de que tal crescimento estivesse agravando as condições de vida dos trabalhadores e acentuando o processo de mercantilização da força-de-trabalho, intensificam-se as demandas relacionadas à proteção ao desempregado, à extensão da legislação trabalhista e dos benefícios previdenciários sobretudo aos trabalhadores rurais, mas reivindicações dessa natureza associam-se agora à defesa de reformas estruturais, com destaque para a reforma agrária.

É provável que esse giro em direção às *reformas de base* derive não apenas da percepção que se desenvolve quanto à insuficiência do mercado de trabalho urbano para absorver os contingentes que migravam para as cidades. A emergência de outros atores na cena nacional, sobretudo estudantes e camponeses, aparece como um dado relevante que talvez auxilie na compreensão acerca da mudança na perspectiva dos sindicatos. Além disso, embora longe de ser superada, a ordem corporativa era golpeada tanto do ponto de vista da estrutura de benefícios previdenciais, que perde seu caráter segmentado com a fixação da LOPS, como pelo aparecimento de organismos paralelos ao sindicalismo oficial, cujo corolário é a fundação do CGT. Por fim, nesse novo cenário, o otimismo desenvolvimentista fora minado pela crise econômica, à qual se sobrepõe uma crise de ordem política, com o declínio do arranjo que oferecera sustentação ao Governo Kubitschek.

Nesse contexto, o movimento sindical elege uma agenda orientada para as reformas estruturais, conquanto mantenha a defesa do crescimento da economia e intensifique as formulações direcionadas à extensão da legislação trabalhista e previdenciária para os trabalhadores rurais. No entanto, a universalização da política social e, por conseguinte, a superação da cidadania regulada levariam ainda duas décadas para despontar no horizonte da agenda sindical no país.