

LITIGÂNCIA HABITUAL E
POLÍTICA PÚBLICA DE
REGULAÇÃO TRABALHISTA

Rubens Goyatá Campante
Vicente de Paula Maciel Júnior

FICHA CATALOGRÁFICA E REFERÊNCIAS

SUMÁRIO:

PREFÁCIO – Maria Raquel Ferraz Zagary Valentim.....	05
AGRADECIMENTOS.....	08
INTRODUÇÃO E MARCOS CONCEITUAIS.....	10
CAPÍTULO 1: O SENTIDO HISTÓRICO DA REGULAÇÃO TRABALHISTA: INCLUSÃO, SUBORDINAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO.....	22
1.1 Antecedentes: os fatores de imprevisibilidade da vida no Brasil...23	
1.2 Formação: o primeiro governo Vargas.....31	
1.3 Consolidação: o Estado nacional/desenvolvimentista.....64	
1.4 Retrocesso: a ditadura militar.....87	
1.5 Avanços e impasses: redemocratização, litigância habitual e perspectivas atuais.....97	
CAPÍTULO 2: UMA PROPOSTA DE SOLUÇÃO PARA A LITIGÂNCIA HABITUAL.....	114
2.1 A explosão das demandas judiciais e a função social do sistema de justiça.....115	
2.2 A regulação trabalhista e a judicialização da política.....137	
2.3 Uma política pública para a litigância habitual: o ISO-SOCIAL trabalhista.....149	
2.4 BNDES e ISO-SOCIAL trabalhista: revertendo a fragmentação das políticas públicas sociais.....159	
2.5 Dados sobre o BNDES e os litigantes habituais.....185	
CONCLUSÃO.....	196
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	204

PREFÁCIO

Segundo um antigo ditado a vida de uma pessoa estará completa quando ela plantar uma árvore, tiver um filho e escrever um livro. São maneiras de se driblar a finitude da existência: espera-se que a árvore, o filho, o livro sobrevivam quem os plantou, gerou e escreveu. Supõe-se que da árvore nascerão novas árvores....do filho, novos filhos... do livro, novas ideias. A vida de quem plantou uma árvore, teve um filho e escreveu um livro estará, portanto, completa porque, de certa forma, continuará. Continuará por meio de suas criações e, assim, passará adiante, não ficará estática, ensimesmada.

A ideia de *tradição* tem a ver com isso. *Traditio*, em latim, significa a ação de dar, de entregar. Essa acepção foi recepcionada em nossa língua, os dicionários de português registram, como primeiro significado de “tradição”, o ato ou efeito de transmitir ou transferir algo a outrem. Tradição, nesse sentido original, *é o que passa*, de uma pessoa a outra. Os dicionários, contudo, registram também a outra acepção de tradição: a de herança cultural, de legado de crenças, valores e técnicas transmitidos de geração a geração¹. Tradição, nesse outro sentido, *é o que fica*, o que permanece ao longo dos tempos, o que transcende a finitude humana. Tradição, portanto, *é algo que fica*, coletivamente, porque *passa*, de pessoa a pessoa.

Os autores deste livro, “Litigância habitual e política pública de regulação trabalhista” criaram algo que, acredito, passará de pessoa a pessoa e, por isso, permanecerá.

¹HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 2745.

A qualidade do texto é indubitável. Analisa-se a litigância habitual sob uma perspectiva ampla, multidisciplinar. Leva-se em conta não só as questões internas do Judiciário, de gerenciamento, de dispositivos processuais, mas também o contexto em que este se insere na sociedade brasileira, particularmente o Judiciário trabalhista, abordado, inclusive, em seu significado histórico.

Não é segredo que a litigância recorrente é um sério problema para o Poder Judiciário. O Plano Estratégico do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região para o período de 2015 a 2020 definiu como um de seus processos internos o objetivo de gerir demandas repetitivas e de grandes litigantes e, como iniciativa estratégica para se alcançar tal objetivo, sugeriu promover um estudo sobre os litigantes recorrentes e as demandas repetitivas.

A Escola Judicial do TRT-3ª Região compreendeu a importância e estimulou a realização desse estudo, por meio de sua Subseção de Estudos e Pesquisas Interdisciplinares. Ao esforço do servidor da Subseção Rubens Goyatá Campante acrescentou-se a colaboração crucial do magistrado Vicente de Paula Maciel Júnior – e a obra nasceu.

“Deus quer, o Homem sonha, a obra nasce”², já dizia o poeta. A autoria desta obra é de seus dois escritores obviamente, mas a Escola Judicial sonhou junto sua realização, desde o início. Acompanhou-a e apoiou-a em toda sua trajetória. Patrocina, agora, sua publicação e está orgulhosa do resultado. Espera que ela estabeleça um diálogo, um ponto de vista a ser necessariamente levado em consideração quando se discutir sobre tema tão fundamental.

² PESSOA, Fernando. Mensagem. Disponível em: <http://srec.azores.gov.pt/dre/sd/115152010600/nova/biblioteca/Fernando%20Pessoa/mensagem.pdf>. Acesso em 11 ago. 2017.

E, sem falsa modéstia, considera que ter estimulado a realização desta obra e tê-la publicado é sinal de sua maturidade institucional. Sinal de que a Escola Judicial, de tanto passar aos magistrados e servidores conhecimento, formação e reflexão está permanecendo além da finitude de nossas vidas, está se transformando em uma tradição neste Tribunal.

Continue Deus querendo, continuemos nós sonhando, as obras e a tradição continuarão nascendo.

Maria Raquel Ferraz Zagary Valentim

COORDENADORA ACADÊMICA DA ESCOLA JUDICIAL DO TRT-3^a

REGIÃO.

AGRADECIMENTOS

Gostaríamos de agradecer, em primeiro lugar, à Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Seu diretor, o Desembargador Luís Ronan Neves Koury, sua coordenadora acadêmica, a Juíza Maria Raquel Ferraz Zagary Valentim, e sua assessora, Rejane de Paula Dias, acreditaram e estimularam o projeto deste livro desde o início. O agradecimento deve se estender à diretoria anterior da Escola Judicial, sob a responsabilidade da Desembargadora Emília Facchini, diretora, e do Juiz Mauro César Silva, coordenador acadêmico, pois o projeto foi apresentado e aprovado por tal administração. Ambas as diretorias da Escola Judicial nos deram o maior apoio e compreensão para a realização de um trabalho que, por silencioso e demorado, nem sempre é inteiramente compreendido por todos.

Também os servidores da Escola Judicial, em geral, apoiaram este livro, especialmente Célia Regina de Carvalho e Débora Melo Mansur, chefes do setor Formação Jurídica da Escola, Márcia Maria Souza Rabelo Nagem e Geraldo Luiz Campos, que ajudaram em problemas técnicos que surgiam ao se lidar com a extração e organização de dados das planilhas, Bárbara Lobo, que revisou minuciosamente o texto, Patrícia Cortes Araújo, que fez a diagramação, Juliana Guimarães Sampaio Ribeiro, que ajudou no projeto gráfico da capa e Bruno Taunay Gripp Mota, que elaborou a ficha catalográfica do livro. A todos o nosso muito obrigado.

Outros setores do TRT-3ª Região auxiliaram a execução deste projeto. É fundamental reconhecer a ajuda da Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicações do TRT-3ª Região, especialmente do servidor Lucas Vinícius Bibiano Thomé, pelo fornecimento de dados para este trabalho e pela disponibilidade para

discuti-los, da Secretaria de Comunicação Social, pela capa e projeto gráfico do livro e da Secretaria de Gestão Estratégica, que logo compreendeu a relevância do tema aqui tratado, colocou o estudo sobre a litigância recorrente como uma das iniciativas estratégicas do Plano Estratégico 2015-2020 deste Regional e nos deu grande suporte.

Os autores gostariam, também, de fazer um agradecimento especial ao Doutor Cléber Lúcio de Almeida, Juiz do TRT-3ª Região, pela troca de ideias quando o projeto estava em seus momentos iniciais, pela bibliografia sugerida e, especialmente, pela contribuição apresentada no item 2.3 do segundo capítulo desta obra – fundamental para lastrear nosso argumento de que o ISO-SOCIAL trabalhista deve ser uma iniciativa de política pública ancorada nos princípios e normas da Constituição da República.

INTRODUÇÃO E MARCOS
CONCEITUAIS

Este trabalho originou-se de um estudo da Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região sobre a questão das demandas massivas e dos litigantes recorrentes no Judiciário Trabalhista. Um problema que, nos últimos anos, vem se avultando como um dos principais óbices a uma prestação jurisdicional adequada por parte da Justiça do Trabalho, e, como não poderia deixar de ser, deste Tribunal Regional, especificamente.

A ideia original era fazer um levantamento de dados e, a partir dele, tentar compreender as causas, as características e o impacto, no funcionamento da Justiça do Trabalho, do enorme volume de litígios trabalhistas, e, a partir dessa compreensão, sugerir procedimentos para fazer frente a esse impacto.

A explosão de processos no Poder Judiciário brasileiro, em geral, é uma preocupante tendência. No final de 2015, havia cerca de 74 milhões de processos em tramitação na Justiça brasileira, segundo o relatório “Justiça em números”, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com os dados referentes àquele ano. Os relatórios dos anos anteriores apontavam números maiores. O relatório com os dados de 2013 mencionava 95 milhões de processos no Judiciário brasileiro e, no referente a 2014, o montante aproximava-se da barreira dos 100 milhões de processos, número sugestivo por sinalizar, em um país de pouco mais de 200 milhões de habitantes, a proporção impressionante de 1 processo para cada 2 habitantes.

Nas projeções referentes a 2015, a barreira dos 100 milhões de ações judiciais já era quebrada, mas, no relatório “Justiça em Números” de 2016, referente aos dados de 2015, o CNJ modificou sua metodologia e passou a não mais considerar como em tramitação aqueles processos sobrestados, suspensos ou provisoriamente

arquivados³. Eis a razão de o número haver baixado para 74 milhões de ações. De qualquer forma, o volume permanece alto. A projeção da população brasileira, no final de 2015, era de cerca de 205 milhões de pessoas; dividindo-se esse número pelos 74 milhões de processos, temos 1 processo para cada 2,77 habitantes.

As razões para essa conflituosidade excessiva que abarrotava o Judiciário brasileiro e, assim, contribuiu para seu funcionamento mais moroso, são complexas, mas uma delas pôde ser vislumbrada com clareza: parte expressiva desses milhões de ações judiciais individuais versam sobre temas coletivos, aos quais o Judiciário costuma responder de forma individualizada e fragmentada. Não é, certamente, por uma “decisão” deliberada e cônica, por uma escolha absolutamente livre, que o Judiciário opera desta maneira, mas sim porque isso está, de certa forma, inscrito em seu desenho e história institucionais.

Quando nos referimos a “instituições” (e pensamos o Judiciário como uma delas, e uma das mais fundamentais para a sociedade moderna) estamos falando de modos de viver e conviver dos seres humanos. Tais modos podem, em sentido estrito, estar cristalizados, racionalizados e formalizados em estruturas, como leis escritas, escolas, tribunais, administração pública, empresas etc., ou podem, em sentido amplo, incluir também estruturas mais impalpáveis, sutis e informais, como costumes, tradições e afins. No primeiro caso, estrito, trata-se de instituições formais, no segundo, amplo, de instituições informais. Em ambos os casos, o que as instituições - formais ou informais - expressam é nossa capacidade de escolha e nossa necessidade de ordenamento e

³ Segundo o relatório “Justiça em Números 2016”, essa inovação “atende a antiga demanda dos tribunais, para que sejam considerados exclusivamente os processos ativos nos cálculos das taxas de congestionamento e das cargas de trabalho. Ademais, permitirá uma compreensão mais clara do impacto das demandas repetitivas e de massa na celeridade processual”. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbf344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2017.

referência, tanto para as pessoas quanto para as associações de convivência que formam. A necessidade de ordenamento e referência decorre, justamente, da capacidade e liberdade de escolha⁴.

Assim, refletir sobre as instituições implica estar atento a continuidades e a mudanças, pois as instituições, formais ou informais, significam constrangimentos às ações e escolhas humanas, constrangimentos que se erigem de forma vagarosa, sedimentando-se historicamente. E, ao mesmo tempo, instituições são passíveis de mudanças, geralmente lentas e incrementais, em virtude de ações e escolhas humanas.

Não foi ontem, portanto, que nasceu a tendência estrutural do Judiciário a operar de maneira individualista e fragmentada, mesmo quando, à sua frente, avultam questões de fundo flagrantemente coletivo. Um segmento do Judiciário, porém, tem trazido, por sua trajetória institucional peculiar, a potencialidade de uma atuação diferente: o Judiciário trabalhista. Uma das especificidades, dentre outras, do Judiciário trabalhista, assim como do Direito do Trabalho, é o reconhecimento de que, além das titularidades individuais de direitos, há titularidades coletivas de direitos, e não só no âmbito do Estado/administração pública. De que, nas sociedades modernas, não há só as pessoas, físicas ou jurídicas, de um lado e o Estado de outro⁵.

Isso traz uma perspectiva diferente, alternativa ao individualismo excessivo, seja jurídico, seja administrativo, seja metodológico. E essa perspectiva é

⁴Como escreve Schmucl Eisenstadt: “o comportamento institucionalizado pode ser visto como o traço de evolução mais universal na história da sociedade humana. Constitui uma das qualidades emergentes básicas de uma sociedade humana, em comparação a uma sociedade pré-humana”. EISENSTADT, Schmucl. “Social Institutions”. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. David Sills, Editor, vol. 14, p. 409-429.

⁵ Pode-se contestar se as empresas, as corporações de negócio, não representariam entidades coletivas, além dos indivíduos. Mas o paradigma jurídico das empresas é o da pessoa – tanto que são consideradas, formalmente, *pessoas jurídicas*. Tanto que, embora a evolução jurídica e econômica tenha separado o patrimônio da pessoa jurídica em si do patrimônio de seu proprietário, ou sócio, ou administrador, “a ideologia da pessoa jurídica permitiu que se estendessem às corporações de negócios os direitos fundamentais originariamente pensados como direitos humanos, isto é, os direitos dos cidadãos e das pessoas humanas”. LOPES, José Reinaldo de Lima. *O Direito na História: lições introdutórias*. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 418.

fundamental para compreender e lidar com o problema da litigância massiva e recorrente. Por que, então, a Justiça do Trabalho não escapa da litigância massiva e recorrente? Porque, no Brasil, essa característica e potencialidade têm sido travadas, desde o início da implantação da Justiça e do Direito do Trabalho. Elas não são uma miragem, desenvolveram-se, até certo ponto, mas não satisfatoriamente, não cumpriram todas suas possibilidades.

Para compreender a causa deste bloqueio foi preciso “tirar a Justiça e o Direito do Trabalho de seu invólucro”, no sentido de abordá-los em relação a outras instituições e a outras esferas da sociedade brasileira, além da jurídica, bem como no sentido de examinar em sua trajetória histórica. Para se compreender uma instituição, e/ou um problema sério que ela enfrenta, é preciso compreender o contexto mais amplo no qual ela e/ou o problema se inserem atualmente e o contexto em que se formaram historicamente.

Por essa razão, o estudo sobre os litigantes recorrentes ou habituais, originalmente pensado como um estudo focado na atualidade, evoluiu para um esforço de cunho, ao mesmo tempo, histórico e contemporâneo.

Assim, a primeira parte deste estudo analisa a trajetória histórica do Direito e da Justiça do Trabalho, sob uma perspectiva multidisciplinar, não própria ou exclusivamente jurídica, o que permite constatar (e divulgar, já que é algo nem sempre devidamente exposto): a) o quanto essas instituições foram importantes na História brasileira, inscritas no centro de embates, aspirações, tendências que marcaram a trajetória de nosso país nos últimos cem anos; b) o quanto as questões de fundo que marcam o problema dos litigantes recorrentes estiveram presentes nessa trajetória; c) o quanto a fortuna da qualidade democrática de nosso país (e de outros) liga-se, em

relação de causa e consequência, à fortuna da qualidade do que chamamos aqui de “regulação trabalhista” - o conjunto de instituições, estatais e societais, formais e informais, entre elas, obviamente, a Justiça e o Direito do Trabalho, que cuidam de estabelecer uma referencialidade para as relações entre capital e trabalho.

Compreendendo-se a história da regulação trabalhista no Brasil, no bojo da própria história recente do Brasil, chega-se a uma posição muito mais sólida e embasada para se analisar o tema da litigância recorrente no Judiciário Trabalhista. Para isto, entre outras coisas, serve a História: dar uma perspectiva ao presente.

Munidos dessa perspectiva, tratamos, na segunda parte deste estudo, do problema da litigância recorrente, mais uma vez sob perspectiva multidisciplinar⁶. O problema da litigância massiva e recorrente na Justiça do Trabalho – e, talvez, no Judiciário como um todo – é um problema de *fragmentação da prestação jurisdicional*. Fragmentação da postura do Judiciário, enquanto instituição, frente aos desafios que tem pela frente.

Fragmentação, como se verá a seguir, é um dos elementos formadores de uma lógica perniciosa que mina as possibilidades democráticas do Judiciário, em geral, e da Justiça Trabalhista, em particular. E, ao final deste estudo, será apresentada uma sugestão para se iniciar o encaminhamento de uma solução pioneira, dentre outras possíveis, para essa fragmentação.

A sugestão é a implantação de uma política pública trabalhista, lastreada na criação de um referencial que meça o respeito à legislação trabalhista, o ISO-SOCIAL trabalhista, conferido pelo poder público e construído com espeque nos princípios e normas sociais presentes na Constituição Federal de 1988. Agentes

⁶ O setor da Escola Judicial do TRT da 3ª Região corresponsável pelo presente estudo é a “Subseção de estudos e pesquisas interdisciplinares”.

econômicos em busca de financiamento público deverão possuir o ISO-SOCIAL trabalhista.

Assim, empréstimos concedidos, por exemplo, pelo Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujos recursos provém, em boa parte, de fundos destinados à proteção do trabalhador, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e de fundos oriundos de poupanças compulsórias dos trabalhadores, como o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), devem ser condicionados à contrapartida de que os recebedores dos recursos possuam o ISO-SOCIAL trabalhista. Não só o BNDES, mas outros financiamentos e incentivos públicos deverão incluir tal contrapartida⁷.

Para chegar a essas sugestões, trabalhamos neste estudo com dois conceitos que desenvolvemos enquanto realizávamos nosso esforço de conhecimento, e que, ao final, vieram a perpassar nosso texto ponta a ponta: o conceito de *regulação trabalhista* e o conceito de *lógica da inclusão subordinadora-fragmentadora*.

O conceito de regulação trabalhista, a princípio, pode não parecer muito original, especialmente na medida em que for confundido, como é fácil acontecer, com *regulamentação trabalhista*. A regulamentação trabalhista compreende o conjunto de normas de origem heterônoma ou autônoma que regem, formalmente, as relações de trabalho num país. Corresponde, grosso modo, à institucionalidade formal de que falamos acima.

⁷ No caso específico do BNDES, que analisamos detalhadamente neste estudo devido ao fato de ser o principal financiador público do país, propomos, também, incluir como contrapartida aos empréstimos a possibilidade de que os trabalhadores das empresas que receberem empréstimos desse Banco possam participar das decisões de gerenciamento e destinação desses recursos, no sentido de garantir que sua utilização não comprometa, antes estimule, o emprego, tanto em termos de quantidade quanto de qualidade, afinal a justificativa para que a instituição tenha acesso a recursos do FAT e do PIS-PASEP é que sua atuação institucional está voltada ao incremento do emprego.

Já a *regulação trabalhista*, que usaremos neste trabalho, compreende a regulamentação trabalhista, mas não se esgota nela, não se esgota na institucionalidade formal do universo trabalhista. Ela inclui também os usos, as práticas reiteradas (legais ou extralegais), e toda uma gama de situações informais que nem por isso deixam de ter influência efetiva no encaminhamento das relações trabalhistas e, nesse sentido, mesmo não sendo, obviamente, “leis”, “convenções” ou “acordos” constituem-se em referências fortes para a atuação dos agentes. *A regulação trabalhista de que falamos aqui, inclui, portanto, a institucionalidade formal e a informal, e também o contexto legal e social mais amplo em que essa institucionalidade se encaixa.* Esse contexto é tão importante, no nosso entender, que, quando ele muda drasticamente, quando há, por exemplo, uma transformação e/ou ruptura de regime político, como a ocorrida em 1964, não se pode falar que a regulação trabalhista permaneça, mesmo que suas instituições formais permaneçam, em sua maior parte⁸.

Ao falarmos da regulação trabalhista no Brasil, faremos referência a uma lógica que perpassa o passado e o presente de tal regulação como um entrave, impedindo que esta desenvolva todas as suas potencialidades que, a nosso ver, seriam fundamentais para se resolver problemas como o da litigância massiva e recorrente. Essa lógica é a da inclusão subordinadora/fragmentadora.

Iremos nos referir várias vezes, ao longo deste estudo, a tal lógica, e esperamos que tais referências clareiem o que queremos dizer ao lançar mão desta

⁸ Assim, falaremos, no primeiro capítulo, em quatro momentos históricos da regulação trabalhista no Brasil: o que vai de 1930 a 1945, no primeiro governo Vargas; o que vai de 1946 a 1964, no período do nacional desenvolvimentismo; o que vai de 1964 a 1988, durante o estado de exceção; e o que vai da redemocratização pós-1988 aos dias de hoje, lançando-se, ao final, a pergunta se a atual reforma trabalhista, no bojo da mudança de governo instituída em 2016 não significa, entre outras coisas, um novo padrão de regulação trabalhista, que se tenta instituir ao arropio das normas e princípios constitucionais da Carta Constitucional vigente – pelo menos em termos formais.

chave explicativa, mas começaremos a nos explicar aqui na introdução, recuperando a “gênese intelectual” da ideia.

Tudo começou com o conceito de “modernização conservadora”, o qual já havíamos usado ao estudar o momento histórico inicial de formação da regulação trabalhista no Brasil. Um conceito intrinsecamente contraditório, afinal, “modernizar” e “conservar” possuem, a princípio, significados opostos. Ele foi criado pelo sociólogo norte-americano Barrington Moore Jr., na década de 1970, para explicar um padrão de mudança das sociedades por ele denominado “revolução pelo alto”, que se estabeleceu, paradigmaticamente, em países de industrialização tardia, como Alemanha e Japão, antes da II Guerra Mundial.

A modernização desses países, segundo Moore Jr., deu-se no sentido de se implantar um modelo não democrático de capitalismo, no qual estruturas sociais, políticas e econômicas atrasadas não foram superadas – uma espécie de “compromisso entre o velho e o novo”, viabilizado pela aliança, explícita ou tácita, entre a burguesia urbano-industrial-comercial e os proprietários rurais. Aliança com desdobramentos negativos para a democracia e as classes populares. Moore Jr. garantiu: “Quando os interesses das camadas superiores da cidade e do campo convergem contra os camponeses e operários, o resultado será desfavorável à democracia”⁹.

O conceito de “modernização conservadora” explica bem as ambiguidades da regulação trabalhista implantada por Getúlio Vargas, com seus elementos contraditórios de progressismo social e econômico no direito individual do trabalho e de autoritarismo político no direito coletivo do trabalho e, principalmente, com o fato de que a mudança social trazida pelo legado varguista destinava-se somente

⁹ MOORE JR., Barrington. As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo: Martins Fontes, 1983, p. 488.

a uma parte da sociedade, qual seja, aos trabalhadores dos grandes centros urbanos, formais e sindicalizados, ficando os outros fora das benesses.

Percebemos, então, que os contemplados constituíam uma espécie de “centro” social, ao qual era dirigida a regulação trabalhista, e o restante constituía uma “periferia”, sem acesso a tal regulação. A periferia, então, seria “excluída”? Uma primeira e precipitada resposta poderia afirmar que sim: afinal, não estavam, efetiva e explicitamente, fora da proteção justralhista os rurais, os domésticos e, não oficialmente, mas, na prática, os trabalhadores dos pequenos e médios centros urbanos?

Aqui vem a observação fundamental feita pelo próprio Moore Jr. e, como salientamos, intuitivamente percebida pelo próprio Vargas: *a de que a própria evolução do centro ficava, em si, prejudicada, tolhida, pelo abandono a que a periferia era relegada.*

Conclui-se, pois, que a modernização conservadora que acompanhou o modelo de regulação trabalhista implantado no Brasil e travou suas potencialidades civilizatórias possui, subjacente, uma lógica implícita: a lógica centro/periferia. Dois polos de uma relação única, pela qual há um centro, em posição de superioridade, e uma periferia, em posição de inferioridade. Só há o centro porque há a periferia e vice-versa, uma afirmação que, a princípio, pode parecer óbvia, mas que nos leva a contestar um raciocínio muito comum nas Ciências Sociais em geral: o da “exclusão”. Fala-se tanto em exclusão social, econômica, política e tantas outras. Sem negar que possa haver situações efetivas de exclusão em algumas dinâmicas sociais, em alguns momentos históricos do curso das sociedades humanas, o que existe, na verdade, é a relação centro/periferia, e esta não é de exclusão, mas de atração, de necessidade recíproca. A periferia *não é* descartável!

Não é descartável em termos de funcionamento econômico e ideológico do sistema capitalista. A periferia pode ser excluída juridicamente (como os rurais e domésticos o foram, a princípio, das leis trabalhistas); pode ser excluída politicamente (como quando aos analfabetos não se concedia o direito ao voto); pode ser excluída – e como o é! - do acesso ao consumo, à propriedade e mesmo a um padrão material de vida decente; pode ser excluída – e como o é, também! - do acesso a serviços públicos de qualidade e do acesso a uma autorrepresentação de dignidade humana.

Ocorre que, em termos econômicos, estritamente materiais, quase todas as pessoas possuem funcionalidade para o referido sistema, incluindo aquelas que trabalham em condições análogas às de escravos¹⁰. Em termos ideológicos também possuem funcionalidade, ainda que pela “exemplaridade negativa”, os marginais, os encarcerados, os mendigos e tantos outros grupos que compõem os estratos mais baixos e desconsiderados da sociedade – eles fornecem às “pessoas normais” um alívio a sua situação, que pode ser ruim, mas não tanto quanto a daqueles miseráveis, e um alerta para que não deixem de cumprir as determinações da sociedade se não quiserem terminar como eles¹¹.

A confusão aqui se estabelece entre exclusão e aviltamento. A periferia é rebaixada, menosprezada e, principalmente, invisibilizada, e, por conta disso, tachada de insignificante. Essa insignificância é puramente valorativa. A periferia não tem valor, para a sociedade em geral, mas tem funcionalidade sim!

Ela é necessária e é atraída pelo centro, mas, obviamente, não para se igualar a ele, pois isso diluiria a própria relação centro/periferia e, destarte, a própria

¹⁰ O trabalho escravo, por exemplo, *não é* uma excrescência, algo marginal e apartado do *mainstream* econômico, ele está, infelizmente, presente em diversas cadeias produtivas, muitas delas mais próximas de nós do que suspeitamos.

¹¹ Esse é, grosso modo, o argumento de Michel Foucault, entre outros, sobre a “função social” da prisão, dos hospícios, enfim, de toda forma de estigmatização dos “desprezíveis” e “diferentes”.

identidade dos dois polos. A periferia é atraída pelo centro fragmentando-se e subordinando-se a ele. Fragmentando-se *para* que se subordine. A fragmentação do contendor é uma fórmula segura de dominação – os antigos romanos já sabiam disso, com seu mote imperialista: *divide et impera!* Se a atração é subordinadora e fragmentadora, a assimetria é um corolário óbvio da relação centro/periferia, mas uma assimetria operada na inclusão desigual e não propriamente na exclusão. Centro e periferia, um só existe como tal em função do outro.

Dessa forma, do conceito de modernização conservadora chegou-se à noção da relação centro/periferia, que é mencionada mas não é tão explícita ou central no pensamento do próprio Moore Jr. Além disso, percebeu-se que essa relação centro/periferia é replicável, transmissível, que, a partir de uma relação centro/periferia maior, original, podem se originar outras, que a periferia de um sistema maior pode vir a ser o centro de um subsistema menor, e assim por diante. Chamamos essa possibilidade de “dinâmica de transferência de ônus”.

E da relação centro/periferia, com sua replicabilidade em diversos subsistemas de outras relações centro/periferia, chegou-se à conclusão de que a assimetria, e não propriamente a exclusão, é sua substância, e que, por isso, sua lógica é a da inclusão subordinadora-fragmentadora.

Essa realidade foi e é o principal entrave histórico que impede a regulação trabalhista de cumprir todas as suas potencialidades civilizatórias.

CAPÍTULO 1: O SENTIDO
HISTÓRICO DA REGULACÃO
TRABALHISTA: INCLUSÃO,
SUBORDINACÃO, FRAGMENTACÃO

1.1 – ANTECEDENTES: OS FATORES DE IMPREVISIBILIDADE DA VIDA NO BRASIL

Este primeiro capítulo do livro tenta narrar e compreender o sentido histórico que a regulação trabalhista teve no Brasil, para que, no segundo capítulo, o problema da litigância habitual seja aninhado em uma perspectiva mais ampla.

Para alcançar esse objetivo inicial é preciso salientar qual tipo de sociedade era o Brasil quando uma iniciativa mais consistente de se implantarem leis e instituições trabalhistas começou, a partir de 1930. Isso ajuda a entender o impacto de tal iniciativa nessa sociedade e, também, as potencialidades até hoje não plenamente cumpridas da nossa regulação trabalhista.

Regular um aspecto tão central da vida moderna como o trabalho é algo impactante, por si só. No Brasil, esse impacto foi ainda maior pelo fato de sermos um país em que, por questões históricas, a anomia, a insegurança e a imprevisibilidade das vidas das pessoas foram tão fortes.

O que chamaremos, no segundo capítulo deste livro, de sistema judicial pode ser um poderoso elemento de diminuição da anomia, da insegurança e da imprevisibilidade da vida – mas pode, também, remar a favor delas. O mesmo vale para um componente desse sistema judicial que é a regulação trabalhista.

Vejamos, então, os fatores históricos que deixaram ao país esse legado problemático, para, depois, compreender o impacto da regulação trabalhista sobre ele.

O primeiro elemento que contribuiu para uma sensação difusa de insegurança e imprevisibilidade da vida das pessoas foi o fato de o Brasil ter se formado, historicamente, como uma sociedade de conquista e expansão, uma sociedade

cujas fronteiras, durante séculos, estiveram em movimento, assim como sua população. Numa “sociedade em movimento” como essa, que vai se formar a partir da conquista e expulsão dos senhores originais do território pela etnia européia triunfante e pela introdução da escravidão negra de diferentes povos africanos, a decantação social, cultural e institucional que plasma historicamente as sociedades ocorre com mais dificuldades, sobressaltos e descontinuidades.

As três matrizes civilizacionais que formaram o Brasil – a européia, a africana e a americana – destradicionalizaram-se nesse processo histórico¹², constituindo-se o povo brasileiro, como afirmou afirma Darcy Ribeiro, um povo novo, produto tanto do esmaecimento de seus patrimônios culturais indígenas, africanos e europeus, quanto da aculturação seletiva desses patrimônios e da sua própria criatividade face ao novo meio em que foram se constituindo. Ribeiro garantiu:

“Desvinculados de suas matrizes americanas, africanas e européias; desatrelados de suas tradições culturais, configuram, hoje, povos em disponibilidade, condenados a integrar-se na civilização moderna como gente que só tem futuro no futuro do homem.”¹³

Destradicionalização e, como consequência, criatividade cultural. Junto a esses elementos, a violência - fundamento do acesso barato e quase ilimitado a fatores de produção econômica como terras e mão-de-obra. Outros fatores concorrentes para a imprevisibilidade da vida, além da violência de uma sociedade de expansão e conquista

¹² O desenraizamento sofrido por negros e índios parece patente. Participaram do processo histórico de formação nacional nas condições as mais adversas possíveis. Os negros não só na condição de escravos mas também submetidos a estratégias deliberadas de se impedir, o máximo possível, a aproximação de indivíduos que partilhassem heranças culturais, da mesma tribo, língua ou região, num processo que evidenciou, de forma dramática, o quanto a fragmentação e a subordinação estão ligadas: os cativos eram propositalmente fragmentados para que isso intensificasse sua subordinação. Os índios, como povos que foram derrotados e tiveram suas terras invadidas e, até pouco tempo, todo seu modo de vida desvalorizado. Mas o português, conquistador europeu, também se destradicionalizou, em boa medida. País pequeno, relativamente despovoado, às voltas com uma poderosa vizinha expansionista, Portugal só logrou manter sua conquista sul-americana na medida em que seus colonos adotaram a postura de extrema adaptabilidade às novas condições de vida, deixando logo para trás as referências européias, e em que o Estado lusitano, carente de recursos, deu rédea solta aos particulares na empreitada de assenhoreamento da América.

¹³ RIBEIRO, Darcy. As Américas e a Civilização. Petrópolis: Ed. Vozes, 1988, p. 94.

que dificulta a sedimentação de referências sociais, são a falta de dignidade do trabalho, a falta de acesso à educação e à propriedade privada e a seletividade e instrumentalização do sistema jurídico pelas elites.

A dificuldade em se valorizar o trabalho humano é uma herança óbvia numa sociedade de passado escravista. Importante é que um elemento dessa precarização, além da violência física e simbólica, foi o fato de que os setores mais dinâmicos da economia brasileira geralmente contaram com uma fonte “externa” de fornecimento de mão de obra: a África negra, no período do escravismo; os imigrantes europeus, logo após; as regiões pobres e rurais do país, com a modernização pós-1930.

Tais fontes externas de trabalhadores, somadas às fontes de mão de obra dos locais onde a produção econômica se dinamizava, estabeleceram sempre um excedente de disponibilidade laboral que rebaixava a retribuição material e simbólica do trabalho e relegava boa parte da população a ocupações incertas, provisórias, informais ou até ilegais, ou então na pura e simples desocupação – mais um exemplo da relação centro/periferia e mais um estímulo para a imprevisibilidade da vida¹⁴, a qual é seguimento da lógica de inclusão subordinadora-fragmentadora.

No âmbito da educação, as deficiências históricas do Brasil neste fundamento da cidadania são patentes. A educação não é apenas útil e necessária, para o indivíduo e para a sociedade. Ela é fundamental para uma visão mais ampla, menos autorreferencial e estilhaçada, do mundo, é uma condição imprescindível, embora nem sempre suficiente, para que, além dos interesses imediatos, dos pensamentos e desejos, as pessoas se ocupem também com temas mais amplos e impessoais, pois, como afirma

¹⁴ A tradição da má retribuição material e simbólica ao trabalho teve outras consequências, obviamente, além desta de alimentar a imprevisibilidade da vida. Uma das mais importantes e duradouras foi, no âmbito econômico, a de configurar uma economia como que “viciada” em mão de obra barata, o que pode gerar, no curto prazo, lucros expressivos, mas é fatal, no longo prazo, para a produtividade, competitividade e inovação tecnológica de uma economia nacional.

Bertrand Russell, a vida sempre confinada ao estritamente pessoal costuma ser dolorosa, e janelas para um universo maior e menos tormentoso ajudam a suportar os momentos difíceis que todos, de uma forma ou outra, enfrentam¹⁵.

A educação dá ao indivíduo um repositório maior de recursos não só intelectuais, mas emocionais. Negar essa possibilidade ao ser humano é negar seu acesso a um repertório cultural e cognitivo que só pode ser construído por toda a humanidade. É negar, portanto, algo que pertence a ele enquanto ser humano, sendo uma forma brutal e odiosa de se tolher as pessoas em sua essência e potencialidade¹⁶.

No que tange à propriedade, o Brasil não é uma sociedade de propriedade privada, pois boa parte da população é despossuída, não tem acesso a ela. Segundo John Locke, pensador referencial da matriz ideológica liberal, o que permite ao indivíduo apropriar-se privadamente dos bens disponíveis na natureza é o trabalho pessoal que investe neles. Legitimada pelo trabalho livre de um indivíduo livre que nela foi investido, a propriedade privada torna-se, também, vetor de cidadania política, em sua teoria¹⁷.

¹⁵ RUSSELL, Bertrand. O elogio ao ócio. São Paulo: Sextante, 2002, p. 32.

¹⁶ Seria, então, uma forma de exclusão, já que se nega à pessoa participar de algo que, por direito humano, também pertence a ela? A questão é que essa pessoa faz, sempre, parte da sociedade, da humanidade, mesmo que em eventuais condições extremas de marginalização e submissão. Ela está na sociedade, está incluída – só que, pela barreira educacional, da carência total de educação ou de uma educação de baixa qualidade, ela está incluída em posição irremediavelmente subordinada e fragmentada.

¹⁷ LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil. São Paulo: Martim Claret, 2002. Locke, entretanto, coloca uma condição, pouco lembrada, para que um cidadão possa legitimar sua propriedade privada por meio de seu trabalho livre e pessoal: deve, sempre, haver a possibilidade de outros cidadãos poderem, também, ter acesso à propriedade por meio de seu trabalho: “Embora a terra e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, cada homem tem uma propriedade em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo. O trabalho de seu corpo e a obra das suas mãos, pode dizer-se, são propriedades dele. Seja o que for que ele retire do estado em que a natureza lhe forneceu e no qual o deixou, fica-lhe misturado ao próprio trabalho, juntando-se-lhe a algo que lhe pertence, e, por isso mesmo, tornando-o propriedade dele. Retirando-o do estado comum em que a natureza o colocou, anexou-lhe por esse trabalho algo que exclui do direito comum de outros homens. *Desde que esse trabalho é propriedade exclusiva do trabalhador, nenhum outro homem pode ter direito ao que se juntou, pelo menos quando houver bastante e igualmente de boa qualidade em comum para terceiros.*” (LOCKE, 2002, p. 27, grifos nossos.). Essa condição realizou-se - não plenamente, mas até certo ponto - nos Estados Unidos. No Brasil, não.

Nos EUA, a conjugação de trabalho livre, propriedade privada e cidadania encontrou condições de se estabelecer, particularmente com a expansão para o Oeste, quando o governo distribuiu as terras que abundavam (tomadas dos índios e dos mexicanos), oferecendo crédito bancário, sistema de transporte e garantia legal da propriedade das mesmas aos colonos. No Brasil, só houve a abundância de terras – crédito, transporte e, principalmente, garantia legal-burocrática à pequena e média propriedade faltaram. Ao contrário, o viés do sistema legal-burocrático brasileiro, em relação a esse acesso mais democrático à propriedade, sempre foi o de lhe criar obstáculos.

O episódio histórico da Lei nº 601, de 1850, alcunhada Lei de Terras é exemplar nesse sentido, pois: 1) demonstrou claramente o quanto as questões do trabalho e da propriedade estão ligadas; 2) configurou, em linhas gerais, o modelo que, formal ou informalmente, direta ou indiretamente, rege até hoje o sistema fundiário brasileiro; 3) sedimentou um papel do sistema legal-burocrático que baliza, em boa medida, salvo exceções importantes, o funcionamento desse sistema até hoje.

Em 1850 ficou claro que o tráfico de escravos declinaria e que a abolição da escravatura vislumbrava-se, cedo ou tarde, no horizonte. Nesse contexto, era fundamental impedir o acesso à terra não só dos escravos que fossem obtendo a liberdade formal, como dos imigrantes que chegariam para substituí-los¹⁸. Esse era, digamos, o objetivo conservador, cruamente oligárquico, da Lei de Terras. Mas, ao lado

¹⁸ A justificativa para dificultar o acesso dos imigrantes à propriedade privada é que, se isso acontecesse, eles não se disporem a trabalhar nas fazendas de café e outros produtos. Junto com as denúncias de maus tratos e descumprimento das promessas feitas antes da viagem, essa dificuldade no acesso a propriedades foi, com certeza, um fator que restringiu o número de imigrantes que chegaram ao Brasil. De 1850 a 1900 foram 2 milhões, 10 vezes menos que os EUA receberam em período de tempo menor.

dele, havia outro objetivo, mais civilizado e razoável: colocar ordem na absoluta confusão fundiária que vigia no país¹⁹.

Para o primeiro objetivo, exclusivista, foi determinado que a propriedade da terra, doravante, só se daria por meio da compra – medida suficiente para dificultar sobremaneira que ex-escravos e imigrantes recém-chegados se tornassem proprietários. Como as terras, entretanto, eram públicas ou, a maioria delas, de título precário e incerto, seria fundamental discernir sua situação jurídica para, a partir daí, revalidar e regularizar as extensões que, até então, eram obtidas por meio de posse ou de recebimento de sesmarias. Esse segundo objetivo da Lei, organizador e civilizador, não se cumpriu. Seria fundamental para tanto a anuência e apoio, nos rincões do país, da elite latifundiária, o que não aconteceu, pois a ordenação fundiária não lhe era interessante²⁰.

¹⁹ No processo de conquista territorial do Brasil, a Coroa portuguesa era, oficialmente, dona de todas as áreas tomadas aos “gentios”, em nome de uma “guerra justa” para expandir, sob o espírito cruzado e salvacionista, a fé cristã. Porém, os recursos metropolitanos eram poucos para o imenso e difícil trabalho de conquistar e colonizar áreas tão amplas e distantes, e assim as terras eram concedidas sob a forma de sesmarias a particulares, em imensas extensões. Teórica e legalmente, quem recebia uma sesmaria de terra tinha, entre outros, o dever de fazê-la produzir - o que denota que a ideia de que o labor fecundava e legitimava a propriedade já existia antes de Locke refiná-la e sistematizá-la em termos de filosofia política. Na verdade, a instituição das sesmarias deu-se no contexto do Portugal medieval, durante a crise de despovoamento causada pela hecatombe da peste no século XIV. Para fixar as gentes ao campo, obrigá-las a produzir, a Coroa doava terras públicas a particulares, sob a estrita condição de que as perderiam se não as cultivassem. O que funcionou razoavelmente, porém, no pequeno contexto europeu, próximo do governo central, não funcionou nas distâncias e vastidões sul-americanas: rarissimamente, no Brasil colonial, a Coroa retomava terras incultas concedidas a particulares, seja por conta da intimidade desses poderosos particulares com os membros da administração (laços de amizade e ou parentesco, geralmente), seja porque a reação aos abusos, quando se dava, concentrava-se em aspectos formais da questão, não alcançando medidas práticas e efetivas. Logo após a Independência, em 1822, cessou oficialmente o regime de sesmarias, substituído, na prática, pelo regime de posse ou ocupação pura e simples – nesse período, de 1822 a 1850, grandes áreas destinadas à cafeicultura no sudeste foram ocupadas dessa maneira. O regime de sesmarias - e, mais curto, o de posse -, plantou o germen da estrutura latifundiária brasileira, marcada não só pela concentração fundiária, mas pelo fato de que tal concentração se dá sob um processo de apropriação privada, legal ou não, de terras públicas, e pela inapetência e/ou incapacidade do poder público de fazer frente a tal situação.

²⁰ A Lei já havia sido aprovada sem dois pontos essenciais do projeto original: o estabelecimento de limites territoriais para o reconhecimento das posses e a criação de um imposto territorial, que, se não recolhido por 3 anos contínuos, retornaria as terras para a Coroa Imperial. (LOPES, 2002, p. 358). Já o decreto de regulamentação da Lei de terras, de 1854, determinava que os agentes públicos deviam informar aos Presidentes de Províncias a existência de posses sujeitas a regularização em suas respectivas jurisdições e que os vigários das paróquias deviam abrir registros de títulos de posse (a Igreja Católica, no Império, era parte oficial do Estado brasileiro). Tanto as autoridades quanto os vigários ou eram, eles próprios, grandes donos de terras (quando não a própria Igreja), ou estavam intimamente ligados a eles.

O resultado da Lei em relação ao objetivo de separar terras privadas e terras públicas, ditas devolutas, foi mínimo, assevera José Reinaldo de Lima Lopes:

“Sem o imposto territorial, sem penas adequadas e fortes, a lei não se cumpriu. Não é à toa que hoje, no Brasil, ainda se encontrem conflitos de terras sobre áreas jamais devidamente regularizadas, e não só em terras novas, na fronteira agrícola, como se diz, mas em regiões de ocupação já secular (...) a Lei de Terras confirma aquilo que James Holston aponta como característica do direito agrário e fundiário brasileiro: produzir complexidade procedimental e substantiva insolúvel, que termina por legalizar a grilagem, tornando-se um instrumento de desordem calculada”²¹.

E assim a conquista e a divisão do imenso território brasileiro em propriedades privadas foram, desde o regime colonial de sesmarias, passando pelo curto regime de posse, e desaguando na Lei de Terras e suas consequências, *uma imensa operação de apropriação privada da coisa pública*. Corolário disso foi que o padrão de posse, moradia e fixação na terra foi e tem sido, para milhões de brasileiros pobres, um processo de sobressaltos, de colocar-se à mercê do sistema legal-burocrático e/ou a mercê da proteção pessoal e patriarcal de algum poderoso. Padrão que se replicou no universo urbano, marcado, também, pela falta de acesso e pela precariedade na titulação regular de propriedades. O Brasil não é, definitivamente, uma sociedade que estimula a propriedade privada.

Conjugaram-se, assim, na formação nacional, precariedade da propriedade privada²², da educação, constituição de excedente disponível de força de

Resultado: a diferenciação entre terras públicas e privadas não vingou.

²¹ LOPES, 2002, p. 359.

²² Pode-se questionar se o acesso à propriedade privada é tão importante assim para a pacificação social, se, mesmo que este acesso fosse mais equilibrado socialmente, a propriedade privada, em si e por si, não conteria sempre um quê de violência, de apropriação indevida de bens que seria melhor que fossem de todos. E, de maneira correlata, questionar porque não são salientadas as formas coletivas, não privadas, de acesso à terra, aos imóveis, etc. Esta seria, sem dúvida, uma contestação vinda da tradição de pensamento de esquerda, no qual tantos autores importantes e canônicos criticam o instituto da propriedade privada. Sem entrar em uma discussão ideológica, pensamos que tanto a propriedade privada quanto a coletiva são possibilidades plausíveis, e identificáveis empiricamente na história. *A questão é que a apropriação coletiva das coisas, dos bens, é típica de comunidades tradicionais, do Velho Mundo, das civilizações originais das Américas, mas dificilmente se concilia com sociedades em processo de deculturação e*

trabalho e instabilidade/conflituosidade social difusa. E subjacente a isso, “o problema essencial do Estado brasileiro, sua incapacidade de aplicar universal e igualmente as leis aprovadas”, comenta Lopes²³. O resultado é uma situação de debilidade de referências sociais, de imponderabilidade da vida – uma sociedade insegura, em que os indivíduos sentem que só podem contar consigo mesmos ou, no máximo, com o círculo íntimo familiar e de amizades.

O Direito do Trabalho, a Justiça do Trabalho e outras instituições trabalhistas têm exercido um contraponto a essas tendências anômicas, daí seu impacto, sua importância. O contraponto, porém, poderia ter sido mais forte. Veremos, a seguir, porque não o foi.

formação, não tradicionalistas, portanto, como a brasileira. O indígena original, o negro africano, experimentavam formas coletivas de propriedade, mas, transformados em povo brasileiro, povo-novo em processo de construção, como lembrava Darcy Ribeiro, o que esse povo sempre quis, como salvaguarda pessoal (e esteio de cidadania) foi ter, de forma garantida, sem sobressaltos, sua terrinha para plantar e criar, ou seu pedaço de chão próprio para morar na cidade.

²³ LOPES, 2002, p. 360.

1.2 – FORMAÇÃO: O PRIMEIRO GOVERNO VARGAS.

Getúlio Vargas assumiu o poder em 03 de novembro de 1930. Menos de um mês depois, em 26 de novembro, criou um novo Ministério, o do Trabalho, Indústria e Comércio. Sinal da importância que atribuía à industrialização e modernização econômica do país e também à questão social e trabalhista, que já vinha se avolumando e que, fatalmente, atingiria novos patamares após a modernização pretendida pelo novo governo. O objetivo era estimular a industrialização e a acumulação capitalista e, ao mesmo tempo, controlar eventuais efeitos sociais negativos dessa política. Seria falso afirmar que, antes de Vargas, nada houvera no âmbito social e trabalhista, mas, sem dúvida, 1930 é um marco divisório.

Nas três primeiras décadas do século XX, o Brasil ainda era um país agrário. A urbanização e a industrialização já se esboçavam, mas em dinâmica pouco firme e sistemática, pois dependente de incertos capitais excedentes oriundos da economia cafeeira, e concentrada não em bens de produção, mas de consumo, principalmente tecidos e alimentos.

A situação dos trabalhadores era absolutamente precária. No campo, o labor assalariado só ocorria em poucos setores mais dinâmicos e, como o acesso à propriedade da terra era precário e restrito à pequena agricultura familiar de subsistência, parca e incerta, boa parte dos trabalhadores rurais eram posseiros, meeiros, rendeiros e parceiros de grandes proprietários, submetidos ao jugo paternalista e arbitrário destes²⁴. Jugo que não arrefeceu quando, em partes do mundo rural, a mão de

²⁴ Segundo Darcy Ribeiro, um relatório de 1916, a respeito das condições sanitárias da população rural brasileira traçava um quadro terrível: cerca de 25% da população era completamente inválida, por doenças diversas como Mal de Chagas, úlceras, lepra, sífilis, anemias por subnutrição e/ou verminoses, outros 50% não chegavam a ter a eficácia normal para as atividades comestíveis de um ser humano.

obra escrava foi substituída por imigrantes. Em 1902, um relatório sobre as condições de trabalho e vida dos colonos italianos no estado de São Paulo apontou abusos tão grandes que o governo italiano resolveu suspender a imigração subsidiada para o Brasil, o que, mais tarde, motivou a criação dos chamados Tribunais Rurais do Trabalho naquele estado.

Na cidade, a sorte dos trabalhadores não era muito melhor: jornadas extenuantes de trabalho, falta de direitos, exploração do labor infantil e feminino, repressão aos movimentos associativos e reivindicatórios. O capitalismo aqui, como em outros países, ia se firmando lastreado na exploração bruta e absoluta da força de trabalho.

No liberalismo conservador e oligárquico da República Velha, o regime político era, formalmente, representativo e democrático, e o sistema jurídico, oficialmente, fundava-se na lei universal, igualmente válida a todos os cidadãos. Teoricamente, os desfavorecidos do campo e da cidade podiam acionar legalmente quem descumprisse seus direitos. Na prática, isso não acontecia, por vários fatores: a situação vulnerável dos pobres, não só em termos materiais, mas em termos de recursos cognitivos e de capacidade de ação; o elitismo do Poder Judiciário, dificilmente acessível ao grosso da população; e, no caso específico das questões trabalhistas, o paradigma civilista das normas legais, no qual a relação de trabalho era vista sob o modelo dos contratos de compra e venda.

O elemento crucial do contrato de compra e venda é a autonomia da vontade entre os contratantes e, subjacente, a pressuposição da relativa posição de igualdade entre as partes. Assim, os patrões simplesmente “compravam” a força de

RIBEIRO, Darcy. Aos trancos e barrancos: como o Brasil deu no que deu. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara Dois, 1985.

trabalho, quase sempre sob condições e preços aviltados pelo excesso de oferta de mão de obra²⁵ e pelos entraves à organização dos trabalhadores, e tinham como única obrigação a contraprestação pecuniária.

O comprador de trabalho era livre para estabelecer jornadas de 12, 14 ou mais horas diárias, sem descanso semanal nem férias, pagando pouco a homens e menos ainda a mulheres e crianças, sem responsabilidade por acidentes de trabalho ou aposentadoria. O vendedor de trabalho era “livre” para aceitar ou ficar desempregado, caindo na marginalidade e na penúria. Para a lei, ambos estavam no mesmo nível. Mesmo sob tais condições desfavoráveis, parte dos trabalhadores urbanos levou adiante ações associativas e reivindicatórias, e algumas categorias chegaram, ainda na República Velha, a lograr o reconhecimento de alguns direitos, especialmente aquelas mais organizadas e importantes, ligadas a setores dinâmicos e vitais da agro-exportação, como os portuários e ferroviários.

No exterior, o final da década de 1910 marcou, com o término da I Guerra Mundial, um momento de afirmação da questão social e trabalhista, pela difusão de ideais socialistas e pelo fortalecimento do sindicalismo. A legislação social no México pós revolucionário, na Alemanha de Weimar, a Revolução Russa, a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e outros acontecimentos denotavam que o

²⁵ A sobre-oferta de mão de obra tinha várias causas. Na área rural, a falta de uma reforma agrária que alargasse o acesso à terra e a estagnação da agricultura nordestina fez com que milhões de pobres migrassem do campo para os grandes centros urbanos ao longo do século XX. Além disso, no setor agrícola mais dinâmico do país, a cafeicultura do sudeste, especialmente de São Paulo, que se expandiu, após o fim da escravidão, com base no trabalho livre, a busca de um exército de reserva de mão-de-obra era uma política do Estado e da burguesia agro-exportadora. Segundo Paulo Sérgio Pinheiro, no auge da atividade cafeeira paulista, quando a produção anual média era de 10 milhões de sacas, “para cuidar desta produção eram necessárias cerca de 300 000 pessoas, mas de 1884 a 1914 entraram em São Paulo pelo menos 750 000 trabalhadores imigrantes. Este excedente de mão-de-obra era fruto de uma política consciente dos barões do café. (PINHEIRO, Paulo Sérgio, “Imigrantes” in BARROS, Sérgio M. P (org.) Noosso Século, Vol. 3 - 1910-1930, 1ª parte: Anos de crise e criação. São Paulo: Abril Cultural, 1980, p. 74). Ou seja, mesmo aqueles que, no campo, nas pequenas cidades ou nos grandes centros urbanos, não tinham acesso à propriedade, a um trabalho regular e digno, à educação e à Lei equânime, não estavam propriamente à margem, mas inscritos numa lógica de inclusão subordinadora-fragmentadora.

liberalismo clássico, *laissez-faire*, que preconizava, na esfera do trabalho, a liberdade contratual descrita acima, passava a ser cada vez mais contestado.

No Brasil, o movimento trabalhista também experimentava uma maré montante. A Guerra dificultara as importações e o país experimentara certo crescimento industrial. Diminuíram, então, o excedente de mão de obra e o desemprego, enquanto a carestia aumentava, pelas dificuldades de produção e comércio trazidas pelo conflito armado mundial – o resultado foi uma série de protestos e reivindicações trabalhistas e populares que tiveram seu ápice na greve generalizada que paralisou a cidade de São Paulo, em julho de 1917.

A resposta governamental deu-se em dois sentidos: por um lado, com ações repressivas, principalmente contra a corrente que se destacava até então no movimento operário urbano, o anarco-sindicalismo²⁶; por outro lado, a chamada questão social entrou na pauta, embora as demandas materiais ainda não fossem atendidas.

Assim, em novembro de 1918, instalou-se uma Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados para discutir o Projeto do Código Nacional do Trabalho, dentre outras atribuições. No ano seguinte, em janeiro, foi aprovada a Lei nº 3.742, a primeira sobre acidentes do trabalho no país. Em 1923, foi sancionada a Lei nº

²⁶ O operariado brasileiro dessa época era composto, em boa medida, por descendentes de estrangeiros – em São Paulo, basicamente por italianos e espanhóis; no Rio de Janeiro, os portugueses predominavam. Alguns deles eram militantes anarcossindicalistas, cuja pregação revolucionária alarmava a burguesia, o governo e a Igreja Católica, alvos de seus ataques. Assim, a repressão aos movimentos trabalhistas tomou a forma, durante certo tempo, de repressão a estrangeiros “indesejáveis”. A legislação tratando do assunto começou em 1907, com a chamada “Lei Adolfo Gordo”, nome do parlamentar que a apresentou, e que permitia a expulsão de operários imigrantes que perturbassem a ordem pública e a segurança nacional. Outra lei, mirando especificamente o anarquismo, considerava crime a apologia contra a “organização da sociedade”. Além da repressão governamental, os anarquistas enfrentariam ainda, a partir dos anos 1920, a concorrência feroz do comunismo. Embora tivessem inimigos comuns – o capitalismo e o “Estado burguês” – anarquistas e comunistas foram, quase sempre, no Brasil e no exterior, inimigos fígados. Os anarquistas seguiam uma linha de ação mais descentralizada, no interior das empresas, e davam grande importância à questão da educação, da comunicação e das questões culturais, como a luta contra o alcoolismo, que atingia boa parte dos operários. Já os comunistas tinham uma estrutura verticalizada, cupulista, com militantes quase profissionais, que buscava atuar junto ao Estado para, no limite, controlá-lo.

4.682 (Lei Eloy Chaves)²⁷ que criou uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os ferroviários e lhes garantiu a estabilidade após 10 anos de serviço. No mesmo ano, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho (CNT), para, entre outras atribuições, fiscalizar esta e outras Caixas Previdenciárias que fossem criadas. Reestruturado, o CNT viria a ter papel importante mais tarde, no governo Vargas, e seria o embrião do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

Em 1925, adveio a Lei de Férias, Lei nº4.982, que concedia aos bancários, comerciários, industriários e jornalistas 15 dias de férias anuais. Em 1926, no bojo da Reforma da Constituição de 1891, a competência para legislar sobre matéria trabalhista passou dos estados para a União, passo fundamental para uma legislação nacionalmente unificada. E, em 1927, o Código de Menores (Decreto nº 17.943-A) disciplinou o trabalho de crianças e adolescentes

Muitas dessas leis eram válidas apenas para categorias específicas e sua efetivação era incerta e precária. A resistência à sua aplicação era grande. O trabalhador enfrentava o formalismo elitista do Judiciário para vê-las cumpridas, mas sua simples existência denota que, já na República Velha, o Estado se movia em relação à questão social, embora de forma insuficiente e contraditória.

A incipiente ação estatal para regular ou, ao menos, reconhecer como problema a questão trabalhista encontrava obstáculos entre as classes dominantes. Elas se opunham, em sua maioria, a qualquer regulação estatal das relações de trabalho, ameaçando aquela “liberdade” que só os beneficiava, ou à legitimação das associações obreiras, ou mesmo à conferência de *status* público e político à questão social. A ideia de que a ralé pudesse gozar de certos direitos era absurda para boa parte de uma elite

²⁷ Eloy Chaves, autor do projeto da Lei nº 3.742 supramencionada, era banqueiro e ruralista, foi também secretário de Segurança Pública de São Paulo, e, nessa condição, comandou a repressão ao movimento anarquista na época.

ainda influenciada pela escravidão, que findara há não muito tempo. O máximo a que certos empresários chegavam era à postulação de que seria por meio de cada empresa, de cada fábrica, e não do governo e de leis sociais, que os benefícios sociais seriam levados aos empregados – e, dentre esses benefícios, um dos mais importantes seria o próprio trabalho, que cumpriria uma função de saneamento moral, afastando os pobres de sua tendência “intrínseca” ao vício e à indolência e, assim, mantendo-se a ordem pública. Ou seja, dar aos pobres, inclusive aos menores e crianças²⁸, oportunidade de trabalhar para afastá-los do ócio e da desordem era um ato social em si, pelo qual os empregados deveriam ficar gratos.

O empresariado teve, portanto, em relação às políticas sociais, uma considerável capacidade de vetar ou, ao menos, limitar as alternativas da ação pública - as quais, ressalte-se, não eram muito robustas. Não é de se estranhar que os avanços *materiais* dos trabalhadores na República Velha tenham sido modestos. Entretanto, como bem ressalta a historiadora Ângela de Castro Gomes, houve conquistas no plano ideológico, no tocante à construção de uma ética valorizadora do trabalho, que ia muito além de se considerá-lo como veículo de controle e “higienização social”, como

²⁸ Em 1929, um relatório conjunto da Associação Comercial do Rio de Janeiro e da Federação das Associações Comerciais do Brasil, afirmava, em relação ao Decreto nº 17943-A, que disciplinava o trabalho do menor: “a lei que limita o trabalho de menores pode ser, em teoria, defensável, mas na prática no nosso país é absurda e criminosa (...) Os menores precisam de tutela, mas não essa tutela da vadiagem, da criminalidade, que é o que esta lei faz tirando os menores do trabalho, para fazê-los perambular pelas ruas (...) é que o Estado não tem pão, nem casa, nem dinheiro, nem escola para aqueles a quem a fábrica dá tudo isso e mais o estímulo, a suficiência da ação moral (...)”. (GOMES, Ângela de Castro. Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil – 1917-1937. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979, p. 193). No mesmo sentido, os empresários entendiam que as férias só seriam adequadas aos empregados mais qualificados, trabalhadores intelectuais, e não braçais, que delas realmente necessitassem e que, por sua compleição moral supostamente mais apurada, não cairiam no vício durante a folga. Assim, segundo Ângela de Castro Gomes, para os empresários “a lei de férias só seria útil ao trabalhador que necessitasse e tivesse como usufruir do descanso (...) mas não era isso que ocorria com o operariado das fábricas que, por executar um trabalho braçal, não despendia energia cerebral como o empregado do comércio ou de escritório. Estes sim precisavam de repouso para reposição da energia perdida, enquanto aqueles, submetidos apenas ao esforço físico, mantinham o cérebro descansado”. (GOMES, 1979, p. 193)

pensava a maior parte do empresariado. Tratava-se de uma ética que enaltecia a *figura do trabalhador em si*. Segundo Gomes:

“Durante toda a primeira república, a luta da classe trabalhadora por sua incorporação ao cenário político foi marcada pela construção de uma ética do trabalho e pela valorização da figura do trabalhador que se opunha tanto à tradição escravista de total negação do valor do trabalho, quanto ao discurso que via no trabalho uma atividade saneadora e moralizadora necessária à manutenção da ordem social”²⁹

Destarte, se a luta dos trabalhadores pela participação política surtiu pouco efeito prático, devido ao exclusivismo do sistema político, se os ganhos materiais foram poucos, devido à resistência da burguesia, houve um ganho de natureza expressiva, que “traduziu-se na construção de uma identidade social (...) assim, ao término da Primeira República, já existia uma figura de trabalhador brasileiro, embora não existisse um cidadão-trabalhador”³⁰.

Esta figura do cidadão-trabalhador e, mais, do cidadão *porque e enquanto* trabalhador surgiria com o “trabalhismo” de Getúlio Vargas. Esse político gaúcho trouxe uma nova visão da política, da sociedade e do país. Visão crítica ao liberalismo oligárquico e descentralizador da República Velha, em nome da valorização do nacional, do coletivo, da construção de um poder público centralizado e racionalizado – e em nome de uma abordagem diferente da questão social. Abordagem influenciada pela ideologia do positivismo.

Segundo Alfredo Bosi, o primeiro modelo de um pensamento intervencionista, contrário ao liberalismo clássico, não foi o marxismo em suas várias linhas ou o reformismo keynesiano mas, o positivismo social de Augusto Comte,

²⁹ GOMES, Angela de Castro. A invenção do trabalhismo. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994, p. 284.

³⁰ GOMES, 1994, p. 14.

vertente ideológica ético-distributivista, organicista, que queria retificar o capitalismo mediante a integração das classes e uma vigilante administração pública dos conflitos.³¹

O positivismo foi fundamental na história brasileira, influenciando nossas forças armadas, além de vários políticos e personalidades, mas foi no sul do Brasil que a ideologia cientificista e voluntarista de Comte, com suas propostas distributivistas, estatistas e autoritárias, se propagou mais³². Não era um positivismo *tout court*, ortodoxo, que cultuasse a Igreja Positivista e o “templo da humanidade”. Era, antes, uma ideologia que tinha afinidades pela proposta comteana de uma “ditadura republicana”, isto é, um governo de salvação nacional “exercido no interesse do povo”, mas que esse, incapaz e pouco educado, nem sempre compreenderia ou apoiaria. Era um posicionamento antiliberal e anti esquerdistas, que consignava ao Poder Público a incumbência de promover o “progresso” (expressão cara aos positivistas) econômico e social. Esse difuso positivismo gaúcho/platino assumiu, lembra Bosi, facetas progressistas: a política de inclusão social estimulada pela ação estatal, o estímulo à industrialização e à modernização econômica, o cuidado com os serviços públicos e a educação.

³¹ BOSI, Alfredo. Dialética da colonização. São Paulo: Companhia das Letras, 2ª ed., 1992 p. 281-282.

³² Assim como na região platina, que incluía Argentina e Uruguai. Para Bosi, os governos de Hipólito Yrigoyen, na Argentina, e Jorge Battle, no Uruguai, comungavam da mesma ideologia professada por líderes gaúchos como Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros, mentores políticos de Getúlio Vargas: uma ordem política em que o poder público intervinha na economia para promover (e, no limite, controlar) o desenvolvimento econômico efetuando, ao mesmo tempo, políticas distributivistas. Porque essa demarcação regional? Segundo Bosi: “O Rio Grande do Sul, o Uruguai e a Argentina (...) eram formações sócio-econômicas similares. Nas três, a economia pecuária e exportadora, firmemente implantada ao longo do século XIX, teve de enfrentar, desde os fins deste, a alternativa menor, mas dinâmica, da policultura voltada para o mercado interno e das novas atividades urbanas de indústria e serviços. Agricultores operosos, carentes de crédito oficial, industriais de pequeno e médio porte estabelecidos nas cidades maiores e uma crescente classe de assalariados vindos com as grandes migrações européias passaram a constituir polos de necessidade e projetos não raro opostos aos dos velhos estancieiros e *ganaderos*. Daí terem-se formado, nas três regiões contíguas, grupos de pressão que demandavam políticas de Estado resistentes, quando não francamente contrárias ao *laissez-faire* propício ao setor oligárquico-exportador.” (BOSI, 1992, p. 281). O positivismo gaúcho/platino foi o escoadouro dessas aspirações, garante Bosi.

Como contraponto, os positivistas gaúchos tinham, adverte Bosi, outras características: o centralismo, os métodos políticos truculentos, o desprezo pela dimensão individual da liberdade dos cidadãos, a ojeriza ao voto e ao liberalismo político, a necessidade de controlar e trazer para dentro do Estado todo e qualquer conflito social, ou seja, o autoritarismo, no limite. Formado nessa tradição política, Vargas trazia essa singular mescla de progressismo social e autoritarismo político, e seu legado trabalhista tem essa marca.

Assim, após Vargas chegar ao poder, houve uma intensa atividade organizatória e legiferante em relação à questão social e trabalhista. Em 1932, foram criadas as Juntas de Conciliação e Julgamento e as Comissões Mistas de Conciliação Prévia como órgãos administrativos do Ministério do Trabalho, presididas por funcionários indicados e compostas por representantes de empregados e empregadores. As Juntas tinham a função de dirimir litígios individuais trabalhistas. As Comissões Mistas tentavam o arbitramento de conflitos coletivos. Ambas foram o embrião da Justiça do Trabalho no país.

A criação de normas protetoras trabalhistas não só se intensificou como começou a ser gestada uma estrutura pública garantidora dessas normas. Embora relevante, a estrutura inicial das Juntas e das Comissões não era suficiente para garantir plenamente o cumprimento da legislação trabalhista. As Comissões Mistas de Conciliação não proferiam decisões, limitando-se a tentar a mediação dos conflitos coletivos de trabalho. Havendo acordo, lavrava-se o termo; não havendo, o caso poderia ser submetido ao Ministro do Trabalho para tentar resolver a questão. Já as Juntas decidiam as questões individuais trabalhistas, mas não tinham poder de executar tais

decisões. Como lembra Arnaldo Süssekind³³, se o empregador fosse condenado pela Junta e não cumprisse voluntariamente a decisão, a parte vencedora tinha de entrar com uma ação executiva na Justiça Comum, que, não raro, revia as decisões num processo demorado.³⁴

Destarte, a ideia de uma Justiça do Trabalho que não somente julgasse, mas fizesse cumprir suas decisões, surgiu da prática pioneira das Juntas de Conciliação e Julgamento, mas tal prática rendeu mais frutos ainda. Uma parte substancial das leis e dos princípios do Direito do Trabalho brasileiro foi criada com base nas experiências adquiridas no cotidiano, ao se analisarem casos concretos que chegavam às Juntas e Comissões e que, por meio do instituto da “avocatória”, eram enviados à consideração do Ministro do Trabalho. A avocatória era a possibilidade, prevista em lei, das partes recorrerem ao Ministro do Trabalho, caso discordassem de uma decisão das Juntas, ou deste chamar a si o processo, caso o julgasse social e/ou juridicamente relevante. O Ministro contava, então, com o auxílio de um consultor jurídico para a resolução da lide.

Ressalte-se que, apesar de estarem sendo criadas em profusão, as leis trabalhistas ainda eram, na década de 1930, esparsas e não sistematizadas. O Direito do Trabalho estava ainda em fase de criação e consolidação – e tal criação e consolidação foi feita, em boa medida, de forma pragmática, jurisprudencial, a partir dos casos concretos que chegavam às Juntas e às Comissões³⁵.

³³ Arnaldo Süssekind foi Procurador Regional do Trabalho em São Paulo, e, como assessor do Ministro do Trabalho, participou da comissão encarregada de redigir a Consolidação das Leis do Trabalho, promulgada em 1943. Foi Ministro do Trabalho e Previdência Social no governo de Castelo Branco e ministro do Tribunal Superior do Trabalho, além de autor de dezenas de livros e artigos sobre Direito do Trabalho.

³⁴ GOMES, Ângela C.; PESSANHA, Elina G. F.; MOREL, Regina M; (orgs). Arnaldo Süssekind, um construtor do direito do trabalho. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 58.

³⁵ Süssekind explica que “antes da CLT (...) não havia lei disciplinando certos aspectos do contrato de trabalho, mas havia conflitos e era necessário decidir sobre essas questões. Como ainda não havia Justiça do Trabalho, quem decidia era o Ministro do Trabalho por meio do recurso da avocatória, interposto das decisões das Juntas de Conciliação e Julgamento e do Conselho Nacional do Trabalho. Nos casos mais

Além da experiência pragmática, jurisprudencial, nascida no âmbito do Ministério do Trabalho, outro aporte fundamental à construção do justralhismo, no Brasil, foi a Constituição da República de 1934, não obstante sua curta e conturbada vida³⁶. Foi nela que se definiu a criação de uma Justiça do Trabalho. No âmbito social, a Constituição aprovou, além da estabilidade decenal dos empregados e das regras para a despedida por justa causa, o salário-mínimo, a jornada de trabalho de oito horas diárias, férias e descanso semanal remunerados. A Carta de 1934 restabeleceu ainda a pluralidade sindical, derrogando o sindicato único por categoria instituído em 1931³⁷, e previu que, após a devida regulamentação legal, a Justiça do Trabalho funcionaria no âmbito do Executivo, vinculada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, não fazendo parte do Poder Judiciário. De acordo com Francisco José de Oliveira Viana:

“Não quis a Constituinte que a Justiça do Trabalho fosse considerada parte integrante do Poder Judiciário. (...) trata-se de um erro. O fato de ser ela uma justiça especial, revelando, na interpretação da lei e na apreciação das espécies, uma mentalidade distinta dos juízes de direito comum, nem por isso deixa de ser justiça e de ter função judiciária. Substancialmente, não há diferença nenhuma entre uma questão de salários entre empregado e empregador e uma questão de muro divisório entre dois proprietários conflitantes. Numa e noutra, o Estado deve intervir para decidir, pondo termo ao conflito. Se, nas questões de trabalho, o Estado recalitra em o fazer, ou se abstendo, ou entregando a

complexos, o Ministro do Trabalho remetia o assunto para o consultor jurídico dar parecer. Primeiro, Oliveira Viana, depois, Oscar Saraiva. Esses pareceres, aprovados, criavam uma jurisprudência administrativa, constitutiva de direitos (...) os grandes consultores eram grandes juristas: Evaristo de Moraes, o pai; Oliveira Viana; Oscar Saraiva. Os três eram os monstros sagrados em matéria de direito, por assim dizer eles construíram o Direito do Trabalho no Brasil”. SÜSSEKIND, Arnaldo *in* BIAVASCHI, Magda Barros. O Direito do Trabalho no Brasil 1930 - 1942: A Construção do Sujeito de Direitos Trabalhistas. São Paulo: LTr: 2007, p. 239. Sússekind, que alguns anos mais tarde participou, junto com Luiz Augusto do Rego Monteiro, José de Segadas Vianna e Dorval Lacerda, da comissão encarregada por Vargas de redigir a CLT, reconheceu a importância dos pareceristas do Ministério do Trabalho: “nós, na comissão que elaborou a CLT, nos inspiramos fundamentalmente em seus pareceres”.

³⁶ Em 1932, o estado de São Paulo, insatisfeito com a perda de poder que a centralização lhe impusera, pegou em armas contra o governo Vargas. Uma de suas reivindicações era uma nova Constituição da República. Vargas derrotou os paulistas, mas, logo depois, procurou recompor-se com as oligarquias regionais, incluindo a mais poderosa delas, a paulista, e convocou uma assembleia constituinte, formada por parlamentares eleitos, a maioria, e por alguns representantes corporativos indicados. Essa assembleia legou a Constituição da República de 1934 – substituída, 3 anos depois, pela Constituição da República autoritária de 1937 – e elegeu oficialmente Vargas como presidente.

³⁷ A norma, contudo, requeria que um mínimo de 1/3 dos trabalhadores de uma região se juntassem para formar um sindicato, o que limitava esse pluralismo.

decisão a um órgão arbitral, prova isso apenas que, na mentalidade de nossos juristas e legisladores, subsiste ainda, apesar de tudo, muito do antigo doutrinário liberal, que negava ao Estado o direito de intervir na organização da vida econômica”³⁸.

Oliveira Viana foi encarregado, logo após a promulgação da Constituição de 1934, de presidir a Comissão de elaboração do projeto de lei que instituiria a Justiça do Trabalho. Um dos mais importantes pensadores brasileiros, tremendamente influente nos meios políticos e intelectuais da época, Oliveira Viana trabalhou como consultor jurídico do Ministério do Trabalho, de 1932 a 1940, com três titulares da pasta: Salgado Filho, Agamenon Magalhães e Waldemar Falcão. Agamenon Magalhães afirmava que sem a presença de Oliveira Viana o Ministério do Trabalho seria como um edifício sem cúpulas, sem linhas estruturais. E o próprio Vargas, quando deputado, na década de 1920, costumava citar trechos inteiros dos livros de Vianna em seus discursos no Parlamento.

Viana formara sua cabeça política na contraposição à República Velha, assim como Vargas, como várias figuras que fizeram parte de seu governo, e como uma série de pensadores de matriz conservadora e autoritária³⁹. Além de nacionalista, estatista e declaradamente autoritário, Viana era católico praticante, e, ao mesmo tempo, influenciado pelo cientificismo de cunho positivista. Da conjunção desses elementos resultou um adversário ferrenho não só das oligarquias rurais e das elites “alienadas” de seu próprio país, mas do liberalismo e dos movimentos esquerdistas⁴⁰.

³⁸ VIANA, Francisco José de Oliveira. Problemas de direito corporativo. Brasília: Câmara dos Deputados-Coordenação de Publicações, 1983, p. 176.

³⁹ Vargas, na verdade, fizera sua carreira política no regime da República Velha, fora deputado estadual e federal, ministro da Fazenda de Washington Luís, de 1926 a 1928 e presidente de seu estado de 1928 a 1930. Entretanto sempre foi, essencialmente, um político gaúcho, formado na tradição e nas lutas de seu estado, e o Rio Grande do Sul, como afirma Iglésias, era “a nota destoante da república oligárquica de 1891” (IGLÉSIAS, 1993, p. 232).

⁴⁰ O positivismo, com seu racionalismo e cientificismo extremados, contrastava a Igreja e o pensamento social católicos. Positivistas ortodoxos eram anticlericais, pois a religião, para a doutrina comteana, correspondia a um estágio “primitivo”, pré-científico, da humanidade. Apesar de adversários, havia, no entanto, um ponto de contato importante entre positivismo e catolicismo: o fato de, no plano social, ambos propugnarem políticas coletivistas, ao mesmo tempo distributivas, mas mantenedoras das

Segundo Viana, os brasileiros, em geral, não reconheciam a importância da política nem da solidariedade social. O resultado era o que ele chamava de cultura privatista, a incapacidade aguda de perceber e valorizar a dimensão coletiva da vida⁴¹. Isso valia tanto para o povo quanto para a grande maioria das elites, com a exceção, para ele crucial, de certos pensadores e dirigentes políticos que compreendiam a necessidade da firme ação estatal para combater o privatismo da sociedade.

Para cumprir essa tarefa cívica, o Estado deveria educar patrões e empregados a partir de suas associações classistas. Das corporações, sindicatos, associações de classe, controlados e legitimados pelo poder público, nasceria um novo *homo politicus*: consciente, solidário, integrado em seu grupo e, a partir dele, no Estado e na nação. O corporativismo, hoje palavra negativa no léxico político-ideológico brasileiro, era a grande promessa e novidade no início do século XX.

Em vários países, a valorização das corporações, dos sindicatos e associações profissionais consolidou-se, no final do século XIX, como uma reação ao que era visto como uma série de conseqüências negativas da sociedade urbana e industrial: o individualismo exacerbado e o esgarçamento de referências sociais como a família e os grupos religiosos. Assim, Émile Durkheim, um dos fundadores da Sociologia, vislumbrava na esfera do trabalho, dos grupos profissionais, dos sindicatos, um excelente veículo de reconstrução da solidariedade social e da integração individual

hierarquias sociais. O positivismo, desde Comte, tinha como um de seus princípios a incorporação tutelada do proletariado. O catolicismo, especialmente após a encíclica papal *Rerum Novarum*, de 1891, exortava os empregadores a tratarem de forma digna e cristã seus empregados, sem explorações excessivas, e os empregados a obedecerem seus patrões e respeitarem seu lugar social, mantendo-se longe das ideologias socialistas “perversas” e “anti-cristãs”. Colocavam-se, assim, o positivismo e o pensamento social católico, como adversários e como opções tanto ao socialismo revolucionário quanto ao liberalismo individualista. Foi por conta desse substrato comum que pensadores conservadores e/ou autoritários, que combatiam tanto o socialismo como o liberalismo, fizeram a ponte entre o pensamento social católico e uma postura não própria e estritamente positivista, mas influenciada pelo cientificismo e intervencionismo estatal distributivo, que caracterizavam a doutrina de Comte e seus seguidores.

⁴¹ VIANA, Francisco José de Oliveira. Populações Meridionais do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

que a modernidade ocidental enfraquecera. Para ele, essa modernidade minara um tipo de solidariedade “mecânica” - isto é, automática, quase natural - entre as pessoas, mas também trazia um tipo novo de solidariedade, denominada “orgânica”, pois derivada do incremento da divisão social do trabalho que fazia com que cada indivíduo, por meio de sua atuação profissional, cumprisse uma função e tivesse seu lugar na sociedade reconhecido por si e pelos outros. O futuro da organização social e política teria, portanto, uma base profissional, previa Durkheim⁴².

Havia, entretanto, várias visões, que variavam da esquerda à direita, sobre a presença e atuação das associações de classe na política.

No campo da esquerda, os comunistas valorizavam o sindicato, mas seu objetivo maior era a organização da classe trabalhadora por meio do partido político e, através deste, a luta pela conquista do Estado e implantação do comunismo: o sindicato era um meio nessa plataforma de luta, não a finalidade mais importante. Já para o projeto anarquista de mudança radical na sociedade futura, a ser constituída sem poder, Estado, propriedade ou religião, o sindicato era o fulcro da ação social e política, através dele os trabalhadores se educariam e se conscientizariam e a nova sociedade se organizaria baseada na liberdade: o sindicato não era apenas um instrumento de luta, mas seria o núcleo básico da futura sociedade.

Mais ao centro do espectro político, propunha-se, como Durkheim, a atuação das associações de classe em um contexto democrático, como antídoto à perda dos laços “naturais” de solidariedade das pessoas nas sociedades pré-modernas. Havia também certos pensadores sociais católicos atraídos pelo contraponto ao individualismo que os sindicatos representavam. Prezava-se a hierarquia social e sustentava-se que os direitos do grupo deviam prevalecer frente aos do indivíduo, mas não se desconfiava só

⁴² DURKHEIM, Émile. Da divisão do trabalho social. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

do individualismo, o estatismo também era suspeito. A proposta, portanto, era de um Estado gerado pela sociedade, de caráter supletivo, de orientação católica, imparcial frente aos conflitos sociais que o capitalismo suscitava, e que não praticava a ingerência direta na vida econômica, mas “colaborava” com os particulares. O Estado poderia fiscalizar as associações de classe, mas não submetê-las ou controlá-las.

A subsunção completa das corporações no Estado era a proposta autoritária da direita, que propunha um sistema político em que as corporações substituiriam por completo o poder legislativo, suprimidos os partidos políticos e o sufrágio, sendo, portanto, a fonte única do poder. As corporações estariam, por sua vez, alicerçadas no Estado autoritário, ao qual caberia a função essencial de controlá-las. O Estado seria, assim, apoiado por toda a sociedade, sem divisões ideológicas, mantendo-se, ao mesmo tempo, a hierarquia e a paz social, já que afastados tanto a conflituosidade e a subversão esquerdista quanto o individualismo liberal. A economia deveria ser dirigida pelo Estado, e os princípios do lucro e do interesse individual seriam substituídos pelos da organização, solidariedade e racionalização. O máximo de coletivismo e o mínimo de individualismo.

Ou seja, as visões sobre o papel e as potencialidades do associativismo classista divergiam bastante, de ideologias que pregavam e valorizavam o associativismo como veículo de um inevitável e necessário conflito social, caso dos anarquistas e comunistas, a ideologias que pensavam o associativismo de forma oposta, ou seja, como fundamento da coesão e harmonia social. *O corporativismo era o associativismo pensado nesse segundo sentido, enquanto valorização da ordem e da paz social, mas não havia um só modelo do corporativismo e este nunca foi sinônimo de fascismo ou totalitarismo.*

Oliveira Viana tinha horror ao conflito social. Só aceitava o associativismo como veículo de harmonia social – o corporativismo, portanto. Conhecia toda a discussão e os diferentes entendimentos sobre a questão do corporativismo, o qual classificava em dois tipos: o societal e o estatal. No primeiro, as associações representativas seriam, em menor ou maior grau, independentes frente ao Estado. No segundo, o Estado dominava os órgãos representativos das classes. Ele advogava, para o Brasil, esse segundo tipo, pois se em alguns países os sindicatos e associações representativas poderiam adquirir, pelo grau elevado de cultura cívica de seus povos, certa autonomia frente ao Estado, aqui o privatismo tornava isso temerário. Daí a justificativa à intervenção estatal e à subordinação tanto das associações obreiras quanto das patronais ao Estado.

A reação de patrões e empregados a esse desígnio foi diferente, assim como os resultados. Os trabalhadores viam a política social do governo Vargas de forma ambígua. Por um lado, os setores mais organizados e politizados, os sindicalistas antigos, os trabalhadores ligados aos movimentos comunista, socialista e anarquista opunham-se ferrenhamente a tal política. Não só percebiam claramente as suas intenções tuteladoras como sofriam as consequências de uma atuação governamental que lhes arrebatava o controle dos sindicatos e que, especialmente após 1935, perseguiu-os com afastamentos, prisões, exílios, torturas e mortes.

Mas a maior parte da massa de trabalhadores, boa parte deles de origem rural, afastados da atividade política e/ou sindical, envolvidos prioritariamente com suas necessidades e aflições cotidianas, saudavam um governo que lhe trazia direitos básicos, que até então não possuíam, e que estruturava meios institucionais de garanti-los. Para desgosto e desespero dos antigos e combativos líderes sindicais e militantes

esquerdistas, a massa trabalhadora cultuava o ditador Vargas. Muito do prestígio e cacife político que ele sempre teve veio dessa admiração que milhões de trabalhadores devotava ao homem que lhes “dera” (era assim que a propaganda oficial divulgava) as leis trabalhistas e previdenciárias.

Também as camadas proprietárias passaram por mudanças nessa época. A agricultura foi perdendo força relativa e a indústria foi se afirmando. Em 1938, o valor da produção industrial já ultrapassava o da produção agropecuária. Obviamente, o país não abandonou simples e prontamente o setor econômico primário. Longe disso, o Poder Público, na década de 1930, interveio pesadamente para sustentar o preço do café, ainda o principal produto nacional de exportação, por meio da queima de dezenas de milhões de sacas do produto para estabilizar sua cotação internacional.

Não há dúvida, porém, de que a partir do governo Vargas criou-se uma burguesia urbana e industrial minimamente consistente no Brasil. No entanto, mesmo essa mudança de composição não foi suficiente para que as classes dirigentes incentivassem a adoção de uma legislação trabalhista que trouxesse direitos aos empregados. Sua posição em relação à questão variava da desaprovação explícita até uma aceitação parcial, que incluía, necessariamente, sua capacidade de vetar certos pontos mais “radicais” das concessões sociais. E quando veio à tona o projeto de instalação de Justiça do Trabalho, oriundo da comissão presidida por Oliveira Viana, a polêmica instalou-se vivamente.

Não só a elite econômica mas também os centros de tradição jurídica do país não foram, a princípio, muito simpáticos à implantação da Justiça e do Direito do Trabalho, instituições inovadoras, nascidas em um tempo marcado pelo signo da novidade, em que as pessoas se sentiam na vertigem da modernidade, em que o passado

era profundamente contestado, em que pairavam no ar promessas de mudanças profundas. E, ao mesmo tempo, um tempo de crise política profunda, cuja expressão mais dramática foi a II Guerra Mundial⁴³.

Viana defendeu o Direito e a Justiça do Trabalho, contra os ataques e incompreensões da elite econômica e do pensamento jurídico brasileiro, brandindo-os como instituições modernas, pois teriam características sociais, coletivistas, e a modernidade, o futuro, para ele, para Vargas, e para inúmeras outras pessoas dentro e fora do país, era exatamente isto: a superação do individualismo liberal e do formalismo jurídico pelo sentimento do grupo, do nacional. As ideias de Viana estão bem expostas na obra que nasceu de sua polêmica com o jurista Valdemar Ferreira, catedrático de Direito Comercial da Universidade de São Paulo, representante do pensamento privatista a que Viana se contrapunha.

Ferreira presidia a Comissão de Constituição e Justiça do Congresso encarregada de analisar o projeto de lei sobre a Justiça do Trabalho preparado por Viana, e atacou vários pontos do projeto, particularmente o que previa a competência normativa da Justiça do Trabalho, isto é, a faculdade de os Tribunais do Trabalho, no julgamento de conflitos entre patrões e empregados, criarem normas infralegais válidas mesmo para os não participantes da contenda. Para Ferreira, isso feria a clássica separação republicana de poderes, com o judiciário trabalhista a invadir a seara do Legislativo. O projeto de Viana seria inconstitucional, pois a Carta de 1934, ainda em

⁴³ Como afirma a historiadora Verena Alberti, o sentimento generalizado na década de 1930, malgrado as crises, os conflitos e as guerras, era o do otimismo com as “conquistas” da civilização, o da confiança nos “progressos” da ciência e da tecnologia que se materializavam em novidades como o rádio (um meio de comunicação de massas tão transformador, à época, como está sendo hoje a informática e a *internet*), a popularização dos automóveis, do telefone, do avião, do cinema, o desenvolvimento da medicina, etc. Segundo Alberti, “um morador de cidade vivendo nos anos 1930 devia se sentir testemunha permanente dos progressos a que estava destinado o século XX. Trechos extraídos e revistas da época mostram bem como esse morador podia se maravilhar com as novidades e como ele confiava integralmente nos benefícios da civilização moderna”. (ALBERTI, Verena. “O século do moderno: modos de vida e consumo na República” in GOMES, Angela C.; PANDOLFI, Dulce C.; ALBERTI, Verena (orgs.) *A República no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: CPDOC, 2002, p. 273)

vigor, proibia a delegação de poderes e determinava a competência privativa da União para legislar sobre normas do trabalho. O Legislativo não poderia, então, delegar tal competência à Justiça do Trabalho, e esta não deveria se constituir como uma justiça especializada, mas como uma divisão ou ramo da justiça ordinária, tendo unicamente uma competência específica em matéria de trabalho. A inspiração de Viana em seu projeto de Justiça e de Direito do Trabalho era fascista, acusava Ferreira.

Apelando ao espírito de inovação da época, Viana respondeu que as críticas de Ferreira ao projeto de Justiça do Trabalho denotavam que a legislação social varguista só seria plenamente compreendida a partir de uma renovação profunda da dogmática e da sistemática dos conceitos jurídicos tradicionais, pois tal legislação “era um direito inteiramente desconforme, não apenas com as regras, mas com os princípios do próprio sistema do direito privado brasileiro, em cujos parâmetros se tem moldado a mentalidade de todos os nossos juristas”⁴⁴ Assim, o que estava em jogo era mais que uma questão de técnica interpretativa da Constituição, eram duas concepções diferentes do Direito, a privatista e a elitista:

“a velha concepção individualista, que nos vem do Direito Romano, do Direito Filipino e do Direito Francês, através do *Corpus Juris*, das Ordenações e do Código Civil, e a nova concepção, nascida da crescente socialização da vida jurídica, cujo centro de gravitação se vem deslocando sucessivamente do Indivíduo para o Grupo e do Grupo para a Nação, compreendida como uma totalidade específica”⁴⁵.

Para defender sua proposta de estruturação da Justiça e do Direito do Trabalho e, ao mesmo tempo, contestar a acusação de fascismo feita a seu projeto por Ferreira e pelas forças político-ideológicas que ele representava, Viana voltou-se ao exemplo de países anglo-saxões. Lembrou que a competência normativa era inerente às

⁴⁴ VIANA, 1983, p. 14.

⁴⁵ VIANA, 1983, p. 21.

decisões de tribunais trabalhistas de vários países, alguns realmente autoritários, mas outros indiscutivelmente liberais democráticos, como Bélgica, Dinamarca, Noruega, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, e que o Direito do Trabalho mirava-se no “realismo jurídico” da chamada “Escola Sociológica de Direito” norte-americana.

A Escola Sociológica de Direito norte-americana trazia uma tendência realista que aproximava a norma jurídica do fato social, sem negar a autonomia do Direito mas sem olvidar sua ligação orgânica à realidade da sociedade, sempre em mutação. *Ex facto jus oritur* - do fato nasce o direito -, era a máxima latina que simbolizava a atuação de tal Escola.

O pragmatismo jurídico anglo-saxão compreendia, segundo Viana, a emergência de algo novo, estranho à velha escola civilista: a existência, a par dos sujeitos individuais, de sujeitos coletivos de direitos⁴⁶. Havendo sujeitos coletivos de direitos, havia conflitos coletivos entre eles, especialmente de natureza econômica. Essa natureza coletiva, econômica, das questões tratadas nos conflitos coletivos de trabalho é que demandava a função normativa dos Tribunais do Trabalho, fazendo com que a

⁴⁶ Representantes de tal escola eram juristas como Louis Brandeis, Nathan Cardozo e Oliver Holmes Jr., que, na Suprema Corte norte-americana, apoiavam as políticas intervencionistas do New Deal do presidente Roosevelt, das quais Viana era um entusiasta. Como afirma Angela de Castro Gomes, “As idéias da nova escola sociológica norte-americana são parte essencial do modelo pelo qual Oliveira Viana entendia a fatura e a interpretação das leis. A insistência nesse ponto não é banal, pois ele também permite a discussão de uma das versões mais populares e recorrentes sobre nossa legislação sindical: a de que ela era mera cópia da legislação italiana, o que se estenderia para o Estado Novo, postulado como um regime fascista”. No entanto, a mesma autora pontua, a seguir, que não se pode esquecer que Viana fazia uma recepção *parcial, seletiva*, e não integral, do modelo jurídico-político norte-americano “é preciso compreender que a utilização da experiência norte-americana é, basicamente, um elogio ao *New Deal*, e não ao modelo político dos Estados Unidos. Não se trata da percepção dos Estados Unidos como o espelho de um futuro e desejado Brasil, e sim do interesse e admiração pelas iniciativas inovadoras no campo jurídico e político que consagram o intervencionismo econômico do Estado”. (GOMES, Angela de Castro. “A prática corporativa de Oliveira Viana” in BASTOS, Elide R.; MORAIS, João Q. (orgs.) Q pensamento de Oliveira Viana. Campinas: Ed. Unicamp, 1993, p. 45-46). Mais que ressaltar que Viana elogia só um momento jurídico/político norte-americano e não todo o modelo jurídico/político, é importante perceber que ele tenta *fazer desse momento todo o modelo*, ou pelo menos, fazer desse momento uma tendência inexorável. Viana sempre elogiou os ingleses e norte-americanos pela maturidade de sua cultura política, maturidade que se traduziria numa postura *coletivista*. Sem pretender negar este elemento, não se pode esquecer que sempre houve nas sociedades anglo-americanas outros traços de sua tradição e experiência política e cultural os quais Viana, não nutrido simpatia por eles, olímpicamente ignorava: o individualismo, o constitucionalismo, o espírito de lucro, o utilitarismo.

sentença, ao arripio de um princípio juscivilista, não valesse somente *inter partes*. Assim, nas ações individuais, as decisões continuariam a obrigar somente os litigantes, mas, nos dissídios coletivos do trabalho, quase todos de natureza econômica, a competência normativa da Justiça do Trabalho seria necessária para o estabelecimento de uma disciplina geral, de uma regulamentação coletiva. Vianna chamava, então, a atenção para a

“impossibilidade de resolver os conflitos do trabalho de natureza coletiva, por meio de soluções singulares ou fragmentárias, limitada apenas a uma parte da classe ou da categoria, ou como comumente acontece, a uma fábrica ou estabelecimento (...) as soluções parciais, restritas a uma empresa ou a um pequeno grupo de empresas e não à totalidade da profissão ou do ramo de atividade econômica, não instituem a paz econômica e social (...) o que vemos nas legislações contemporâneas do trabalho, no tocante ao julgamento dos conflitos econômicos, é o abandono progressivo das sentenças arbitrais ou coletivas com eficácia puramente *inter partes*”⁴⁷.

Tal impossibilidade era, segundo ele, uma questão pragmática, realística, e não propriamente política:

“O que dá fundamento à competência normativa dos tribunais do trabalho não é o regime político dominante num dado país; é a natureza mesma da decisão, é a peculiaridade do conflito a ser julgado, é a própria estrutura das organizações econômicas contemporâneas. O fundamento da normatividade é *orgânico* – e não *político*.”⁴⁸

A solução *normativa*, generalizável, dos conflitos coletivos do trabalho era, para Viana, a questão principal, a razão de ser da Justiça do Trabalho, o que a diferenciaria substancialmente dos outros ramos do Judiciário. Certamente, o julgamento de causas individuais trabalhistas deveria ser diferente, para ele. Os ritos deveriam ser rápidos e simples, escapando do formalismo e das delongas processuais dos tribunais ordinários; os juízes, ao se depararem, na resolução de casos concretos,

⁴⁷ Viana, 1983, p. 97 e 107.

⁴⁸ Viana, 1983, p. 85. Grifos originais.

com inexistência de leis ou cláusulas contratuais, deveriam recorrer mais largamente a considerações de equidade e de relevância social, diferentemente de outros ramos do direito⁴⁹.

Além da simplicidade e acessibilidade de seus ritos processuais, a Justiça do Trabalho deveria ser federal, para escapar da influência das oligarquias locais e estaduais. Deveria trazer, por meio da representação classista paritária, as associações profissionais organizadas para dentro do Estado, tornando-as “coletividades intra estatais” e fazendo-as participar do processo jurígeno, dentro da ideia da função cívica e pedagógica que a prática associativa trazia para um povo acostumado ao particularismo exacerbado. Finalmente, mas não menos importante, atendendo à ideologia de que o conflito entre as classes sociais deveria ser evitado, a Justiça do Trabalho deveria, tanto nos dissídios coletivos quanto individuais, tentar o acordo entre as partes antes de se proceder ao julgamento.

Mesmo com tais especificidades, não haveria, para Viana, diferença substancial entre uma sentença trabalhista e uma sentença cível – *a pedra de toque da Justiça do Trabalho, a razão principal para que ela fosse uma justiça especializada era a competência normativa dos tribunais trabalhistas enquanto instâncias julgadoras de conflitos coletivos, isto é, econômicos*. A característica normativa das sentenças coletivas dos Tribunais do Trabalho encaixar-se-ia, portanto, numa tendência de

⁴⁹ A acessibilidade e a rapidez deveriam ser características inegociáveis da Justiça trabalhista, para Vianna. Exemplo: quando o Professor Waldemar Ferreira criticou seu projeto por não admitir recurso das decisões interlocutórias no processo trabalhista, Vianna respondeu: “O projeto fez bem (...) do contrário cairíamos nas chicanas e nas delongas do processo ordinário e desaparecerão todas as vantagens de uma justiça especial, justiça trabalhista para servir (...) a verdadeiros proletários, que vivem *au jour le jour* do emprego e do salário. Recurso de decisões interlocutórias é luxo processual para gente rica, que pode esperar anos a decisão de um feito” (VIANA, 1983, p. 198)

delegação administrativa do Estado moderno, não seria, como acusava o professor Waldemar Ferreira, fruto de inspiração fascista⁵⁰.

Na concepção de Viana, o instituto das convenções coletivas de trabalho demandava uma estrutura sindical específica: sindicatos patronais e obreiros reconhecidos e controlados pelo Estado, organizados com base na unicidade representativa (somente um sindicato de cada categoria em cada base local) e na contribuição pecuniária obrigatória de toda a categoria ao sindicato.

Segundo Evaristo de Moraes Filho, nesta estrutura sindical, nesta organização do Direito Coletivo do Trabalho, estava o grande elemento pernicioso da estrutura proposta por Viana e implementada, em certa medida, pelo governo Vargas – ali estava o fascismo, acusava ele⁵¹. Tal estrutura, segundo ele, trouxera contribuições progressistas e fundamentais, com a promulgação de uma série de leis protetoras dos trabalhadores, mas, no plano do direito coletivo e sindical deixara marcas negativas e autoritárias ao introduzir o controle estatal sobre as representações obreiras. E essa mescla de direito individual progressista e direito coletivo autoritário seria típica do fascismo, garantiu Moraes Filho.

Em primeiro lugar, é duvidoso que tenha havido no fascismo tal caráter progressista apontado por Moraes Filho, mesmo que apenas em relação ao direito do trabalho individual. Os regimes fascistas europeus, ao contrário do que aqui ocorreu, destruíram movimentos operários sólidos e estabelecidos, e trouxeram significativo

⁵⁰ Ressalte-se que a negação veemente de Vianna sobre o caráter supostamente fascista das instituições trabalhistas é de 1937 – quando o nazi-fascismo, no auge, ainda era, como disse Hobsbawn, “a história de sucesso da década”, (HOBSBAWN, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995, p. 137) e não a maldição que veio a ser depois do fim da II Guerra Mundial, quando os crimes do fascismo e especialmente do nazismo alemão foram revelados ao mundo.

⁵¹ Evaristo de Moraes Filho, rebento do militante político e ilustre advogado Evaristo de Moraes, foi Procurador Regional da Justiça do Trabalho da 5ª Região, que compreendia Bahia e Sergipe, além de professor de Direito e de Sociologia. Publicou vários livros e artigos nestas áreas, nomeadamente o clássico *O problema do sindicato único no Brasil*, em que faz uma análise profunda e crítica do legado social-trabalhista de Vargas.

retrocesso nos direitos sociais dos trabalhadores em geral. Os direitos subjetivos dos empregados não receberam proteção especial no fascismo.

O salário-mínimo aqui estabelecido, por exemplo, simplesmente inexistia na Itália de Mussolini. O historiador Fernando Teixeira da Silva, após comparar detidamente o funcionamento das instituições trabalhistas brasileiras e italianas desta época, afirma que, no âmbito destas últimas, as conciliações pré e extra-judiciais, conduzidas por sindicatos rigidamente controlados pelo partido fascista, levavam os trabalhadores italianos a abrirem mão de inúmeros direitos previamente conquistados. E, como os dissídios só poderiam ser levados aos tribunais, à *Magistratura del Lavoro*, depois de esgotados todos os esforços conciliatórios fora da Justiça, tal Magistratura julgou, de 1926 a 1937, somente 41 controvérsias coletivas. De fato, afirma Silva, ao contrário do Brasil, em que se pretendia trazer o conflito coletivo do trabalho para a Justiça,

“os regimes fascistas estavam muito empenhados em abolir a jurisdição das cortes trabalhistas nos conflitos e acordos coletivos, tal como aconteceu na Alemanha do III Reich, que preservou a competência judiciária apenas para os dissídios individuais”⁵².

O regressismo social generalizado trazido pelo fascismo, privando a classe trabalhadora de benefícios que já havia conseguido, é confirmado por estudiosos como Eric Hobsbawn. Ele reconheceu a influência fascista européia num continente como a América Latina, que, no século XX, não mais encarava, por conta do imperialismo norte-americano, os EUA como aliados das forças internas de progresso e mudança, e constatou que o fascismo, em seu auge, na década de 1930, tendia a servir

⁵² Silva, Fernando Teixeira da. “Justiça do Trabalho brasileira e Magistratura del Lavoro italiana: apontamentos comparativos, in CAIXETA, Maria Cristina D. *et al.* (orgs.) IV Encontro Nacional da Memória da Justiça do Trabalho. São Paulo: Ltr, 2010, pg. 72.

de modelo a um continente que sempre recebera inspiração das regiões culturalmente hegemônicas. No entanto, continua,

“o que os líderes latino-americanos tomaram do fascismo europeu foi a sua deificação de líderes populistas com fama de agir. Mas as massas que eles queriam mobilizar, e se viram mobilizando, não eram as que temiam pelo que poderiam perder, mas sim as que nada tinham a perder. (...) Os regimes fascistas europeu destruíram movimentos trabalhistas organizados, os líderes latino-americanos que eles inspiraram os criaram. Independentemente de filiação intelectual, historicamente não podemos falar do mesmo tipo de movimento”⁵³

Além disso, estava ausente no Estado Novo brasileiro, instalado em novembro de 1937, (e nas proposições de Oliveira Viana) o caráter propriamente *totalitário* do Estado fascista italiano. Constituiu-se, sem dúvida, num regime *autoritário*, em que o poder se organizava e se impunha de cima para baixo, com o Estado a reprimir as parcelas da sociedade que se lhe opunham, suposta ou efetivamente. Não impunha, porém, como no totalitarismo, uma mobilização da sociedade por meio de um partido único, um partido que visasse a uma ação política total (daí o epíteto “totalitarismo”) que abrangesse todo o universo social, econômico e cultural de uma nação.

No Brasil dos anos 1930, a tendência política que mais se aproximou da ideologia totalitária foi o integralismo, movimento que pregava a substituição do Estado liberal pelo “Estado integral” - daí o nome “integralismo”. Rigidamente hierárquico e militarista, o integralismo tinha como símbolo a letra grega sigma, análogo à suástica nazista, que remetia à soma total “das forças materiais e espirituais” da nação - não havia como ficar de fora dessa soma, ou se fazia parte dela ou se era considerado inimigo da pátria. A intolerância sistemática e o recurso à violência, portanto, eram elementos inerentes e fundamentais do integralismo, assim como dos totalitarismos.

⁵³ HOBSBAWN, 1995, p.138.

Procurando influir em todos os aspectos da vida de seus seguidores, o integralismo tinha ritos especiais para batizados, casamentos e enterros, assim como uma série de simbologias próprias.

Em 1935, o integralismo havia crescido significativamente e rivalizava, não raro em conflitos violentos, com os movimentos esquerdistas e comunistas, que se aglutinaram na Aliança Nacional Libertadora (ANL), sob o comando do ex-líder tenentista e recém-converso ao comunismo Luís Carlos Prestes. Ao contrário do integralismo, que até então apoiava e tinha contatos estreitos com o governo, a ANL foi perseguida. Organizada em março de 1935, logo enfrentou a Lei de Segurança Nacional, decretada no mês seguinte⁵⁴, justamente para reprimir “atividades subversivas” e foi oficialmente fechada em julho do mesmo. Passou, então, a atuar na clandestinidade até tentar, em novembro, um desarticulado golpe de estado, reprimido com relativa facilidade pelo governo.

Na sequência, durante o ano de 1936, a repressão se voltou contra esses adversários do integralismo, levando de roldão não só comunistas mas outras correntes esquerdistas e mesmo democratas. Foi o ápice dos integralistas, que sentiam chegar seu momento. No entanto, é significativo do verdadeiro caráter ideológico de Vargas o fato de ele, logo após decretar o Estado Novo em novembro de 1937, com apoio total do integralismo, ter posto na ilegalidade o movimento, junto com todos os outros partidos políticos. Os integralistas reagiram e tentaram um frustrado golpe de estado, vários foram presos e exilados.

Foi nesse contexto, portanto, que o Direito e a Justiça do Trabalho deram os passos finais para sua institucionalização, no final dos anos 1930: o de um regime não propriamente totalitário, mas, com certeza, autoritário, de exceção, uma ditadura

⁵⁴ Lei nº 38, de 04 de abril de 1935.

que enaltecia a figura do “pai dos pobres”, do líder da nação, embora contasse com um aparato administrativo organizado e com expressiva base social e política.⁵⁵

A Constituição de 1937 acabou com o que restava em termos de possibilidades de ação coletiva dos trabalhadores: criminalizou a greve, dando origem a uma série de normas repressoras desta⁵⁶, e, embora declarasse livre a associação profissional ou sindical, estabeleceu que só os sindicatos reconhecidos pelo Estado poderiam representar legalmente uma categoria de trabalhadores.

Em 1º de maio de 1939, o Decreto-Lei 1237 regulamentava a Justiça do Trabalho, confirmando o poder normativo nas sentenças coletivas. Logo depois, em julho, o Decreto-Lei 1402 não só retornou com o sindicato único por categoria como deu ao Estado amplos poderes de intervenção sobre os sindicatos. Em 1º de maio de 1940, o governo anunciava orgulhosamente a normatização definitiva do salário-mínimo, com a criação de sua primeira tabela regional⁵⁷, passando, desde então, a vigorar em todo o país. E ainda em 1940, em setembro, o Decreto-Lei nº 2.377 criava o chamado imposto sindical. Contribuição anual obrigatória a todos os trabalhadores que possuíssem a Carteira de Trabalho, sindicalizados ou não, o imposto passou a ser efetivamente cobrado a partir de 1942, e tinha como objetivo financiar as representações sindicais dos trabalhadores. Regulado, recolhido e distribuído pelo Estado, tornou-se mais um veículo de controle deste sobre os sindicatos, especialmente em um contexto de governo autoritário.

⁵⁵ No manifesto que lançou à nação justificando o golpe militar que fechou o Congresso, em 1937, Vargas mencionou, entre os motivos de seu ato, a necessidade de contornar a resistência do Legislativo em aprovar o projeto que constituía a Justiça do Trabalho.

⁵⁶ O *lock-out* dos empresários também foi proibido.

⁵⁷ O salário-mínimo, que foi instituído com valores diferentes conforme as regiões do país, foi previsto na Constituição da República de 1934, instituído pela Lei nº 185, de 1936, e regulamentado pelo Decreto-lei nº 399, de 1938. Só dois anos mais tarde pôde ser posto em prática, com a edição da referida tabela.

Em 1º de maio de 1941, a Justiça do Trabalho começou a funcionar em todo o país, restrita, porém, às capitais e centros urbanos mais importantes⁵⁸. Ainda vinculada ao Ministério do Trabalho, utilizou a estrutura existente desde 1932, das Juntas de Conciliação e Julgamento e das Comissões Mistas de Conciliação e Julgamento, estas agora funcionando como 2ª instância recursal das lides individuais e como instância originária dos dissídios coletivos, sob a denominação de Conselhos Regionais do Trabalho, por sua vez ligados ao Conselho Nacional do Trabalho, com sede no Ministério do Trabalho, na capital federal⁵⁹.

Apesar disso, a Justiça do Trabalho tinha, agora, todas as características de um autêntico órgão judicial: estrutura própria, autonomia administrativa e orçamentária e, especialmente, a capacidade de executar suas próprias decisões. Conforme já vinha se organizando desde a década anterior, nasceu como uma Justiça federal, marcada pela celeridade e simplicidade processual, pela maior acessibilidade⁶⁰, pela conciliação e pela presença dos representantes classistas tanto nas Juntas quanto nos Conselhos Regionais e no Conselho Nacional do Trabalho⁶¹. Em 1943 o conjunto de leis trabalhistas existentes foi compilado e sistematizado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), assim chamada para se distinguir da rigidez de um código, a qual estabelecia também normas de direito sindical e de processo do trabalho.

⁵⁸ As leis trabalhistas valiam em todo o território nacional. Mas sua aplicação, nos locais não abrangidos pela jurisdição das Juntas de Conciliação (a maior parte do País, de início) ficava a cargo dos Juízes de Direito das comarcas. Só lentamente, a partir da década de 1950, ela começaria a se espalhar em direção aos centros menores. A capilarização definitiva da Justiça do Trabalho só ocorreu a partir da década de 1980.

⁵⁹ Eram oito Conselhos Regionais, que abrangiam todo país, com sedes no Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco, Ceará e Pará.

⁶⁰ Em relação à acessibilidade, a Justiça do Trabalho trazia o preceito inovador do chamado *jus postulandi*, isto é, a faculdade de o indivíduo acessar a Justiça do Trabalho sem estar representado por um advogado.

⁶¹ Os Conselhos Regionais do Trabalho transformaram-se, após a Constituição da República de 1946 haver transferido oficialmente a Justiça do Trabalho para o Poder Judiciário, em Tribunais Regionais do Trabalho, e o Conselho Nacional do Trabalho, no Tribunal Superior do Trabalho. A presença de representantes classistas, juízes leigos em matéria jurídica, nestes Tribunais, que não examinam questões factuais mas apenas de direito, sempre foi objeto de críticas.

No ambiente social e político em que a estrutura justabalhista brasileira veio finalmente a se consolidar, na ditadura do Estado Novo, o discurso oficial enaltecia a coletividade e desmoralizava os interesses privados, particulares. Falando aos trabalhadores, em 1938, Vargas afirmou:

“O Estado não conhece direitos de indivíduos contra a coletividade. Os indivíduos não têm direitos, tem deveres! Os direitos pertencem à coletividade. O Estado, sobrepondo-se à luta de interesses, garante só os direitos da coletividade e faz cumprir os deveres para com ela. O Estado não quer, não reconhece luta de classes. As leis trabalhistas são leis de harmonia social”⁶²

Em nome do todo, da harmonia social do país, esse era o discurso. Na prática, entretanto, o que ocorreu, pelo menos no campo da estruturação sindical, foi diferente. O projeto (ou a utopia, preferem alguns) corporativo de Oliveira Viana previa a subsunção *tanto das associações representativas dos trabalhadores quanto dos empresários* ao Estado. Cumprir-se-ia, assim, a defesa da coletividade frente ao “individualismo exacerbado” e a igualdade das classes produtoras, ambas rigidamente controladas pelo Estado. Entretanto, somente os trabalhadores perderam a autonomia de ação coletiva, os empresários, não.

De 1938 a 1940, as entidades de representação empresarial atacaram fortemente o projeto de submissão de suas entidades representativas ao Estado no molde e na amplitude em que este veio a se estabelecer em relação aos sindicatos obreiros. Bateram-se especialmente contra a determinação de que os sindicatos só se pudessem reunir em federações estaduais ou confederações nacionais, sob uma mesma categoria. Esse último tópico, em particular, inviabilizaria de imediato a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), que congregava dirigentes industriais de diversos

⁶² VARGAS, Getúlio *apud* VIANNA, Luiz Werneck. Liberalismo e sindicato no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, pg. 266.

ramos. Era uma iniciativa não só subordinadora mas fragmentadora – os industriais logo perceberam.

O maior defensor, dentro do governo Vargas, da extensão do rígido controle estatal às associações patronais era Oliveira Viana. No auge da refrega com a FIESP e outros órgãos de classe empresariais, Viana declarou:

“Entre nós, esta prevenção contra o Estado (...) é absolutamente injusta. Principalmente quando parte (...) de nossos capitães da indústria. Todos sabemos que para eles o Estado tem sido um pai generoso e de mãos largas – como em parte alguma do mundo. Procurem estes chefes de prósperas empresas pelo Brasil afora e eles estarão, sem exceção, abrigados sob um guarda-chuva enorme: e este guarda-chuva quem o sustenta nas suas mãos possantes é...o Estado. (...) Como de Santa Bárbara, eles só se lembram do Estado quando o raio estoura e a tempestade desencadeia as suas cóleras. Feita a bonança (...) já não querem saber mais do Estado; voltam-se todos aos seus negócios, aos seus ricos negocinhos particulares, aos seus estabelecimentos, às suas empresas”.⁶³

Os empresários ficaram profundamente ressentidos e pediram publicamente, em artigos de jornais, a saída de Viana do Ministério. Note-se: estava-se em uma ditadura, repressão e meios de comunicação censurados, mas, para dirigentes patronais, era perfeitamente possível pedir, publicamente, a cabeça de um funcionário graduado do governo, que tinha a admiração do próprio Presidente da República. Mais que pedir, era possível consegui-lo! Em setembro de 1940, Viana, percebendo que suas ideias quanto ao enquadramento das associações classistas patronais não vingariam, retirou-se do governo.

“Os industriais paulistas quebraram uma das principais linhas do sistema que eu havia planejado”, comentou ele mais tarde⁶⁴. Os sindicatos dos trabalhadores não só deveriam obrigatoriamente se registrar no Ministério do Trabalho como deveriam apresentar previamente a este a lista dos candidatos a dirigentes. Caso

⁶³ VIANA, Francisco José de. Problemas de direito sindical. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1943, p. 92-93.

⁶⁴ Viana, 1943, p. 65.

houvesse algum “elemento perturbador da ordem”, o nome era sumariamente retirado. O Ministério podia, ainda, intervir nos sindicatos quando julgasse conveniente. Nada disso valia para as associações patronais.

Assim, o projeto corporativo de Vianna ficou desfigurado. E o Direito do Trabalho, cuja razão de ser estava em equilibrar, pela força da lei, uma relação originalmente desigual entre capital e trabalho, só o fez, no Brasil, no plano do direito individual do trabalho. No plano do direito coletivo, referendou a desigualdade pró-capital. A subordinação e fragmentação estabeleceram-se somente para os trabalhadores.

A saída de Oliveira Viana do Ministério do Trabalho e, pouco mais de um ano depois, em dezembro de 1941, a posse de Marcondes Filho como titular desse Ministério evidenciam um novo modo de negociação entre governo e empresários quanto à questão social-trabalhista. O paulista Alexandre Marcondes Filho era um conhecido advogado de empresas, e fora ligado, antes de 1930, ao antigo Partido Republicano Paulista, representação política da nata liberal-conservadora daquele estado. “Marcondes Filho era muito amigo do Roberto Simonsen, pajé da Federação das Indústrias de São Paulo. Isso lhe permitiu amaciar as relações de Vargas com São Paulo”, lembra Arnaldo Sússekind⁶⁵. Funcionando como um canal privilegiado de contato entre a elite econômica paulista e o homem que a havia derrotado em 1930 e 1932, Marcondes Filho teve tal poder e prestígio que acumulou, de julho de 1942 a março de 1945, os cargos de Ministro do Trabalho e da Justiça⁶⁶.

⁶⁵ SÚSSEKIND, Arnaldo *in* GOMES, PESSANHA, MOREL (orgs.), 2009, p. 103-104. Presidente da FIESP, e deputado federal por São Paulo em 1934, Roberto Simonsen foi um dos mais atuantes líderes empresariais da época, defendendo, através de inúmeros livros, artigos e palestras, o protecionismo econômico e o estímulo estatal à industrialização. Redigiu o clássico “Formação econômica do Brasil”, lecionou na Escola Livre de Sociologia Política, instituição de ensino superior fundada pela elite paulista, de inspiração anglo-americana, e foi um dos principais líderes e ideólogos da classe industrial, defensor da indução do Estado ao processo de industrialização via substituição de importações.

⁶⁶ A CLT foi redigida por uma comissão de juristas, já mencionada neste estudo, sob a chefia de Marcondes Filho no Ministério do Trabalho. O ministro possuía, ainda, um programa de rádio, de grande audiência, em que esclarecia, dirimia dúvidas e aconselhava a população acerca das novas leis trabalhistas.

No âmbito econômico, o símbolo e principal fruto dessa compatibilização entre Vargas e a burguesia industrial brasileira (basicamente paulista) foi o passo definitivo para a industrialização do país, com a estratégica implantação da siderurgia, financiada pelos norte-americanos em troca da participação brasileira na Segunda Guerra Mundial. No âmbito social trabalhista, foi uma acomodação, um amainar de nervos, das elites econômicas em relação aos direitos individuais trabalhistas, tendo como contrapartida a liberdade de sua ação coletiva através de suas associações classistas e o garroteamento dessa liberdade dos trabalhadores.

Não que tal acomodação tenha sido plena e tranquila. As classes empresariais, obviamente, não eram, e não são, homogêneas nem plenamente direcionadas pelos ditames de suas lideranças oficiais, por mais prestígio que estas eventualmente possuísem. Assim, há inúmeros depoimentos de como a atuação da Justiça do Trabalho na defesa dos direitos individuais trabalhistas causava perplexidade e mesmo revolta em um bom número de empregadores pelo Brasil afora, absolutamente desacostumados a sentarem com seus empregados, em igualdade de condições, perante um representante estatal imbuído de poder coercitivo, e deles ouvirem demandas e reclamações. Mas a resistência *liminar, sistemática*, das classes empresariais e de suas lideranças às leis trabalhistas foi sendo contornada por Vargas, mas, para isso, houve limites às concessões sociais, como o fato de os trabalhadores rurais ficarem de fora da proteção trabalhista.

Portanto, nem fascista, nem totalitário e nem própria e integralmente corporativo foi, em sua gênese, o direito coletivo trabalhista brasileiro. Mas autoritário, decerto foi. Em compensação, no plano do direito individual do trabalho não se pode negar os ganhos palpáveis para os empregados, apesar dos limites. Alfredo Bosi

resumiu bem essa dicotomia, ao constatar, nessa estrutura, “a vigência desse duplo registro, progressista e autoritário, que pune como uma contradição mal resolvida (...) a lei, aberta aos direitos do operário, enquanto trabalhador, fechou-se aos seus direitos, enquanto cidadão”⁶⁷

⁶⁷ BOSI, 1992, p. 297.

1.3 CONSOLIDAÇÃO: O ESTADO NACIONAL- DESENVOLVIMENTISTA.

A estrutura da lei aberta ao operário enquanto trabalhador e fechada a ele enquanto cidadão configurou a regulação trabalhista brasileira como uma estrutura basicamente progressista, mas eivada de contrapontos e de limites.

O principal *contraponto* foi o modelo paternalista e autoritário de estrutura sindical, que dificultou e retardou o amadurecimento coletivo dos trabalhadores. O desenho dessa estrutura partiu de uma avaliação crítica pertinente sobre o particularismo e o individualismo excessivos da sociedade brasileira, o excesso de formalismo de nossa tradição jurídica civilista e da assunção da existência de sujeitos coletivos, e não só individuais, de direitos. Mesmo apropriado, esse diagnóstico, contudo, foi seguido por uma proposta equivocada, de que a solução seria uma espécie de “pedagogia estatal” necessariamente autoritária.

Ao fechar-se, por conta dessa pedagogia autoritária, aos direitos do trabalhador enquanto cidadão, a institucionalidade trabalhista legada por Vargas manteve-o na minoridade cívica que seus próprios ideólogos haviam detectado, hipotecando seu destino e sua liberdade a um Estado supostamente neutro e arbitral, acima das classes, conduzido por uma elite pretensamente etérea, desvinculada de interesses particulares. No plano jurídico e doutrinário *a contradição dessa estrutura era o fato de apelar para uma visão dita “sociológica” do Direito, como a do Direito norte-americano, que sustentava não ser o Estado a única fonte do mesmo, ressaltando*

a normatividade viva, espontânea, dos grupos sociais, mas, ao mesmo tempo, sufocar, pelo autoritarismo estatal, essa potencialidade jurígena da sociedade.

Desse modo, uma das principais promessas e faculdades do Direito trabalhista, de estabelecer definitivamente a existência de sujeitos coletivos de direito, contrastando o individualismo jurídico fragmentador, não se cumpriu ou, quando muito, não se cumpriu satisfatoriamente. E a subordinação dos sindicatos obreiros ao Estado, ao barrar a autonomia cívica dos trabalhadores, fechando as portas a eles enquanto cidadãos, impediu a outra promessa/potencialidade vislumbrada por Viana: a do sentido cívico e pedagógico do trabalho e do associativismo em torno dele⁶⁸.

Os limites foram a exclusão dos trabalhadores domésticos e rurais da legislação trabalhista, o fato de a Justiça do Trabalho, a princípio, implantar-se somente nos grandes centros urbanos e, finalmente, a ausência da fiscalização do trabalho. O trabalho doméstico remunerado, prestado em sua imensa maioria, por mulheres pobres, constitui, até hoje, a maior categoria ocupacional feminina⁶⁹. Na década de 1940, essa situação era mais aguda ainda. A exclusão das empregadas domésticas das leis trabalhistas relegou à própria sorte e à eventual boa vontade dos patrões a dignidade de milhões dessas mulheres, e chancelou um padrão de trabalho em que eram claros os

⁶⁸ Apontaremos, ao final deste trabalho, uma alternativa para tentar recuperar essa promessa/potencialidade cívica e pedagógica: a criação de uma política pública, inserida em um contexto de respeito aos princípios e normas da Constituição da República, que induza os agentes econômicos a operar dentro de um padrão democrático de regulação trabalhista.

⁶⁹ Segundo os dados do IBGE laboram, no Brasil, como empregados domésticos, incluindo diaristas, pouco mais de sete milhões e duzentas mil pessoas, quase 70% delas sem carteira de trabalho assinada. Para as mulheres, portanto, que constituem 93% da categoria, é, de longe, a principal ocupação. Segundo cálculos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o mundo possuía, em 2010, quase 53 milhões de trabalhadores domésticos, 83% do sexo feminino. O Brasil, com seus 7,2 milhões, respondia por quase 14% deste total, embora tenha pouco menos de 3% da população mundial. INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Domestic workers across the world: global and regional statistics and the extent of legal protection. Geneva: ILO, 2013. Disponível em: http://www.ilo.org/travail/Whatsnew/WCMS_173363/lang—en/index.htm. Acesso em 04 mai. 2017.

ecos do escravismo doméstico, com seus elementos paradoxais de violência latente e proximidade, de paternalismo autoritário e benevolência eventual⁷⁰.

Quanto ao trabalho rural, vale lembrar que, na década de 1940, 70% da população brasileira vivia no campo⁷¹, o que dá uma dimensão da quantidade de trabalhadores privados da proteção juslaboral. O impacto dessa exclusão foi salientado na obra clássica “Coronelismo, enxada e voto”, publicada em 1948 pelo eminente jurista Victor Nunes Leal, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, cassado pelo regime militar em 1969.

Nesse livro Leal explica o fenômeno do coronelismo pela superposição de um regime eleitoral representativo, moderno, e formalmente democrático a uma estrutura sócio-econômica agrária, atrasada, que deprimia o mercado interno e abandonava e marginalizava a ampla maioria da população. Tal superposição criou, assegura Leal, o sistema coronelista, no qual os coronéis entravam com os votos de seus currais eleitorais e a manutenção da ordem social, e recebiam, em troca, dos

⁷⁰ Somente em 1972 teve início a regulamentação do labor doméstico, com a Lei nº 5.859, que concedia a esses trabalhadores férias anuais, filiação à Previdência e anotação de Carteira de Trabalho. E só. Os domésticos tiveram de esperar a Constituição de 1988, quando lhes foram reconhecidos direitos como salário-mínimo, irredutibilidade salarial, 13º salário, repouso semanal, licença maternidade e paternidade e aviso prévio proporcional. Em 2013, a Emenda Constitucional nº 72 concedeu aos empregados domésticos direitos como o recolhimento do FGTS, seguro-desemprego, jornada máxima de trabalho (44 horas semanais e 8 horas diárias), com o consequente pagamento de horas extras pela jornada adicional, adicional de trabalho noturno, salário-família, auxílio-creche e seguro contra acidentes de trabalho. A Emenda foi regulamentada pela Lei Complementar nº 150, de 2015.

⁷¹ Atualmente, segundo a metodologia do IBGE, apenas 15% dos brasileiros vivem em áreas rurais. Saliente-se, de passagem apenas, pois não é o objetivo deste trabalho, que a metodologia que o IBGE segue, desde 1938, para separar o urbano do rural é controversa, sujeita a críticas por muitos demógrafos e geógrafos. Pois a referência é puramente *administrativa*: a população de qualquer sede de município ou de distrito é considerada urbana, não importa o número de habitantes, a localização, a densidade demográfica, as atividades econômicas preponderantes, etc. Isso faz com que a população urbana e a rural sejam, respectivamente, super e sub dimensionadas. Um estudioso que se debruça sobre esse tema é José Eli da Veiga, em seu livro “Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano que parece?”. Na pesquisa que deu origem ao livro “Acesso à Justiça: mapeamento físico, institucional e socioeconômico das Varas e litígios trabalhistas em Minas Gerais”, do Núcleo de Pesquisas da Escola Judicial do TRT-3ª Região, utilizamos a metodologia proposta por Veiga para discernir urbano e rural e chegamos, em Minas Gerais, a uma população rural de quase 30%, enquanto, pelo censo oficial do IBGE, este número é de pouco mais de 15%. Portanto, quando se fala que, na década de 1940, 70% do Brasil era rural, este número provavelmente é maior, já que se usava, desde então, o polêmico referencial do IBGE.

governadores e do poder central, algumas verbas públicas e, principalmente, a chancela e conivência a seus mandos e desmandos. Assim, um dos eixos de sustentação do sistema coronelista era a marginalização social e econômica da maioria da população, e uma das providências fundamentais para se combater tal marginalização, segundo ele, seria a de que “a legislação trabalhista não se detivesse mais na porteira das fazendas”⁷². E tal providência, arrematava, teria conseqüências não somente no universo rural, mas em todo o âmbito social e econômico do país.

Esse claro limite do Direito do Trabalho brasileiro, de se deter, em suas primeiras décadas, na porteira das fazendas – e também na cozinha das residências -, não passou despercebido quando de sua implantação. O próprio Getúlio Vargas, em seu histórico discurso, no dia 1º de maio de 1943, em que anunciou, para todo país, o advento da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), afirmou aos trabalhadores: “os benefícios que conquistastes devem ser ampliados aos operários rurais, aos que, insulados nos sertões, vivem distantes das vantagens da civilização”. E previu o que aconteceria (e acabou acontecendo) se as leis trabalhistas não chegassem ao campo, onde vivia na época a maioria da população brasileira, e se o acesso à terra não fosse ampliado:

“Mesmo porque se não o fizermos, correremos o risco de assistir ao êxodo dos campos e ao superpovoamento das cidades, desequilíbrio de conseqüências imprevisíveis, capaz de enfraquecer ou anular os efeitos da campanha de valorização integral do homem brasileiro (...) não é possível mantermos anomalia tão perigosa como a de existirem camponeses sem gleba própria num país onde os vales férteis (...) permanecem incultos”⁷³.

⁷² LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-ômega, 1993, p. 178.

⁷³ VARGAS, Getúlio. Coleção Discursos. Acervo Centro de Memória do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região.

Essa interessante – e pouco lembrada – declaração pública de Vargas suscita uma dúvida: se ele admitia ser tão importante a extensão da CLT aos rurais, por que não o fez? Falta de vontade, apesar do discurso? Falta de condições políticas e administrativas? Esta última opção, a princípio, pode parecer implausível. Afinal Vargas não era, em 1943, o ditador plenipotenciário do Estado Novo? Com a oposição e a imprensa caladas e a população submissa? Como não teria condições?

Há que se recordar, contudo, que nem todos os grupos sociais eram tão submissos e carentes de recursos, e que mesmo um ditador como Vargas não podia fazer valer todas suas vontades⁷⁴. E, assim como o empresariado urbano, o senhoriato rural brasileiro poderia, efetivamente, oferecer uma considerável oposição a um projeto de levar a CLT ao campo. Ainda mais em um contexto como o da época, marcado pela parcimônia de recursos administrativos do Estado brasileiro, que padecia de insuficiência financeira e precária organização administrativa⁷⁵.

Parece mais sensato, portanto, concluir que, dadas as dificuldades políticas e administrativas, a vontade de estender a CLT aos rurais esmoreceu - mas não desapareceu. Na eleição presidencial de 1950, esta era uma das promessas explícitas de Vargas. Eleito, ele nomeou, em 1952, uma comissão composta por sua filha Alzira Vargas, Arnaldo Sússekind, Nério Battendieri e Humberto Grande para elaborar um projeto de legislação trabalhista rural. Finalizado em 1953, não houve condições políticas de o projeto ser votado no tumultuado fim de seu segundo governo. O Ministro Arnaldo Sússekind recorda:

⁷⁴ Isso fica evidente, aliás, como se viu anteriormente, quando se recorda que Vargas, durante o Estado Novo, teve de demitir do Ministério do Trabalho, por pressão do empresariado urbano nacional e paulista, Oliveira Viana, grande artífice da estrutura justralhista brasileira e homem de sua total confiança e admiração.

⁷⁵ Na verdade, foi no próprio governo Vargas que teve início um esforço mais sistemático de se buscar um padrão mínimo de organização e fortalecimento da administração pública brasileira.

“O projeto que elaboramos foi aproveitado, mais tarde, com pequenas modificações, pelo deputado Fernando Ferrari, que defendeu sua tramitação no Congresso e o transformou no Estatuto do Trabalhador Rural, aprovado em 1963, quando João Goulart era presidente da República. (.....) No governo Médici (esta legislação) foi revogada, e nova lei mandou aplicar a CLT aos trabalhadores rurais, acrescida de umas três ou quatro normas especiais. Foi um grande erro, porque as culturas urbana e rural se diferenciam, e o Estatuto visava justamente a atender às peculiaridades do trabalho no campo. (...) Alguns direitos trabalhistas são básicos e devem ser assegurados a qualquer tipo de trabalhador: salário mínimo e férias, por exemplo. Há outros, entretanto, que podem ser moldados tendo em vista a atividade empreendida. Na agricultura, a jornada de trabalho não pode ser estipulada rigidamente por lei, pois há de se considerar safras e entressafras, os vários tipos de contratos existentes, etc. Além disso, existe o ‘trabalhador rural’ – que nem sempre é ‘empregado rural’; a CLT trata apenas de ‘empregados’⁷⁶ -, e o nosso projeto levava em conta a parceria, o arrendamento, etc.”⁷⁷

Posteriormente, a Constituição da República de 1988 elencou uma série de direitos trabalhistas aos rurícolas.

Assim, seja pela demora em receber a cobertura justralhista, seja pelo fato desta cobertura não considerar, eventualmente, as especificidades de sua realidade, o universo do trabalho rural foi, durante muito tempo, desprezado no Brasil. E isso, somado à concentração da propriedade agrária em mãos de poucos, foi um elemento importante para que o padrão de desenvolvimento brasileiro tenha sido implantado cuidando-se da parte urbana e/ou “moderna” do país e relegando-se ao esquecimento a parte rural e/ou “atrasada”. E como Vargas já previra em 1943, com isso o próprio Brasil urbano e “moderno” quedou-se travado em sua caminhada no sentido de uma evolução democrática, inclusiva. A modernização que ocorreu foi conservadora, atualizou a economia e os padrões de vida material do país, desfrutados em sua plenitude pela oligarquia, em nível menor pela classe média, e em migalhas pelas classes populares,

⁷⁶ Sússekind deu os depoimentos que comporiam seu livro de memórias em 2001 e 2002, anteriormente, portanto, à Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que ampliou a competência da Justiça do Trabalho.

⁷⁷ SÚSSEKIND, Arnaldo *in* GOMES; PESSANHA; MOREL; (orgs.), 2004, p. 94.

mas manteve arcaísmos como a exclusão social e o elitismo político. A modernização conservadora que deu ao Brasil o título e a triste fama de um dos campeões mundiais de desigualdade social.

Acrescente-se que, se na porteira das fazendas as leis trabalhistas detinham-se devido à explícita determinação legal, nas pequenas e médias cidades, onde teoricamente elas se aplicavam aos empregados urbanos, *as leis detinham-se pela ausência das fundamentais instituições efetivadoras, como a Justiça e a fiscalização do trabalho*⁷⁸.

A Justiça do Trabalho organizou-se historicamente no país ocupando, a princípio, somente as capitais e grandes centros urbanos. Nos locais não cobertos pela jurisdição de uma Junta de Conciliação e Julgamento, sua aplicação ficava a cargo dos Juízes de Direito das comarcas, com resultados, segundo alguns testemunhos, nem sempre satisfatórios, devido a certo estranhamento que o Direito do Trabalho causava à tradição jurídica brasileira, especialmente em suas décadas iniciais⁷⁹.

⁷⁸ E tal situação não se restringiu ao momento de implantação da Justiça do Trabalho, nas décadas de 1930 e 1940, mas perdurou até que esse ramo da Justiça começasse, realmente, a se capilarizar para além das capitais e grandes centros urbanos. O Ministro Maurício Godinho Delgado relembra quando tomou posse como Juiz do trabalho de 1ª instância, em 1989, no TRT da 3ª Região, e a realidade com que se deparou nas cidades do interior mineiro nas quais as Juntas de Conciliação e Julgamento eram recém-instaladas: “não havia Direito do Trabalho naquelas cidades. As empresas um pouco maiores, as filiais dos bancos, das mineradoras, cumpriam as normas; mas grande parte, de âmbito meramente local, não. A ausência de pleitos poderia sugerir a inexistência de conflitos. Nada mais falso! Não havia a aplicação da ordem jurídica trabalhista, por falta de mecanismos especializados do Estado, como a Justiça do Trabalho”. DELGADO, Maurício Godinho: depoimento a Ângela de Castro Gomes *in* GOMES, Ângela de Castro; PESSANHA, Elina G. Memória da Justiça do Trabalho: trajetórias de Juízes. Porto Alegre: Memorial da Justiça do Trabalho no Rio Grande do Sul, 2010, pg. 70.

⁷⁹ Para se ter uma idéia de como a Justiça do Trabalho foi mantida “em banho maria” nas suas quatro primeiras décadas, restrita aos grandes centros urbanos, podemos recorrer ao exemplo do TRT da 3ª Região. Quando foi criado, em 1941, abarcando os estados de Minas Gerais e Goiás, este Regional (chamado de Conselho Regional do Trabalho da 3ª Região, até 1946, quando a Justiça do Trabalho passou a fazer parte, oficialmente, do Judiciário) contava somente com duas Juntas em Belo Horizonte e uma em Goiânia. Em 1944 foi criada uma Junta em Juiz de Fora, e só no início da de 1960 iniciou-se um movimento de interiorização de Juntas. Municípios que eram importantes centros econômicos nas décadas de 1960 e 1970 como Contagem, Coronel Fabriciano, João Monlevade, Sete Lagoas, só tiveram suas Juntas instaladas em 1979. Ainda no início da década de 1990 havia alguns municípios em Minas Gerais fora de jurisdições trabalhistas – situação que hoje já não ocorre.

Estabeleceu-se assim, no campo da regulação trabalhista, a modernização conservadora através de suas duas dinâmicas principais: 1) a formação de uma periferia, composta pelos domésticos, pelos rurais, pelos trabalhadores das pequenas cidades, pelos desempregados e subempregados, entre outros; 2) a replicação da relação centro/periferia com sua lógica de fragmentação e transferência relativa de ônus. Os trabalhadores urbanos, celetistas, sindicalizados, conseguiram, muitas vezes, alçar-se para fora do pântano da indignidade e da marginalidade na qual se encontrava boa parte das camadas populares. Não se colocaram no mesmo patamar dos patrões, é certo, ainda ficaram sujeitos à subordinação, mas conquistaram certo poder econômico, político e ideológico. Isso, porém, só ocorreu porque boa parte do povo continuou na periferia do sistema, e o fato de boa parte do povo ter continuado na periferia do sistema colocou um limite às próprias pretensões dos assalariados formais. E mais: dividiu, fragmentou, o setor popular brasileiro entre os trabalhadores “com carteira assinada” e acesso a leis e instituições protetivas (malgrado eventuais insuficiências), à previdência, à significação político-ideológica, de um lado, e os “sem carteira assinada”, sem nada disso, incluídos na mais desvantajosa posição, de outro.

Essa é a lógica da transferência relativa de ônus, em que periferias de um sistema maior se guindam à posição de pequenos centros de sistemas menores. Não é que os trabalhadores com carteira assinada tenham, deliberada e maquiavelicamente, planejado alcançar seus ganhos impedindo os trabalhadores informais e desprotegidos pela lei de fazê-lo, é que a estrutura que veio a ser montada veiculou isso. Veiculou desagregação dos subordinados, como sempre. Desagregação que marcou as próprias iniciativas tíbias do Estado de Bem Estar Social brasileiro: trabalho, previdência, saúde, educação, cada qual ensimesmado, sem se articular entre si. Fragmentação total. Fala-se

muito, hoje, em corporativismo, com sentidos muitas vezes dispares, mas se há um sentido naquilo que se entende como corporativismo no Brasil, que marcou nossa tentativa incerta de implantação de um “Estado de Bem Estar Social”, esse sentido é o da fragmentação, não só das classes populares mas das esferas que compõem dito Estado, como a saúde, o trabalho, a previdência, a educação – todos desagregados.

Estudiosos como Wanderley Guilherme dos Santos viram esse sentido como o da construção de um tipo “menor”, incompleto, de cidadania – o que ele chamou de “cidadania regulada”. Santos entendeu a cidadania regulada como um conjunto de políticas sociais cooptativas cujo resultado foi a fragmentação da classe trabalhadora por meio da distribuição estatal discricionária de privilégios setoriais. Nessa espécie de cidadania por regulação estatal da profissão, o padrão de estratificação social foi, em boa medida, definido por norma legal que protegia (parcialmente) apenas o trabalho formal, cujos trabalhadores estivessem organizados nos sindicatos politicamente controlados⁸⁰.

Esse sistema de estratificação ocupacional discricionária legal, essa “cidadania regulada” mantinha, no limite, apesar das concessões controladas, as desigualdades sociais estruturais em nome da acumulação capitalista - a justiça social seria seletiva e subordinada aos imperativos de implantação do mercado econômico e de reestruturação da produção⁸¹. A cidadania regulada trouxe, também, de acordo com Santos, o “recesso da cidadania política”, ou seja, o não-reconhecimento do direito ou

⁸⁰ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979. Nesse ponto, a análise aqui apresentada converge com a explicação de Santos, na medida em que ele salienta as disparidades entre os que ficaram “dentro” e “fora” do legado varguista de proteção social. Só não concordamos, pelas razões já citadas, em classificar os que não receberam a proteção social/trabalhista como “excluídos”.

⁸¹ Ou seja, um processo de se hipotecar a justiça social ao desenvolvimento econômico. Primeiro cuida-se do desenvolvimento econômico, depois que esse atingir certo nível satisfatório cuida-se da justiça social. O velho mote de “esperar o bolo crescer para depois dividi-lo”.

da capacidade da sociedade governar-se a si própria. E isso refletiu-se em todos os níveis, inclusive nas instituições da política social, garantiu ele. O resultado foi que o parcial processo redistributivo da cidadania regulada foi utilizado como meio para o objetivo maior da integração nacional e da construção do Estado e do mercado, anteriormente à institucionalização de um sistema político competitivo.⁸²

Fábio Wanderley Reis criticou a teoria de Santos, afirmando que, ao se falar, de forma crítica e negativa, de uma cidadania “regulada” pelo Estado supõe-se que haja um tipo de cidadania, positiva, não-regulada pelo Estado, o que, bem lembra ele, é uma incongruência, pois toda cidadania é regulada pelo Estado. Para Reis:

“Por um lado se pretende (...) que a cidadania venha a ser não-regulada; por outro, contudo, critica-se que as disposições instauradas pelo Estado simplesmente consagrem diferenças que vêm do mercado – ou seja, pede-se *mais* regulação...”⁸³

A questão, apontou Reis com muita propriedade, é que em contextos como o da sociedade brasileira, marcados por carências básicas e agudas de grande parte da população, o problema da cidadania não engloba apenas os membros da coletividade que têm condição de se afirmarem por si mesmos – há, também, inúmeros cidadãos que não possuem tal condição. Portanto, a noção de cidadania deve ser reformulada para incluir um inevitável ingrediente tuitivo, por parte do Estado, que seria inerente à própria ideia de ‘proteção social’ e à dimensão social, como tal, da cidadania⁸⁴.

⁸² SANTOS, 1979, p. 123.

⁸³ REIS, Fábio Wanderley. Mercado e Utopia: teoria política e sociedade brasileira. São Paulo: Edusp, 2000, p. 343.

⁸⁴ REIS, 2000, p. 344.

Pois se o Estado moderno tem, como garantiu Reis, uma situação de dependência estrutural em relação ao desenvolvimento da economia e do mercado⁸⁵, ele é, também, a instância fundamental de correção de certas conseqüências concentradoras e desigualitárias do capitalismo. *A questão fundamental é que eventuais políticas protetivas dirigidas a populações carentes não são exclusivas de regimes autoritários e estão longe de bastar como parâmetros suficientes para defini-los.* Há regulações estatais da cidadania democráticas e regulações autoritárias e, como afirmou Reis, se é necessário construir no Brasil um *welfare state* digno do nome, o êxito nessa tarefa impõe a articulação democrática e transparente entre Estado e grupos sociais, em vez de supor que a nação seja formada apenas pelo Poder Público, de um lado, e os indivíduos, de outro.

Contudo, mesmo com tais problemas, a “valorização do homem brasileiro”, como disse Vargas, trazida pela legislação trabalhista e previdenciária foi percebida e reconhecida por boa parte dos brasileiros. Prova disso foi o chamado “movimento queremista”.

Em 1945, o fim do Estado Novo se aproximava, com a convocação de eleições que escolheriam um presidente da República e uma Assembléia Constituinte que elaboraria nova Constituição da República para trazer de volta a democracia. O movimento queremista propôs que Vargas se candidatasse a presidente e que a Constituinte fosse feita com ele – o motivo era a preocupação com o futuro da legislação social. Vargas acabou deposto, em outubro de 1945, pelos mesmos militares que o apoiaram no golpe que instaurara o Estado Novo, em 1937. Mas as forças

⁸⁵ Devido a essa dependência estrutural, a articulação do empresariado com as instâncias estatais são inevitáveis. A forma dessa articulação, legal, legítima e transparente, ou ilegal e opaca, é que faz a diferença. A política pública proposta na segunda parte deste trabalho como encaminhamento para o problema da litigância habitual visa justamente uma forma legítima e transparente de se realizar essa articulação.

políticas construídas em torno de seu nome e prestígio, os recém-criados Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) amealharam nas eleições para a Assembléia Constituinte, em dezembro de 1945, 55% e 7,5% das cadeiras, respectivamente. Acrescidos dos 5% de representantes do Partido Comunista, que, naquele momento específico, apoiavam a coalizão varguista, tal coligação detinha mais de 68% da Assembléia, contra 27% de representantes do principal partido de oposição ao varguismo, a também recém-criada União Democrática Nacional (UDN). Além disso, venceu as eleições presidenciais o candidato do PSD, general Eurico Gaspar Dutra, que recebeu, pouco antes do pleito, o apoio oficial de Vargas.

Isso explica porque a Constituição da República de 1946 manteve e até reforçou o legado social varguista. Exemplo cabal deste reforço foi o fato de a Justiça do Trabalho passar a compor, oficialmente, o Poder Judiciário, como uma Justiça especializada federal e com sua magistratura desfrutando de todas as prerrogativas legais, mesmo que o prestígio da Justiça do Trabalho nos meios jurídicos não fosse, ainda, particularmente alto⁸⁶.

Em âmbito mundial, o contexto pós-Segunda Guerra trouxe mudanças significativas. Derrotados e profundamente desmoralizados o nazismo, o fascismo e outros regimes e ideologias autoritários de direita, a reação ao individualismo liberal passou a tomar outra forma: não mais, como no coletivismo de molde autoritário, a anulação forçada das diferenças individuais em nome do todo, da coletividade, do patriotismo, etc. A nova ordem democrática do pós-guerra pretendia contornar o *laissez-faire* por meio da social-democracia, que completava a universalização dos direitos civis

⁸⁶ A construção de tal prestígio, que hoje se encontra sedimentado, ainda teria longa trajetória pela frente.

e políticos e ainda introduzia, agora de modo firme e sistemático, um novo gênero de direitos, os sociais, dos quais o Direito do Trabalho era um dos carros-chefe.

Essa nova ordem combinava, depurando-as dos excessos, as matrizes do *interesse*, de origem liberal-burguesa e individualista, e do *público*, de origem democrática e social. O resultado é que os direitos humanos, que englobam os direitos civis, políticos e sociais, passam a ser entendidos sob a égide do *interesse público*⁸⁷, que valoriza a esfera individual de cada ser humano, mas a compatibiliza, regulando-a, com a esfera pública.

Assim, como salienta Maurício Godinho Delgado, no pós-guerra, o Direito do Trabalho dos países centrais do Ocidente veiculou, de modo geral, essa noção de interesse público, conjugando, em termos políticos, o coletivismo e o individualismo, e em termos jurídicos, a coerência formal do processo legal e os compromissos sociais substantivos. Foi a partir desse contexto fundamentalmente democrático tanto do sistema político, em geral, quanto do direito coletivo do trabalho, mais especificamente, que o direito trabalhista pôde funcionar como um dos mais importantes mecanismos de distribuição de renda e poder no mundo ocidental, por meio do reconhecimento da necessidade de intervenção estatal para proteção do sujeito faticamente desprotegido da relação de emprego⁸⁸.

No Brasil, entretanto, as ambiguidades da regulação trabalhista construída nos anos 1930 até 1945 configuravam uma espécie de “institucionalidade aberta”, na medida em que era passível de ser direcionada tanto no sentido conservador e autoritário quanto no sentido progressista e democrático, conforme a orientação

⁸⁷ Para uma análise da formação, significado e potencialidades do conceito político de *interesse público*, conferir o texto homônimo de Juarez Guimarães, no livro “Corrupção: ensaios e críticas” (AVRITZER, Leonardo *et al* Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008).

⁸⁸ DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2004.

preponderante das forças políticas dominantes em determinado governo ou conjuntura política.

Exemplo claro do uso preponderante da regulação trabalhista no sentido conservador e autoritário foi o que se deu durante o governo eleito de Eurico Gaspar Dutra, de 1946 a 1950. General do exército de ideologia marcadamente conservadora, Dutra foi Ministro da Guerra do governo Vargas de 1936 a 1945, e deu apoio fundamental do Exército ao golpe que fechou o Congresso Nacional e instaurou a ditadura do Estado Novo, em 1937. Durante a Segunda Guerra Mundial, além de ter se empenhado na modernização e profissionalização das forças armadas⁸⁹, foi o líder da facção que defendia uma aproximação com os países do Eixo, enquanto a facção americanista era capitaneada pelo Ministro da Fazenda, conterrâneo e companheiro de Vargas de longa data, Oswaldo Aranha.

Empossado na Presidência da República em janeiro de 1946, Dutra expediu, até setembro daquele ano, quando a Constituição da República entrou em vigor, centenas de Decretos-Leis⁹⁰. Um deles, o DL nº 9070/1946, visava, oficialmente, “normatizar” o direito de greve, mas, na prática, tolhia-o severamente: as greves seriam permitidas apenas nas atividades econômicas não essenciais, proibidas nas atividades

⁸⁹ Concomitantemente a esse processo de modernização, Dutra foi o fiador da elitização do oficialato brasileiro. Segundo Néelson Werneck Sodré, Dutra determinou que, na seleção para cargos de oficiais das forças armadas fosse proibida “a inscrição de pessoas de cor, negros ou mulatos; de filhos de estrangeiros; de filhos de pais que exercessem atividades humildes, artesanais ou proletárias; de candidatos pertencentes a famílias cuja orientação política inspirasse suspeitas; de judeus; de filhos de casais desquitados, desajustados ou cuja conduta, particularmente do membro feminino, discrepasse das normas morais; de não-católicos.(...) Em dezembro de 1940, numa conferência sobre o Exército em dez anos de governo de Vargas, Dutra afirmou publicamente: 'Condições severas regulam o recrutamento de candidatos ao oficialato. Além das qualidades morais e intelectuais, são exigidas também outras de ordem física, que selecionem tipos eugenicamente fortes e sadios'” SODRÉ, Nelson Werneck *apud* Fundação Getúlio Vargas – CPDOC – Eurico Gaspar Dutra. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/dutra-eurico-gaspar>. Acesso em 12 mai. 2017. A participação de Dutra no episódio da tentativa de golpe integralista contra Vargas, em 1938, permanece, até hoje, sujeita a controvérsias, a principal delas, a demora das forças militares do Rio de Janeiro em acudir a família presidencial cercada no Palácio do Catete.

⁹⁰ Reminiscência do Estado Novo e excrecência ditatorial que permite ao chefe do Executivo legislar em lugar do Legislativo, em autêntica invasão de competência e desrespeito à divisão entre Poderes.

ditas fundamentais, mas o próprio decreto trazia um rol extenso de atividades fundamentais, criava entraves burocráticos ao estabelecimento da greve, e dava ao Ministério do Trabalho poderes para, por simples portaria, incluir quaisquer atividades no rol daquelas fundamentais, em que o movimento paredista era vedado. A Constituição da República de 1946 permitia a greve “nos termos da lei”. Essa lei, durante o regime democrático de 1946 a 1964, não foi elaborada, e, por decisão do STF, o DL nº 9070 fazia às vezes de referencialidade infraconstitucional no tocante à questão. Com base neste e em outros dispositivos autoritários, Dutra decretou mais de 900 intervenções em sindicatos durante seu governo.

Na década de 1950 em diante, até 1964, foi refreado o uso do arsenal repressivo de que o Estado podia lançar mão em relação aos movimentos de trabalhadores. E foi-se estabelecendo, cada vez mais, uma ambiguidade entre, por um lado, a autonomia e combatividade crescentes do movimento sindical e trabalhista e, por outro, a manutenção dos esquemas de controle e cooptação estatal e mesmo do chamado “peleguismo” dos movimentos obreiros, cooptação que operava especialmente nos escalões mais altos do movimento sindical, federações e confederações mais próximas da burocracia do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

A partir de 1952 começaram as manifestações e movimentos populares contra a “carestia”, como era chamada a alta dos preços na época, organizando as chamadas “marchas da panela vazia”⁹¹. Em 1953, uma greve iniciada no setor têxtil, na cidade de São Paulo, logo se alastrou por outras categorias, dando origem ao que ficou conhecido como “greve dos 300 mil” (referência ao número suposto de empregados que cruzaram os braços). Os grevistas, em acordo celebrado no TRT de São Paulo⁹²,

⁹¹Desde que fora instituído, em 1943, o salário mínimo só fora aumentado uma vez, até então.

⁹² Que na época abrangia todo o estado de São Paulo, o Paraná e Mato Grosso (este último estado compreendendo os atuais Mato Grosso e Mato Grosso do Sul). O Paraná viria a ter seu próprio Tribunal Regional do Trabalho em 1975, o Mato Grosso, em 1981, em um Regional que abrangia também Goiás,

conseguiram um aumento de 32%, mas não puderam evitar que, na volta ao trabalho, a maioria de suas lideranças fosse demitida. Tão ou mais importante que o aumento, porém, foi a formação, por conta de questões práticas da greve, de alianças entre categorias diversas de trabalhadores - ainda que informais, já que a verticalização sindical definida pela lei não as admitia. Formou-se, a partir dessas alianças, o Pacto de Unidade Intersindical (PUI), embrião do futuro Comando Geral dos Trabalhadores (CGT). Os trabalhadores começavam a lutar contra a fragmentação associativa, que os patrões já haviam rejeitado na década de 1930.

Em fins de 1953, Vargas nomeou seu 'herdeiro' político, João Goulart, para o cargo de Ministro do Trabalho. Na gestão de Goulart, como lembra Ângela de Castro Gomes,

“Foi extinta a exigência de um pedido prévio e obrigatório para se realizar assembleias sindicais e, na mesma linha, aboliu-se o envio de um fiscal do ministério para observá-las. Mais importante ainda: não mais foram feitos adiantamentos em dinheiro, pela Comissão de Orientação Sindical, aos sindicatos, pois isso os colocava em posição de devedores e dependentes desse órgão do Ministério do Trabalho.”⁹³

Revogou-se também o “atestado de ideologia”, que vedava o acesso aos sindicatos de cidadãos que professassem “ideologias políticas perniciosas” (leia-se: socialistas, comunistas e esquerdistas em geral). Somado à decisão do Partido Comunista de entrar no movimento sindical, embora na clandestinidade⁹⁴, disputando

Tocantins e Distrito Federal, e, finalmente, em 1986 seria instituído o Tribunal da 15ª Região com jurisdição sobre o interior paulista, cabendo TRT da 2ª Região a área metropolitana de São Paulo e a baixada Santista.

⁹³ GOMES, Angela de Castro. “A trajetória política de João Goulart – trabalhadores, movimento sindical e greves”. Fundação Getúlio Vargas – CPDOC. Disponível em: http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NoGovernoGV/Trabalhadores_movimento_sindical_e_greves. Acesso em 11 mai 2017.

⁹⁴ O Partido Comunista (PC) foi legalizado em 1945, na esteira da breve “lua de mel” estabelecida entre os vencedores mundiais da Segunda Guerra Mundial, os EUA, representantes do capitalismo liberal-democrata, e a URSS, representante do comunismo. Em 1947, porém, com o antagonismo da Guerra Fria definitivamente instalado e com um governo nacional anti-esquerdista, o PC brasileiro foi extinto e declarado ilegal.

espaço com o “sindicalismo oficial” do PTB, tudo isso aumentou a mobilização e a politização dos trabalhadores. Finalmente, lembra Gomes, foi de crucial importância o acesso dos sindicalistas à máquina previdenciária oficial, via cargos de direção nos Institutos de Aposentadoria e Pensão. Mais um movimento contra a fragmentação, neste caso, a divisão entre trabalho e previdência.

Em fevereiro de 1954, Goulart propôs aumento de 100% no salário-mínimo. Diante da reação hostil de empresários e até da alta oficialidade militar, que lança um manifesto público contra a proposta, Vargas demitiu-o do Ministério do Trabalho, mas concedeu o aumento em 1º de maio daquele ano. A oposição, cada vez mais feroz, anunciou a desestabilização da economia, o aumento do desemprego, a convulsão social por causa da “demagogia populista”.

Em agosto de 1954, a “opinião pública” e as forças políticas organizadas estavam majoritariamente contra Vargas que, acuado, antevendo a deposição e talvez até a humilhação de uma prisão, devido às investigações sobre o atentado sofrido pelo seu opositor udenista, Carlos Lacerda, suicidou-se, deixando uma carta-testamento que, entre outras passagens, mencionava que, no cerco a seu governo e a sua pessoa: “a campanha dos grupos internacionais aliou-se à dos grupos nacionais revoltados contra o regime de garantia do trabalho”. A revolta popular espontânea logo após o trauma impediu os planos de seus opositores de tomarem o poder e demonstrou cabalmente que o prestígio do velho e controvertido líder seguia forte junto às camadas populares – em boa medida, por conta das instituições trabalhistas e previdenciárias que ele criara, como já salientado aqui.

Em janeiro de 1956, Juscelino Kubitschek, do PSD, correligionário de Vargas, tomou posse como Presidente da República, após um conturbado interregno

político em que não faltaram ameaças de golpe militar. JK seguiu, em linhas gerais, a política trabalhista do segundo governo Vargas e diminuiu a perseguição oficial aos comunistas, cujo partido entrou numa situação de “semilegalidade”⁹⁵. Em 1957, a chamada “greve dos 400 mil”, em São Paulo foi coordenada por um comitê que reuniu sindicalistas ligados ao PTB, aos comunistas e até mesmo a Jânio Quadros, político paulista em ascensão que, percebendo a força crescente do sindicalismo na época, tentava garantir uma parte daquela fonte de poder⁹⁶.

O recrudescimento da inflação que a política desenvolvimentista de JK trouxe, aliado à autonomia e organização crescente dos sindicatos (autonomia e organização que se expressavam, por exemplo, na criação de um órgão de pesquisa cujo objetivo era fornecer subsídios técnicos às argumentações e narrativas dos trabalhadores, como o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), fundado em 1955), fez com que da segunda metade da década de 1950 até 1964 o número de greves no país aumentasse sensivelmente – de 15, em 1956, passaram para 149, em 1963. No campo, a questão social surgiu com força, com a sindicalização e organização crescente dos trabalhadores, a criação das Ligas Camponesas no Nordeste, centradas na questão da reforma agrária, a promulgação do estatuto do trabalhador rural, em 1963. Em boa parte dessas dinâmicas os trabalhadores rurais recebiam apoio de parte da Igreja Católica que, sob a liderança de bispos comprometidos com a Teologia da Libertação, como Dom Hélder Câmara, apoiavam as reivindicações sociais dos trabalhadores rurais, fossem assalariados, fossem camponeses

⁹⁵ Em 1958, por exemplo, o mandato de prisão contra o dirigente Luís Carlos Prestes foi formalmente revogado, e este passou, desde então, a aparecer publicamente. O Partido Comunista, entretanto, não foi oficializado, embora suas posições e seu eventual apoio político a este ou aquele partido e/ou candidatos fossem bem conhecidos.

⁹⁶ O TRT paulista concedeu um aumento de 25% aos grevistas, que o TST, em julgamento de recurso de revista, baixou para 18%. Os sindicalistas, revoltados, ensaiaram uma greve contra essa decisão, mas foram demovidos da ideia por JK.

sem acesso à terra. A periferia da periferia movimentava-se, sacudindo o manto pesado da repressão e da marginalização.

Além disso, as greves estavam cada vez mais politizadas, sobretudo no início dos anos 1960, quando houve, por exemplo, greves reivindicando a formação de um “gabinete nacionalista” ou a antecipação do plebiscito sobre o presidencialismo⁹⁷. Neste momento histórico, o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) estruturou-se definitivamente, numa situação de fato que desafiava a fragmentação (e, destarte, a subordinação), e as normas em vigor, sob as vistas grossas do governo – o que despertava a ira e a denúncia dos empresários.

Outra situação que gerou grande inquietação foram os impulsos associativos e reivindicativos das baixas patentes militares: sargentos, cabos, soldados e marinheiros. Isso era algo terminantemente proibido pela legislação, embora legítimo, sobretudo em vista do rigor excessivo e das más condições de trabalho e de vida a que esses grupos eram submetidos.⁹⁸ Esses movimentos das baixas patentes foi visto por boa parte dos altos escalões militares como uma perigosa e inaceitável “quebra de hierarquia”, e a contemporização demonstrada pelo governo Goulart em relação a eles certamente contribuiu para que tais escalões, que até então mostravam-se divididos, em

⁹⁷ A reivindicação de um “gabinete progressista e nacionalista” estava na pauta do movimento que, em julho de 1962, conquistou o pagamento de um mês de 13º salário para os trabalhadores, depois de uma greve geral razoavelmente bem sucedida e que, na baixada fluminense, em razão dos saques ao comércio ocorridos na esteira da falta de transporte público, resultou em cruenta repressão policial que matou mais de 50 pessoas. O país estava sob regime parlamentarista como resultado de uma solução de compromisso. Em agosto de 1961, com a inesperada renúncia de Jânio Quadros, que tomara posse na Presidência sete meses antes, João Goulart, seu vice (que não era seu aliado, pois votava-se, então, para Presidente e Vice-Presidente de forma separada), assumiria o cargo. Parte dos militares e do empresariado vetou o nome de Goulart, algo frontalmente contrário à Constituição, sob a justificativa de sua ligação com o “sindicalismo corrupto e subversivo”. Após negociações conduzidas, entre outros, por Tancredo Neves, ficou acordado que Goulart tomaria posse como presidente, mas sob um regime parlamentarista. E estava previsto, para o final do mandato presidencial, em 1965, um plebiscito que definiria se a população desejava ou não continuar com o parlamentarismo. Antecipado, por pressão popular (que incluiu a referida greve, em setembro de 1962), o plebiscito mostrou que a grande maioria dos brasileiros queria o presidencialismo de volta.

⁹⁸ Os marinheiros, especialmente, eram submetidos a regulamentos severíssimos, retrógrados, que incluíam, por exemplo, castigos físicos e proibição de se casar.

episódios como a tentativa de se impedir a posse de JK, em 1955, ou de João Goulart, em 1961, fossem se unindo cada vez mais no sentido de apoiar o golpe de 1964.

Não foi só a alta oficialidade militar que convergiu para a oposição definitiva a Goulart e ao regime democrático de 1946. Também os grandes empresários, o grande capital, e parcela expressiva e majoritária da classe média urbana, profissionais liberais, etc, confluíram na mesma direção, articulando-se em torno de instituições como o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES)⁹⁹, sensíveis a pregação anticomunista, antissindicalista e “antipopulista” que, em clima ideológico de Guerra Fria, era propagada por esta e outras fontes. Alegava-se que a UDN e os grupos antivarguistas perdiam eleições por conta da “máquina sindical corrupta” que gravitava em torno do Ministério do Trabalho¹⁰⁰.

Por esta época, fim anos 1950 e início dos anos 1960, a Justiça do Trabalho teve seu primeiro, embora não suficiente, espasmo de expansão territorial desde sua implantação, assim como progridiu em relação à sua profissionalização, com o estabelecimento de novas Juntas de Conciliação e Julgamento e do concurso público

⁹⁹ Fundado em 1961, o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES), agrupava a nata da classe empresarial, e tinha como objetivo declarado a defesa da livre iniciativa e da economia de mercado. Na verdade, o IPES foi o centro de uma ação organizatória e ideológica que tinha como principal inimigo o regime nacional desenvolvimentista de Vargas, JK e Goulart, e que atuou junto às Forças Armadas, ao Congresso, à Igreja, as associações patronais, os meios de comunicação, entre outros. Embora nem todos setores das classes proprietárias fossem particularmente simpáticos à pregação do IPES, caso particular dos grandes fazendeiros, desta instituição saíram os principais quadros que conduziram a política econômica do regime de 1964, como Delfim Netto, Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen. E de sua articulação estreita com os grupos de militares aglutinados em torno da Escola Superior de Guerra (ESG), formada, anos antes, sob a influência do anticomunismo da Guerra Fria, o IPES desenvolveu atividades de informação e conspiração que, pelo seu vulto (só no Rio de Janeiro, o Instituto mantinha 3.000 telefones sob vigilância e um dossiê com 400.000 pessoas fichadas), foram o gérmen dos serviços de espionagem organizados pela ditadura militar no Serviço Nacional de Informações (SNI), coordenados pelo mentor da ESG, general Golbery do Couto e Silva.

¹⁰⁰ Dos três principais partidos políticos do regime de 1945 a 1964, UDN, PSD e PTB, este último, que gravitava em torno da herança sindicalista e trabalhista de Vargas, foi o que teve o maior crescimento. Passou de 7,5% dos votos nacionais, nas eleições de 1945, para 28,8% nas últimas eleições do período democrático, em 1962. O PSD, em 1962, ficou ligeiramente atrás do PTB, com 28,4% dos votos, mas perdera muito: em 1945 obtivera o sufrágio de mais da metade dos eleitores, 55% dos votos. Já a UDN passou de 26,9% dos votos, em 1945, para 22,9%, em 1962. Ou seja, o PTB se expandiu em cima do encolhimento, basicamente, do PSD, veículo do clientelismo político e das máquinas eleitorais-administrativas dos estados. A UDN, braço político do anti-varguismo, não conseguiu crescer no período, na verdade perdeu um pouco de seguidores.

para ingresso na magistratura trabalhista. Ainda era considerada, entretanto, uma “justiça menor”. Os patrões a viam com desconfiança, mas os empregados recorriam cada vez mais a ela, tanto em dissídios individuais quanto coletivos, embora suas lideranças mantivessem um discurso crítico. Muitas vezes era melhor fazê-lo que negociar diretamente com os patrões.

É o que atesta o historiador Fernando Teixeira da Silva em seu livro “Trabalhadores no Tribunal: conflitos e Justiça do Trabalho em São Paulo no contexto do golpe de 1964”. Ele analisou todos os dissídios coletivos julgados pelo Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo durante o ano de 1963 até março de 1964. Os dados levantados apontaram que, nos dissídios, houve um leque maior de direitos conquistados pelos trabalhadores que nos canais de negociação direta.

O contexto da época era extremamente delicado para a atuação da Justiça do Trabalho, não só pela própria atmosfera de acirramento de tensões políticas, mas porque, em janeiro de 1963 foi lançado o chamado Plano Trienal, do então ministro Celso Furtado, que visava controlar o déficit público e a inflação, e incluía, nos mecanismos deste controle, políticas de contenção salarial. O Judiciário Trabalhista, lembra Silva, foi convocado a solucionar problemas difíceis e esteve no âmago das disputas entre movimentos, demandas e articulações políticas de empresários, trabalhadores e suas respectivas associações de classe, devendo, como assegura Silva:

“de um lado, combater a alta politicamente perigosa do custo de vida, por meio do controle do aumento dos salários, e, de outro, proteger o poder de compra dos trabalhadores; reconhecer o direito constitucional de greve e, ao mesmo tempo, coibir o 'abuso' desse mesmo direito; (...) disciplinar o mundo do trabalho urbano, para o qual foi criada, e igualmente decidir se tinha competência e jurisdição para intervir nos conflitos de trabalho no campo”¹⁰¹

¹⁰¹ SILVA, Fernando Teixeira da. Trabalhadores no Tribunal: conflitos e Justiça do Trabalho em São Paulo no contexto do golpe de 1964. São Paulo: Alameda, 2016, p. 25.

A questão da inflação, e de sua relação com os salários, era delicada. O presidente João Goulart havia prometido que se os preços subissem, aumentaria os salários. O Fundo Monetário Internacional (FMI) era absolutamente contrário a essa política, e havia proposto limites aos reajustes do salário-mínimo e dos vencimentos dos servidores públicos. O governo Goulart reajustou-os acima desses limites.

A questão da inflação, na verdade, tinha causas econômicas estruturais que podiam até incluir a questão salarial, mas a ultrapassavam. Como atacar essas causas (a estrutura tributária, os juros, o câmbio, a concentração econômica) implicaria atacar interesses poderosos, focava-se a solução do problema somente no aumento da massa salarial, em conformidade com a lógica de transferência de ônus da relação centro/periferia,. Acontece que, naquele momento, parte dos trabalhadores, especialmente as categorias mais organizadas, lograva defender-se dessa “conta” que se tentava espetar em suas costas, através de reajustes salariais que compensavam e, por vezes, até ultrapassavam a inflação. Com isso, porém, as causas estruturais da inflação permaneciam intactas e, com a massa salarial expandindo-se, a carestia realmente aumentava. E, mais uma vez dentro da lógica de transferência de ônus para o mais fraco, a periferia da periferia, os “sem-carteira assinada”, os não protegidos por um sindicalismo mais forte, pagavam a conta¹⁰². A periferia da periferia, porém, começara, também, a se movimentar, os trabalhadores rurais, as baixas patentes militares, etc. E, embora de forma incipiente, começaram a receber apoio dos setores trabalhistas organizados.

Tudo isso colocava em xeque, efetiva ou potencialmente, a modernização conservadora que vinha marcando a configuração do capitalismo urbano-industrial

¹⁰² O professor Ignácio Godinho Delgado chega a chamar de “coalizão inflacionária” a atitude de complacência com que sindicatos e associações empresariais assistiam, antes de 1964, à elevação dos preços. DELGADO, Ignácio Godinho. “O empresariado industrial e a gênese das políticas sociais modernas no Brasil”, in *Locus: revista de história*, 13(2), p. 135-160, Juiz de Fora, Ed. UFJF.

brasileiro. Parte expressiva das elites brasileiras sentia essa maré montante do sindicalismo e dos movimentos sociais como uma ameaça à sua posição, a qual o sociólogo Florestan Fernandes qualificava como “heteronomia”, ou seja, uma associação de setores industriais/comerciais com a oligarquia rural e com as burguesias dos países centrais que veiculava, internamente, uma situação de super exploração capitalista para compensar a adversidade da situação da burguesia brasileira como uma sócia menor do capitalismo internacional e da oligarquia rural como uma sócia menor do capitalismo brasileiro¹⁰³.

Ou seja, uma dinâmica típica de relação centro/periferia, com sua formação de subsistemas de transferências de ônus, por meio dos quais uma periferia de um sistema maior se converte em centro de um sistema menor e passa adiante, reforçando-a, a lógica da inclusão subordinadora-fragmentadora.

¹⁰³ FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1976. O argumento de Fernandes, nesta obra, foi construído, em boa medida, contra a suposição, sustentada por parte das forças de esquerda na década de 1950 até o golpe de 1964, da existência de uma “burguesia nacionalista e socialmente progressista” que aceitaria um programa de reformas e distribuição social e, assim, eliminaria os resquícios mais atrasados de nossa sociedade, presentes especialmente no mundo rural. A tese de Fernandes é que a posição da burguesia brasileira no capitalismo internacional era uma posição dependente/associada, que não permitiria esse papel “nacionalista e progressista”, nem em relação ao exterior e nem internamente, e, finalmente, que o “atraso” da oligarquia rural não era um resquício, uma excrescência a ser facilmente eliminada, mas uma parte integrante do pacto da modernização conservadora. E, finalmente, que um dos recursos de poder fundamentais para a burguesia brasileira manter essa posição de cadeia de transmissão da relação centro/periferia, era o seu controle do Estado, a capacidade de fazer a administração pública atuar, por ação ou omissão, quase sempre a seu favor. Neste sentido, era visto como um perigo terrível que governos, como o de João Goulart, procurassem arbitrar políticas de Estado *também*, em certas situações, a favor do setor popular. Grifamos a palavra *também* porque os benefícios estatais às elites nunca desapareceram, o que aconteceu foi que parte do povo também foi contemplada.

1.4 RETROCESSO: A DITADURA MILITAR

Pode-se afirmar, portanto, que um dos motivos do golpe de 1964 foi a reação à maré montante trabalhista e sindical. E os resultados vieram logo. A repressão do regime militar, que só atingiria a sociedade brasileira como um todo, de modo sistêmico e profundo, a partir de 1968, concentrou-se, inicialmente, em três setores: político, militar e sindical, submetidos à intervenção maciça¹⁰⁴. Além disso, houve o cerceamento do poder normativo da Justiça do Trabalho. Esse se manifestava, até então, basicamente na questão do arbitramento de reajustes salariais que corrigiam a perda salarial ocorrida com a inflação, mas, a partir de 1965, a responsabilidade por esses reajustes salariais foi transferida, por lei, ao Ministério do Planejamento. Houve, também, o fim da estabilidade decenal do trabalhador, substituída pelo Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), a restrição ao direito de greve por meio da lei nº 4330, de 1964, a desconsideração do Estatuto do Trabalhador Rural e, finalmente, o novo desenho previdenciário, com a unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), alijou os trabalhadores dos órgãos decisórios do sistema.

Obviamente, então, ocorreu um refluxo significativo das reivindicações trabalhistas, e, mais uma vez, o uso do instrumental repressivo da regulação trabalhista. As greves, tão numerosas antes de 1964, praticamente desapareceram, especialmente após 1968, quando o regime ditatorial tornou-se mais repressivo. A participação da renda do trabalho na renda nacional caiu drasticamente, sob um regime que mantinha o padrão de desenvolvimentismo econômico via Estado, típico do regime de 1950 a 1964,

¹⁰⁴ Foi decretada, segundo Darcy Ribeiro, intervenção em 814 sindicatos, 43 federações e 4 confederações sindicais, além de treinados milhares de militantes sindicais “pelegos” para assumir o lugar dos que foram afastados. Ribeiro, 1985, op. cit.

mas sem seu componente de inclusão social e política, mesmo que insuficiente. A faceta subordinadora da modernização conservadora se intensifica.

Nesse contexto, o número de ações individuais trabalhistas, crescente desde a década de 1940, aumentou de forma mais significativa – a Justiça do Trabalho, mesmo tolhida no plano do Direito Coletivo do Trabalho, transformou-se numa das únicas formas de o empregado buscar alguma proteção a seus direitos, via reclamação individual. Seguiu, ainda, restrita territorialmente, e sem desfrutar o mesmo grau de reconhecimento de outros ramos Judiciários, mas exercia intensa atividade jurisprudencial, atualizando, especialmente no Direito Individual do Trabalho, a normatização que rege uma relação tão dinâmica como a relação de emprego. Desse modo, como salienta Walter Loschi de Freitas, a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, sistematizada, primeiramente, nos chamados “pré-julgados” e, mais tarde, nas súmulas, acabará por se constituir, ao lado da própria CLT, em uma referência normativa para o Direito do Trabalho brasileiro¹⁰⁵.

No fim dos anos 1970, a retomada da inflação e a diminuição do ritmo de crescimento econômico verificado entre 1968-1973, e ainda a manipulação

¹⁰⁵ FREITAS, Walter Loschi de. Judicialização da política e a dinâmica do equilíbrio entre Poderes: o caso da Justiça do Trabalho brasileira. Belo Horizonte, 227 p. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais. Os pré-julgados, explica Freitas, eram decisões com força vinculativa, expedidas pelo órgão superior do Judiciário Trabalhista, e que podiam ser instituídos a partir de discussões em tese, sem necessidade de serem oriundos de uma demanda concreta. Criticados por seu conteúdo inibidor das instâncias inferiores do Judiciário Trabalhista, os pré-julgados, previstos no artigo 902 da CLT, demoraram a ser editados e o foram em pequena quantidade. Em 1969, o TST passou a editar também súmulas, síntese de pronunciamentos judiciais anteriores, uniformizados por um enunciado. À diferença dos pré-julgados, as súmulas originavam-se de discussões concretas advindas de dissídios trabalhistas, e não possuíam, formalmente, força vinculativa, embora sempre tenham sido referência fundamental. Seu objetivo, como bem destaca Freitas, era “dar visibilidade ao entendimento majoritário de determinado tribunal em relação às demandas concretas que lhe são destinadas. Portanto, o texto das súmulas expressa tanto esse entendimento do tribunal quanto o debate que lhe deu origem nas instâncias inferiores”. Em 1977, lembra Freitas, o Supremo Tribunal Federal declarou os pré-julgados inconstitucionais, ao apreciar uma representação de inconstitucionalidade de um pré-julgado do TST, proposta pelo Procurador-Geral da República por meio de solicitação da Federação do Comércio de São Paulo e da Federação Nacional dos Bancos. O TST, então, converteu os cerca de 50 pré-julgados existentes à época em súmulas. “Essas súmulas, inovadoras em comparação com o rol de direitos legislados, passam a ser observadas pelo legislador que vai propor iniciativas de lei tendo como referência explícita esse precedente jurisprudencial”, atesta Freitas.

governamental rebaixando os índices oficiais de reajuste salarial, fazem brotar, no setor industrial de ponta da região metropolitana de São Paulo, o chamado “novo sindicalismo”. Surgem lideranças críticas à herança trabalhista de Vargas, à CLT e à tradição sindical anterior a 1964.

Esse período era rotulado sob o nome de “populismo”, usado, de forma pejorativa, tanto por forças de direita quanto de esquerda. O “populismo” caracterizaria movimentos políticos, típicos da América Latina, com capacidade para obter apoio popular, mas sem os traços típicos do socialismo europeu. Seus elementos mais típicos seriam a presença, em um contexto de urbanização e industrialização rápidas de sociedades anteriormente agrárias, de uma massa socialmente mobilizada mas, supostamente, com pouca ou nenhuma organização autônoma ou consciência de classe, de lideranças advindas de setores das classes altas ou médias e de um tipo carismático, emocional, de ligação entre os líderes e as massas¹⁰⁶.

O populismo já era uma pecha impingida ao Estado varguista por boa parte do pensamento liberal-conservador brasileiro: seria uma prática política demagógica, corrupta, atrasada. A crítica de esquerda ao populismo transcendia esse moralismo personalista do antigetulismo, e conectava o populismo a algo além de uma prática pessoal/grupal eventualmente nociva: ao impedimento da assunção e manifestação dos determinantes e dos interesses de *classe*, tanto da parte da burguesia quanto do proletariado brasileiro. Segundo a análise da esquerda nos anos 1970, o populismo impediria a emergência da “consciência de classe” no Brasil e, portanto, da modernidade em nosso país. A assunção plena da “verdadeira” consciência de classe e a “livre” manifestação de seus interesses foram transformados, então, em condição *sine*

¹⁰⁶ DI TELLA, Torcuato S. “Populismo” in OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. Dicionário do pensamento social do século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996, p. 591.

qua non da superação do atraso representado pelo populismo e pelo corporativismo no Brasil¹⁰⁷.

As lutas políticas e a estratificação social deveriam ser expressão, manifestação, das “leis fundamentais do capitalismo” e da dinâmica de classe que elas portam. Mas o esquema político corporativo, populista e nacional-desenvolvimentista predominante no Brasil ao tempo de Vargas e JK abafaria essa manifestação consciente e organizada dos interesses contraditórios das classes sociais que o desenvolvimento capitalista fatalmente criava – o resultado seria uma sociedade “pequeno-burguesa”, inautêntica. O populismo, nesse diapasão, não se definiria pelo que era, mas pelo que não era, pelo que não compartilharia dos padrões do sistema ocidental europeu, com seus partidos e sindicatos razoavelmente “autênticos”, ou seja, razoavelmente estribados em relações modernas de classes¹⁰⁸.

A consequência era a postulação - não propriamente errada, mas redutora - de que quem resolveria o atraso brasileiro seria o novo operariado urbano, organizado puramente em torno de sua identidade autônoma e de seus interesses mais específicos de classe.

Por isso boa parte da esquerda se encantava com lideranças sindicais como Luiz Inácio Lula da Silva, que, a princípio, descartavam qualquer politização e quaisquer interferências externas nos movimentos de trabalhadores – despolitização vista com alívio pelos empresários (que tinham em mente a politização sindical pré-1964 que os alarmara particularmente)¹⁰⁹. A esquerda brasileira, nos anos 1970, rearticulou-se sem a hegemonia que tivera, nas décadas anteriores, o Partido Comunista,

¹⁰⁷ Essa visão era bem expressa por intelectuais como Francisco Weffort. Conferir: WEFFORT, Francisco Correia. O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

¹⁰⁸ Como se tudo que não seguisse o modelo e a trajetória histórica das lutas dos trabalhadores nos países centrais, fosse, por si só, inautêntico e inferior.

¹⁰⁹ O então vice-presidente da FIESP, Luis Eulálio Bueno Vidigal Filho, declarou, em 1978, sobre Lula: “é um líder sindical sério, não tem nada de político, não vai querer faturar”.

destroçado pela repressão pós-1964, e regozijava-se com o que lhe parecia “autenticidade” e “consciência de classe” ao ouvir trabalhadores dizerem: “estamos preocupados com nossos problemas específicos, e só com eles”¹¹⁰.

De qualquer forma, essa despolitização do novo sindicalismo durou pouco. Durou enquanto a repressão não os atingiu e os empresários se dispuseram a negociar. Nas greves de 1978, houve negociação. Nas de 1979, houve negociação, mas também repressão estatal. De 1980 em diante, quando as greves do ABC paulista são duramente reprimidas, e o Ministério intervém nos sindicatos, e seus dirigentes (Lula entre eles) passaram temporadas na cadeia, acusados sob a Lei de Segurança Nacional, os sindicalistas se unem a estudantes, intelectuais, parte da Igreja e da esquerda não comunista e começa-se a gestar o Partido dos Trabalhadores (PT).

O PT, e seu aliado sindical, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), nasceram e consolidaram-se na década de 1980, anos em que o esgotamento do modelo desenvolvimentista estatal traduz-se em crise econômica, hiper-inflação e crise da dívida externa. Houve uma onda de reivindicações, greves, críticas e insatisfação popular¹¹¹. Os militares começavam a preparar sua saída do poder, profundamente

¹¹⁰ Exemplo claro dessa postura autocentrada foi quando Lula, em uma entrevista ao jornal “O Pasquim”, um dos baluartes da chamada “imprensa alternativa”, que buscava, na década de 1970, driblar a censura ditatorial, foi perguntado sobre o que achava da campanha pela Anistia Política, movimento ponta de lança do processo de redemocratização, demandando a soltura de presos políticos, o fim dos processos militares, a volta de exilados. Lula responde: “peço anistia é para a classe trabalhadora sofrida, que tem de acordar todo dia às 4 da manhã para ir trabalhar”, frase estampada na capa da edição que trazia a entrevista. Mais adiante, na mesma entrevista, Lula dá a entender que a despolitização era, também, uma estratégia de sobrevivência: “o sindicato poderia levantar também essa bandeira da anistia mas é o tal negócio: tenho certeza que os caras tão procurando um pezinho pra me pegar. Só não pegaram porque até hoje não saí da área trabalhista. No dia em que eu sair me põem a mão”. De qualquer forma, a opinião dos novos sindicalistas, surgidos no fim dos anos 1970 e início dos anos 1980, em relação ao sindicalismo pré-1964 era francamente negativa: perguntado, nessa mesma entrevista, a respeito, Lula foi taxativo: “antes de 1964 só tinha pelego”. SILVA, Luís Inácio Lula da. “Lula, o metalúrgico, mete bronca: qual a classe brasileira que é consciente?” Entrevista concedida ao jornal “O PASQUIM”, Rio de Janeiro, Editora CODECRI, edição especial, dezembro de 1978.

¹¹¹ Neste contexto histórico, entre o fim dos anos 1970 até o início da década de 1980, as categorias mais organizadas e mais relevantes economicamente, como era o caso dos metalúrgicos paulistas, entre outros, conseguiram, muitas vezes, resultados melhores em negociações diretas com os patrões, sem recorrer à Justiça do Trabalho. Essa foi uma das razões por que viram de forma tão negativa a institucionalidade trabalhista pré-1964, e por que, em certa medida, supunham que o restante dos sindicatos do país tivesse

desmoralizados, não só pela crise econômica mas pelas denúncias, que começavam a pipocar numa imprensa que se livra da mordada ditatorial, de corrupção e malversação de dinheiro público.

No exterior, os fundamentos do Estado de Bem Estar Social começaram a ser desafiados, a partir dos governos de Ronald Reagan, nos EUA, e de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, especialmente aquele fundamento de que o cerne da economia é a economia da produção e do comércio, e não a financeira. Esta última é importante para capitalizar a economia real, da produção, que cria e circula os bens e serviços que os seres humanos realmente usam, mas não deveria ser o fulcro do sistema. O setor financeiro da economia, portanto, deveria se manter ancilar, secundário, ao setor produtivo, não o contrário.

A Justiça do Trabalho inicia, então, seu processo de transformação: uma expansão, interiorização e modernização definitivas. E, como lembra o ministro Maurício Godinho Delgado, o fato de haver permanecido até então contida, pequena, uma instituição quase “paroquial”, facilitou essa transformação, que lhe deu nova feição, a partir dos anos 1990, deixando definitivamente para trás a pecha de “Justiça menor”.

Modernizada, transformada e robustecida, a Justiça do Trabalho enfrentará, nos anos 1990, novo contexto jurídico e político, marcado, de um lado, por uma nova ordem constitucional que avançou na garantia de direitos sociais (embora não logrou derrogar totalmente certas instituições autoritárias) e, de outro, pela hegemonia neoliberal que, aqui e alhures, voltou-se, como de praxe, contra as instituições que ousaram veicular uma regulação trabalhista inclusiva e democrática.

sua força e capacidade de negociação.

A transição do regime de exceção inaugurado em 1964 para um regime democrático foi um processo lento, cheio de idas e vindas, negociado, que ocupou toda a década de 1980 e finca raízes mesmo na década anterior. As forças anti ditatoriais, formavam uma coalização majoritária no conjunto da sociedade, mas heterogênea, unida somente pelo inimigo comum, a ditadura militar. A ação dessas forças redemocratizadoras foi, certamente, imprescindível e produtiva, porém os militares, e sobretudo a camada dominante que sustentava a ordem oligárquica brasileira lograram dilatar e influenciar o processo. Não na medida em que quiseram e planejaram, mas, de qualquer forma, na medida suficiente para que a redemocratização não significasse uma vitória das forças redemocratizadoras inequívoca, acachapante, que desmoralizasse o adversário e permitisse uma verdadeira refundação do Estado brasileiro, lastreado numa ordem não só formal mas substancialmente democrática e popular, alargadora das bases sociais do poder político, econômico e ideológico.

A transição democrática não foi, de forma alguma, uma mentira ou um engodo. Foi efetiva, mas não suficiente, se a medirmos pela régua normativa da fruição satisfatória dos direitos sociais e civis por toda a população ou da neutralização de dinâmicas e de instituições autoritárias na nova ordem.

Essa característica ambígua, que mesclava avanços e manutenção de atrasos (e até mesmo, em menor grau, retrocessos) marcou a Constituição Federal de 1988. As forças democráticas queriam uma Assembléia Constituinte eleita exclusivamente para construir a nova Constituição, com representantes desvinculados de outros interesses partidários e/ou particulares. Em vez disso, foi eleito, em novembro de 1986, num pleito casado com a competição para os governos estaduais, um Congresso Constituinte, que tinha a dupla função de atuar como uma Legislatura

comum e como redatora da nova Carta Constitucional. Tal Congresso era dominado pelo PMDB, por duas razões. Primeiro, o crescimento do partido, opositor oficial do regime de 1964, desde o fim dos anos 1970 e início dos anos 1980, quando a aversão à ditadura militar se espraiava pela sociedade. Segundo, o sucesso, naquele momento, do Plano Cruzado, que tentava controlar a hiperinflação¹¹².

O PMDB tinha 54% de representantes no Congresso que elaborou a Constituição da República; o Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido Democrático Social (PDS), partidos ligados ao regime militar, tinham, juntos, 31%; os partidos de esquerda tinham, ao todo, pouco mais de 9%, o restante era distribuído por outros pequenos partidos. A designação, por Ulysses Guimarães e Mário Covas, de relatores progressistas para as várias comissões e subcomissões da Constituinte conferiu, nos primeiros momentos dos trabalhos, um poder de agenda inicial favorável a esse campo. Mas a reação conservadora organizou-se na formação da facção apelidada “Centrão”, que mobilizou o “baixo clero” (parlamentares sem liderança e/ou expressão nacional no Congresso e na mídia) e barrou muitas iniciativas. Como afirma Adriano Pilatti, nas questões em que os conservadores estavam unidos, e com apoio extraparlamentar, lograram travar avanços e mesmo instituir retrocessos¹¹³. Nas questões em que estavam divididos, os progressistas obtiveram vitórias¹¹⁴, em especial na questão dos direitos sociais e trabalhistas.

¹¹² Na esteira deste sucesso o PMDB elegeu, neste pleito de 1986, 22 dos 23 governadores. Entretanto, por razões que não cabe aqui discutir, o Plano necessitava ajustes e correções que, por impopulares, foram adiados para depois das eleições, agravando, com isso, as distorções. Quando os ajustes vieram, logo depois das eleições, não só já era tarde como a população teve a nítida impressão que fora ludibriada. A popularidade de José Sarney, então presidente da República, do PMDB e seus políticos despencou.

¹¹³ Exemplo de questão em que não se avançou foi na segurança pública, em que se manteve o desenho da divisão entre as polícias civil e militar e o padrão de forças de segurança comprometidas com a repressão e controle popular, e não com a segurança dos cidadãos em geral.

¹¹⁴ PILATTI, Adriano. A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

Alguns dos mais importantes ganhos, em matéria trabalhista, que Constituição da República de 1988 trouxe, seja porque constitucionalizou direitos já adquiridos, seja porque incluiu novos direitos, foram: definição da jornada de trabalho de 44 horas semanais; previsão da participação dos trabalhadores nos lucros e resultados das empresas; licença paternidade e licença maternidade, além da estabilidade da gestante; extensão dos direitos laborais aos trabalhadores rurais; extensão de alguns direitos laborais, especificados, aos domésticos; direito de greve, nos termos de uma lei posterior, que veio para os trabalhadores da iniciativa privada mas não para os funcionários públicos; direito de sindicalização do funcionalismo público; expansão das funções do Ministério Público do Trabalho (MPT)¹¹⁵; expansão da Justiça do Trabalho, com a definição de criação de um Tribunal Regional do Trabalho por Estado da federação; instituição de mecanismos de estímulo à negociação coletiva; e, por último mas não menos importante, o fim do controle do Ministério do Trabalho sobre os sindicatos¹¹⁶.

No campo do Direito Coletivo do Trabalho mantiveram-se, entretanto, a unicidade e a contribuição sindical obrigatória. Como resultado, logo após a promulgação da Carta Magna houve uma explosão, um crescimento desmesurado da

¹¹⁵ Para o Ministério Público do Trabalho a Constituição da República foi um verdadeiro divisor de águas. Até então, o MPT limitava-se a emitir pareceres nas ações trabalhistas e a, eventualmente, atuar em defesa de menores, após 1988, passa a ser responsável por zelar pelo cumprimento da legislação trabalhista sempre que houver interesse público, com uma função ativa bem maior.

¹¹⁶ Outros importantes progressos, no campo social e nacional, da Constituição de 1988 foram a previsão do Código de Defesa do Consumidor; o aprofundamento da profissionalização do serviço público, com a determinação da necessidade de concurso público para ingresso nas carreiras; a definição do monopólio estatal sobre o petróleo e derivados e sobre os recursos nucleares; a previsão de mecanismo de participação democrática direta, como o projeto de iniciativa popular de lei, o referendo e o plebiscito; a previsão da instituição da Seguridade Social, abrangendo Saúde, Previdência e Assistência Social, com fontes próprias de recursos e previsão de ações coordenadas; a previsão do Imposto sobre Grandes Fortunas; o estabelecimento de um teto para as taxas de juros e do controle; o controle público, via Executivo e Congresso Nacional, das concessões de mídia. Várias dessas previsões não foram cumpridas: o orçamento próprio da Seguridade Social sofreu um revés com a desvinculação de receitas; o imposto sobre grandes fortunas nunca foi regulamentado; o controle sobre os juros foi descumprido e, depois, retirado; a regulação da mídia permanece uma miragem... De qualquer forma, esta lista, incompleta, do que a Constituição de 1988 trouxe de novo dá uma ideia de sua força progressista no contexto da época.

criação de novos sindicatos, aproveitando-se da facilidade de registro formal das entidades e de uma fértil imaginação para driblar as exigências da unicidade sindical, inventando categorias esdrúxulas, com o único fito de se habilitar para abocanhar um naco da arrecadação da contribuição obrigatória. O que só fez agravar a fragmentação e os problemas de representatividade que o sindicalismo brasileiro já possuía.

De qualquer forma, mesmo com esses e outros pontos em que conciliou com a velha ordem ditatorial que pretendeu superar, mesmo com seus vários dispositivos abertos, sujeitos a posterior regulamentação para adquirir efetividade (alguns deles permanecendo até hoje à espera dessa normatização), e mesmo tendo sido, desde então e até os dias atuais, descumprida, não só pela iniciativa privada, mas pelo próprio poder público, mesmo com tudo isso o sentido geral da Constituição da República de 1988 foi o de um episódio histórico de progresso.

1.5 AVANÇOS E IMPASSES: REDEMOCRATIZAÇÃO, LITIGÂNCIA HABITUAL E PERSPECTIVAS ATUAIS

A grande contradição da redemocratização após a Constituição Federal de 1988 é que o alento progressista que ela trouxe se confrontou, na década de 1990, com uma conjuntura internacional e nacional francamente regressista – e por “regresso” queremos dizer, aqui, uma ordem social que caminhou, de maneira firme e deliberada, para o aprofundamento das desigualdades entre os cidadãos, para o aumento da pobreza, da marginalidade, da violência. Regresso quer dizer, portanto, um surto “descivilizatório” que acometeu o Ocidente e, a partir dele, suas periferias (como a nossa América Latina) e todo o planeta.

O principal agente civilizatório do Ocidente foi a introdução do chamado “Welfare State”, ou Estado de Bem Estar social. Uma espécie de “meio-termo” entre o capitalismo e o socialismo, que procurou (e em boa medida conseguiu) aproveitar o melhor de cada um desses sistemas: de um lado, a agenda da organização e da expansão de confortos da vida material e do reconhecimento da expressividade e dignidade individual das pessoas trazida pelo capitalismo; de outro, a agenda coletivista da distribuição de renda e direitos, por meio da intervenção, encaminhada, necessariamente, em termos democráticos, do Poder Público para corrigir as disparidades sociais que o capitalismo inevitavelmente produz. Dentre essas intervenções corretivas e civilizatórias, o Direito do Trabalho ocupa lugar de destaque.

No início dos anos 1990, entretanto, a União Soviética desintegrou-se, e junto com ela desmoronou, salvo exceções, o regime autocrático da maioria dos países comunistas (ou se transformaram internamente em um capitalismo autoritário de

Estado, como na China). Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o mundo comunista funcionara, na balança planetária de poder, como alteridade e opção ao capitalismo. Com o fim de tal contraposição, o Estado de Bem Estar Social deixou de ser um meio termo, uma solução de compromisso, entre o socialismo e o capitalismo, e passou a ser praticamente a única opção ao último.

Mas não só esse deslocamento político-ideológico na balança mundial de poder afetou o Estado de Bem Estar. Ele foi questionado pelo estabelecimento definitivo da hegemonia do setor financeiro no arranjo capitalista, iniciada na década anterior, pelos EUA, e de forma menos importante, pelo Reino Unido. Ambos julgavam, de forma pertinente, que sua proeminência na ordem mundial estava ameaçada, mas, de forma errônea, avaliaram que tal ameaça viria do “inchado” e contraproducente Estado de Bem Estar Social, em vez de perceber que essa proeminência diminuía mais em virtude do desenvolvimento das outras nações e de fatores internos.

Para os EUA, o principal fator foi o imenso déficit público gerado pelos gastos militares – que Reagan, na década de 1980, reforçou para desestabilizar ainda mais a já frágil economia soviética, forçada a dirigir parte substancial de seus esforços para acompanhar a corrida armamentista – e pelo padrão fiscal norte-americano, que sempre se absteve de taxar o grande capital. Os EUA fizeram frente a esse déficit emitindo dólares, moeda que é referência internacional, sem o antigo lastro em ouro, e empoderando o sistema bancário e financeiro que cobria esse déficit¹¹⁷.

¹¹⁷Já o Reino Unido nunca se recuperou completamente da situação em que saíra da Segunda Guerra: devedor de enormes empréstimos de capital, mantenedor de forças armadas expressivas, que sugavam recursos públicos, e, sobretudo, com uma economia já então pouco produtiva e competitiva, pois “viciada” em mercados protegidos do antigo Império, que iriam se descolonizar nas décadas seguintes. Esses fatos talvez tenham sido mais importantes que a destruição material causada pelas duas grandes guerras. Lembre-se que, em termos de destruição, os alemães foram bem mais atingidos que os britânicos – no entanto, no início da década de 1960, a economia alemã já deixara a britânica para trás, e a diferença só fez aumentar até hoje.

A inversão iniciada nos anos 1980 e sedimentada na década seguinte fez o sistema capitalista girar em torno do que fora projetado, pela arquitetura social democrata, para ser um meio, e não o fim, do arranjo capitalista. Fez o setor produtivo girar em torno do setor financeiro, e não o contrário, como originalmente planejado.

As consequências dessa inversão dos meios em fins foram a aceleração da reestruturação produtiva, com o uso intensivo das novas tecnologias de informação, e a crise fiscal dos Estados nacionais, pelo aumento das taxas de juros e pelo fortalecimento da sonegação maciça de impostos por parte das grandes corporações capitalistas¹¹⁸.

Às investidas políticas e econômicas, somou-se o assédio ideológico sobre a social-democracia e o Welfare State: as concepções neoliberais articularam um discurso, propagado de forma explícita ou insidiosa, de estímulo ao individualismo possessivo e consumista. A “queda do muro de Berlim” sinalizaria que o coletivismo e a solidariedade social estariam obsoletos, que o futuro da humanidade estaria na atitude de cada um preocupar-se única e exclusivamente consigo e, no máximo, com os próximos, amigos e família¹¹⁹.

Sob essa conjuntura desfavorável, os direitos e as instituições sociais e trabalhistas são atacados e flexibilizados, o pleno emprego (outro fundamento do arranjo social democrático) some do horizonte e, em termos mais gerais, a renda do trabalho, e mesmo a renda nacional, na maioria dos países, declina frente à renda do

¹¹⁸ Certas corporações destinam os recursos desta sonegação aos chamados “paraísos fiscais”, pequenos e micro-países em cujas instituições financeiras são depositados não só os recursos da evasão fiscal maciça de pessoas físicas e jurídicas, mas os recursos de inúmeras atividades ilícitas, como tráfico de drogas, de armas, de pessoas, prostituição forçada, corrupção, etc.

¹¹⁹ O curioso e contraditório dessa atitude fortemente individualista é que ela é gestada (e manipulada, inclusive) em termos culturais, ou seja, coletivamente. Ela ao mesmo tempo enaltece e joga uma pesada carga de responsabilidade para o indivíduo – num tempo em que, paradoxalmente, o poder desse indivíduo frente a grupos como os Estados e as grandes corporações se apequena. Tudo isso, certamente, contribui para uma epidemia de infelicidades que assola a vida moderna, como depressão, ansiedade, medo, culpa, solidão, sentimento de falta de sentido da vida, resultantes dessa fragmentação das pessoas e dos cidadãos.

capital, particularmente do financeiro. O centro do sistema mundial de poder passa a ser o setor financeiro e suas articulações políticas e ideológicas. Em torno deste centro gravitam inúmeros sub-centros e/ou periferias, atuando, todo o sistema, pelas lógicas da transferência de ônus e da inclusão subordinadora/fragmentadora.

O Brasil engajou-se, depois de certo tempo, nessa “tendência mundial” e nesse momento o problema da litigância habitual começou a ser gerado.

Parte do setor empresarial reclamava dos custos das contribuições sociais instituídas pelo novo texto constitucional sobre a folha de pagamentos, alegando que tais contribuições importariam em elevação dos custos dos produtos e serviços já caros e em perda de competitividade no mercado nacional e internacional. Os custos teriam de ser repassados aos produtos e serviços com impactos negativos nos ganhos, com possibilidade de inviabilização da atividade comercial. O governo federal justificou a impossibilidade de diminuir a carga tributária em razão do aumento do número de benefícios sociais criados pela Constituição.

A válvula de escape de parte dos empresários, dentro da lógica de transferência de ônus, aqui mencionada, foi a política maciça de terceirização de serviços que se espalhou inclusive no setor público, o aumento dos níveis de exigência em termos de qualificação e de produtividade interna do empregado e, em alguns casos, o que se chamou de “flexibilização a frio” dos direitos trabalhistas, por meio de seu descumprimento deliberado.

Esse cenário de pressão externa, achatamento salarial e condições difíceis de trabalho contribuiu, sobremaneira, para que os empregados lesados e precarizados batessem às portas da Justiça do Trabalho para demandar seus direitos, não só aqueles

pedidos típicos do contrato de trabalho, mas inúmeros pedidos, em número cada vez maior, por conta das mais variadas formas de pressão pela produtividade.

Como o Judiciário, pela sua trajetória institucional, encontrava-se organizado para dar respostas individuais, as demandas, aumentadas exponencialmente, passaram a levar cada vez mais tempo para serem solucionadas¹²⁰.

Nesse ínterim, as primeiras eleições diretas para a Presidência da República após a ditadura militar elegeram, em fins de 1989, Fernando Collor de Melo, cujo governo errático foi destituído em meados de 1992 sob o peso do fracasso no controle da hiper inflação e das acusações de corrupção sistemática e pessoal. O vice Itamar Franco, seu sucessor, cumpriu seu mandato-tampão preparando um plano que, afinal, viesse a estabilizar a economia brasileira e debelar a ciranda inflacionária. Tal plano, batizado “plano real”, nome da nova moeda brasileira, elegeu presidente o ministro da Fazenda de Itamar, Fernando Henrique Cardoso, em 1994, pois, após várias vãs tentativas anteriores, foi o primeiro esforço bem sucedido nesse sentido - fato que, por si só, representou um alívio aos setores mais desfavorecidos da população, que não tinham acesso ao sistema bancário e não podiam, assim, defender-se da corrosão inflacionária do dinheiro que, naquele momento, era diária.

¹²⁰ A explosão do número de demandas começou a ser objeto de preocupação e estudos no âmbito do Poder Judiciário, levando o CNJ a realizar, em 2011, um levantamento estatístico sobre os maiores litigantes no Poder Judiciário. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. 100 Maiores Litigantes – 2011. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 20 abr. 2017. Chama a atenção que tanto na Justiça do Trabalho quanto no Juizado Especial Cível, nas causas referentes ao consumidor, as empresas que figuram com maior número de causas são as mesmas. Assim, a resistência maciça ao cumprimento dos direitos e a judicialização das questões de conflitos trabalhistas e consumeristas são um bom “negócio”, pois revelam que aqueles que tiveram uma dedicação legislativa para a proteção de seus direitos são os que menos efetivamente conseguem vê-los protegidos. A instituição da terceirização no âmbito da Administração Pública impactou diretamente as estatísticas de multiplicação de demandas judiciais. Um exemplo são as milhares de causas previdenciárias que abarrotam a Justiça Federal em matérias cujos entendimentos são pacificados em súmulas. Apesar disso, o Estado recorre e utiliza-se de todos os atos do processo judicial, eternizando demandas a um custo elevado ao Poder Judiciário e principalmente aos jurisdicionados.

Em contraste com o primeiro governo eleito pós-regime militar, que havia sido extremamente tumultuado, o governo de Fernando Henrique Cardoso consolidou as instituições políticas democráticas. O discurso-guia de Cardoso era o de modernizar o país sepultando o “patrimonialismo da era Vargas”, que, segundo ele, veiculava um Estado obsoleto e desnecessariamente grande. A receita para tal empreitada seria “estimular a sociedade civil” e promover a integração competitiva da economia nacional no sistema capitalista internacional.

“Patrimonialismo”, para Cardoso, era sinônimo de estatismo. Daí a justificativa para sua interpretação histórica de agregar sob o rótulo “patrimonialista”¹²¹, todo o desenvolvimento do país, de 1930 em diante, passando por conjunturas tão díspares como o primeiro governo Vargas, o regime nacional desenvolvimentista de 1945-1964, e o próprio regime militar que se fez contra essa herança varguista, mais especificamente contra a inclusão social, que, bem ou mal, incompleta que fosse, o trabalhismo varguista veiculava.

A receita para combater esses resquícios “estatistas e populistas” do que se entendia como “era Vargas” foi o chamado “enxugamento do Estado”. Em primeiro lugar, a venda de empresas estatais, em operações de privatização que, como veremos a

¹²¹ Patrimonialismo foi um conceito cunhado pelo sociólogo alemão Max Weber e utilizado sistematicamente por Raymundo Faoro para explicar a formação política brasileira. Refere-se a uma das tipologias weberianas da dominação sócio-política, a *dominação patrimonial*, que teria caracterizado tanto parte das civilizações orientais quanto o passado do próprio Ocidente. Faoro usou o conceito para, em seu livro clássico “Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro” construir uma tese política sobre o Brasil, apresentada sob a forma de narrativa histórica, que discorre sobre o estabelecimento, a longo prazo e em raízes profundas, de um padrão de poder político, econômico e ideológico liberticida, já que ele veicula o controle de uma camada oligárquica sobre o Estado e, através deste controle, o domínio sobre o povo e a nação, como um todo. A recepção da ideia de Faoro sobre patrimonialismo deu-se sob duas perspectivas: a anti estatista, ligada aos setores liberais, que vêem no Estado em si o grande vilão da história brasileira, e a anti elitista, ligada aos setores de esquerda, que supõem que a denúncia de Faoro se orienta mais ao “patronato político” que instrumentaliza o Estado a seu favor que a este último em si. Florestan Fernandes foi um dos principais nomes dessa recepção do conceito de patrimonialismo pelo pensamento de esquerda, e seu diagnóstico do uso do Estado pela burguesia, que mencionamos páginas antes, deve muito aos escritos de Weber e de Faoro sobre patrimonialismo. Já o pupilo mais brilhante de Fernandes, Fernando Henrique Cardoso, foi, ao longo da vida pública, inclinando-se cada vez mais em direção à recepção liberal e anti-estatista, do conceito de patrimonialismo. Seu programa de governo e suas posturas políticas devem muito a esse viés.

seguir, teve no BNDES, instituição da qual trataremos na segunda parte deste trabalho, um apoio fundamental. Além disso, o poder público passou a se omitir em relação à intervenção social, pregando que a própria sociedade civil deveria tomar as rédeas da regulação de suas relações. As bases da estabilidade da moeda, câmbio fixo e valorizado e juros extremamente altos, estimularam as importações e desestimularam as exportações, criando déficits na balança comercial, desarticulando a industrialização e toda a economia produtiva nacional de um modo geral, elevando dramaticamente a dívida pública e vinculando o país à economia mundial pelo engate do sistema financeiro.

O resultado de tudo isso, passado o momento inicial de euforia com o sucesso da estabilização do “Plano Real”, foi o baixo crescimento econômico e o desemprego. Isso gerou o que alguns estudiosos chegaram a apelidar de “flexibilização de fato dos direitos trabalhistas”, ou seja, o descumprimento maciço dos direitos laborais por parte expressiva dos empregadores, que, junto com a terceirização, a “pejotização¹²²”, entre outros, tornaram-se uma estratégia de parte do empresariado para contornar as dificuldades que todo o setor produtivo nacional enfrentava, à exceção, é claro, do setor financeiro e dos rentistas. O resultado foi um alude de ações individuais trabalhistas na Justiça do Trabalho, a qual, nesta década, consumou seu processo de modernização iniciado nos anos 1980.

¹²² Tentativa de disfarce da relação empregatícia de trabalho, em que o obreiro é forçado a abrir uma empresa, uma Pessoa Jurídica, para prestar serviços ao empregador, só que o faz de maneira subordinada a este. Como um dos princípios do Direito do Trabalho é a prevalência da realidade sobre a forma jurídica – o que denota o quanto este ramo jurídico trouxe, efetivamente, de superação aos excessos do formalismo jurídico –, tais contratos costumavam ser desconsiderados pela Justiça do Trabalho, que afirmava ser aquele “trabalhador autônomo”, na verdade, um empregado subordinado. A questão é que milhares de falsos PJs não acessam a Justiça do Trabalho para valer seus direitos.

A magistratura do trabalho encontrava-se, agora, em pé de igualdade com as outras, não só em termos de vencimentos e garantias¹²³, mas de prestígio nos meios jurídicos. E as próprias instituições do Direito do Trabalho passaram a influenciar as instituições de outros ramos jurídicos, como o Direito do Consumidor, lastreado, como o justtrabalhismo, na assunção de uma assimetria fundante entre as partes da relação jurídica (empregado e empregador, no Direito do Trabalho, consumidor e fornecedor, no Código de Defesa do Consumidor), impondo-se a intervenção do Poder Público para reequilibrar a situação. Ou como o próprio Direito Civil, que começa a se inclinar pela simplificação processual e pelas práticas conciliatórias do Direito do Trabalho.

A Justiça do Trabalho não só se capilarizou, deixando definitivamente para trás seu casulo das capitais e grandes centros urbanos, mas, acompanhando o processo geral da Justiça brasileira, sua magistratura se juvenilizou e feminizou. E tal magistratura passou a exercer, nos Tribunais, funções mais diretas de gestão administrativa. Também mudou o perfil dos servidores: com o advento do concurso público, com a crise econômica e de emprego pela qual passava o país, e com a melhoria da remuneração, os concursos para a Justiça do Trabalho passaram a ser concorridos, e o quadro de servidores deu um salto em qualidade e profissionalismo.

Em 1998, a Emenda Constitucional nº 20 conferiu à Justiça do Trabalho a função de arrecadar créditos previdenciários oriundos de ações trabalhistas que tenha julgado. Em 1999, a Emenda Constitucional nº 24 extinguiu a representação classista nesta Justiça especializada, a qual já não tinha mais razão de existir, pois transformara-se, em seus últimos anos, numa porta aberta para negociações escusas e tráficos de influência, visto que o cargo de Juiz classista era de livre nomeação, não pressupunha

¹²³ As garantias legais dos magistrados brasileiros suspensas pelo AI-5, em 1968, havia sido recuperadas pela Lei Orgânica da Magistratura, de 1979, e reiteradas pela Constituição de 1988.

concurso público, apenas indicação por associações representativas de classe e, após certo tempo, passou a ser atrativo financeiramente, ao contrário de seu início.

Toda essa evolução institucional não impediu – talvez tenha até contribuído um pouco – que a Justiça e o Direito do Trabalho fossem postos na linha de mira das forças neoliberais na década de 1990, tachados de “velharia fascista e corporativa”, acusados de travar, com seu “protecionismo” e suas “complicações burocráticas”, a oferta de empregos e a própria economia nacional. Chegou-se a propor a extinção da Justiça do Trabalho e sua integração à Justiça Federal, assim como reformas a fim de embasar a “prevalência do negociado sobre o legislado” na seara laboral.

As instituições trabalhistas, entretanto, resistiram a essa investida, e mais: ficou claro que o apelo popular de tais propostas não era expressivo, ainda mais que veiculadas por governo que, em seus anos finais, enfrentava baixos índices de popularidade.

Nesse momento, o Poder Judiciário brasileiro, como um todo, passava por profundas modificações. Por um lado, acumulava cada vez mais força institucional no novo contexto pós-Constituição da República de 1988, no qual foi se instalando o processo, não restrito ao Brasil, da chamada “judicialização da política e das relações sociais”, pelo qual o Judiciário supera seu velho padrão politicamente “neutro” para assumir um ativismo e um protagonismo crescentes. Por outro, cresciam as demandas da sociedade para que o Judiciário, cada vez mais relevante politicamente, se modernizasse, rompesse seu tradicional insulamento e se aproximasse mais da cidadania. Bem ou mal, essas demandas foram respondidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

Tal emenda ampliou a competência e escopo do Judiciário Trabalhista, tornando-o responsável pelo julgamento de relações de trabalho, algo bem mais amplo que relações de emprego. Mesmo que a interpretação jurisprudencial do STF tenha, posteriormente, tolhido, em parte, as potencialidades da ampliação de competência da Justiça do Trabalho, é indubitável que esta saiu reforçada e prestigiada desse processo.

Concomitantemente, a partir de meados da década de 2000, o país começou a se recuperar economicamente, com um crescimento significativo do PIB, com a volta do papel indutor do Estado na atividade econômica, por meio de facilitação do acesso ao crédito público, via bancos públicos como o BNDES e outros, e de investimento público em obras de infra-estrutura. A recuperação econômica foi acompanhada de melhorias e de políticas sociais.

No âmbito específico do trabalho, houve uma valorização do salário-mínimo, e seu estabelecimento como piso de benefícios previdenciários, e avanços como a diminuição do desemprego, da precarização e da informalidade, assim como a possibilidade de ganhos para os trabalhadores em negociações coletivas. Permaneceram, contudo, a alta rotatividade no emprego e, em determinados setores, a intensificação do ritmo, das exigências e da insegurança no trabalho. Mesmo com essas e outras ressalvas, importa salientar que essa dinâmica mais positiva, especialmente se comparada à situação da década de 1990, se implantou sob a égide *das mesmas leis e instituições de regulação do trabalho que, 10 anos antes, eram apontadas como responsáveis pelo desemprego, pela estagnação, pela pobreza, etc.*

A conjuntura mais favorável aos trabalhadores manifestou-se, também, no sindicalismo. Apesar da tão propalada “crise do sindicalismo”, ventilada na mídia, na Academia e até mesmo pelos próprios sindicatos, o fato é que, à semelhança do que

aconteceu no fim da década de 1950 e início da década de 1960, uma conjuntura mais favorável, em virtude do crescimento econômico e dos índices decrescentes de desemprego, levou os sindicatos obreiros a amearhar conquistas¹²⁴.

Realmente houve uma queda nas taxas de sindicalização no Brasil, embora, em números absolutos, não tão expressiva. Trazendo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD – realizada anualmente pelo IBGE)¹²⁵, o professor Adalberto Cardoso mostra que, em 1992, a taxa de filiação sindical da população assalariada adulta (de 18 anos de idade ou mais) era de 22,5%. Esse índice foi baixando até chegar a 19,3% em 2001, iniciou, então, uma ligeira recuperação que chegou ao patamar de 20,9% em 2006, e depois caiu de novo, para 18,1% em 2012¹²⁶.

Cardoso lembra, pertinentemente, que a queda teria sido maior se não tivesse sido compensada pelo crescimento da sindicalização no campo, principalmente entre trabalhadores por conta própria e não remunerados, e que essa sindicalização se deu mais por questões práticas das regras de acesso ao financiamento da agricultura familiar que por uma “tendência” ideológica dos rurícolas a prestigiar os sindicatos. Ou seja, o sindicalismo urbano realmente se esvaziou. Mesmo assim, lembra ele, é um equívoco falar que os sindicatos, enquanto a economia estava aquecida (de 2005 até 2013), tivessem perdido a capacidade de ação coletiva. Escrevendo em 2013, ele atesta:

“Em 2012 ocorreram quase 900 greves no país, 53% das quais em empresas privadas, sendo 330 na indústria, segundo o Dieese. Foi o maior volume de greves em 16 anos (isto é, desde 1997). E ainda segundo o Dieese, 75% das greves podem ser consideradas vitoriosas, já que tiveram as reivindicações atendidas no todo ou em parte (...) é claro

¹²⁴ A diferença é que, nos anos recentes, não havia o problema da inflação da época de JK e João Goulart, e que a ação coletiva dos trabalhadores, nos anos 2000, utilizava mais a negociação coletiva direta, já que o ajuizamento de dissídios coletivos tem estado fortemente constrangido pela regra da necessidade de comum acordo para o julgamento na Justiça do Trabalho.

¹²⁵ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

¹²⁶ CARDOSO, Adalberto Moreira. “Para onde foram os sindicatos” in KREIN, José Dari *et al.* Regulação do trabalho e instituições públicas – volume 1. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2013. Em 2015, esse número crescera um pouco: 19,1%.

que as greves já não tem o impacto político dos anos de renascimento do sindicalismo entre nós, mas elas não estão ausentes do cenário das lutas sindicais, e não são nem ineficazes nem inexpressivas (...) a ação sindical, embora invisível (porque não provoca a mesma comoção de outros tempos), parece bastante eficaz, além de disseminada por todo o país, e em todos os setores econômicos¹²⁷.

Na verdade, pondera Cardoso, uma das razões para se falar em “crise do sindicalismo” é que o impacto político das ações sindicais, das greves, não era o mesmo, por exemplo, do da década de 1980¹²⁸. Mas quando os números do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) demonstram que de 2004 a 2012, inclusive, sempre mais da metade das negociações coletivas propiciaram aos obreiros reajuste salarial acima do índice de inflação medido pelo INPC¹²⁹, certamente não há como considerar que o sindicalismo brasileiro estivesse moribundo, em crise terminal.

No mesmo período, o trabalho informal diminuiu, como já apontado aqui, mas não de forma suficiente para fazer com que a massa da periferia deixasse de impactar o cenário econômico e social brasileiro¹³⁰ ou que os trabalhadores formais e sindicalizados se solidarizassem mais efetivamente com os trabalhadores informais. A

¹²⁷ CARDOSO: 2013, p.126-127.

¹²⁸ Outra razão é que um “discurso de crise” tem sempre um quê de “profecia autorrealizante”, isto é, acaba por realmente introduzir certo nível de desânimo, de desmobilização. É um discurso, portanto, muitas vezes interessado e politicamente orientado.

¹²⁹ CARDOSO, 2013, p. 128. Em 2012, o índice de negociações em que os trabalhadores obtiveram ganhos reais chegou a seu ápice: nada menos que 94,6%. Em compensação, ainda segundo o DIEESE, no primeiro semestre de 2016, apenas 24% das negociações trouxeram esses resultados positivos para os obreiros.

¹³⁰ Segundo dados do IBGE, em 2000, o número de empregados com carteira de trabalho assinada correspondia a 36,46% da população economicamente ativa (PEA), e o número de empregados sem carteira assinada ou não remunerados em ajuda a membro do domicílio chegava a 28,46% da PEA. Em 2010, o número de empregados com carteira assinada subiu para 45,26% da PEA, e o número de empregados sem carteira assinada ou não remunerados em ajuda a membro do domicílio baixou para 21,89%.

fragmentação do universo popular continuava¹³¹, assim como a lógica de transferência dos ônus, dos formais para os informais.

No segundo mandato de Lula houve um pacto informal que estimulava o crescimento econômico via incentivos governamentais à produção como desonerações e isenções fiscais e crédito dos bancos oficiais¹³², e via aumento do consumo por causa do aumento do poder de compra da população¹³³. O empresariado brasileiro ligado à produção e ao comércio pôde, então, manter sua posição, absorver o impacto de ganhos reais de salário de certas categorias de trabalhadores e transigir com a expressiva parcela da renda nacional e do orçamento público que continuava, sob o governo Lula, cevando generosamente o rentismo, malgrado Lula e seu partido, quando na oposição, fizessem crítica constante e severa a esse predomínio do setor financeiro na economia.

Dilma Rousseff, em seu primeiro mandato, tentou contestar tal predomínio, propondo aprofundar a política produtivista e desenvolvimentista, e contou, em seu início, com o apoio, ao menos formal, de representações patronais e obreiras¹³⁴. Agenda que implicava “domesticar”¹³⁵ o rentismo exacerbado, por meio de medidas fundamentais, que diminuiriam os lucros imensos do sistema financeiro no Brasil:

¹³¹ Houve tentativas de resgatar os trabalhadores informais, temporários, terceirizados. Em abril de 2008, por exemplo, as Centrais Sindicais, costuraram junto com o então ministro de Assuntos Extraordinários do governo Lula, Roberto Mangabeira Unger, um documento intitulado “Diretrizes a respeito da reconstrução das relações entre o trabalho e o capital no Brasil”. O documento previa, entre outras providências, a redução da informalidade no mercado de trabalho, a representação dos terceirizados de uma empresa pelos órgãos sindicais dos trabalhadores permanentes e até mesmo a criação de um estatuto legal para disciplinar condições mínimas de trabalho e direitos para trabalhadores terceirizados e temporários. As propostas, entretanto, não foram adiante, e o próprio Mangabeira Unber entregaria seu cargo no governo no ano seguinte.

¹³² Especialmente, como veremos na segunda parte deste trabalho, por intermédio do BNDES

¹³³ Esse aumento do poder de compra foi sustentado por políticas fiscais distributivistas, aumento da massa salarial e acesso facilitado ao crédito.

¹³⁴ Sobre a tentativa e malogro do plano desenvolvimentista/produtivista de Dilma ver: SINGER, André. “Cutucando onças com varas curtas – o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”. Novos Estudos CEBRAP, nº 102, Julho de 2015.

¹³⁵ “Domesticar” o sistema financeiro não significa, de forma alguma, anulá-lo. O sistema financeiro tem a função importantíssima de irrigar e viabilizar a economia produtiva. Mas esta deve ser o centro do sistema, e não o contrário.

redução dos juros e do *spread* bancário¹³⁶ e controle de capitais¹³⁷. Sem tais medidas, o projeto não funcionaria. E não funcionou

O empresariado ligado ao setor produtivo, parte fundamental dessa alavancagem neodesenvolvimentista, abandonou o barco. Por que o fez, já que, teoricamente, seria beneficiado por um projeto de tal tipo, sendo o combate aos juros extorsivos dos bancos parte do discurso do empresariado produtivo? Primeiro, há que se lembrar que, nos píncaros do grande capital, a diferença entre capital industrial-produtivo e capital financeiro não é tão nítida: após décadas de taxas de juros estratosféricas, é difícil achar uma grande empresa produtiva que não aplique e ganhe muito no sistema financeiro; segundo, há que levar em conta o temor de que este desenvolvimentismo gerasse perda de poder do empresariado como um todo em relação aos trabalhadores, que numa situação de pleno emprego vinham obtendo, como demonstramos, ganhos reais frente ao capital.

O fato é que, em uma economia oligopolizada, os preços começaram a subir e, como “remédio” para o repique da inflação, os juros também, abalando irremediavelmente um fundamento basilar da investida neodesenvolvimentista. Isso ocorreu em 2013, mesmo ano em que as gigantescas e amorfas manifestações de protesto que varreram, com sua aversão difusa à política e às instituições em geral, e sua instrumentalização anti-governamental pela grande mídia, ajudaram a minar o apoio popular a Rousseff.

¹³⁶ *Spread*, grosso modo, é a diferença entre o que os bancos pagam para obter a mercadoria – o dinheiro – e o que cobram para vendê-la, por meio dos juros embutidos nos empréstimos. O *spread* no Brasil sempre foi um dos mais altos do mundo. Rousseff planejou diminuí-lo ao determinar que os bancos públicos entrassem no mercado oferecendo taxas menores aos consumidores, forçando os bancos privados a reduzirem suas margens de ganho.

¹³⁷ Esses não eram os únicos objetivos do “ensaio desenvolvimentista”, como Singer chamou, do primeiro governo de Dilma Rousseff. Outras metas incluíam estímulo à reindustrialização, investimento em infra estrutura, reforma do setor elétrico, desoneração fiscal para alguns segmentos econômicos e desvalorização da moeda.

É um fato até hoje pouco percebido que, *no mesmo momento em que essa vitória do setor rentista-financeiro se desenhou, em meados de 2013, a pauta da precarização dos direitos trabalhistas foi recolocada.*

Em 2013, quando da campanha pela aprovação do Projeto de Lei nº 4330, que escancarava a terceirização, muitos não entendiam o porquê dessa demanda empresarial, já que a economia, naquele ano, não estava em crise e as perspectivas de um desenvolvimento econômico inclusivo ainda soavam plausíveis. Não eram mais plausíveis. Ao abraçarem, já em 2013, a proposta da terceirização irrestrita, os líderes empresariais já sabiam que, boicotado o produtivismo, a perspectiva era a do “desenvolvimento” dependente-associado, sob o abrigo da ordem rentista internacional, na qual o setor produtivo e nacional da economia brasileira entram como “sócios menores” no esquema global, e por isso só se viabilizam pela exploração feroz e desenfreada dos recursos humanos e naturais do país. Assim opera a relação centro/periferia e sua lógica de inclusão subordinadora/fragmentadora.

Tudo isso demonstra mais uma vez o quanto a pauta do trabalho está no centro de mudanças políticas fundamentais no país. E como uma crise econômica pode afetar o movimento sindical e suas reivindicações. Em 2012, o índice de negociações em que os trabalhadores obtiveram ganhos reais chegou a seu ápice: nada menos que 94,6%. Quatro anos depois, segundo o DIEESE, no primeiro semestre de 2016, apenas 24% das negociações trouxeram esses resultados positivos para os obreiros¹³⁸.

No momento atual, a aposta clara da maioria do empresariado brasileiro é transferir o ônus de solução da crise econômica em que o país mergulhou, a partir de 2015, para o trabalho. A atual reforma trabalhista aponta nesse sentido, através de três

¹³⁸ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Balanco das negociações dos reajustes salariais do 1º semestre de 2016. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2016/estPesq81balancoReajustes1semestre2016.pdf>. Acesso em 04 jul. 2017.

tipos de providência: a) a retirada de direitos previstos na lei; b) a debilitação do trabalhador em relação ao empregador, pelo enfraquecimento sindical e pela instituição da negociação direta com o empregador, aplicando, assim, a lógica da fragmentação e da subordinação; c) a criação de obstáculos ao acesso deste trabalhador à Justiça do Trabalho.

As justificativas são de duas ordens: a primeira, é que isso recuperará o emprego e reaquecerá a economia; a segunda, é que isso é uma tendência inexorável da economia - ou no jargão de alguns, da “evolução das forças produtivas”. Conforme já demonstrado, o crescimento econômico e o baixo desemprego prevaleceram, no país, há não muito tempo, quando toda a legislação trabalhista, falsamente tachada de “obsoleta” e até “fascista”, estava em vigência. Além disso, o fatalismo e o determinismo econômico são um dos mais insidiosos meios de se cancelar a hegemonia do capitalismo financeiro, que ataca o ganho civilizacional representado pelo Estado de Bem Estar Social, para o qual o Direito do Trabalho tanto contribuiu.

Nesse diapasão, as reformas são apresentadas como algo natural, inevitável, o “fim do trabalho subordinado”, a “inadequação da proteção social”, o “novo paradigma produtivo que cria desemprego estrutural”. Narrativas sustentadas por economistas e especialistas com seus discursos “científicos”, portanto supostamente não ideológicos e não sujeitos a críticas, e que apontam sempre num só sentido: favorecer o capital e desfavorecer o trabalho. Essa tendência, fruto de políticas deliberadas, é mostrada como se fosse uma “chuva”, um “vento”, um fenômeno da natureza completamente além do alcance dos cidadãos, aos quais só resta se adaptarem o melhor que puderem.

A segunda parte deste trabalho visa a analisar e propor solução para uma das manifestações da lógica fragmentadora - e, portanto, subordinadora – que contribui para impedir que o Direito do Trabalho cumpra de forma mais aprimorada sua promessa/potencialidade de reconhecer os sujeitos coletivos de direitos e de atuar, portanto, contra a desgregaç o que o individualismo jurídico, quando excessivo, veicula. Essa manifesta o   o problema da litigância massiva e recorrente. Responder de forma coerente e eficaz a este desafio  , entre outras coisas, demonstrar que o desequilíbrio da rela o capital-trabalho, cuja reversão fundamentou a g nese do Direito do Trabalho, não   uma fatalidade, mas uma escolha, que pode ser contraposta por outras escolhas.

CAPÍTULO 2: UMA PROPOSTA DE
SOLUÇÃO PARA A LITIGÂNCIA
HABITUAL

2.1 A EXPLOÇÃO DAS DEMANDAS E O PAPEL SOCIAL DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Em 2015, a Justiça do Trabalho brasileira recebeu 4,1 milhões de casos novos. No mesmo período, 4,3 milhões de processos foram baixados, configurando um Índice de Atendimento à Demanda (IAD - razão entre número de processos novos e número de processos baixados) de 105%. Mesmo assim, devido ao estoque de processos antigos e especialmente às dificuldades na fase de execução das sentenças, a Justiça do Trabalho finalizou o ano de 2015 com cerca de 5 milhões de ações em tramitação, 42% delas na fase de execução.

O Tribunal Regional do Trabalho da 3ª região, mais especificamente, recebeu 381.351 processos novos, em 2015, e baixou 383.816, um Índice de Atendimento à Demanda de 100,6%. O TRT-3ª região tramita os processos que recebe em tempo médio mais rápido que a média nacional da Justiça do Trabalho: 8 meses na fase de conhecimento, 3 anos e 9 meses na execução judicial e 5 meses no 2º grau, enquanto os números gerais do Judiciário trabalhista são, respectivamente, de 11 meses, 3 anos e 11 meses, e 8 meses.

Entretanto, esse bom desempenho quantitativo da Justiça do Trabalho brasileira, assim como do TRT-3ª Região, mensurado por índices de produtividade do CNJ, e resultado do esforço de magistrados e servidores, mal dá conta de responder ao aumento constante, crescente, do número de litigantes que a cada ano batem às portas do Judiciário trabalhista. Só para se ter uma pequena referência, no ano de 2000 foram distribuídos, na Justiça do Trabalho (Varas do Trabalho, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunal Superior do Trabalho) cerca de 2,25 milhões de ações, 15 anos depois, em 2015, esse número quase dobrou: 4,1 milhões.

Assim, sem descuidar das ações visando ao aperfeiçoamento da produtividade e da gestão judiciais para que o atendimento às demandas da sociedade possa melhorar continuamente, não só em quantidade como em qualidade da prestação jurisdicional, foi se formando um consenso de que seria importante cuidar também das *causas* da hipertrofia de ações trabalhistas.

Certamente há uma multicausalidade por trás desse aumento contínuo de ações trabalhistas. Já em 2001, em palestra proferida no TRT-3ª Região, por ocasião das comemorações do sexagésimo aniversário da criação da Justiça do Trabalho, o Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, Arnaldo Süssekind tratava do “impressionante volume de ações ajuizadas nos últimos anos”, e citava, como causas deste volume: a alta rotatividade de mão de obra; o excesso de trabalhadores não registrados; o abuso de contratos simulados sob o rótulo de terceirização ou cooperativas de trabalho com a intenção de encobrir verdadeiras relações de emprego; a conscientização dos seus direitos por parte de trabalhadores rurais e domésticos; o excesso de leis e medidas provisórias modificando o ordenamento legal com afronta a princípios e normas constitucionais; as complexas regras processuais; a cultura desfavorável à mediação de terceiros e à arbitragem para a solução de controvérsias trabalhistas, sobretudo no que tange aos conflitos coletivos¹³⁹.

Passados 15 anos da palestra do ministro Süssekind, a conjuntura política e econômica do país sofreu mudanças, mas os motivos por ele apontados para o alude de ações trabalhistas – que remetem basicamente à precarização do trabalho e a disfuncionalidades legais e processuais – permanecem, em linhas gerais, com diferentes pesos e formatos, na composição do problema.

¹³⁹ SÜSSEKIND, Arnaldo L.. “História e perspectivas da Justiça do Trabalho”, in LAGE, Emerson J. A.; LOPES, Mônica S. Direito e Processo do Trabalho. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2003, p. 149-150.

Somem-se a esses motivos as próprias dificuldades da Justiça, às voltas com, literalmente, milhões de processos em tramitação, congestionados sobretudo na fase de execução. Têm-se, então, múltiplos fatores como causas do excesso de litigância, alguns externos ao judiciário trabalhista, de natureza econômica, sociopolítica e processual, outros internos a ele, de natureza gerencial e organizacional – pois bem, *a soma de todos eles faz com que o custo de descumprimento da legislação trabalhista não seja particularmente alto no Brasil. E o custo do descumprimento é baixo porque o Judiciário adota, enquanto instituição, uma postura equivocada frente a essa questão, de responder de forma individualizante a problemas cuja substância é coletiva, e que, assim, não logra se contrapor às causas profundas que mantém, no universo do trabalho brasileiro, a lógica da inclusão subordinadora-fragmentadora.*

A chamada “litigância recorrente ou habitual” passou a ser vista como uma das causas do inchaço de demandas, não só na Justiça do Trabalho, mas em outros ramos do Judiciário brasileiro e mesmo em sistemas jurídicos de outros países. Sinal da conscientização sobre as causas subjacentes ao aumento exponencial das reclamações, voltando-se as atenções aos atores públicos e privados que mobilizam de forma freqüente, sistemática e deliberada a Justiça do Trabalho.

Em seu livro “Os tribunais nas sociedades contemporâneas”, o professor lusitano Boaventura de Souza Santos, analisando de forma mais específica o caso português, mas também outros ordenamentos jurídicos, afirma que:

“o que faz com que um litigante seja freqüente ou esporádico é, não apenas, o tipo de litígio em que está envolvido, mas também a sua dimensão e os recursos disponíveis que tornam distinta – menos custosa e mais próxima – a sua relação com o tribunal. O tipo ideal de litigante freqüente é (...) o litigante que tem tido e prevê que vai ter litígios freqüentes, que corre poucos riscos relativamente ao resultado de cada

um dos casos e que tem recursos suficientes para prosseguir os seus interesses de longo prazo”¹⁴⁰.

Por essa perspectiva, a litigação freqüente, massiva, não seria algo accidental, mas parte de uma deliberada estratégia de uso instrumental do Poder Judiciário, não só por particulares, instituições ou empresas privadas, mas também por instituições ou órgãos da Administração Pública. Segundo Santos:

“A relação dos litigantes freqüentes com o tribunal é naturalmente diferente da dos litigantes esporádicos. O litigante freqüente programa e estrutura as suas relações contratuais de forma a garantir a sua defesa em caso de eventual conflito (...) tem um acesso fácil a especialistas; beneficia de economias de escalas, sendo baixo o investimento inicial para cada litígio; tem oportunidades para estabelecer relações informais com os responsáveis das instituições nos diferentes níveis hierárquicos (mesmo que isso não implique situações de favorecimento, sempre facilitará o relacionamento); pode arriscar-se a litigar em acções onde não são claros os seus direitos, na medida em que o facto de litigar com freqüência o leva a calcular as suas vantagens relativamente ao conjunto das situações, minimizando os elevados riscos que possam existir num caso ou noutro; pode e tem interesse em influenciar, não só o próprio conteúdo das leis, substantivas ou processuais, mas também a sua interpretação, para que ambas lhes sejam favoráveis, visto ser repetidamente afectado por elas. Pode fazê-lo exercendo pressão junto do legislado pelo sistema de *lobbies* ou através de representantes legalmente reconhecidos. (...) Considerando o tipo ideal de litigante freqüente e de litigante esporádico, em princípio, os litigantes freqüentes são instituições, ou seja pessoas colectivas (sociedade comerciais, associações e entidades públicas) que dispõem de serviços jurídicos próprios ou de advogados avançados¹⁴¹.

A preocupação com os litigantes freqüentes chegou ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que, em março de 2011, produziu, por meio de seu Departamento de Pesquisas Judiciárias, um relatório com dados coletados sobre os maiores litigantes dos Tribunais Estaduais, dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais Regionais do Trabalho¹⁴². O resultado mostra, no *ranking* agregado dos dados

¹⁴⁰ SANTOS, Boaventura S; MARQUES, Maria. M. L; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português. Porto: Ed. Afrontamento, 1996, p. 70.

¹⁴¹ SANTOS et al, 1996: 71-72

¹⁴² Os dados, referentes a processos do ano anterior, foram enviados pelos Tribunais e foram consideradas como partes somente pessoas jurídicas e/ou entidades. O CNJ solicitou que os processos informados

compilados das referidas justiças, de setores da administração pública direta e indireta, como o INSS, a Caixa Econômica Federal, a Fazenda Nacional, o Banco do Brasil, e de empresas do setor bancário-financeiro e do setor de telecomunicações¹⁴³. A este relatório seguiu-se um seminário nacional, em maio do mesmo ano, sobre o tema, com a participação de representantes de entidades públicas e privadas e de membros da cúpula do Poder Judiciário¹⁴⁴. Na abertura deste seminário, o então presidente do CNJ e do Supremo Tribunal Federal, ministro Antônio Cezar Peluso, estimou que o Judiciário gastava um quarto de seu tempo de trabalho envolvido com o julgamento das ações dessas entidades:

“Em relação às tarefas jurisdicionais desempenhadas nos dias úteis, é como se toda segunda e grande parte da terça-feira fossem dedicadas exclusivamente a esse grupo de órgãos e entidades, o que demonstra que a Justiça exaure suas forças para atender a poucas pessoas”¹⁴⁵.

O uso dos processos como mecanismo de contingenciamento de gastos e de planejamento econômico é nefasto, transforma direitos descumpridos em direitos discutidos. No campo do Direito do Trabalho as verbas possuem natureza salarial, são essenciais para a sobrevivência do empregado. O Poder Judiciário acaba recebendo um número abissal de processos que ocupam as pautas de audiências e elevam os prazos processuais. Isso gera injustiça com o litigante de boa-fé, que estará “condenado ao processo”, ou seja, terá de esperar todas as longas fases e instâncias da Justiça para

tivessem natureza não criminal - excluíram-se, além dos processos criminais, aqueles relativos à Justiça Eleitoral, Justiça Militar e Infância e juventude.

¹⁴³ Fonte: Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). “Relatório 100 maiores litigantes”. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em 14 out 2014.

¹⁴⁴ Em 2012, o CNJ produziu outro relatório sobre os 100 maiores litigantes da Justiça brasileira, com maior apuro metodológico, e que confirmava, nos resultados agregados, o resultado do relatório do ano anterior no sentido de apontar setores da administração pública e empresas do sistema financeiro como usuários sistêmicos da Justiça. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em 15 out 2016.

¹⁴⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/evento/eventos-realizados/13950-seminario-os-100-maiores-litigantes>. Acesso em 10 out 2016.

somente obter o bem da vida após longos anos, e gera danos à imagem do Poder Judiciário, tachado como ineficiente.

Esta espécie de “colonização” do Judiciário por poucos e influentes atores também foi detectada em trabalhos e pesquisas acadêmicos de diversas instituições, como Fundação Getúlio Vargas¹⁴⁶, Pontifícia Universidade Católica do Paraná¹⁴⁷, e Observatório da Justiça Brasileira¹⁴⁸, entre outros, assim como do próprio Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ¹⁴⁹.

Todos estes trabalhos, malgrado suas diferenças de enfoque, escopo e metodologia, convergem no sentido de salientar, além do mencionado problema da litigância massiva, o fato de que *as dificuldades da prestação jurisdicional oferecida pelo Poder Judiciário devem ser analisadas por uma visão sistêmica, que destaque não só fatores e gargalos internos do Judiciário, processuais e gerenciais, mas as questões externas a ele, concentrando-se não só nos efeitos mas nas causas do aumento excessivo da litigação.*

Conforme afirma o relatório “Demandas repetitivas e a morosidade na justiça cível brasileira”, do DPJ-CNJ:

“As pesquisas, (...) ao destacarem a importância da análise do ambiente externo ao Judiciário para o combate da morosidade judicial, descortinaram aspectos que muitas vezes passam despercebidos pelos

¹⁴⁶ GABBAY, Daniela M.; CUNHA, Luciana G. Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no judiciário: uma análise empírica. São Paulo: Saraiva, 2012 (Coleção direito, desenvolvimento e justiça – série produção científica)

¹⁴⁷ BARBOSA, Cláudia M. (coord.). Demandas repetitivas relativas ao sistema de crédito no Brasil e propostas para sua solução. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR), 2010.

¹⁴⁸ AVRITZER, L et al. Para uma nova cartografia da justiça no Brasil. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – UFMG, 2010.

¹⁴⁹ Este departamento tem produzido bons estudos e relatórios, dentre os quais se pode destacar: “Demandas repetitivas e a morosidade na Justiça Cível brasileira”, disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/pesq_sintese_morosidade_dpj.pdf, acesso em 22 out 2014. “Estudo comparado sobre recursos, litigiosidade e produtividade”, disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/relat_estudo_comp_inter.pdf, acesso em 22 out 2014. “Panorama do acesso à justiça no Brasil, 2004 a 2009”, disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_panorama_acesso_pnad2009.pdf, acesso em 22 out 2014.

atores da Justiça brasileira, uma vez que tendem a se concentrar nos problemas internos relativos à prestação jurisdicional ou a trabalhar mais nos efeitos do que sobre as causas da morosidade e da excessiva litigiosidade brasileira. De fato, por mais que o Judiciário identifique e solucione gargalos que prejudicam o funcionamento da máquina judicial, a Justiça precisa estar atenta aos fenômenos externos ao sistema judicial, sob pena de permanecer sempre defasada diante de novos desafios e realidades. Daí a importância de se estudar e esmiuçar como surgem as demandas massivas, de como são processadas no Poder Judiciário e quais os seus efeitos futuros.”¹⁵⁰

Tal diretriz, de se investigar o funcionamento do Judiciário aninhando tal questão em uma problemática mais ampla, que considere também fenômenos externos ao Judiciário, buscando-se compreender a função e o significado social e estatal da justiça e da tramitação processual, foi o objetivo do chamado Projeto Florença, amplo estudo coordenado na década de 1970 pelos juristas Mauro Cappelletti e Bryant Garth a partir da Universidade de Florença, Itália.

Tal estudo coletou dados de diversos países a respeito de problemas e soluções para melhorar a prestação jurisdicional do Estado. Os resultados, sintetizados e apresentados em obra tornada clássica¹⁵¹, apontaram dois tipos básicos de obstáculos para a expansão do acesso à justiça, os de ordem cognitivo-educacional e os de ordem econômica. Em relação ao primeiro tipo, muitos cidadãos desconheciam seus direitos, e, mesmo tendo algum conhecimento, não sabiam como ou não se dispunham a mobilizar a justiça para defendê-los - isso valia para todos os direitos, mas particularmente para os sociais. Além disso, mesmo que tivessem tal conhecimento e disposição, o custo financeiro da litigância judicial era geralmente alto, especialmente

¹⁵⁰ “Demandas repetitivas e a morosidade na Justiça Cível brasileira”, disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/pesq_sintese_morosidade_dpi.pdf, acesso em 22 out 2014, p. 19.

¹⁵¹ Conferir nota 4, acima.

por conta dos altos honorários advocatícios¹⁵² e da morosidade na tramitação dos processos. Assim, a barreira dos custos se impõe, prejudicando, principalmente, pequenos e eventuais litigantes. Os litigantes habituais, organizacionais e de grande porte levavam clara vantagem sobre o simples cidadão isolado.

As soluções propostas pelos autores incluíam algum tipo de assistência judiciária estatal aos necessitados e contemplavam a representação e defesa dos interesses coletivos e grupais, os chamados interesses difusos. Esse segundo tipo de solução, a coletivização das ações judiciais, embora bastante preconizado, traz, , alguns problemas, nomeadamente o de autores sem mandato explícito e revogável poderem representar interesses de outrem e o de se estender o resultado de julgamentos a pessoas físicas ou jurídicas que não constam originalmente na lide, como afirmou Márcio Leal¹⁵³. Ou seja, o tratamento judicial adequado de causas que são, na verdade, coletivas e não individuais, enfrenta um problema característico da esfera política: o da representatividade.

Malgrado tais problemas, já nos anos 1960 e 1970 vários países haviam tomado tais providências. Os resultados não foram nulos, mas não resolveram satisfatoriamente a questão do acesso à justiça. A partir daí, Cappelletti e Garth propuseram um enfoque mais sistêmico e abrangente, que não abandonaria a assistência judiciária pública e a coletivização das demandas, mas que fosse além, “questionando o conjunto de instituições, procedimentos e pessoas que caracterizam

¹⁵² Em certos países, segundo os autores, as custas judiciais e os gastos para a obtenção e apresentação de provas, documentos e perícias também se constituíam em itens razoáveis de despesa, mas realmente o que pesava, na ampla maioria dos países, eram os altos honorários dos advogados – pois o direito, cada vez mais, se tornava uma ciência complexa e especializada, exigindo um alto investimento em termos de estudo e dedicação de seus profissionais, e, conseqüentemente, uma alta demanda de retorno financeiro por esse investimento pessoal.

¹⁵³ LEAL, Márcio Flávio Mafra. Ações coletivas: história, teoria e prática. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 1998.

ossos sistemas judiciários”¹⁵⁴. Um enfoque sistêmico, portanto, que não se deteria somente na estrutura do Poder Judiciário, mas consideraria sua relação com o direito, com os outros poderes estatais, com a economia e com a sociedade.

Este enfoque sistêmico abre a perspectiva de uma espécie de “abordagem holística” dos problemas do Judiciário em dois sentidos, cumulativos: o primeiro sentido, o de analisar o Judiciário e sua função dentro do que se tem convencionalmente chamado de “sistema de justiça” ou de “complexo legal”. O segundo, o de analisar o “sistema de justiça” ou “complexo legal” de determinada sociedade através do entendimento *da função que esse sistema ou complexo desempenha, historicamente, nesta sociedade*.

A concepção de “sistema de justiça” ou “complexo legal” busca englobar tanto o Poder Judiciário, em sentido estrito, quanto o Ministério Público, as Defensorias e a Advocacia Públicas e, ainda, as polícias, o sistema carcerário, os tribunais de contas e administrativos, os tabelionatos e, finalmente, os serviços de litigância, consultoria, mediação e arbitragem oferecidos pela advocacia privada. Tal concepção de sistema de justiça (é o termo que usaremos a partir daqui) pode parecer, à primeira vista, demasiado extensa – formalmente, por exemplo, Tribunais de Contas não pertencem ao Judiciário, sendo definidos legalmente como órgãos auxiliares do Legislativo. Mas essa é uma definição que segue referências não só jurídico-legais, mas econômicas, sociais e políticas, mais adequada a estudos que propõem uma visada ampla, não redutora, sobre os problemas do Judiciário¹⁵⁵.

¹⁵⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 165.

¹⁵⁵ É a definição adotada, por exemplo, pela *European Commission for the Efficiency of Justice* (Comissão Europeia pela Eficiência da Justiça), organismo da União Europeia encarregado de estudar, comparativamente, os complexos jurídicos dos países membros daquela União, com o objetivo de balizar ações visando o incremento da qualidade e efetividade da Justiça.

Esta ideia também tem sido defendida por estudiosos para marcar uma perspectiva mais abrangente, interdisciplinar e de longa duração, de se abordar o fenômeno legal no Ocidente moderno.

Conhecido, então, o que se entende por sistema de justiça, o passo seguinte é questionar: qual é a função primordial, para uma nação, para uma sociedade, desse sistema de justiça, tomado em sentido lato? A resposta, pensamos, seria no sentido de que essa função é a de *oferecer segurança, previsibilidade e pacificação social* – ou seja, uma missão civilizatória.

E qual a contribuição que o nosso sistema de justiça tem dado para que a sociedade brasileira se aproxime deste objetivo civilizatório? Antes de responder a esta pergunta e para melhor fazê-lo, vale lembrar algo importante: o crescimento vertiginoso do Poder Judiciário e das ações judiciais em virtude do protagonismo que ele têm exercido na vida pública do país tem sido acompanhado, se não mesmo suplantado, pelo crescimento concomitante do sistema de justiça como um todo.

Em dez anos, de 2003 a 2013, o número de casos novos no Judiciário brasileiro saltou de 18 para 28 milhões por ano. Em 24 anos, o número de advogados brasileiros quadruplicou: o Brasil possuía, em 1991, 1,1 advogados para cada 1.000 habitantes, em 2015 essa proporção havia crescido para cerca de 4,4 advogados por 1.000 habitantes, mais que o dobro da proporção da União Européia, que tem aproximadamente 2 advogados para cada 1.000 habitantes e maior, inclusive, que a proporção dos Estados Unidos, país conhecido por ter um setor jurídico particularmente expressivo, que é de 3,9 advogados por 1.000 habitantes. Havia, em 2015, cerca de 880 mil advogados registrados na OAB, formados nas mais de 1.100 faculdades de direito

do país, que contavam com 730 mil estudantes, sendo que a cada ano 95 mil se formam¹⁵⁶. Em 1995, havia 235 faculdades de direito, com 215 mil estudantes.

O setor de segurança também cresceu exponencialmente no Brasil, nos últimos anos. A população carcerária passou de 90 mil presos, em 1990, para 607 mil, em 2014, significando que a taxa de aprisionamento passou de 105 presos por 100 mil habitantes acima de 18 anos, para 421 presos. O efetivo da Polícia Federal passou de 7.092 servidores, em 2000, para 11.726, em 2014 – aumento de 59% em 14 anos. E se a segurança pública cresceu, a segurança privada simplesmente explodiu. O número de trabalhadores na segurança privada brasileira é maior que o da segurança pública¹⁵⁷. Em 2002, havia 1.368 empresas de segurança privada registradas na Polícia Federal, que auferiram um faturamento nominal de 7 bilhões de reais; em 2013, o número havia passado para 2.282 empresas, e o faturamento nominal previsto para o setor, em 2015, segundo dados da Federação Nacional de Empresas de Segurança e Transporte de Valores (FENAVIST), era da ordem de 50 bilhões de reais¹⁵⁸.

Tamanho aumento no número de demandas judiciais, de estudantes de direito chegando a cada ano ao mercado de trabalho, de juristas trabalhando no setor público ou no privado, de servidores públicos no setor legal, de policiais, de vigilantes

¹⁵⁶ Nos Estados Unidos, formam-se, por ano, em torno de 45 mil advogados.

¹⁵⁷ A maior parte dos vigilantes trabalha para grandes empresas e para o setor público.

¹⁵⁸ O mercado de segurança privada não é exclusivo do Brasil. O estudo da FENAVIST faz questão de acentuar que na União Européia o negócio é expressivo e encontra-se em expansão. Entretanto, quando se compulsam os dados e se perscruta a realidade percebe-se o enorme peso econômico e social da segurança privada no Brasil. Segundo a FENAVIST, gastou-se em segurança privada, em 2010, nos 28 países da União Européia, acrescidos de Bósnia, Macedônia, Noruega, Suécia, Suíça e Turquia, 35 bilhões de euros (em torno de 120 bilhões de reais). Fazendo-se a proporção desse gasto em relação ao PIB da União Européia de 2010, acrescido do PIB destes seis países, que totaliza algo em torno de 13 trilhões, 878 bilhões de euros), tem-se uma proporção de 0,25% do PIB gasto em segurança privada no velho continente. Já os 50 bilhões de reais gastos no Brasil em 2015 correspondem a uma proporção do PIB mais que três vezes maior: 0,85% do PIB de 2015, estimado em 5,9 trilhões de reais. E isso refere-se à segurança privada *oficial*: o setor de segurança privada não oficial é bem maior que aquele que se encontra regularizado, com empresas registradas na Polícia Federal, como dita a norma. A própria FENAVIST admite que, para cada vigilante regular no país, há cerca de 2,5 irregulares. O impacto na economia, portanto, é certamente bem maior.

privados, de pessoas encarceradas, enfim, tamanho aumento nesse sistema de justiça trouxe mais segurança, previsibilidade e pacificação à sociedade brasileira?

Alguns números podem ajudar na resposta. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, não apenas a violência, tristemente ilustrada pelas mais de 58 mil mortes violentas intencionais em 2014, mas o medo domina a população brasileira: 67,1% da população brasileira residente nas grandes cidades têm medo de ser agredida sexualmente, e entre a população na faixa etária entre 16 a 24 anos esse número sobe para 90,2% das mulheres e 73,7% dos homens¹⁵⁹. E o ambiente escolar no Brasil, especialmente nas escolas públicas, é aterrorizante: 54,8% dos diretores de escolas reportaram agressões físicas ou verbais de alunos a professores ou funcionários da escola, e 76,3% reportaram agressões de alunos a outros alunos. Desses diretores, 10% já foram diretamente ameaçados por alunos. E 12% dos alunos do 9º ano do ensino fundamental responderam já ter faltado à escola nos últimos 30 dias por não se sentirem seguros no trajeto entre a casa e a escola, ou na própria escola.

Os dados corroboram o fato de que a conflituosidade na sociedade brasileira é enorme e é profundamente traumática para a população, pois *encontra canais institucionais muito deficientes para encaminhá-la de forma satisfatória e civilizada*.

Necessária, portanto, a seguinte reflexão: o sistema de justiça não serviria justamente para balizar, referenciar, conduzir e reduzir não só a conflituosidade em si, mas principalmente seu impacto social? O argumento de que o número de juízes, advogados, promotores, servidores, policiais, etc, tem aumentado na medida em que tal

¹⁵⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. Disponível em: http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/dossie/wp-content/uploads/2015/10/9-Anuario-Brasileiro-de-Seguranca-Publica-FSB_2015.pdf, p. 07. Acesso em 29 mai. 2017.

conflituosidade tem crescido é facilmente brandido e não deixa de ter pertinência. A questão, repetimos, é que, teórica e idealmente, isso serviria para *controlar* a conflituosidade, inclusive com o horizonte de diminuí-la. Porque não acontece?

Para responder a essa pergunta é importante tentar analisar como se chegou a essa situação, em que uns ou outros podem até ganhar - em termos individuais, superficiais e de curto prazo - com a conflituosidade e seu impacto social, mas em que, no âmbito coletivo, profundo e de médio e longo prazo, todos perdem. Tal parâmetro importante para avaliar o papel do sistema de justiça ao longo da história brasileira e avaliar o papel particular das instituições trabalhistas, buscando formas de contribuição destas para a solução de problema tão grave.

O conceito de sistema de justiça aponta para uma perspectiva histórica e interdisciplinar, em sua formulação original por Karpik e Halliday. A postulação que fazemos é que, por uma visada interdisciplinar e de longa duração, o Brasil tem sido uma sociedade marcada, em termos gerais, pela *insegurança e imprevisibilidade da vida particular*, conforme já mencionamos no início do primeiro capítulo, e que sistema de justiça, no sentido que em que estamos falando aqui, se não pode ser considerado o único “ator” responsável por tal padrão, tem, certamente, uma relação de causa e efeito com ele.

A imponderabilidade da vida e a conflituosidade difusa, incômoda, não referenciada ou encaminhada através de canais institucionais, têm, ambas, relação com a dificuldade de aplicação efetiva e universal das leis, por parte do Estado.

Sintoma dessa dificuldade é o conhecido ditado: “aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei”. Aos inimigos a lei, porque, não sendo aplicada universal e igualmente, ela quase sempre significa, para quem não dispõe de recursos de poder, ônus, deveres,

tolhimento ou repressão e insegurança. Tal emprego seletivo da lei e do sistema legal-burocrático decorre da instrumentalização do Estado, da coisa pública, pela elite.

Fundamental para o estabelecimento dessa seletividade legal foi a peculiar combinação que se sedimentou, historicamente, no Brasil, entre elementos basilares, inarredáveis, do Direito: a técnica e a formalização legais, de um lado, e as demandas éticas e substantivas por justiça, de outro. Há uma relação ambígua, de suporte e complementaridade, até certo ponto e sob determinadas condições, mas também de choque e de tensão, entre esses elementos. Como afirma Max Weber:

“os mais antigos e os mais modernos tipos de Direito e do procedimento legal contém diferentes combinações de elementos perenes do pensamento jurídico. Isto é, todos esses tipos envolvem um esforço de formalização e uma tentativa de se realizar uma justiça substantiva”¹⁶⁰

O esforço de formalização legal é o objetivo de se transformarem as normas que regem uma comunidade humana qualquer: de normas tradicionais, consuetudinárias, particulares e, muitas vezes, implícitas e vagas, em normas escritas, explícitas e, na medida do possível, claras, sistemáticas e universais. E isso não só em relação à normatividade material, que define o permitido e o proibido, os direitos e deveres, etc, mas, também, em relação às regras que balizam o processo de aplicação prática dessa normatividade material. Já a tentativa de se realizar uma justiça substantiva deriva das considerações éticas e políticas sobre o que é justo e certo, malgrado a lei efetiva, costumeira ou formal, por vezes contra ou além dessa lei. Considerações indelévels nas mentes e corações das pessoas.

Contextos históricos determinam como esses elementos se combinam e, mais importante, as consequências positivas ou negativas, em termos democráticos,

¹⁶⁰ WEBER, Max *apud* BENDIX, Reinhard. *Max Weber: um perfil intelectual*. Brasília: Ed. UNB, 1986, p. 317.

dessas combinações. No Brasil, salvo exceções, a combinação de formalização e substantivação jurídicas tem tido consequências não democráticas.

Primeiro porque, algumas vezes, a formalização legal consagra e petrifica disparidades de poder e desrespeita direitos subjetivos de grupos e de pessoas vulneráveis. Mais comum, porém, é a formalização legal se aproximar, no plano genérico e declaratório/propositivo, da igualdade legal e do respeito universal a direitos subjetivos, mas, ao se avizinhar da efetivação prática e processual e da minudência regulatória, veicular zonas cinzentas de obscuridades, ambiguidades e lacunas que deixam o campo livre para sua instrumentalização elitista.

Além disso, há a possibilidade de trânsito do formalismo ao substantivismo legal. Utiliza-se a lei formal, sua fria e aparente “neutralidade” quando isso interessa ao *status quo* oligárquico. Em certas, situações, porém, e em nome desse mesmo *status quo*, recorre-se a considerações substantivas sobre a “justeza das regras”. Essa possibilidade de transitar – às vezes até no exame de uma mesma situação fático/jurídica – do formalismo ao substantivismo legais é, muitas vezes, um recurso importante nas mãos de quem maneja a lei de forma não democrática.

No Brasil, portanto, o que a formalização jurídica, junto com a burocratização excessiva, ajudou a sedimentar foi a situação de que uma pessoa ter, realmente, cidadania e direitos subjetivos não é decorrência do fato universal dela ser cidadã, mas do fato particular dela ser alguém especial.

Por isso, tal formalização é mal compreendida e mal vista até hoje – de maneira até perigosa e excessiva em alguns casos, em que se colocam o voluntarismo e/ou a resposta a “clamores populares” acima do procedimentalismo e do direito de ampla defesa do cidadão.

Pois o procedimentalismo jurídico funcionou, até certo ponto, como suporte a movimentos democráticos nos países centrais do Ocidente. Por que isso não ocorreu na mesma medida no Brasil?

O formalismo e procedimentalismo jurídicos ligaram-se ao estabelecimento dos Estados nacionais modernos e do modelo econômico capitalista nesses países centrais e se estabeleceram como reação e superação de uma estrutura jurídica pré estatal e pré-burguesa. Estrutura caracterizada pela multiplicidade de legislações sobrepostas dentro de uma mesma entidade política¹⁶¹. Além dessa multiplicidade legal e jurisdicional, que impedia a unidade, a hierarquia e a sistematicidade do Direito, a estrutura jurídica trazia, quase sempre, uma boa dose de arbitrariedade, e, conseqüentemente, de imprevisibilidade, como já mencionamos aqui¹⁶². E, finalmente, nesse arranjo político mal se distinguem as funções legislativa, executiva e judiciária, como ocorre no Estado Nacional moderno.

A superação desse modelo jurídico casuístico e errático resultou da conjugação de interesses de diferentes atores políticos. Por um lado, da ascendente burguesia, desejosa, em nome da necessária calculabilidade de suas ações econômicas, de um ordenamento legal e administrativo claro, racional, previsível, gerador de um ambiente jurídico em que pudesse desenvolver seus negócios de forma calculável, sem sobressaltos e arbitrariedades. Por outro - e de forma um tanto paradoxal - dos próprios

¹⁶¹ Havia inúmeros focos alternativos e concorrentes ao poder central estatal, que variavam conforme a época e lugar: guildas de comerciantes, corporações de ofício de artesãos, universidades, jurisdições eclesiásticas, cidades e territórios feudais com imunidades tributárias e autonomias jurídicas e políticas, etc. Essa extensa e por vezes caótica rede de estatutos e jurisdições particulares configurava, geralmente, a neutralização da lei geral, estatal, pelas leis privadas, *privatio legis* (donde o vocábulo atual “privilégio”). O particularismo predominava sobre o universalismo.

¹⁶² As referências normativas eram, às vezes, vagas e dúbias, lastreadas num convencionalismo difuso e em considerações genéricas sobre Justiça e interesse geral. E principalmente a aplicação dessas normas, os meios de prova e a condução do processo, eram instáveis e casuísticos. Embasando, muitas vezes, os julgamentos não em normas formais inequívocas mas em considerações substantivas de equidade e conveniência social e política, os governantes e juízes seguiam a máxima de que “cada caso é um caso”, quase sempre resvalando, ao aplicar a justiça, para o favoritismo pessoal. Ou seja, a segurança jurídica (e conseqüentemente política, social e econômica) dos cidadãos era débil.

governantes absolutistas, que acabaram por apoiar, na Europa Ocidental, a racionalidade formal do Direito e da Administração Pública mesmo que isso entrasse em conflito com sua tendência discricionária de promover uma justiça informal e casuística. A questão é que, no processo de centralização política, fundamental para o aumento de seu poder pessoal, esses monarcas precisavam restringir os poderes locais da nobreza e de diversos detentores de privilégios e benefícios particulares, e assim começar a pôr ordem na barafunda de leis e jurisdições parciais que confrontavam o poder central e prejudicavam a eficiência de sua arrecadação fiscal.

Nesse processo de centralização política e racionalização jurídica e administrativa, os governantes absolutistas contaram com o apoio de um grupo de funcionários especializados, particularmente de juristas profissionais, de formação acadêmica, comprometidos com a regulamentação e formalização jurídico-administrativa, o qual lhes garantia oportunidades de carreira e *status* social de intérpretes qualificados de um conhecimento e afazer cada vez mais técnico e especializado: o Direito.

Assim, uma série de alianças informais e *ad hoc* entre burguesia e governantes centralizadores, auxiliados por juristas profissionais, foi lentamente estruturando o padrão formal e procedimentalista do Direito ocidental moderno como uma reação, um contraponto, à insegurança jurídica do Direito do antigo regime aristocrático. O Direito de cada Estado nacional seria, agora, um corpo coerente e hierarquizado de normas, referentes, em última instância, à Lei Maior, à Constituição da República e os operadores do Direito deveriam conhecer toda a lógica e hierarquia de seu sistema jurídico para poder aplicar, de forma inequívoca e seguindo regras processuais fixas e previsíveis, as normas ao caso particular.

Saliente-se, entretanto, que *os direitos individuais* foram postos em evidência somente por um dos dois influxos básicos da modernização jurídica, o de origem burguesa, pois o outro influxo, o dos governantes centralizadores, não os favorecia, pelo menos no início. Essa evolução no sentido de uma maior disciplina legal tendia a uniformizar procedimentos jurídicos, *mas isso, em si, não estabelecia nem garantia direitos subjetivos universais*¹⁶³. Assim, uma coisa, de interesse concomitante do príncipe e da burguesia, é a substituição do antigo modelo de “privilégio” pelo de “regulamento”, outra é a *garantia de direitos subjetivos aos súditos em geral*. “A solução dos conflitos de acordo com uma administração fixa não implica necessariamente a existência de ‘direitos subjetivos’ garantidos”, lembra Max Weber¹⁶⁴.

Já o pendor liberal-burguês pela segurança jurídica estimulava direitos subjetivos. Não importa que estes fossem veiculados sob o paradigma dos interesses burgueses, qual seja, que a preocupação primordial fosse com o respeito à propriedade privada, à segurança dos contratos, e à liberdade de mercado - não só para mercadorias *strictu sensu*, produzidas pelas fábricas e manufaturas, mas para fatores sociais que o capitalismo transformara em mercadorias, como a terra, o dinheiro, e o trabalho humano.

O resultado foi uma maior universalização da ordem jurídico-política, que expandiu a garantia formal de direitos civis aos indivíduos e declarou a igualdade perante a lei¹⁶⁵, mas que, na prática beneficiava e era acessível somente á burguesia.

¹⁶³ Na verdade, essa uniformização dependia, inclusive, até certo ponto, da violação de antigos direitos, como os de detentores de benefícios, os privilégios tradicionais dos vassallos feudais e os monopólios dos grêmios profissionais.

¹⁶⁴ WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1992, pg. 628, tradução nossa.

¹⁶⁵ A expansão dos direitos civis foi real e relevante: desapareceram, ao menos formalmente, antigos constrangimentos como as limitações no direito de ir e vir, na escolha da profissão, na censura à imprensa e à circulação de idéias, etc. Mas as mulheres, por exemplo, não tinham plena igualdade civil com os homens. Além disso, a universalização dos direitos políticos permaneceu, durante boa parte do século XIX, tolhida por critérios censitários de renda e propriedade.

Mesmo assim foi esse influxo burguês que, ao expandir as bases sociais do poder, ao estabelecer uma linguagem de que o poder público tinha obrigação de respeitar os direitos e garantias dos indivíduos, preparou o terreno para os reclamos das forças políticas democráticas pela universalização efetiva dessas prerrogativas dos cidadãos.

Acontece que, no Brasil, *o formalismo jurídico não se estruturou a partir de uma reação a um sistema jurídico pré existente errático e arbitrário*¹⁶⁶. E apoiou-se bem mais no influxo burocrático e estatal, desfrutado por uma elite privatista, que no influxo liberal burguês, e, posteriormente, democrático, tão importante nos países centrais ocidentais, tão débil aqui. E, na medida em que este último foi o responsável - mesmo que de forma limitada e contraditória - pelo impulso inicial de proteção aos direitos subjetivos, tais direitos ficaram, entre nós, mais vulneráveis ainda, aumentando, assim, as conseqüências excludentes do procedimentalismo jurídico e da burocratização excessiva.

Por aqui, a lei, formalista e procedimentalista, era, geralmente, tão opressora, tão antidemocrática, tão utilizada, junto com a burocratização excessiva e irracional, como recurso de poder pelas elites, que o adágio “aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei” faz todo sentido para os brasileiros - mas o norte-americano Holston disse que, a princípio, demorou a entendê-lo:

“Para pessoas como eu, acostumadas à retórica de uma democracia liberal que enfatiza a centralidade da lei como direito e da cidadania em todas as relações sociais, essa expressão apresentava uma articulação

¹⁶⁶ Essa diferença já era percebida pelos homens da época, que a expressavam à sua maneira. O naturalista francês Auguste de Saint-Hilaire, por exemplo, marcava a profunda diferença entre a Revolução, na França e a Independência, no Brasil: “A maioria dos franceses lucrou com a Revolução que suprimiu privilégios e direitos auferidos por uma casta favorecida. Aqui, lei alguma consagrava a desigualdade, todos os abusos eram o resultado dos interesses e dos caprichos de homens poderosos e funcionários. Mas são estes homens que foram os cabeças da Revolução (nota: Independência do Brasil). Não cuidavam senão em diminuir o poder do rei, aumentando o próprio, não pensando de modo algum nas classes inferiores”. SAINT-HILAIRE, Auguste de. Segunda viagem do Rio de Janeiro a Minas Gerais e a São Paulo. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, 1974, p. 58.

radicalmente diferente de proximidade e distância na ordem social. Achei isso difícil de entender.”¹⁶⁷

Quando finalmente compreendeu o que estava por trás do ditado, Holston percebeu que ele expressa uma:

“cidadania diferenciada, porque ela se funda na diferenciação e não na equiparação de tipos de cidadãos. Além disso, a cidadania diferenciada considera que o que esses outros merecem é a lei – não no sentido da lei como direitos, mas da lei como desvantagem e humilhação”.¹⁶⁸

E pelo fato de a lei ser vetor poderoso de vulnerabilidade da maioria e de imunidade de poucos, Holston, na contracorrente de tantos que enxergam a “inoperância da lei” entre nós, assevera que a lei, aqui, é bastante eficiente – se se tiver em mente o que realmente se busca através dela:

“Longe de ‘não ter leis’, de que a lei ‘não funcione’ (...) como se ouve com frequência (...) as elites têm usado a lei (...) para manter conflitos e ilegalidades a seu favor, forçar disputas e resoluções extralegais em que triunfam outras formas de poder, manter os privilégios e a imunidade e negar à maioria dos brasileiros o acesso a recursos sociais e econômicos básicos. (...) é um governo extremamente eficaz e persistente da lei. Mas essa lei tem pouco a ver com justiça, e obedecê-la reduz as pessoas a uma categoria inferior”.¹⁶⁹

Reduzindo as pessoas que a obedecem a uma categoria inferior, ao criar, como ilustra o caso da Lei de Terras e da questão fundiária, inúmeras complexidades procedimentais e substantivas só contornáveis por quem tem recursos formais e informais de poder, a lei e a burocracia tornam-se poderosos agentes do modelo de relação centro/periferia. A periferia não está, de forma alguma, excluída do sistema jurídico-burocrático, ela está incluída, de forma subordinada e fragmentada - a lei e a

¹⁶⁷ HOLSTON, James. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 23-24.

¹⁶⁸ HOLSTON, 2013, p. 23.

¹⁶⁹ HOLSTON, 2013, p. 43-44.

burocracia, no Brasil, quando consignam direitos, valem para os de cima, para o centro, quando consignam deveres, valem para os de baixo, para a periferia¹⁷⁰.

Seria injusto e equivocado, entretanto, supor que o funcionamento do sistema de justiça tenha sempre incentivado esse modelo que é vetor de desigualdade. Certamente o sistema de justiça é uma instância complexa, heterogênea, contraditória. E a lei, a formalização, a procedimentalização, a burocracia, podem, e devem, funcionar de maneira democrática. O importante, para que essa faculdade se desenvolva, é o contexto mais amplo em que o sistema legal-burocrático se implanta. A prova de que tal sistema não funcionou no Brasil somente no sentido anti-democrático é a dicotomia, comumente apresentada pelo pensamento social e político, entre o Brasil legal e o Brasil real. O primeiro é o Brasil proposto e desenhado por leis geralmente ordenadoras, civilizadoras, universalistas, de cunho liberal e democrático, o segundo é um país cruamente oligárquico, em que a lei que costuma prevalecer é a do mais forte.

Não fosse, portanto, o esforço idealista de parte do sistema legal-burocrático, nem existiria esse ideal de Brasil legal. Não se pense, contudo, que os esforços ordenadores do Brasil legal tenham sempre permanecido no puro plano das intenções, que tenham sido, sempre, totalmente baldados, algo se conseguiu e avançou, sim. Mas não o suficiente para “domesticar” o Brasil real - selvagem, particularista e oligárquico. E entre as possíveis razões desse relativo insucesso está o isolamento do

¹⁷⁰ São inúmeros os episódios, na história brasileira, de leis que consignavam deveres ou restrições a grupos sociais poderosos sendo olímpicamente ignoradas e descumpridas. Um dos mais marcantes é o da chamada Lei Feijó, nome do Padre Diogo Antônio Feijó, regente imperial durante a menoridade de D. Pedro II. Essa Lei, de 1831, proibiu o tráfico de escravos africanos, declarou que todos os cativos que entrassem no país a partir de então seriam livres e estabeleceu penas para os traficantes. Promulgada por pressão da Inglaterra, menos pelas declaradas razões humanitárias e mais para se contrapor ao polo de poder comercial da economia do tráfico no Atlântico Sul, que unia Brasil e África, a Lei foi solenemente desconsiderada. Durante sua vigência oficial, a entrada de escravos africanos aumentou, a “mercadoria” encareceu e o negócio ficou mais lucrativo, já que era legalmente proibido. Somente após a Lei Eusébio de Queiroz, de 1850, o tráfico realmente a declinou. A maioria dos estudiosos considera que a expressão “para inglês ver”, denotando algo que é pura encenação, surgiu dessa situação. Mais um exemplo de como o sistema judicial brasileiro tem falhado, historicamente, em ser vetor efetivo de referência social, civilidade e pacificação coletiva.

sistema legal-burocrático, a crença de que seus problemas dizem respeito somente a ele, crença que o Poder Judiciário, elemento basilar desse sistema legal-burocrático, parece partilhar em boa medida. Crença fragmentadora.

Para combatê-la é necessária a consciência de que os problemas do Poder Judiciário não estão encapsulados nele mesmo, mas fazem parte de um complexo maior. E o Judiciário, seja o trabalhista ou qualquer outro ramo, só irá operar na contracorrente da tendência dominante do sistema de justiça em que se insere, qual seja, a tendência a fomentar, ao invés de diminuir, a imprevisibilidade, a insegurança e a conflituosidade sociais, se aliar a atenção a seus problemas internos, gerenciais e processuais aos problemas e ao contexto externos.

No caso específico do Judiciário trabalhista, o principal problema externo reside, como já dito aqui, no custo relativamente baixo de descumprimento da legislação trabalhista que, por sua vez, tem relação de causa e consequência com a lógica da inclusão fragmentadora/subordinadora veiculada pela modernização conservadora brasileira. O contexto externo mais amplo desta problemática é a também já mencionada dificuldade histórica de o Estado brasileiro fazer valer suas leis e suas diretrizes, especialmente em relação a grupos sociais poderosos.

Essas são as causas genéricas do enorme volume de ações trabalhistas, muitas delas trazendo demandas repetitivas e litigantes recorrentes.

Na Justiça do Trabalho essas causas ganham algumas particularidades, cujo sentido maior é neutralizar, em parte, o potencial teleológico anti-formalista e coletivista que o Direito do Trabalho possui. Daqui em diante estudaremos como essas tendências atuam, especificamente, no Judiciário trabalhista, e mais especificamente no Judiciário trabalhista mineiro. Propor-se-á determinada providência com o fito de, em

meio a tantas outras ações possíveis, o Judiciário trabalhista atuar nas causas dessa litigância desmesurada, e não somente enxugar o gelo de seus efeitos, para recuperar sua virtualidade teleológica anti-formalista e coletivista. Acreditamos que seria por meio de providências desse quilate que o Judiciário trabalhista daria sua importante contribuição para que o Judiciário brasileiro, em geral, e o sistema legal-burocrático, como um todo, cumpra sua potencialidade democrática de ser vetor de segurança e pacificação social.

Como lembra o ministro do Tribunal Superior do Trabalho Maurício Godinho Delgado, o Direito do Trabalho traz, em si, uma remarcada característica teleológica, ou seja, esse ramo particular do Direito atende a uma finalidade específica, a qual, por sua vez, expressa um conjunto de valores definido na sociedade como merecedor de cuidados especiais por parte do sistema jurídico. Certamente, como lembra Delgado, todo o Direito possui, de certa forma, caráter teleológico, pois atende, direta ou indiretamente, a fins sociais, políticos, econômicos e culturais dominantes em um determinado contexto histórico. Mas no Direito do Trabalho, continua ele, esse caráter teleológico é exacerbado. Esse valor-fim, que funciona como referência a todo o conjunto das regras, princípios e institutos justralhistas, é o da melhoria das condições de pactuação da força de trabalho na ordem socioeconômica¹⁷¹, o que traria benefícios à previsibilidade e pacificação sociais.

O fato de o Direito do Trabalho ter como valor teleológico o equilíbrio, pela aplicação da lei, de uma situação real que é originalmente desequilibrada, confere-lhe inerentemente um sentido antiformalista e anti-individualista – não só em termos estritamente jurídicos, mas sociais e políticos inclusive. Antiformalista na medida em

¹⁷¹ DELGADO, Maurício Godinho. “A essência do Direito do Trabalho” in LAGE, Emerson José Alves; LOPES, Mônica Sette. (orgs.), Direito e processo do trabalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, pg. 82.

que tem na consideração da realidade sócio-econômica da relação capital/trabalho um elemento crucial na construção de seu valor finalístico, de seus princípios e de sua atuação. Anti-individualista porque, como explica Delgado,

“a função central do Direito do Trabalho (melhoria das condições de pactuação da força de trabalho na ordem socioeconômica) não pode ser apreendida sob uma ótica meramente individualista, enfocando o trabalhador isolado. Como é próprio (...) ao Direito do Trabalho, em que o *ser coletivo* prepondera sobre o *ser individual*, a lógica básica (...) deve ser captada tomando-se o conjunto de situações envolvidas, jamais uma fração isolada. Assim, deve-se considerar, no exame do cumprimento da função justralhista, o ser coletivo obreiro, a categoria, o universo mais global de trabalhadores, independentemente dos estritos efeitos sobre o ser individual destacado”¹⁷².

Pois bem, o custo de descumprimento da legislação trabalhista é baixo porque a atuação das instituições justralhistas tem falhado em seguir parâmetros coletivistas e em enxergar os problemas de forma sistêmica, saindo do ensimesmamento. E isso perdurou mesmo no momento histórico em que, após a Constituição da República de 1988, os direitos trabalhistas foram expandidos e, em linhas gerais, constitucionalizados – ou talvez, justamente por conta dessa expansão e constitucionalização.

¹⁷² DELGADO *in* LAGE; LOPES (orgs.): 2003, p. 82.

2.2 REGULAÇÃO TRABALHISTA E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Uma dinâmica relativamente recente na qual se manifestam os impasses e contradições do sistema de justiça é a da chamada “judicialização da política”.

Esse novo papel recebe vários nomes: “judicialização da política”, “politização da justiça”, “ativismo judicial”. Os estudiosos apontam-lhe várias causas, características e consequências.

Um fator importante é a presença, nas constituições das nações modernas, de artigos programáticos de inspiração jusnaturalista e universalista, que justificam e embasam a mobilização do Judiciário enquanto intérprete da lei e de tais direitos. A judicialização da política foi também, de certa forma, consequência da expansão do Executivo em vários países, motivada, geralmente, pela reorganização neo-liberal da economia, que, a partir do fim da Guerra Fria, submeteu boa parte das normas de proteção social e, em certa medida, a própria soberania dos estados nacionais aos imperativos de uma ordem econômica mundial liberalizada. A valorização do judiciário foi, em certos casos, um modo de defesa dos interesses difusos e coletivos contra os desdobramentos antissociais dessa dinâmica neo liberal.

Talvez o fator mais importante, contudo, tenha sido a delegação de responsabilidade do Legislativo ao Judiciário em matérias controversas, muitas vezes de fundo moral e/ou religioso, por exemplo, cuja regulação é travada naquele poder por envolver pesados custos políticos e eleitorais¹⁷³.

¹⁷³ Subjacente a isso, a questão da crise de eficiência e legitimidade dos canais tradicionais de representação política como os partidos e o poder legislativo.

O comportamento omissivo, muitas vezes, do Legislativo e a manifestação ativa do Poder Judiciário concretizaram a transferência de boa parte da competência legislativa para este último. O que gera questões delicadas para um dos fundamentos do Estado nacional moderno e democrático: a divisão e separação de Poderes e o controle recíproco entre eles. Afinal, como dizia Charles-Louis de Secondat, o barão de Montesquieu, inspirador do constitucionalismo liberal-democrático:

“A liberdade (...) só existe quando não se abusa do poder; mas é uma experiência eterna que o homem que tem poder é tentado a abusar dele; ele irá até onde encontrar limites. (...) Para que não se possa abusar do poder é necessário que, pela disposição das coisas, o poder trave o poder.”¹⁷⁴

O poder travando o poder, limitando outras formas e instituições de poder, como pedia o pai do constitucionalismo moderno, é justamente o cerne idealizado da estrutura de *checks and balances* – freios e contrapesos. Na tradição anglo-saxã da *Common Law*, o ativismo judicial é elemento fundamental da arquitetura institucional dos freios e contrapesos. O Judiciário sempre teve papel político de relevo, no controle de constitucionalidade das referências normativas, assim como na própria construção de tais referências, por meio da fixação jurisprudencial dos precedentes. Em compensação esteve submetido a controles por parte do Legislativo e do Executivo e, em certa medida, da própria população¹⁷⁵. Nos EUA, por exemplo, a postulação de “neutralidade” política do Judiciário, típica, durante certo tempo, dos sistemas de *Civil*

¹⁷⁴ SECONDAT, Charles-Louis de. (Barão de La Brède e de Montesquieu). O espírito das leis. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p.166-167.

¹⁷⁵ Nos Estados Unidos, de acordo com Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, “há ampla previsão de impeachment para manutenção da disciplina dos juízes”. (GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Direito nos Estados Unidos. Barueri, São Paulo: Manole, 2004, p. 11). Na verdade, a organização judiciária norte-americana é singular, reflete a tradição federalista do país, com forte autonomia estadual e, portanto, variações territoriais expressivas. Há o Judiciário federal e os judiciários estaduais, o recrutamento de juízes não se faz por concurso público, mas por interferências do Poder Executivo, Legislativo, das associações de classe de juristas e da escolha popular, não há sistema de promoções nas carreiras de juízes e o exercício da magistratura pode ser, conforme o caso, a termo ou vitalício.

Law, não prosperou. *Mas sempre prosperou outra postulação: a de que esse Judiciário “politizado” esteja sujeito a controles democráticos e institucionais.*

Essa é a questão crucial quando, nos países de *Civil Law*, o Judiciário vai superando sua antiga “neutralidade” política. Mesmo que, de fato, tal neutralidade fosse aparente, que o modelo de um Judiciário voltado prioritariamente a um padrão reativo de cuidar somente da micro-litigação individual beneficiasse, na prática, o *status quo* (não só liberal mas também de regimes ditatoriais, como alerta Boaventura de Souza Santos¹⁷⁶), mesmo assim não há como negar que, nos últimos anos, o Judiciário tem assumido um papel mais ativo na maioria dos países cuja tradição jurídica é a do Direito romano-germânico.

É crucial ressaltar que, no modelo antigo, liberal (ou funcional a regimes de exceção), o Judiciário praticamente não tinha – e nem carecia ter – instituições de contraponto. E, como lembra Luiz Werneck Vianna, foi a partir desse contexto prévio que ele ganhou protagonismo político e social: sem instituições que contrabalancem o poder que tem adquirido. E vem funcionando, então, como um poder difuso, imune a contrapesos¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Para Santos, anteriormente ao *Welfare State* e ao aumento do protagonismo judicial, o que se chamava “independência do Judiciário”, nos países centrais de *Civil Law* de tradição liberal, era atribuída aos tribunais na medida em que estes eram politicamente neutralizados por uma rede de dependências:, dentre as quais “o princípio da legalidade que conduz à subsunção lógico-formal confinada à micro-litigação; o caráter reactivo dos tribunais que os torna dependentes da procura dos cidadãos; e a dependência orçamental e administrativa em relação ao poder executivo e ao poder legislativo”. Santos garante que, nos países periféricos e semiperiféricos que viveram longos períodos de ditadura, nos quais a precariedade de direitos era o outro lado da precariedade democrática, vigia esse padrão de “independência” do Judiciário: “por esta razão que os regimes ditatoriais não tiveram grandes problemas em salvaguardar a independência dos tribunais. Desde que fosse assegurada a sua neutralização política, a independência dos tribunais podia servir os desígnios da ditadura. Assim, (...) o franquismo espanhol não teve grandes problemas com o poder judiciário. A fim de assegurar totalmente a sua neutralização política, retirou aos tribunais comuns a jurisdição sobre crimes políticos, criando para o efeito um tribunal especial com juízes politicamente leais ao regime. E o mesmo sucedeu em Portugal durante o regime salazarista”. Santos *et al.*, *op. cit.*.p. 36.

¹⁷⁷ VIANNA, Luiz Werneck. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 1999. Para Maria Tereza Sadek, diretora do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, o mesmo vale para o Ministério Público. Sadek considera o Ministério Público uma das conquistas mais bem sucedidas do país, uma instituição que assumiu seu papel e tem dado contribuições positivas à universalização da Lei e à defesa dos interesses coletivos. Entretanto, acha que há necessidade de controle

A judicialização da política, nessa situação, torna-se uma faca de dois gumes. É positiva, por um lado, na medida em que diminui o formalismo engessador e a passividade excessiva do Judiciário e em que o acesso à Justiça representa, em muitas situações, um refúgio de movimentos sociais desencantados com a capacidade de os canais normais de representação estatal responderem a suas demandas - ou seja, a sociedade se mobiliza na defesa de seus direitos, já adquiridos ou por adquirir.

Por outro lado, qualquer poder excessivo é inerentemente perigoso e, no caso do poder judicial exercido sem contrapontos, a sociedade corre o risco de entregar boa parte de seus destinos a “salvadores da pátria”, a uma elite supostamente intérprete não apenas de conflitos entre partes mas da própria coisa pública, do próprio conteúdo do que seja o interesse público¹⁷⁸.

No Brasil é mais preocupante ainda essa perigosa tendência de transferir a responsabilidade pelos destinos da nação a “heróis”, personalidades presumidamente desinteressadas, acima dos conflitos sociais, que, com pulso firme – às vezes despótico mesmo -, passem por cima de tudo e de todos para “por ordem na bagunça”. Essa ideologia tacanha, pré-moderna e particularista nutre-se de uma cultura política privatista, antirrepublicana, na qual se mesclam, em aparente paradoxo, a incapacidade de ação coletiva e o individualismo extremo, de um lado, e a aceitação resignada de desmandos e autoritarismos, de outro. Uma cultura política que, pelo particularismo extremado, tem grande dificuldade de construir uma esfera pública que legitime o poder de forma madura, e termina legitimando, em seu lugar, a força bruta.

e responsabilização de sua atuação: “é fácil fazer denúncias, mas ninguém é responsabilizado se ela for vazia. O custo da denúncia é muito baixo, o que faz o benefício ficar mais interessante para quem o denuncia”. SADEK, Maria Teresa. “Cada juiz é uma ilha e tem muito poder em suas mãos”. Revista eletrônica Consultor Jurídico. 08/02/2009.. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-fev-08/entrevista-maria-teresa-sadek-cientista-politica>. Acesso em 19 set. 2016.

¹⁷⁸ E há vários exemplos históricos em que o ativismo político do Poder Judiciário deu-se em sentido claramente conservador e mesmo antidemocrático.

Assim, para que o Judiciário cumpra sua função democrática, incluindo-se nesta função o ativismo necessário para dar respostas a demandas substantivas da sociedade, sem transformar-se, contudo, em celeiro de “salvadores da pátria”¹⁷⁹, é necessário que *cumpra sua função política, que exerça seu papel de Poder de Estado, atuando dentro dos limites do ordenamento jurídico e em equilíbrio com outros poderes.*

O ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso lembra que os membros do Judiciário brasileiros não são eleitos - são portanto, representantes da vontade popular sim, mas indiretos. E, continua ele, se é certo que diante de cláusulas constitucionais fluidas, como dignidade da pessoa humana ou impacto ambiental, o poder criativo do intérprete judicial se expande a um nível quase normativo, ele, ainda assim, não pode sair dos limites constitucionais e jurídicos.

“dentre diferentes possibilidades razoáveis de interpretar a Constituição da República, as escolhas do legislador devem prevalecer, por ser ele quem detém o batismo do voto popular. Os riscos da politização da justiça, sobretudo da justiça constitucional, não podem ser totalmente eliminados. A Constituição da República é, precisamente, o documento que transforma o poder constituinte em poder constituído, isto é, Política em Direito. Essa interface entre dois mundos dá à interpretação constitucional uma inexorável dimensão política. Nada obstante isso, ela constitui uma tarefa jurídica. Sujeita-se, assim, aos cânones de racionalidade, objetividade e motivação das decisões judiciais, devendo reverência à dogmática jurídica, aos princípios de interpretação e aos precedentes. Uma corte constitucional não deve ser cega ou indiferente às conseqüências políticas de suas decisões, inclusive para impedir

¹⁷⁹ O pior é quando esses “salvadores da pátria” atuam em parceria com a mídia, com base em fatos sociais contingenciais. Nesse caso, o Poder Judiciário torna-se refém da histeria coletiva induzida e da vaidade de seus membros. Antes de pautar suas ações pelo “clamor popular”, o Judiciário deve se lembrar que, se a democracia tem na vontade da maioria um elemento inarredável, ela não se resume a essa “regra da maioria”, mas deve, sempre, respeitar valores, direitos e garantias fundamentais, mesmo das minorias, “mesmo contra a vontade circunstancial de quem tem mais votos”, lembra o ministro Barroso. Certamente, portanto, o juiz “deve estar em sintonia com o sentimento social, na medida do possível. Aqui, porém, há uma sutileza: juizes não podem ser populistas e, em certos casos, terão de atuar de modo contramajoritário. A conservação e a promoção dos direitos fundamentais, mesmo contra a vontade das maiorias políticas, é uma condição do funcionamento do constitucionalismo democrático”. BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>. Acesso em 13 nov. 2016.

resultados injustos ou danosos ao bem comum ou aos direitos fundamentais. Mas somente pode agir dentro das possibilidades e dos limites abertos pelo ordenamento jurídico¹⁸⁰.

As considerações do Ministro Barroso referem-se mais especificamente à Corte Constitucional, mas valem para o Judiciário, de forma geral: a mensagem mais importante é a de que a legítima e necessária assunção de sua função política – com as demandas de conteúdo ético e social decorrentes - deve se equilibrar com o cuidado com a função técnica, formal, do Direito.

A consolidação da transferência desses poderes ao Poder Judiciário teve como ápice a inclusão de diversos institutos no Novo Código de Processo Civil, Lei nº.13.105/15, como o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (art. 976-987), a Súmula Impeditiva de Recursos (art.932, IV) e a Súmula Vinculante (926, 927).

Um dos objetivos desses institutos seria, justamente, combater os recursos judiciais repetitivos e protelatórios, um dos principais *modus operandi* dos litigantes habituais nos processos judiciais. Segundo o ministro do TST José Roberto Freire Pimenta, contudo, as súmulas vinculantes são inócuas em relação a tal objetivo:

“Não se percebe como a adoção de súmulas com efeito vinculante poderia diminuir o número de recursos repetitivos e protelatórios, pois a parte que deseja procrastinar o andamento do feito continuará recorrendo, mesmo contra as decisões que as tenham aplicado. Afinal, uma simples análise dos casos que hoje tramitam pelo Tribunais intermediários e superiores de nosso país revelará que sua grande maioria consiste de processos em que a parte recorrente não conta, razoavelmente, com nenhuma chance de êxito – o que certamente é de conhecimento, pelo menos, de seus advogados. (...) recorre-se hoje, em boa parte dos casos, não para obter a reforma das decisões das instâncias inferiores, mas sim porque o sistema processual vigente confere aos recorrentes ganhos secundários mas compensadores (como um significativo adiamento de um desfecho que se sabe será negativo, mas com ônus adicionais sobre o valor da condenação inferiores a qualquer

¹⁸⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>. Acesso em 13 nov. 2016.

aplicação no mercado financeiro) – problema que as súmulas vinculantes não solucionarão, a menos que as decisões que as aplicarem sejam absolutamente irrecorríveis. Esta última solução ou alternativamente a aplicação de sanções processuais ou patrimoniais contra o recorrente, tornando tais súmulas indiscutíveis pelas partes, as elevaria a uma estatura que nem a lei ou a Constituição hoje têm, transformando-as numa espécie de superdireito”.¹⁸¹

Esse superdireito seria produzido pela cúpula do Judiciário – como no caso dos antigos pré-julgados do TST –, e não por uma dialética estabelecida entre o entendimento de tribunais e o entendimento filtrado a partir do debate nas instâncias de base – como é o caso da jurisprudência atual do TST. O primeiro caso é um exemplo perigoso de protagonismo político do Judiciário, pois concentra o poder nos tribunais superiores e esvazia os tribunais regionais federais e os tribunais estaduais. O segundo, um caso saudável.

A Justiça do Trabalho brasileira tem, já sedimentada, uma tradição de atuação neste último sentido. Como afirma Walter Freitas:

“Tendo em conta a específica dinâmica do direito do trabalho (...) o Judiciário trabalhista defronta-se, por vezes, com situações não previstas em lei, sendo que a solução do conflito em consideração desemboca no reconhecimento, ou não, de um novo direito. Além disso, a Justiça do Trabalho, ao aplicar o direito, obedece a uma hierarquia normativa. Portanto, exerce o chamado controle de constitucionalidade difuso, segundo o qual qualquer de seus órgãos pode declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. Entretanto, os efeitos dessa declaração restringem-se ao caso concreto, não alcançando terceiros estranhos à lide em questão. Apesar dos efeitos limitados, trata-se de ato do Estado-Juiz que declara não ser aplicável determinada norma oriunda do Legislativo ou Executivo, de qualquer esfera federativa, no caso concreto. Por essas características – campo fértil à ‘criatividade judiciária’ e controle de constitucionalidade -, o Judiciário trabalhista acaba por constituir-se como exemplo emblemático, dentro do contexto brasileiro, do fenômeno de *judicialização da política*”.¹⁸²

¹⁸¹ PIMENTA, José Roberto Freire. Súmulas com efeito vinculante: uma abordagem crítica. Disponível em: http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/27101/jose_roberto_freire_sumulas_efeito_vinculante.pdf?sequence=1.

Acesso em 14 jul. 2017.

¹⁸² FREITAS, 2013, p. 14.

Elaine Noronha Nassif e Márcio Túlio Viana avaliam que tal situação, de o Legislativo não conseguir acompanhar as exigências de relações sociais muito dinâmicas, e o magistrado ser levado, por isso, a um protagonismo maior dentro do processo, ocorreu não apenas no Direito e na Justiça do Trabalho, mas em outros ramos jurídicos:

“O ritmo do presente, frenético, imediato, totalizador, superou o ritmo do processo de elaboração de leis. Os juízes foram obrigados a enfrentar questões não regulamentadas, por força do *non liquet*. Deu-se um grande período de criatividade e uma inevitável aproximação com o sistema *common law*”.¹⁸³

Esses autores consideram, entretanto, que a tendência atual é colocar um freio nessa “criatividade” dos juízes de primeira instância, em nome da previsibilidade jurídica exigida pela nova ordem mundial capitalista, dominada – como já salientamos no capítulo 1 deste livro – pelo capital financeiro e marcada pela concentração de renda. A propensão, agora, é o Judiciário ditar o direito através de:

“súmulas genéricas, reguladoras, abstratas, que efetivamente fixam o direito. E serão elas que governarão o Judiciário desde a primeira instância, reunindo forçosamente os processos, os recursos, a interpretação sobre o direito. O direito que dá segurança e celeridade ao judiciário. Que é exigido pela nova classe dominante. A classe que especula, que dirige o capital financeiro, que financia as campanhas políticas em todo o mundo e que dita normas aos bancos centrais, reguladores das crises capitalistas”¹⁸⁴

O novo CPC, garantem eles, está dentro desse “espírito”, suas características seriam o estímulo à conciliação, à celeridade processual e à jurisprudencialização – encaminhada, esta última, no sentido da cupularização: “a

¹⁸³ NASSIF, Elaine N.; VIANA, Márcio T. *O Direito Civil, o Direito do Trabalho e o CPC renovado: caminhos que se cruzam*. In RENAULT, Luiz Otávio et al (Orgs.). *O que há de novo em processo do trabalho: homenagem ao professor Aroldo Plínio Gonçalves*. São Paulo: Ltr, 2015, p. 684.

¹⁸⁴ NASSIF, Elaine N.; VIANA, Márcio T., 2015, p. 684.

criação do direito se dará no topo da pirâmide do Poder Judiciário, e não mais nas suas bases”¹⁸⁵.

Há quem sustente, porém, que o IRDR e as súmulas vinculantes representam um passo importante para a coletivização do processo judicial e, assim, para o combate ao problema das demandas de massa e da litigância habitual.

Adriana Campos de Souza Freire Pimenta, em artigo em que considera especificamente o IRDR, afirma que este objetivo específico, o de contribuir para a coletivização do processo judicial, o instituto não cumprirá. Pimenta garante que o Brasil tem um razoável microssistema legal relativo ao processo coletivo (Ação Civil Pública, Código de Defesa do Consumidor, o próprio Código de Processo Civil, e as normas-regra e normas-princípio constitucionais)¹⁸⁶, mas que o IRDR não faz parte dele, pois não é uma ação coletiva¹⁸⁷ e “não afeta o microssistema que regulamenta as ações coletivas, notadamente em relação àquelas em que se discutem direitos individuais homogêneos”¹⁸⁸. O IRDR, continua ela, é um esforço em relação à celeridade processual, mas, além de engessar a jurisprudência, o fato de o instituto determinar que

¹⁸⁵ NASSIF, Elaine N.; VIANA, Márcio T., 2015, p. 685.

¹⁸⁶ PIMENTA, Adriana Campos S. F. *As ações coletivas e o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas no Novo Código de Processo Civil*. In RENAULT, Luiz Otávio et al (Orgs.). *O que há de novo em processo do trabalho: homenagem ao professor Aroldo Plínio Gonçalves*. São Paulo: Ltr, 2015. Apesar disso, ela menciona o movimento, nos anos recentes, em busca de um diploma legal que consolidasse o processo coletivo, seja na seara trabalhista, seja na seara comum, todos baldados: a) o Anteprojeto de Lei da Reforma Sindical, encaminhado pelo Fórum Nacional do Trabalho, reunido durante o governo Lula para tentar uma reforma sindical e trabalhista. O Anteprojeto buscava, entre outras providências, regulamentar a substituição processual estabelecida no art. 8º, III, da Constituição Federal de 1988 – não foi apreciado pelo Congresso Nacional, que, em vez disso, aprovou recentemente uma reforma trabalhista inconstitucional, que mutila a CLT e nega, entre outros, o princípio tuitivo do Direito do Trabalho e dificulta o acesso à justiça; b) o Projeto de Lei nº 5.139/09, que buscava disciplinar a Ação Civil Pública para a tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, visando criar um sistema único, integrador e sistemático, de ações coletivas – foi rejeitado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, em 2010; c) o Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos, da lavra da professora Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Antonio Gidi – a última versão foi depositada no Ministério da Justiça e não foi colocada em votação até hoje.

¹⁸⁷ Para diferenciar o IRDR de uma ação coletiva, Pimenta lembra que a decisão do referido incidente não é título executivo judicial, não pode ser executada diretamente. A projeção erga omnes do Incidente é só da razão de decidir, só a compreensão da questão jurídica é que vincula, não a decisão da ação paradigma em si. Já a decisão da ação coletiva poderá, no caso de o resultado ser favorável ao universo de substituídos. PIMENTA, 2015, p. 666.

¹⁸⁸ PIMENTA, 2015, p. 667.

processos semelhantes fiquem suspensos à espera de uma decisão unificadora pode fazer com que o instituto estimule atrasos¹⁸⁹.

Assim, o novo CPC estabeleceu em sua proposta reformista um sistema de precedentes com edição de súmulas vinculantes e de protagonismo do Poder Judiciário que faz com que passe a ser mais importante compreender o que o Judiciário, mais especificamente sua cúpula, pensa do que aquilo que a lei diz. Entretanto, a construção do novo sistema processual desconsiderou a existência de imperativos constitucionais e de esferas de competências definidas em nossa Constituição da República Federal de 1988, especialmente após a emenda n.45/2004.

Há um problema de inconstitucionalidade no novo CPC quanto ao tema dos precedentes, que decorre do art.103 – A, da CF/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional n45/2004, com regulamentação da lei n.11.417/2006:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, *terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do poder judiciário e à administração pública direta e indireta*, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.¹⁹⁰

Ou seja, para que o STF pudesse emitir súmula com força vinculante (força de lei), houve necessidade de Emenda constitucional. Não há igual autorização no texto da CF/88 original, nem na Emenda 45/2004, para que os demais Tribunais emitam súmula com força vinculante.

¹⁸⁹ Sem contar que, nos processos suspensos a espera da decisão unificadora haverá outras questões fáticas, cujo exame também ficará obstado.

¹⁹⁰ Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 07 de fevereiro de 2017.

Essa é uma possibilidade extraordinária, que cria exceção ao princípio da separação dos poderes e estabelece competência legislativa ao Poder Judiciário.

Sem alteração na CF/88 não há possibilidade de imprimir força vinculante às súmulas dos Tribunais. São, portanto, inconstitucionais, caso sejam emitidas com força vinculante: 1) Súmula vinculante de Tribunal que não seja o STF; 2) súmula impeditiva de recursos; 3) julgamento de recursos repetitivos.

A difusão de súmulas vinculantes, impeditivas de recurso e incidentes de demandas repetitivas fere em nosso sistema a norma constitucional que apenas confere ao STF a possibilidade de editar súmulas com efeito *erga omnes*.

Conclui-se, então que o ativismo ou protagonismo judicial, com sua consequência de judicialização da política, pode ser positivo ou negativo, em termos de aprofundar ou não a ordem democrática. É negativo se trazer a cupularização do Judiciário, engessando a jurisprudência que brota do dissenso e diálogo saudáveis nas primeiras instâncias e nos tribunais de segundo grau, ou se o Judiciário atuar ao arripio das garantias legais e constitucionais, ultrapassando o imprescindível sistema de freios e contrapesos entre os três poderes do Estado previsto por Montesquieu e pelo constitucionalismo democrático moderno, transformando-se em uma espécie de super-poder da República¹⁹¹.

O ativismo é positivo se respeitar as normas e princípios constitucionais e o equilíbrio entre Poderes e se seguir o padrão histórico de atuação dos magistrados do trabalho mencionado acima, de usar a criatividade e as referências de equidade e interesse público para suprir as lacunas legais que relações inerentemente dinâmicas,

¹⁹¹ A nota tônica da história brasileira foi, até recentemente, o protagonismo de outro Poder da República, o Executivo, sobre o Legislativo e o Judiciário. De forma geral, isso não trouxe ganhos à qualidade democrática de nossa ordem política, mesmo que o país tenha tido verdadeiros chefes de estado e verdadeiros homens públicos entre os Imperadores, Presidentes da República e alguns de seus ministros. O protagonismo do Executivo, no cômputo geral, fez mal à maturidade democrática de nossas instituições e de nosso povo. Um eventual protagonismo de um Judiciário cupularizado não o faria menos.

como as relações de trabalho, geram ou mesmo de contribuir para um controle difuso de constitucionalidade legal. Esse padrão de atuação judicial é positivo porque é democrático e dialogal – a jurisprudência trabalhista, que vem oxigenando a CLT há mais de 70 anos, tem essa marca¹⁹².

Não serão, portanto, os novos institutos processuais que resolverão o aumento contínuo da demanda, a multiplicação de processos judiciais¹⁹³.

Ultimamente, os tribunais têm-se dedicado, também, ao incremento de seus processos internos de gestão. É algo inerentemente válido e necessário buscar a

¹⁹² Tal dinâmica põe por terra um argumento recorrente, e retomado recentemente na campanha ideológica e midiática pela aprovação da reforma trabalhista, de que a CLT, datada de 1943, estaria obsoleta. Nada mais falso, mesmo que eventuais mudanças e aprimoramentos sempre sejam necessários. Outro argumento falacioso é o da singularidade da Justiça do Trabalho brasileira. Tal instituição seria como uma “jabuticaba”, algo que só existe no Brasil. Um trabalho recente do juiz do TRT-3ª Região Leonardo Tibo Barbosa Lima, premiado com o 1º lugar no I Concurso de Monografias da Biblioteca do TRT-3ª Região, fornece informações a esse respeito. Lima analisou um grupo de quarenta países, todos integrantes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que disponibilizavam informações sobre o modo pelo qual encaminhavam a resolução de conflitos individuais de trabalho. Predominam nesse grupo os países que, segundo ele, possuem “ao menos um órgão jurisdicional especializado, independente da Justiça comum, e da antecedência de procedimento arbitral (público ou privado), para julgar as demandas trabalhistas individuais”, ou seja, nos quais se considera existente a Justiça do Trabalho, são vinte e quatro ao todo: África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Chile, Costa Rica, França, Guatemala, Honduras, Irlanda, Islândia, México, Nicarágua, Nova Zelândia, Panamá, Peru, Reino Unido, República Dominicana, Suécia, Suíça, Venezuela. Em segundo lugar vêm oito países em que os dissídios individuais trabalhistas são julgados por uma “corte de justiça comum, integrada ao Poder Judiciário, mas com adoção de um sistema especial para relações de trabalho, que pode ser um procedimento ou um órgão especializado (varas, juizados, seções, câmaras, conselhos)”: Colômbia, El Salvador, Espanha, Itália, Japão, Paraguai, Portugal, Uruguai. Lima constatou, também, três países com arbitragem, estatal ou privada, autônoma e desvinculada do Judiciário, mas com possibilidade de revisão da decisão por uma corte de Justiça: Estados Unidos da América, Estônia e Países Baixos. Três outros países do grupo resolvem os conflitos individuais trabalhistas através de cortes de Justiça comum, sem qualquer diferença no tratamento de dissídios civis e trabalhistas: Equador, Finlândia e Noruega. E, finalmente, dois países dentre os investigados optam pela arbitragem, estatal ou privada, cuja decisão tem eficácia cogente, mas não pode ser revista por tribunal do trabalho ou corte judicial comum: Canadá e China. Nota-se, então, como é um verdadeiro embuste a afirmação de que somente há Justiça do Trabalho no Brasil. (LIMA, Leonardo Tibo Barbosa. História da Justiça do Trabalho no Brasil: uma história de justiça. Disponível em: <http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/handle/11103/27522>. Acesso em 03 ago 2017.)

¹⁹³ O artigo 77, I e II do Capítulo II, relativo aos “Deveres das partes e de seus procuradores”, do novo CPC, estabelece como deveres das partes e procuradores que não devem formular pretensão ou apresentar defesa quando cientes que são destituídas de fundamento e não produzir provas e atos inúteis e desnecessários à declaração ou defesa do direito. E no artigo 80 do novo CPC a lei brasileira considera litigante de má-fé todo aquele que deduzir pretensão ou defesa contra texto de lei ou fato incontroverso; alterar a verdade dos fatos; usar do processo para conseguir objetivo ilegal; opuser resistência injustificada ao andamento do processo; proceder de modo temerário; provocar manifestamente infundado; interpuser recurso com intuito procrastinatório. Como sanção ao litigante de má-fé a lei prevê em seu artigo 81 a multa de 1 a 10% do valor da causa, com indenização à parte contrária dos prejuízos que sofreu, além de ter de arcar com custas e honorários advocatícios e despesas que efetuou.

eficiência dos tribunais na organização e na gestão de pessoas, de recursos financeiros, de procedimentos administrativos, etc. Mas impor e cobrar metas dos magistrados e servidores como se a eficácia institucional dependesse puramente da soma de desempenhos e competências individuais destes não resolverá o problema aqui tratado. Certamente é imprescindível a capacidade e comprometimento pessoal dos magistrados e servidores, é uma obrigação legal e moral que eles têm.

Os problemas do Judiciário para cumprir sua função, contudo, não se esgotam nele próprio. A solução exige não mais aceitar o uso indevido do processo judicial e da estrutura do Poder Judiciário para projetar ganhos e protelar/negar direitos.

É necessário que o Poder Judiciário se perceba em seu papel político, como órgão da estrutura de poder do Estado – sem desrespeitar, contudo, o equilíbrio de poderes republicanos. As soluções para o litígio de massa exigem uma análise sistêmica do problema, para o estabelecimento de políticas públicas que tenham efetivo papel de desestímulo ao uso indevido dos processos judiciais. Esse é o caminho para dar respostas eficazes contra o fenômeno da litigância habitual. E tem a vantagem de não exigir qualquer alteração legislativa, qualquer produção de nova legislação. O estabelecimento de políticas públicas é uma questão de “gestão”, onde os critérios são a legalidade, eficiência, pertinência, estabelecimento de metas e objetivos claros e publicidade.

Evidentemente, a gestão a que nos referimos não é somente a gestão de litígios, conduzida com os olhos voltados para as questões internas da logística processual. Além desta última, a gestão que precisa ser implementada é a da criação de políticas públicas de combate ao litígio habitual. O gestor público precisa se

conscientizar a respeito da importância da criação de incentivos para que os litigantes se adequem a práticas sustentáveis, que evitem as demandas desnecessárias e repetitivas.

As propostas teriam de, efetivamente, combater a inclusão subordinadora-fragmentadora que trava a potencialidade democrática da regulação trabalhista no Brasil.

2.3 UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A LITIGÂNCIA HABITUAL: O ISO-SOCIAL TRABALHISTA

A proposta que vamos encaminhar tenta alcançar esse objetivo e parte de algumas considerações apresentadas ao longo deste estudo.

Considerando-se que para se resolver os problemas que afligem o Poder Judiciário, dentre eles, particularmente, o problema do excesso de litigância e das demandas repetitivas que travam a prestação jurisdicional, o enfoque tem de ser sistêmico, ou seja, não restrito somente a problemas internos de desempenho do Judiciário, e não restrito somente à detecção das causas que o travam, incluindo também a proposta de soluções, de ações efetivas para neutralizar tais causas.

Considerando-se que esse enfoque sistêmico deve se lastrear em uma concepção político-normativa sobre qual seria a função do Judiciário e, de forma mais ampla, do sistema legal-burocrático, em uma sociedade nacional, sendo esta função a de ser vetor de previsibilidade e harmonia social – algo que, conforme argumentamos, tem sido rarefeito em nossa sociedade, por uma série de fatores e não apenas por conta do papel que o sistema legal-burocrático vem desempenhando.

Considerando-se que um dos principais fatores que impedem o sistema legal-burocrático de cumprir tal função no Brasil é o fato de ele ser instrumentalizado por parte da oligarquia brasileira em favor de seus objetivos particularistas, conformando um *modus operandi* de tal sistema que, ao aproveitar-se dos labirintos e ambivalências da Lei e da burocracia conforma uma estrutura porosa e garantista aos interesses dos dominadores e impermeável e invasiva aos interesses dos dominados.

Considerando-se que, no caso específico Judiciário trabalhista, tal instrumentalização assume a forma de uma motivação econômica para o descumprimento deliberado e sistemático da legislação trabalhista e para a judicialização de direitos, transformando, como já afirmado, *direito descumprido em direito discutido*, sendo que essa discussão se dá, prioritariamente, em milhares de ações individuais de objeto idêntico ou semelhante, e não em ações coletivas.

Considerando-se que tal descumprimento e judicialização, da maneira como são efetivados, são vetores de uma forma de relação entre trabalho e capital que se caracteriza pela fragmentação e subordinação do primeiro frente ao último, e que a lógica da inclusão subordinadora-fragmentadora é o esteio da modernização conservadora que caracterizou a regulação trabalhista no Brasil, conforme descrevemos na primeira parte deste estudo.

Considerando-se que contrapor-se, efetivamente, à lógica da inclusão subordinadora-fragmentadora sempre foi a grande “promessa” e a grande potencialidade da regulação trabalhista brasileira, desiderato em relação ao qual houve aproximações mas também distanciamentos.

Considerando que o abarrotamento do Judiciário e o prejuízo em termos de prestação jurisdicional são problemas de cidadania e problemas de Estado, não restritos ao Judiciário,

Considerando-se todas essas questões, *uma providência que, sem prejuízo de outras intervenções, o Estado brasileiro poderia tomar para desestimular tal motivação econômica para a litigância recorrente seria a instituição de políticas públicas para estimular o cumprimento das normas trabalhistas e desestimular o uso*

indevido do Judiciário, particularmente por intermédio da criação de um certificado de ISO-SOCIAL trabalhista, do qual falaremos a seguir.

Essas políticas públicas devem ter por foco duas vertentes: o setor público e o privado.

No setor público, é essencial que seja implementada a regra vinculativa ao administrador público. Significa que, além de estar obrigado a seguir a lei, como é óbvio, ele deve incorporar como prática da gestão pública as orientações constantes nas súmulas e enunciados dos tribunais nas questões afetas à gestão de pessoal, sob pena de caracterização de falta funcional com afastamento do cargo e abertura de inquérito para apuração e eventual punição em caso de descumprimento das orientações.

No setor privado, a questão pode ser tratada tanto pela perspectiva das sanções premiaias como das sanções de caráter punitivo – o melhor seria uma mescla de ambas.

A ideia é criar um *certificado*, um ISO-SOCIAL, que seria um índice, um fator, uma equação, que poderia ser elaborada pelo CNJ, pelo Tribunal Superior do Trabalho, com o auxílio de outras instituições estatais ligadas à regulação trabalhista como o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério Público do Trabalho. Sem esse certificado a empresa não poderia contratar com o poder público, pedir financiamento em banco público ou de fomento.

A sigla ISO refere-se à *International Organization for Standardization*¹⁹⁴, entidade independente, não governamental, fundada na Suíça, em 1947, que congrega representantes de diversos países, Brasil entre eles, com o objetivo de definir internacionalmente normas de construção do que se chama *standarts* ou “padrões”, em

¹⁹⁴ Organização Internacional para Normatização, em português. A abreviação do nome em inglês seria “IOS”, mas vários países optaram pela sigla ISO para fazer menção ao termo grego *isos*, que significa igualdade, simetria – como o objetivo da organização é padronizar internacionalmente normas técnicas e procedimentais, essa referência clássica foi considerada mais adequada.

português. Padrões são especificações para produtos, serviços e sistemas para assegurar a qualidade, segurança e eficiência dos mesmos¹⁹⁵. O objetivo de tal padronização é facilitar as trocas internacionais de bens, serviços e conhecimentos. Assim, o sistema ISO tanto pode definir normas técnicas, como a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) o faz, quanto normas de procedimentos e processos, de gestão e controle de qualidade das organizações. Se as organizações cumprem a padronização recebem o Certificado ISO, que garante a qualidade, confiabilidade e segurança dos bens, serviços e conhecimentos produzidos.

O sistema ISO de padronização e referência é, hoje, parte fundamental da economia global. Certificados como os da série ISO 9000 são exibidos, atualmente, por mais de um milhão de empresas em todo mundo, para comprovar que as mesmas cumprem, em seus processos de organização e produção, requisitos de gestão, qualidade e responsabilidade. Tais requisitos, certamente, podem ser aplicados em conjunto com outras normas de funcionamento, como normas de saúde e segurança ocupacionais e de responsabilidade social e ambiental, na gestão privada ou pública¹⁹⁶. Há certificados ISO, por exemplo, para organizações eleitorais em todos os níveis de governo (ISO 17582)¹⁹⁷ e para a governança local (ISO 18091)¹⁹⁸.

O sistema ISO de padronização tem-se desenvolvido, também, em direção à certificação da chamada “responsabilidade social” das empresas. O World Business Council for Sustainable Development (WBSCD), um fórum que congrega

¹⁹⁵ ISO – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION. *About ISO*. Disponível em: <https://www.iso.org/about-us.html>. Acesso em 01 ago. 2017.

¹⁹⁶ ISO – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION. *ISO 9000 – Quality Management*. Disponível em: <https://www.iso.org/iso-9001-quality-management.html>. Acesso em 01 ago. 2017.

¹⁹⁷ ISO – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION. *Quality management systems – Particular requirements for the application of ISO 9001:2008 for electoral organizations at all levels of government*. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/60045.html>. Acesso em 01 ago. 2017.

¹⁹⁸ ISO – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION. *Quality management systems – Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001:2008 in local government*. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/60045.html>. Acesso em 01 ago. 2017.

cerca de 200 grandes empresas multinacionais, que faturam conjuntamente cerca de 8,5 trilhões de dólares e empregam mais de 19 milhões de pessoas em todo mundo¹⁹⁹ define responsabilidade social como:

“o comprometimento contínuo das empresas de se comportarem eticamente e contribuir para o desenvolvimento econômico enquanto aprimoram a qualidade de vida da força de trabalho e suas famílias assim como a comunidade local e a sociedade como um todo”²⁰⁰

Nesse sentido foi instituído, em 2010, em Genebra, o ISO 26000, primeira norma internacional de padronização e certificação da responsabilidade social das empresas, a qual, em seus princípios, elenca o respeito à legalidade e aos direitos humanos, dentre outros.

O ISO-SOCIAL trabalhista pretende dar continuidade a essa linha de atuação, estabelecendo-se como uma política pública destinada a estimular o cumprimento da legislação social-trabalhista, e que pode ser direcionada tanto ao setor público quanto ao privado.

Em relação ao primeiro, basta que o gestor público exija nos editais de contratação com o poder público a apresentação do ISO-SOCIAL trabalhista atualizada, para a finalidade de habilitação em licitação ou pedido de empréstimo com instituições bancárias públicas. Sem a apresentação do documento a empresa não só perderá a possibilidade de contratar com o poder público como isso será causa de rescisão dos contratos em vigor.

¹⁹⁹ WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (WBCSD). *About us – Overview*. Disponível em: <http://www.wbcd.org/Overview/About-us>. Acesso em 01 ago. 2017. Entre as empresas que compõem o WBCSD estão a Unilever, Banco Santander, Toshiba, JP Morgan, China Petrochemical Corporation, Royal Dutch-Shell, Toyota.

²⁰⁰ WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (WBCSD). *Corporate Social Responsibility apud* CASTKA, Pavel; BALZAROVA, Michaela A. “ISO 2600 and supply chains – On the diffusion of the social responsibility standard” *International Journal of Production Economics*, vol. 111, issue 2, February 2008, p. 276, tradução nossa.

A vantagem da adoção dessa política pública é que ela estimula a prática do cumprimento da norma, inibe a intenção de utilização do processo de modo contumaz e deliberado e estabelece um imperativo ético de que aquele que não cumpre a norma e causa prejuízos direta ou indiretamente ao Estado (encarecimento dos processos e da estrutura do Poder Judiciário) não se pode beneficiar de políticas e bens do próprio Estado.

Outra vantagem é que não há necessidade de edição de qualquer norma para que essa ideia entre em vigor, porque se trata de uma política pública de Estado. O Estado não é obrigado a contratar com quem, deliberada e sistematicamente, descumpra as normas sociais trabalhistas e usa o Judiciário para respaldar tal descumprimento, como não é obrigado a contratar com empresas que mantêm trabalho escravo ou infantil, por exemplo. Isso é uma política de Estado, uma escolha para forçar a erradicação de situações ofensivas à norma ou a dignidade da pessoa humana.

O ISO-SOCIAL trabalhista se insere e aprofunda a linha de políticas públicas como a da chamada “lista suja” do trabalho escravo, em que o governo, através do Ministério do Trabalho e Emprego mantém a inscrição das empresas e empregadores que são autuados em razão de manterem pessoas em condições de trabalho análogas a de escravo ou da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), que atesta que pessoas físicas ou jurídicas não são inadimplentes em dívidas oriundas de processo trabalhista e é documento obrigatório para a habilitação em processo público licitatório.

O estabelecimento desse certificado de ISO-SOCIAL representa uma sanção de natureza mista. Ela tanto é premial, no sentido de premiar as empresas que obtêm o certificado e se adequam as políticas públicas, como ela pode ter caráter

punitivo, no sentido de aplicação de sanções de rescisão de contratos em vigor para empresas que não cumprem as metas estabelecidas²⁰¹.

Essa ideia é de grande importância porque ela retira o tratamento das questões do litígio de massa do âmbito da esfera de soluções individuais, pontuais, endojudiciárias e as transporta para o âmbito das políticas públicas, das políticas de Estado.

Como uma política pública de Estado, iniciativas como a do ISO-SOCIAL trabalhista devem ser efetivadas em um contexto de respeito às normas e princípios constitucionais vigentes, as quais são a verdadeira âncora de legitimidade do Estado nacional moderno: a soberania popular. Há, em nosso país e no exterior, inúmeros casos de políticas públicas bem planejadas e bem-intencionadas que, na sua implantação prática tiveram resultados aquém ou mesmo contrários aos esperados, por causa do contexto político e institucional em que tal implantação se deu. Já dissemos, neste livro, que a regulação trabalhista compreende as referências oficiais e não oficiais que norteiam as relações trabalhistas *e o contexto político-institucional mais amplo em que operam*.

A proposta de política pública aqui apresentada, do certificado de ISO-SOCIAL trabalhista, visa, obviamente, influir na regulação trabalhista brasileira – não pode, portanto, negligenciar o contexto político-institucional no qual venha a se inserir.

O fundamental, em relação a esse contexto político-institucional, é que ele se pautar pelo respeito às normas e aos princípios constitucionais fundamentais. No campo social-trabalhista a atribuição de valor social ao trabalho humano é o mais importante desses princípios. Como pontua o magistrado e professor Cléber Lúcio de

²⁰¹ É evidente que as empresas deverão renovar ou atualizar periodicamente o Certificado enquanto durar o contrato com o Poder Público, de modo a comprovar que a adequação à política pública não foi apenas um ato esporádico de sorte a conseguir o benefício. Isso pode ser estabelecido no próprio edital.

Almeida, o respeito a tal princípio é que constituirá o que ele chama de “Direito do Trabalho Integral”. Segundo ele:

“a atribuição de valor social ao trabalho humano e a sua inclusão dentre os princípios fundamentais da República (inciso IV do art. 1º da Constituição de 1988) exigem a sua consideração no contexto dos objetivos fundamentais da República, dentre os quais a justiça social (inciso I do art. 3º da Constituição de 1988). Conferir valor social ao trabalho, nessa perspectiva, é garantir ao trabalhador a participação na distribuição da riqueza, o que é reforçado, na Constituição de 1988, pela vinculação do atendimento à função social da propriedade à sua exploração de forma que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (art. 186, IV) e, ainda, pelo reconhecimento aos trabalhadores do direito à participação nos lucros (art. 7º, XI). Lembre-se, ainda, de que a ordem social tem por primado o trabalho (e não a propriedade privada) e, como objetivo, a justiça social (art. 193 da Constituição), o que resulta no estabelecimento de vínculo direto entre trabalho e justiça social. Conferir significado social ao trabalho exige fazer o mesmo em relação às normas que o disciplinam (Direito do Trabalho), o que, inclusive, é reconhecido na Constituição de 1988, quando condiciona o atendimento à função social da propriedade à observância da legislação trabalhista (art. 186, III)²⁰².

Almeida nos lembra como a ordem constitucional vigente valoriza o trabalho e a justiça social e condiciona a propriedade ao atendimento de sua função social. O certificado de ISO-SOCIAL trabalhista deve ser inserido nesse contexto político-institucional, deve ser construído tendo como referência o respeito a tal ordem constitucional, que nos foi legada pelo poder constituinte em 1988 com o intuito claro de valorizar tanto o trabalho e a dignidade humana quanto a propriedade privada e a livre iniciativa.

Sob o manto desse ordenamento constitucional, a necessidade de reduzir demandas trabalhistas traz à tona o *dever* de atuar no sentido da efetividade das leis

²⁰² ALMEIDA, Cléber Lúcio de. *Por um direito do trabalho de segunda geração: trabalhador integral e direito do trabalho integral*. Disponível em: <http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/27282/Por%20um%20Direito%20do%20Trabalho%20-%20cleber.pdf?sequence=1>. Acesso em 28 mar. 2017.

trabalhistas, adverte Almeida. E se a hipótese envolve exploração de atividade econômica com utilização de investimento público, como acontece com empresas que lançam mão de empréstimos do BNDES e outros bancos e agências públicas de fomento econômico, o dever torna-se qualificado, garante ele, já que os investimentos públicos, consoante determinam os princípios e objetivos fundamentais da República (arts. 1º e 3º da Constituição), devem, necessariamente, ser aplicados com vistas à valorização do trabalho humano, erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais e promoção do bem de todos, o que exige, na sua aplicação, que se tenha em conta o respeito aos direitos inerentes ao trabalho humano.

Transcrevemos inteiramente a seguir, devido à sua pertinência e relevância, as considerações de Almeida a respeito:

“Quando está em debate a necessidade de fazer efetivas as normas trabalhistas, não se pode perder de vista a transcendência econômica, humana, social e política do Direito do Trabalho e, com isto, a transcendência humana, social e política da própria efetividade dos direitos trabalhistas. Com efeito, o Direito do Trabalho possui: a) transcendência econômica: os direitos que o Direito do Trabalho reconhece aos trabalhadores visam assegurar o acesso aos bens materiais necessários para a sua sobrevivência própria e familiar, o que resulta na sua transcendência econômica. A transcendência econômica dos direitos decorrentes da relação de emprego é que conduz ao reconhecimento do seu caráter alimentar e à atribuição de natureza superprivilegiada aos créditos a eles correspondentes (art. 100, § 1º, da Constituição da República e art. 186 do Código Tributário Nacional); b) transcendência humana: a finalidade do Direito do Trabalho é tutelar e promover a dignidade humana daqueles que dependem da alienação da sua força de trabalho e da manutenção do contrato de trabalho para atender às suas necessidades próprias e familiares. O Direito do Trabalho não visa apenas garantir a sobrevivência do trabalhador, vez que busca assegurar o acesso a bens materiais e imateriais indispensáveis para uma vida conforme a dignidade humana; c) transcendência social: o trabalho humano é um dos fatores de produção de riqueza e da distribuição desta riqueza devem participar, da forma mais equitativa possível, todos aqueles que para ela contribuem. Desse modo, uma das funções primordiais do Direito do Trabalho é a distribuição da riqueza gerada pelo trabalho humano, o que lhe atribui a condição de instrumento de realização da justiça social, entendida esta como garantia de participação de todos nos benefícios do

progresso econômico, social e cultural. Daí a transcendência social do Direito do Trabalho; d) transcendência política: o Direito do Trabalho procura criar as condições econômicas (estabelecimento de condições materiais de liberdade como exigência da possibilidade real de participação - acesso a bens materiais e imateriais que libertem da dependência econômica extrema) e jurídicas (estabelecimento de instrumentos de participação e reconhecimento da classe trabalhadora como agente social) necessárias para a participação dos trabalhadores na tomada de decisões de política econômica e social, observando-se que não há como conceber o Direito do Trabalho fora do contexto da ação política, notadamente porque a definição do seu alcance e conteúdo é uma decisão política”²⁰³

Pois bem, a reforma trabalhista recentemente aprovada pelo Legislativo desrespeita essa transcendência econômica, humana, social e política da regulação trabalhista, assim como a ordem constitucional que busca sustentá-la. Como afirma nota técnica elaborada em conjunto pela Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (ANAMATRA), Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT) e Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas (ABRAT):

“Ao reduzir drasticamente a proteção social nas relações de trabalho no Brasil (...) a Reforma Trabalhista enfraquece totalmente a aplicação e efetividade dos princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho, fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, III e IV, da Constituição Federal). Além disso, ao criar ou alargar vários contratos precários e reduzir ou permitir a redução de direitos e o aumento da sonegação trabalhista, causará um aumento nos índices de concentração de renda e de pobreza, indo contra a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, objetivos fundamentais do Estado Brasileiro (artigo 3º da Constituição).

Não bastassem essas afrontas à nossa Carta Magna, a proposição de Reforma Trabalhista, em seu texto atual, descumpra outros princípios e direitos fundamentais estabelecidos na Constituição, notadamente os princípios da isonomia (artigo 5º, caput), ao criar graves distinções de direitos conferidos aos trabalhadores, de acordo com o tipo de relação de

²⁰³ ALMEIDA, Cleber Lúcio. *Responsabilidade patrimonial. Penhora de Salários*. In *Novo CPC e o processo do trabalho*. DALLEGRAVE NETO, José Affonso; GOULART, Rodrigo Fortunato (coord.). São Paulo: LTr, 2016, p. 430-431.

trabalho, do amplo acesso à justiça (artigo 5º, XXXVI), ao estabelecer vários obstáculos ao trabalhador para buscar seus direitos sonegados, da função social da propriedade e da empresa (artigo 5º, XXIII, e artigo 170), da busca do pleno emprego (artigo 170, VIII), ao criar ou fomentar contratos de trabalhos precários, com poucos direitos, ou a ocorrência de fraudes (autônomos e pejotização), além do princípio da vedação ao retrocesso social nas relações de trabalho (artigo 7º, caput). Como é certo, há limite material, inclusive ao poder de reforma constitucional, quanto aos direitos e garantias individuais, que são justamente os fundamentais (art. 60, § 4º, inc. IV, da Constituição). Há se considerar, portanto, que os direitos sociais, incluindo os de conteúdo econômico-social-trabalhista, estão protegidos pelo art. 60, § 4º, da Constituição, não estando livremente disponíveis para que retrocessos normativos sejam estabelecidos segundo a discricionariedade do poder constituinte derivado. A própria abertura presente no art. 7º da Constituição, relacionada à melhoria da condição social dos trabalhadores, aponta no sentido da não-regressividade. Se há impedimento ao retrocesso por emenda constitucional, com muito mais força o limite se apresenta quando modificações forem estabelecidas através da legislação infraconstitucional.”²⁰⁴

Ou seja, a reforma trabalhista estabelece um contexto político-institucional que dificulta, embora não anule, a virtualidade democrática de uma política pública como a do ISO-SOCIAL trabalhista.

Se a atuação no sentido da efetividade das normas trabalhistas é um dever e, como bem ressaltou Cléber Lúcio de Almeida, tal atuação é um dever qualificado para quem recebe apoio financeiro de órgãos públicos, esse dever qualificado atinge seu ponto mais sensível quando tal apoio vem do BNDES, uma instituição que, em sua história, teve como fonte principal de recursos fundos ligados ao universo do trabalho como o PIS-PASEP e o FAT.

²⁰⁴ Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (ANAMATRA); Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT); Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT); Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas (ABRAT). *Nota técnica PLC 38/2017 – Reforma trabalhista: aspectos de inconstitucionalidade e de antijuridicidade*. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/files/Nota-tenica-Conjunta-Reforma-Trabalhista---aspectos-de-constitucionalidade-e-antijuridicidade.pdf>. Acesso em 26 jul. 2017. Recomendamos enfaticamente a leitura desse documento, que demonstra cabalmente como a Reforma trabalhista recém-aprovada subverte completamente a Constituição da República de 1988.

A rica trajetória do BNDES pode ser abordada por vários ângulos: um deles é o de como o Banco tem incrementado sua vocação de agente de desenvolvimento não só econômico, mas também social. Por isso, e por ser o principal Banco de fomento econômico do Brasil, e um dos maiores do mundo, o BNDES seria a instituição crucial para a implantação do certificado de ISO-SOCIAL, sem desprezar a importância de outras instituições estatais.

A proposta de se instituir o ISO-SOCIAL trabalhista como condição para as empresas tomarem empréstimos em instituições públicas de fomento econômico como BNDES, dentre outras, é uma sugestão, até onde sabemos, original, o que pode, a princípio, causar estranheza. Mas sua plausibilidade, pertinência e potencialidade para produção de resultados deve ser objeto de reflexão, discussão e consideração pelos gestores públicos.

Os professores norte-americanos Liam Murphy e Thomas Nagel lembram que concepções que hoje podem parecer óbvias para nós, como a abolição da escravatura, o crescimento da democracia, o reconhecimento público da plena igualdade racial e sexual, estavam longe de ser óbvias para a maioria das pessoas²⁰⁵.

Para que essas concepções se tornassem óbvias e sepultassem antigas ideias, foi preciso que alguém as lançasse e defendesse, mesmo que fossem contra-intuitivas ao “espírito da época”. Lançada uma nova concepção, ela, particularmente no âmbito da justiça, só adquirirá autoridade “quando muitas pessoas a assimilam ao seu próprio pensamento e tomam-na como motivação de seus próprios juízos do que fazer e do que defender ou atacar”.²⁰⁶

²⁰⁵ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. O mito da propriedade: os impostos e a justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2005, pg. 258.

²⁰⁶ MURPHY; NAGEL, 2005, p. 258.

Nas páginas seguintes, portanto, daremos um breve panorama da trajetória do BNDES e de sua importância para a sociedade brasileira em vários aspectos, salientando, dentre esses, o aspecto social.

2.4 BNDES E ISO-SOCIAL TRABALHISTA: REVERTENDO A FRAGMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

O BNDES tem sido, desde sua fundação, há mais de 60 anos, um dos principais motores e indutores de estruturação da economia brasileira, não só em termos quantitativos mas em termos das características e direcionamento dessa estruturação – para onde a economia brasileira vai, e de que modo vai, lá está a mão do BNDES, uma das mais competentes e singulares instituições brasileiras.

Competente porque, ao longo dos anos, o BNDES organizou um *staff* de técnicos, funcionários e colaboradores do mais alto nível, que colocam a instituição como um centro de excelência técnica que não deve nada a organismos internacionais semelhantes. Com tal nível de competência, o BNDES, além de estar sempre pensando e agindo em prol da expansão e modernização da economia brasileira, tem tido, também, uma função técnica relevantíssima para a Administração Pública nacional, função que extrapola a de uma agência de desenvolvimento. Expertise em elaboração e análise de projetos de investimentos, a curto, médio e longo prazos (estes últimos antes mesmo da criação do Ministério do Planejamento, em 1962), e em diagnósticos setoriais para a economia, cursos de programação e coordenação econômica, esses e outros mais aportes o BNDES ofereceu ao pessoal do setor público, não só federal, mas estadual e municipal.

Singular porque o BNDES – desde seus primórdios e cada vez mais – é mais que um simples Banco Comercial, mais que uma agência de fomento econômico,

é também um propulsor do desenvolvimento social, da cidadania e do aprimoramento da administração pública.

A criação do BNDES, no segundo governo Vargas, em 1952, insere-se no quadro histórico do pós II Guerra em que se tentava, com o aporte financeiro e logístico norte-americano, estimular a modernização e o crescimento econômico do chamado “mundo capitalista”. Esses objetivos coadunavam-se com uma aspiração cultural generalizada por progresso material e bem-estar, aspiração que não só se julgava plenamente alcançável mas que era considerada, pela potência hegemônica, os EUA, como uma eficiente barreira à expansão do comunismo, que encarnava o rival do sistema capitalista no contexto da Guerra Fria²⁰⁷.

²⁰⁷ Por conta disso, os Estados Unidos apoiaram firmemente o soerguimento da Europa e do Japão, destruídos durante a II Guerra. Logo após o fim desta, um relatório da Central de Inteligência norte-americana, a CIA, destacava que a maior ameaça aos interesses dos EUA na Europa era o estado de pobreza e desmantelamento em que esta se encontrava, pois tal situação seria uma porta aberta ao avanço do comunismo, que se encontrava, àquela altura, forte e prestigiado com a vitória heroica dos soviéticos sobre os nazistas e com a atuação das resistências nacionais ao nazi-fascismo durante o conflito, quase todas comandadas pelos comunistas locais. Surgiu, então, o Plano Marshall, visando a reconstrução européia – mais de 200 bilhões de dólares, em valores de hoje, para recuperar a infra-estrutura do velho continente, junto com um crucial apoio técnico e logístico. A contrapartida não era financeira – os empréstimos eram a fundo perdido -, mas político-institucional: os países recebedores da ajuda se comprometiam a manter o capitalismo e a propriedade privada e o regime liberal-democrático, mesmo que implantassem reformas distributivas. Ou seja, garantiam permanecer no bloco capitalista, em vez do comunista. O apoio do Plano Marshall, de um lado, e o consenso político-ideológico em torno da necessidade de reformas distributivas que amainassem a exploração capitalista, de outro, formaram o cimento do Estado de Bem-estar social europeu ocidental, que já dera alguns passos antes da II Guerra, mas que se consolidou definitivamente após. Não seria mais interessante, para os EUA, deixar de oferecer tanto apoio técnico e financeiro e transformar a Europa Ocidental numa espécie de “dependência imperial”, semelhante à América Central ou à Cuba pré-comunista? Dois fatores desencorajaram tal solução: a) ficaria muito mais caro e difícil barrar o avanço do comunismo stalinista, que estava logo ali, nas fronteiras leste, e ainda contava com apoio de partes das populações dos países, não majoritárias, mas expressivas. Uma Europa rica e próspera seria muito mais eficaz para ajudar, direta e indiretamente, a conter o comunismo; b) o nível e a identidade culturais da população européia ocidental fariam com que esta, de forma geral, dificilmente aceitasse de maneira tranquila tal situação humilhante – se se arvorassem a donos imperiais da Europa, ao esforço solitário contra o inimigo comunista externo, os EUA teriam de somar o esforço contra um inimigo interno que fatalmente se formaria. Tais condições não estavam presentes na América Latina, região que sempre esteve na esfera de influência do poderio político, econômico e ideológico norte-americano, exemplo cabal da relação centro/periferia e sua lógica replicável de inclusão subordinadora/fragmentadora. Então, apoio financeiro e logístico ao desenvolvimento latino-americano houve, e a CEPAL e os financiamentos norte-americanos são prova disso. Mas o dinheiro foi menor, não veio a fundo perdido, e o suporte político dos ianques a um verdadeiro progresso foi ambíguo: ao mesmo tempo em que financiavam órgãos como a CEPAL, os EUA sempre apoiaram elites internas nacionais absolutamente comprometidas com sua dominação *ex facto* da região, elites que instauraram ditaduras corruptas e anticomunistas em vários países, no Brasil inclusive, e que replicavam, internamente, a lógica centro/periferia à qual se submetiam internacionalmente.

Surgiram então, no âmbito de instituições internacionais, como a ONU, comissões econômicas regionais para estudar e apontar caminhos técnicos para se superar o, como se dizia, “subdesenvolvimento” econômico de regiões periféricas. Uma dessas comissões foi a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), instituída em 1948, que se transformou num dos mais importantes centros de estudos e pesquisas sobre essa região do planeta, estudos originalmente centrados na problemática econômica, mas que logo adquiriram uma transdisciplinaridade que os fizeram abordar questões políticas, sociais, culturais, etc.

Contudo, a causa imediata da criação do BNDES não foi a CEPAL, embora a arquitetura do Banco estivesse completamente dentro do paradigma no qual a CEPAL se movia, tanto que, ainda na década de 1950, técnicos das duas instituições realizariam trabalhos profícuos. O impulso fundamental veio de um organismo bilateral, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, organizada em dezembro de 1950, que diagnosticou que, para vencer o subdesenvolvimento, a economia brasileira necessitava, como condição inicial e *sine qua non*, de um amplo aparelhamento de infra-estrutura, mormente nos setores de transporte e energia elétrica, e que o setor privado do país não dispunha de fundos para tal empreitada, cabendo ao Estado, em conluio técnico e financeiro com organismos internacionais bancar tal empreitada. Pouco depois, o Banco Mundial e o Banco Eximbank (Export-Import Bank) manifestaram interesse de financiar projetos de investimento em infra-estrutura sugeridos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Optou-se, então, que, em vez de utilizar alguma agência governamental já existente, como o Banco do Brasil, seria criada uma nova instituição, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

A Lei nº 1.628, de junho de 1952, criou o BNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, à qual se confiou a responsabilidade de gerir o Fundo de Reaparelhamento Econômico. Criado meses antes, esse Fundo se constituiu a partir da cobrança de um adicional de Imposto de Renda de 0,5% de pessoas físicas e jurídicas que recolhessem ao Tesouro acima de certa quantia, o qual teria um prazo de vigência de 5 anos e seria devolvido a partir do 6º ano. Em 1956, a cobrança desse Adicional foi prorrogada por mais dez anos, a partir do ano seguinte, pela Lei nº2.973, e só terminaria, portanto, no final de 1966. Em seus primeiros anos, os recursos do Banco vinham somente dessa fonte. A partir de 1956, começou também a captar recursos externos, mas o Fundo de Reaparelhamento Econômico, alimentado pelo adicional de Imposto de Renda, manteve-se como a receita principal. Ou seja, foi a sociedade brasileira que financiou o BNDE.

O foco do Banco, nesses primeiros anos, foi a indústria e a infraestrutura, configurando-se como uma instituição financeira de crédito direcionado, aquela cujos recursos só vão para determinados setores previamente definidos por lei e/ou estatuto interno. Mas o Banco também operava dentro do paradigma do planejamento econômico – seu aporte para o plano de metas de Juscelino Kubitschek, por exemplo, foi crucial.

A disponibilização de crédito, até 1965, era realizada em negociações diretas com as empresas interessadas. Depois disso, o Banco começou a descentralizar suas operações, seja por meio de Bancos regionais e estaduais de desenvolvimento – que se miraram no BNDE para se organizar institucionalmente -, seja por meio de instituições financeiras privadas. Em ambos os casos, os repasses de recursos oriundos do Banco para que tais agentes capilarizassem o financiamento do desenvolvimento

econômico seguiam suas regras e condições gerais para definir condições de financiamento, assim como setores e atividades econômicas contemplados.

Fundamental, nesse aumento da rede de agentes econômicos parceiros do BNDE, foi a instituição, em 1966, da Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), cujo objetivo era o financiamento da compra de bens de capital (máquinas e equipamentos industriais) fabricados no país. Um propósito claramente desenvolvimentista e industrializante. Para a execução da FINAME o Banco atraiu, além de bancos regionais e estaduais de desenvolvimento²⁰⁸, uma rede de bancos comerciais, estatais ou privados, de bancos privados de investimento e até mesmo sociedades corretoras particulares²⁰⁹. E no ciclo de expansão econômica iniciado no fim dos anos 1960, o Banco teria papel fundamental, como aponta a economista Maria da Conceição Tavares:

“Foi somente a partir do “milagre” econômico que o BNDE se reencontrou com seu papel de “estrela guia” do crescimento econômico, sustentando o financiamento dos projetos dos governos Costa e Silva e Médici, mas sobretudo financiando o capital privado nacional, afastando-se da função para a qual fora criado: o financiamento da infraestrutura nacional. Duas atribuições lhe foram agregadas no período. A primeira, de dar suporte ao desenvolvimento tecnológico a partir de fundos específicos criados durante esses dois governos. A segunda, de capitalizar as empresas privadas, tentando estimular o desenvolvimento industrial e o mercado de capitais – sendo que, nesta última missão, o Banco não logrou êxito. A partir de 1974, no governo Geisel, o BNDE adquiriu novo fôlego a partir da destinação dos recursos do PIS/Pasep, que permitiriam, enfim, a construção de uma base sólida de financiamento do Banco. Na década de 1970, ele assumiu um papel-chave no processo de desenvolvimento capitalista brasileiro, tanto no êxito como no fracasso do sonho do II PND, mas terminou a década financiando o setor primário

²⁰⁸ A capilarização através de bancos regionais e estaduais apresentava resultados ambíguos. Por um lado, era positiva, na medida em que, dessa forma, os recursos do Banco poderiam chegar a setores e populações que realmente necessitassem. Por outro lado, sujeitava esses recursos a barganhas políticas, a instrumentalizações de oligarquias locais, a intermediações que faziam os preciosos recursos se perderem, fosse por ineficiência ou por corrupção.

²⁰⁹ Entre as áreas estratégicas da economia nacional suportadas pelo Banco nesta época, destacou-se o setor petroquímico, grande frente de industrialização da economia brasileira nas décadas de 1960 e 1970.

exportador, como num retorno tardio aos primórdios do crescimento econômico brasileiro.”²¹⁰

Em 1971, a Lei nº 5.662, transformou o BNDE em empresa pública federal, o que incrementou sua autonomia e flexibilidade administrativa. E em 1974, outro evento foi fundamental para a solidificação do Banco, e importantíssimo para o argumento que desenvolvemos aqui: o BNDE passou a administrar, como já ressaltado neste estudo, os recursos do sistema PIS-PASEP²¹¹, o que lhe garantiu um aporte seguro e previsível de recursos, que perdera quando findara o adicional de Imposto de Renda. Não por acaso, logo após, no biênio 1975-1976, o Banco atingiria sua capacidade máxima de financiamento até então, que só seria superada nos anos 1990.

Ou seja, em sua primeira fase de existência, nas décadas de 1950, 1960 e 1970, o BNDE esteve intimamente ligado ao modelo de industrialização induzida pelo Estado, com o desenvolvimento tecnológico e a substituição de importações que caracterizaram a política econômica do regime nacional desenvolvimentista e, depois, do regime militar. Dissemos, anteriormente, que, sem negar a esfera de autonomia de ambas, a sorte da *regulação trabalhista* liga-se, em relação de causa e consequência, à sorte da *qualidade democrática* de um país. A mesma analogia pode ser feita em relação a uma instituição singular e portentosa como o BNDES e a economia brasileira: a trajetória e a fortuna do Banco sempre esteve ligada à trajetória e fortuna da economia brasileira, em relação de causa e consequência.

²¹⁰ TAVARES, Maria da Conceição *et al.* *Memórias do Desenvolvimento*, vol. 04. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010, p. 75.

²¹¹ O Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) foram criados em 1970 com o objetivo oficial de promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas, proporcionar a formação de patrimônio individual, estimulando a poupança, e possibilitar a acumulação de recursos aplicáveis no desenvolvimento econômico. Eram fundos de capitalização individual, que garantiam ao trabalhador um saque anual de rendimentos ou de um salário-mínimo para quem recebesse até cinco salários-mínimos por mês, o PIS abrangia os empregados da iniciativa privada, o PASEP, os servidores públicos.

Assim, quando o modelo descrito acima começou a entrar em crise, no início dos anos 1980, o Banco também começou um processo de reestruturação de seus padrões de atuação. E nesse período de mudanças solidificou-se, no país, a avaliação de que o indubitável desenvolvimento econômico experimentado nos anos anteriores não se traduzira em desenvolvimento social e que, seguindo esse paradigma, o próprio BNDE não dera, até então, qualquer prioridade em relação ao social.

Criou-se, então, por meio do Decreto-Lei nº 1.940, de 1982, o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL²¹²), fundo de aplicações a fundo perdido, sem recuperação do principal, com o objetivo explícito de desenvolver projetos ligados à área social, e o Banco ficou responsável por sua administração – assim o BNDE ganhou o “S”, de social, e passou a sua nomenclatura atual, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Ainda nesse ano, houve a criação do BNDES Participações S/A (BNDESPar), resultado da fusão de três empresas subsidiárias do Banco²¹³, com o objetivo de viabilizar a participação acionária do Banco em empresas do setor privado com o intuito de capitalizá-las e de impulsionar o mercado de capitais, em geral²¹⁴.

A Constituição Federal de 1988 determinou, em seu artigo 239, que as contribuições para o PIS e o PASEP passassem a ser destinadas ao Fundo de Amparo do

²¹² O FINSOCIAL era financiado por uma contribuição de 0,5% da receita bruta de empresas de venda de mercadorias, ou de mercadorias e serviços, e das instituições financeiras e sociedades seguradoras, e por 5% do lucro tributável das empresas exclusivamente prestadoras de serviços.

²¹³ Tais empresas, criadas nos anos anteriores como subsidiárias integrais do BNDE, eram: a) Mecânica Brasileira S/A (ENBRAMEC), sociedade por ações que dava apoio financeiro a produção de bens de capital; b) Insumos Básicos S/A – Financiamento e Participações (FIBASE), cujo objetivo era análogo ao da ENBRAMEC, concentrando-se, porém, no setor de insumos básicos; c) Investimentos Brasileiros S/A (IBRASA), dedicada não a um setor econômico específico, como as anteriores, mas ao apoio financeiro à empresa privada nacional de modo geral.

²¹⁴ Como a economia nacional atravessava, naquela década, um período de crise, com inflação alta, diminuição do crescimento e crise da dívida externa, muitas das empresas das quais o Banco adquiria participação estavam em más condições financeiras, o que valeu críticas de que o BNDES estaria se tornando um “hospital de empresas”. E, apesar de, no cotejo com a década de 1970, os investimentos do Banco terem diminuído, este ainda exerceu papel de relevo no apoio a grandes projetos como o Metrô do Rio de Janeiro, a hidrelétrica de Itaipu e a modernização da Companhia Brasileira de Trens Urbanos.

Trabalhador (FAT). O objetivo do FAT gira em torno da questão do emprego. Para isso custeia um sistema público de proteção e de fomento ao emprego, por meio de: 1) pagamento do benefício de seguro-desemprego, do abono salarial, e de ações de qualificação/requalificação profissional e orientação e intermediação de emprego; 2) destinação de boa parte de seus recursos (no mínimo 40%, de acordo com a Constituição da República Federal) ao financiamento, via BNDES, de programas de desenvolvimento econômico que promovam a criação de empregos. Assim, a principal fonte de recursos do FAT são as contribuições do sistema PIS-PASEP²¹⁵

Após a Constituição da República Federal de 1988, o PIS e o PASEP deixaram, portanto, de ser programas de capitalização individual e passaram a financiar o seguro-desemprego e o abono salarial, mantida a destinação ao BNDES, num patamar mínimo de 40% dos recursos, para aplicação no desenvolvimento econômico e social²¹⁶.

Em 1991, o Banco perdeu o acesso aos recursos do FINSOCIAL, que passaram a compor a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), destinada exclusivamente ao custeio da área de seguridade social (saúde, previdência e assistência social). Mas a garantia, constitucional inclusive, de parte dos recursos do sistema FAT/PIS-PASEP, compensou essa perda. E foi fundamental para, na década de 1990, o Banco reassumir seu protagonismo.

O Banco o fez diversificando suas funções: na área social, instituiu, de forma pioneira, desde 1989, uma gerência ambiental para analisar o impacto dos

²¹⁵ Atualmente, essas contribuições estão em 0,65% sobre o faturamento bruto das empresas; 1% sobre a folha de salários das entidades sem fins lucrativos; 1,65% sobre a importação de bens e serviços.

²¹⁶ As contas individuais de trabalhadores abertas até 05/10/1988 (data de promulgação da Constituição) foram mantidas, e seus titulares ainda têm o direito a rendimentos anuais ou de sacar o valor total, em certos casos, mas tais contas deixaram de receber os depósitos oriundos das contribuições, que passaram a ser destinados ao mencionado sistema de proteção ao emprego, descontado o montante que vai para o BNDES. Assim, todos os contratos de trabalho celebrados após a CF/1988 ainda geram obrigação de contribuição para o sistema PIS-PASEP e para o FAT, que, criado em 1990, passou a gerir os recursos do sistema, mas não gera mais contas individuais do PIS-PASEP.

projetos apoiados, condicionando seus empréstimos ao cumprimento da legislação ambiental, estimulando projetos para adequação das empresas a tal legislação e financiando empreendimentos que conjugassem proteção ambiental e viabilidade econômica. Procurou, também, organizar e sanear inúmeros projetos sociais que, desde a década passada, com a instituição do FINSOCIAL, a instituição apoiava, muitos dos quais com problemas sérios de execução.

Na área dos investimentos em infra-estrutura, o BNDES não cessou suas atividades, e para isso contribuiu a criação, em 1994, pela Medida Provisória nº 684 (transformada na Lei nº 9635/1996) da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), de valor menor que os juros dos bancos comerciais, destinada a projetos de execução mais dilatada, como a construção do gasoduto Brasil-Bolívia, de hidrovias no Norte e Centro-Oeste do país, do porto de Sepetiba, no Rio, e a consecução de obras nos Metrô de Rio de Janeiro e de São Paulo.

A grande marca do BNDES nos anos 1990, porém, especialmente após a eleição de Fernando Henrique Cardoso, foi sua transformação de banco de desenvolvimento (a princípio somente econômico, depois também social) em banco das privatizações, ou seja, de vetor de estatismo a vetor do antiestatismo.

No governo Cardoso, o BNDES, sob o comando de executivos ligados à área financeira, controlou, como gestor do Programa Nacional de Desestatização (PND), o processo de privatizações iniciado desde o governo Collor, mas que se robusteceu e consolidou depois do Plano Real de 1994. Coube ao BNDES a complexa engenharia financeira exigida pela venda, para o setor privado, da Vale do Rio Doce, da Rede Ferroviária Federal, do sistema Telebrás, do BANESPA, entre outras. Além de gestor e mentor do processo, o Banco também emprestou recursos significativos, via

TJLP, tanto para a compra quanto para a remodelagem das empresas após serem privatizadas²¹⁷.

O Banco, também nesse mesmo período, passou a se ocupar do fomento às exportações e a atuar de forma cada vez mais incisiva no mercado de capitais. Quer dizer, ele esteve no centro de um novo modelo econômico que mesclava, além das privatizações, a reestruturação produtiva das empresas e a abertura comercial e financeira do País aos mercados internacionais.

O fiador ideológico desse novo modelo econômico foi o controle da inflação logrado pelo plano Real, crucial não só para o equilíbrio da economia em si, mas para a própria camada social mais desamparada da população brasileira, os pobres, os trabalhadores informais, todos aqueles que não tinham condições de se defenderem da mordida que o “imposto inflacionário” impunha todo mês a seus já parcos rendimentos. As reformas neoliberais foram apresentadas pelo governo à sociedade como condição para esse controle da inflação se manter. Destarte,

“A abertura financeira com juros elevados viabilizaria o ingresso de capitais externos que valorizariam a taxa de câmbio; a abertura comercial forçaria a convergência dos preços dos bens comercializáveis para patamares mais baixos; e um Estado mais constricto também contribuiria para a estabilidade, porque seria mais eficiente e 'menos gastador'. Em suma, as peças constitutivas do novo modelo neoliberal favoreceriam também a gestão da estabilidade de preços, e como tal contariam com o respaldo popular. Estava decretado o esgotamento do padrão de industrialização pro substituição de exportações”²¹⁸

²¹⁷ O processo de privatizações sofreu inúmeras críticas, não só por se duvidar de que o processo, em si, favorecesse os interesses do povo e do país, mas pela forma como foram conduzidas a compra e venda do patrimônio público. Nesse segundo sentido, o BNDES esteve na “linha de tiro”. Grampos telefônicos da Polícia Federal, autorizados pela Justiça e instalados na sede do Banco, indicaram um esquema de favorecimento de determinadas empresas no leilão de privatização das telefônicas. O então presidente do BNDES, André Lara Resende, e o Ministro das Comunicações, Luís Carlos Mendonça de Barros (presidente, anteriormente, da instituição), renunciaram a seus cargos, assim como outros envolvidos. Responderam a processo ajuizado em 1999 na Justiça Federal, mas foram inocentados em 2009.

²¹⁸ Memórias do Desenvolvimento. Ano 5, nº 5 (2016). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2016, pg. 230. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201612091725190.Mem%C3%B3rias%20do%20desenvolvimento%205.pdf>. Acesso em 07 jul. 2017.

Passou-se a questionar se a guinada do BNDES, acompanhando e estimulando a própria guinada mais ampla da economia brasileira, de um padrão estatista-desenvolvimentista para um padrão privatista, liberal e internacionalista, ameaçaria, a partir de certo momento, a identidade e função já sedimentadas do Banco de provedor estratégico de recursos de longo prazo para a economia nacional. Alguns supunham, outros denunciavam e outros desejavam que sim. Para estes últimos:

“O clássico papel do BNDES de provedor de recursos de longo prazo deveria ser substituído pelo mercado de capitais, desejo permanente do setor bancário-financeiro. Reformas financeiras no sentido de fortalecer esses mercados, incluindo a abertura do mercado bancário brasileiro para as instituições estrangeiras, prometiam um reordenamento das funções de tal modo que, em pouco tempo, a mobilização de capitais para o financiamento dos projetos de longo prazo de maturação seria feita por mecanismos privados, tais como os fundos de pensão, a emissão primária de ações e as captações externas, cabendo aos BNDES um papel apenas complementar”²¹⁹.

Contudo, mesmo que figurasse no horizonte a situação de um BNDES encolhido, meramente auxiliar na função de financiamento econômico de longo prazo, o protagonismo da instituição, naquele momento histórico, foi marcante, assim como sua expansão. O volume de recursos financeiros posto em circulação pelo Banco, por exemplo, que na década de 1980 ficara em torno de 4 bilhões de dólares por ano, ultrapassou, em 1995/1996, a cifra de 10 bilhões de dólares por ano²²⁰.

²¹⁹ Memórias do Desenvolvimento. Ano 5, nº 5 (2016). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2016, pg. 231. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201612091725190.Mem%C3%B3rias%20do%20desenvolvimento%205.pdf>. Acesso em 07 jul. 2017.

²²⁰ Tal fato é apontado pelos autores do estudo como um “paradoxo”. Afinal, uma gestão neoliberal do Banco, cujo discurso oficial era o remanejamento da instituição no sentido de diminuir seu tamanho e que era afinada com um governo que pregava o antiestatismo, acabava por aumentar os dispêndios e a área de atuação do BNDES. Não há paradoxo. O discurso neoliberal prega, realmente, o antiestatismo. Mas para promover privatização, desregulamentação e abertura econômica internacional, um governo deve possuir uma grande capacidade política e exercer uma ação regulamentadora forte - a operação de redefinição da atuação do Estado tem de ser conduzida por um poder estatal forte. E, como afirma Décio Saes, o neoliberalismo dos anos 1990 significou a redução de políticas de: a) autonomia econômica nacional; b) bem-estar e proteção social; c) pleno emprego; d) mediação de conflitos socioeconômicos. (SAES, Décio. República do capital. São Paulo: Boitempo, 2001). Para se alcançar tais objetivos, não

Essa “promessa”, entretanto, não se cumpriu, seja, segundo os liberais, porque as reformas teriam de ser mais aprofundadas, seja porque o mercado não tem condições de cumprir esse papel de indutor do financiamento estratégico de longo prazo da economia, especialmente em um país periférico como o Brasil. A frustração em relação à renovação do papel do BNDES somou-se à frustração com o próprio modelo econômico liberal como um todo, que não “entregou” o resultado prometido de uma sociedade virtuosa que daria plenas condições a cada cidadão e agente econômico de perseguir seus objetivos e prosperar enquanto a coletividade se beneficiaria com isso.

Ao contrário, no início dos anos 2000, a situação era de altas taxas de desemprego e de trabalho informal, de crescimento da pobreza e da desigualdade social, e, na economia, se a inflação seguia domada, outros desajustes eram patentes e crescentes, como déficit fiscal e dívida pública, desindustrialização e perda de competitividade, taxas de juros escorchantes que desestimulavam o investimento produtivo – todos ligados, direta ou indiretamente, à hegemonia, tanto nacional quanto internacional do setor financeiro sobre o setor produtivo da economia. Hegemonia que representa plenamente a relação centro/periferia e sua lógica replicável de inclusão subordinadora/fragmentadora

Com a chegada de Luis Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República a conjuntura muda, embora não completamente. A hegemonia financeira e o predomínio do rentismo são mantidos²²¹,

pode haver, de forma alguma, redução do poder estatal. Ou seja, na prática, um governo neoliberal, para ser bem-sucedido, necessita ser um governo forte, pois o neoliberalismo veicula um direcionamento específico do Estado, através do qual este se abstém de um papel distributivo. Isso não significa que o capitalismo e o neoliberalismo prescindam do Estado. Não há respaldo histórico para a narrativa de que o capitalismo e a ideologia liberal que lhe é coetânea nasceram “naturalmente” e, depois, veio o Estado lhes tolher. Como afirma Karl Polanyi, em seu livro “A grande transformação”, o capitalismo foi implantado politicamente, por governos fortes, na Inglaterra do século XIX. POLANYI, Karl. La gran Transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

²²¹ Só seriam contrastados, mais tarde, no primeiro mandato de Dilma Roussef, mas de forma atabalhoada e ineficaz, como vimos no capítulo 1.

mas, ao mesmo tempo, o poder público estimula não só medidas de proteção e distribuição social, mas retoma o desiderato que entrara em crise nos anos 1980 e fora descartado na década seguinte: o do poder público como promotor do desenvolvimento econômico.

Com isso, a partir de 2003, houve nova inversão de rumos no BNDES: o Banco passou a fomentar as chamadas “campeãs nacionais”, grandes conglomerados privados, no setor de commodities, serviços e telecomunicações que expandiram sua área de atuação no Brasil e no exterior. Além dessa mudança de rumo, o Banco aumentou fortemente seus ativos e desembolsos.

Em 2007, por exemplo, o Banco emprestou 33 bilhões de dólares. Apenas três anos depois, em 2010, esse valor havia mais que dobrado: 81 bilhões de dólares, valor muito superior, naquele ano, a outros bancos de desenvolvimento internacionais, como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ligado ao Banco Mundial, que desembolsou 22 bilhões em 43 países, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que desembolsou 8 bilhões em 26 países.

Outra mudança no BNDES, embora em menor escala, foi o aumento do crédito concedido às micro, pequenas e médias empresas²²². Até a década de 1980, a ênfase no fomento à indústria e infra-estrutura e à iniciativa privada nacional traduzia-se num direcionamento quase total do crédito às grandes empresas. Tal situação começou a mudar na década de 1990, mas, em 2002, o grande capital ainda abocanhava 79% dos recursos viabilizados pelo BNDES, ficando os 21% restantes para as micro, pequenas e médias empresas. Em 2012, essa proporção havia mudado: as micro,

²²² Atualmente o BNDES considera como micro, pequenas ou médias empresas aqueles cujo faturamento bruto anual esteja abaixo de 300 milhões de reais.

pequenas e médias empresas aumentaram sua cota para quase 34% dos recursos do Banco - mas as grandes empresas ainda dominavam, com pouco mais de 66%,

Com ativos que chegaram, em 2014, a mais de 877 bilhões de reais, o BNDES, hoje, é mais que um Banco, é um sistema que compreende três outras empresas públicas e corporações de negócios, uma das quais atua principalmente no mercado internacional²²³. Às já citadas FINAME e BNDESPAR, somou-se a BNDES Ltd., nascida em 2009 como uma subsidiária integral do Banco, como as outras, mas com sede em Londres. Funciona como companhia internacional de investimento e aquisição de empresas, marcando, como salientam Tautz e outros, um movimento em direção à internacionalização do capitalismo e das empresas brasileiras, sendo, dos três componentes do sistema BNDES, a subsidiária sobre a qual há menos informações disponíveis em documentos, relatórios e no *website* do Banco²²⁴.

Os fundos que o BNDES usa para financiar investimentos de longo prazo na economia brasileira provêm, em sua maior parte, de duas fontes: o Tesouro Nacional e outros fundos governamentais, e o sistema FAT/PIS-PASEP. Em 2016, essas duas fontes representaram juntas 84,3% dos recursos do Banco, sendo que o Tesouro Nacional respondia por 53,7% e o sistema FAT/PIS-PASEP por 30,6% deles²²⁵.

Até meados da década passada, o sistema PIS-PASEP/FAT era, de longe, a principal fonte de recursos para o BNDES. Mas a política de estímulo ao crescimento econômico via injeção maciça de dinheiro do BNDES em financiamentos a longo prazo

²²³ TAUTZ, Carlos Sérgio F *et al*; *The 'state-of-the-art' of state-owned enterprises in Brazil* IBP – International Budget Partnership. Disponível em: <http://www.internationalbudget.org/publications/hidden-corners-brazil/>. Acesso em 15 mar 2017.

²²⁴ TAUTZ *et. al.*, p. 22.

²²⁵ BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/>. Acesso em 14 fev. 2017. Recursos de outros fundos governamentais como o Fundo da Marinha Mercante (FMM) e o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS), captações no exterior, via organismos multilaterais ou emissões de títulos externos, emissão pública de debêntures da BNDESPAR e Letras de Crédito do Agronegócio (LCA) respondem pelos restantes 15,7% da composição da estrutura de financiamento do BNDES.

para as grandes empresas nacionais aumentou consideravelmente os dispêndios do Banco, e, portanto, a necessidade de captação de recursos - para se ter uma ideia, em 2000 o Banco desembolsara 23 bilhões de reais, dez anos depois, em 2010, esse valor chegou a 168 bilhões de reais. O caixa disponível do FAT, que, além de financiar o BNDES, ainda tem de custear os benefícios sociais do sistema público de proteção ao emprego, não podia acompanhar esse aumento de demanda na mesma velocidade. O resultado foi que a injeção de dinheiro no BNDES via Tesouro Nacional e outras fontes governamentais foi aumentando e ganhando cada vez mais proporção como fonte de recursos ao Banco.

O ano de 2009 foi o último em que os recursos do FAT superaram os recursos diretos do Tesouro Nacional (39,5% e 37,3%, respectivamente). Desde então, a proporção de recursos do Tesouro Nacional tem sido maior. Mesmo assim, o FAT continua sendo um manancial importante de dinheiro para o BNDES, que, no final do ano passado, contava com mais de 232 bilhões de reais oriundos do referido Fundo²²⁶.

A justificativa para a transferência desse enorme volume de recursos é, como já salientado, que o BNDES, ao utilizá-lo para financiar o desenvolvimento econômico, emprestando-o e participando das empresas nacionais, está estimulando o emprego e o bem-estar do trabalhador. Afinal, desde a década de 1980 o objetivo do

²²⁶ Desses R\$232,7 bilhões, R\$219,6 bilhões (94,4%) constituíam recursos do chamado FAT Constitucional, e R\$13,1 bilhões (5,6%) eram recursos do FAT Depósitos Especiais. O FAT Constitucional corresponde, como o nome indica, à transferência de dinheiro do Fundo para o Banco determinada constitucionalmente (em patamar mínimo de 40%, mas que o CODEFAT, conselho tripartite (empregadores, empregados e governo) gestor do FAT pode aumentar. Os recursos do FAT Constitucional, que sempre predominaram no montante dos valores transferidos, podem ser aplicados livremente pelo BNDES, desde, é claro, que em programas de desenvolvimento econômico e social e dentro das normas da política operacional da instituição. O FAT Depósitos Especiais utiliza recursos originários das disponibilidades do FAT, resultantes do excesso de arrecadação ocorrido em anos anteriores em relação aos dispêndios e reservas mínimas previstos na legislação, e aplicados, então, no mercado financeiro. Ao contrário dos recursos oriundos do FAT Constitucional, os recursos do FAT Depósitos Especiais devem ser aplicados pelo BNDES em programas e setores específicos, determinados pelo CODEFAT, geralmente infra-estrutura, exportação, agropecuária e micro, pequenas e médias empresas.

BNDES não se resume ao desenvolvimento econômico, inclui também o desenvolvimento social e ambiental, o qual, junto com a inovação e o desenvolvimento local, é hoje um dos três princípios declarados da instituição. Por isso salientamos o quanto o BNDES, que em 2011 respondia, sozinho, por 20% da oferta de crédito em todo o sistema financeiro nacional (sendo mais de 80% deste crédito financiamentos de longo prazo), é uma instituição financeira *sui generis*: por causa, entre outros aspectos, do comprometimento que deve possuir em relação a questões sociais e ambientais.

Certamente todas as instituições financeiras são obrigadas a respeitar a lei e a moralidade pública. Mas, no BNDES, esse comprometimento deve ser maior, mais profundo, visto ser um dos princípios da instituição e estar alinhado aos enunciados corporativos que destacam sua missão, visão, declaração de Valores e Código de Ética.

A política de responsabilidade social e ambiental do Banco visa “valorizar e garantir a integração das dimensões social e ambiental em sua estratégia, políticas, práticas e procedimentos, em todas as suas atividades e no relacionamento com seus públicos”²²⁷. Por meio dessa política, o BNDES se compromete em promover o desenvolvimento por meio de “uma concepção integrada, que inclui as dimensões econômica, social e ambiental”²²⁸. Isso faz com que o Banco liste várias diretrizes de responsabilidade social e ambiental que devem orientar sua atuação na promoção da sustentabilidade e que possua “equipes dedicadas às temáticas social e ambiental e

²²⁷ BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-nos-orienta/politicas/politica-responsabilidade-social-ambiental/>. Acesso em 13 set. 2016.

²²⁸ BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-nos-orienta/politicas/politica-responsabilidade-social-ambiental/>. Acesso em 13 set. 2016.

comitês corporativos para discussão, deliberação e acompanhamento da integração das dimensões social e ambiental em sua estratégia, políticas, práticas e procedimentos”²²⁹.

Por isso a concessão de apoio financeiro do Banco a empresas inclui a análise socioambiental de todos os projetos, além de condicionantes típicos de operações financeiras comuns, como a avaliação da capacidade de solvência do tomador de empréstimos, entre outros. Por meio de tal análise levam-se em conta a política de responsabilidade social e ambiental do potencial beneficiário, a verificação de apontamentos referentes a trabalho análogo a escravo (consultando dados do Ministério do Trabalho e Emprego) e a crimes ambientais, e a classificação da categoria ambiental do empreendimento a ser financiado relativamente a seu risco de impacto adverso no meio ambiente.

Especificamente em relação à área social, o Banco verifica se são atendidas suas políticas relativas a

“medidas de qualificação e recolocação de trabalhadores se, em função do empreendimento apoiado, ocorrer redução do quadro de pessoal; à proteção de pessoas portadoras de deficiência e à inexistência de atos que importem discriminação de raça ou gênero, trabalho infantil ou trabalho escravo ou de outros atos que caracterizem assédio moral ou sexual”²³⁰.

O Banco prevê, ainda, que, após a liberação do financiamento, haja o acompanhamento das operações, avaliando, entre outras, os indicadores sociais e ambientais do projeto, e, finalmente, deixa em aberto a possibilidade de inclusão de condicionantes complementares, de natureza social e/ou ambiental, conforma a análise realizada do cliente e do empreendimento.²³¹

²²⁹ BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-nos-orienta/politicas/politica-socioambiental/politica-socioambiental/>. Acesso em 15 set. 2016.

²³⁰ BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Disponível em: <http://bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-fazemos/relacionamento-clientes/>. Acesso em 16 dez. 2016.

²³¹ A formalização dessa política de responsabilidade sócio-ambiental do Banco é recente, foi estabelecida em 2010, sendo que as medidas que tratam especificamente da área social e do trabalho são de 2008. Tais

Fica claro, portanto, que o foco na infra-estrutura, na modernização, no crescimento econômico, horizonte, desde sempre, do BNDES encontra-se jungido a uma preocupação subjacente: a questão do emprego e da renda do trabalhador. *Foi isso que sempre justificou que a lei e a Constituição da República definissem que o BNDES teria nos fundos de recursos financeiros ligados ao trabalho, o PIS-PASEP e o FAT, uma fonte primordial dos recursos que captava para oferecer crédito – a principal fonte até 2009, e hoje a segunda maior.*

Conectado, portanto, ao desenvolvimento social e ambiental, e mais particularmente ao mundo do trabalho, da renda e do emprego, não surpreende que o Banco tenha definido, oficialmente, tal política social e ambiental que impõe, para a concessão de empréstimos, condicionantes como a não existência de trabalho escravo, trabalho infantil, discriminação de raça e gênero²³², entre outras – afinal, faria sentido obter recursos de fundos destinados ao bem-estar do trabalhador e emprestá-los para financiar empresas e projetos econômicos que vilipendiam esse bem-estar, lançando mão, por exemplo, do odioso expediente da exploração de trabalho escravo? Claro que não, tanto que uma das consequências de a empresa explorar trabalho escravo, ou infantil, ou praticar discriminações de gênero e raça é, segundo o regulamento do Banco, ter negado o acesso a seus empréstimos²³³.

medidas certamente são uma resposta às pressões da sociedade civil por maior transparência e responsabilidade social e ambiental da instituição que se avolumaram à medida em que, na primeira década deste século cresciam a atuação e os desembolsos do Banco e os impactos negativos de empreendimentos que contavam com crédito ou capitalização do BNDES. Em 2007, movimentos e setores sociais descontentes lançaram a Plataforma BNDES, documento preparado trinta organizações sociais demandando um comprometimento mais forte da instituição com a justiça social e a proteção ambiental. A Plataforma BNDES demandava um incremento na publicidade e transparência das operações do Banco, assim como na participação social em mecanismos de controle da instituição, o estabelecimento de critérios sociais e ambientais para financiamento de projetos e empresas e a reestruturação das prioridades do Banco por meio de novas políticas setoriais.

²³² Essas condicionantes compõem a chamada “cláusula social” presentes nos contratos de financiamento do Banco.

²³³ E desde 2003 a chamada “lista suja” do Ministério do Trabalho, cadastro do órgão de pessoas físicas e jurídicas autuadas por sujeitar trabalhadores a condições análogas à de escravo, era utilizada pelo Banco como referência para negar acesso a empréstimos para tais pessoas. Infelizmente, porém, a “lista suja”, malgrado sua importância, reconhecida inclusive internacionalmente, viu-se, desde 2014, no centro de

Nesse sentido, a proposta de condicionantes ligados ao certificado de ISO-SOCIAL trabalhista não configura propriamente uma novidade ou uma excentricidade, mas insere-se numa filosofia de comprometimento com determinados valores éticos e sociais já sacramentada e definida pelo BNDES.

Dito em outras palavras, mais simples, o BNDES sempre se preocupou com o emprego, só que o fez, até agora, predominantemente sob o aspecto quantitativo²³⁴ – está na hora de, ao aspecto *quantitativo*, somar-se o aspecto *qualitativo* da preocupação com o emprego. Os primeiros passos nesse sentido foram dados quando se introduziram as condicionantes relativas a trabalho escravo, infantil ou discriminador – o passo seguinte, natural, seria a introdução de condicionantes relativas a padrões abusivos de litigação.

Setores da própria instituição já admitiram a probabilidade e necessidade de medidas nesse sentido. No artigo “BNDES e emprego”, constante do livro “O BNDES em um Brasil em transição”, patrocinado pelo próprio Banco, funcionários do BNDES, assinalam que tem havido, nos últimos anos, um

“aprofundamento do processo de incorporação das dimensões social e ambiental nas atividades do Banco. Num contexto em que a questão da sustentabilidade ganha a cada dia mais força, o BNDES analisa os projetos a serem financiados não só pelos aspectos econômicos e financeiros, mas também pelos seus efeitos diretos e indiretos territoriais, ambientais e sociais. Não por acaso, parte importante do *funding* do BNDES consiste nos repasses constitucionais de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), fundo vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que se destina ao custeio de políticas de emprego e ao financiamento de programas de desenvolvimento

disputas jurídicas e de alegações que, apelando para aspectos formais, visam impedir sua divulgação. Recentemente, em maio deste ano, o Ministério Público do Trabalho notificou o BNDES a prestar esclarecimentos sobre suposta liberação de financiamentos a fazendeiros autuados por utilizar mão de obra em condições análogas à de escravidão.

²³⁴ Tal preocupação com a quantidade de empregos que a atuação do BNDES na economia brasileira venha a gerar é tão presente, que há muito tempo o Banco realiza estudos para mensurar tal impacto, por meio de uma metodologia chamada Modelo de Geração de Emprego (MGE), desenvolvida e operacionalizada por técnicos do Banco com o fito de realizar uma estimativa de postos de trabalho criados ou mantidos a partir do desempenho institucional do BNDES.

econômico. Assim, o BNDES é um dos braços do Estado na operacionalização dessas políticas públicas, e a preocupação com o emprego é intrínseca à sua lógica de atuação”.²³⁵

Mais adiante, os autores salientam a importância do BNDES para a economia brasileira, especialmente por meio do financiamento a longo prazo, a taxas razoáveis, que aumentam a capacidade produtiva das empresas, e, assim a demanda de mão de obra:

“O apoio do BNDES às empresas brasileiras possibilita a realização de projetos que são viáveis apenas mediante financiamento de longo prazo, a taxas compatíveis com a atividade econômica e com os riscos associados. Em geral, esses investimentos visam ao aumento de capacidade de produção das empresas, como a construção ou ampliação de unidades produtivas e a compra de máquinas e equipamentos, o que permite maior oferta nacional de bens e serviços no futuro. Para implementar e operar tais projetos, é necessária a utilização de mão de obra, o que gera impactos positivos no emprego e na renda da economia.”²³⁶

Mas, como dito aqui, o impacto no emprego e na renda será tão mais positivo quanto o BNDES cuidar tanto dos aspectos quantitativos quanto qualitativos do emprego induzido por suas políticas de financiamento e participação empresarial. É o que corroboram os próprios técnicos do Banco, ao discorrer sobre a variável do impacto do BNDES no emprego:

“As análises de emprego apresentadas cobriram aspectos quantitativos dessa variável, mensuração que sempre deve estar em pauta, dado que os recursos do FAT precisam gerar benefícios para os trabalhadores. Atualmente, faz-se necessário ampliar o escopo dos estudos de modo a iluminar principalmente aspectos *qualitativos* em torno da questão do emprego. Como agente operador de políticas públicas, o BNDES desempenha um papel indutor na disseminação de conceitos, práticas e procedimentos socialmente responsáveis no ambiente empresarial.”²³⁷

²³⁵SANTOS, Leonardo O; MACHADO, Leonardo; PEREIRA, Roberto. *BNDES e emprego*. In: ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio (orgs.) *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010, p. 408-409.

²³⁶ SANTOS *et. al.*, 2010, p. 411.

²³⁷ SANTOS *et. al.*, 2010, p. 418. Os autores citam, então, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) como uma organização cuja “visão sobre o mercado de trabalho e relações subjacentes serve como

No caso específico do BNDES, esse papel de indutor de conceitos, práticas e procedimentos socialmente responsáveis no ambiente empresarial ficará ainda mais completo se o Banco criar, também, mecanismos para induzir a participação dos trabalhadores nas decisões da empresa a respeito da destinação e gerenciamento dos recursos que obtiverem do BNDES para investimentos produtivos. Ou seja, se uma empresa obtém, do Banco, recursos para, por exemplo, ampliação de sua capacidade instalada, ou capacitação de recursos humanos, ou desenvolvimento de softwares e atualização tecnológica, etc, é preciso que, aos trabalhadores, sejam dadas condições de saber e fiscalizar se esses recursos e essas ações empresariais se traduzirão em incremento na quantidade e *qualidade* do emprego. Nada mais justo, plausível e factível para entidades que recebam recursos do FAT e do PIS-PASEP, que, como o próprio comunicado interno do Banco prescreve, “precisam gerar benefícios para os trabalhadores”.

Tal tipo de providência implicaria, certamente, uma relativização, mesmo que pequena, da estrutura monocrática das empresas, na medida em que teriam de discutir com os empregados a destinação dos recursos obtidos junto ao BNDES. E essa discussão pressupõe certo nível de representação dos empregados na empresa, questão que deve ser muito bem equacionada para que tal representação tenha, ao mesmo tempo, legitimidade e poder vinculatório em relação aos representados. Isso remete a uma questão política clássica, a da adequada *representação de interesses*. A representação de interesses, seja no governo ou na empresa, mesmo em condições bem limitadas e específicas como as aqui propostas, é fundamental para viabilizar a

balizador para a construção de uma agenda para o BNDES nos próximos anos”. SANTOS et. al. p. 418.

participação, já que, no governo ou na empresa, é geralmente difícil ou impossível a participação direta de todos na feitura das normas ou nos processos de decisão que afetarão suas vidas. E a participação, seja direta (o que é bem difícil) seja por representação de interesses, é por sua vez, o esteio da *autonomia*.

Autonomia significa alguém “construir, dar a si mesmo, as normas que o regem”. Significa, portanto, liberdade. Seu antônimo, e antítese, é a “heteronomia” - que consiste em eu seguir as regras do outro. Por que eu seguiria as regras do(s) outro(s), e não as minhas regras? Quem melhor do que eu saberia o que é melhor para mim? Só se segue a regra do outro quando o outro é mais forte que eu. Quem é mais forte, numa relação, sempre tentará impor suas regras aos outros – e geralmente conseguirá, afinal essa é uma das expressões cabais da força: impor heteronomia a outros. A assimetria de poder entre os seres humanos, portanto, é vetor da heteronomia, e, de forma inversa, a simetria de poder é vetor da autonomia. Dito mais diretamente: a liberdade não pode germinar no campo da desigualdade aguda.

Há, entretanto, uma tradição do pensamento político que faz uma disjunção entre igualdade e liberdade. Argumenta-se que, a partir de uma situação absoluta de igualdade, as pessoas passariam a perseguir somente seus interesses particulares, descurando de qualquer solidariedade em relação aos outros e de qualquer compromisso em relação ao todo. Cairiam, assim, em uma situação de apatia e de impotência, tendo de apelar aos governos dos Estados não só para transferir a tais governos todas as responsabilidades pelas questões comuns, mas até para suprir suas debilidades particulares. O poder dos governos cresceria até um ponto em que passaria a dominar a maioria – uma ameaça à liberdade surgida a partir de uma situação original

de igualdade. Esse é chamado “paradoxo da igualdade e liberdade”, de Alexis de Tocqueville, exposto em *A democracia na América* :

“Como, em períodos de igualdade, nenhum homem é compelido a empregar sua assistência a seus próximos, e ninguém tem direito a esperar muito apoio da parte deles, todos são ao mesmo tempo independentes e impotentes. Essas duas condições, que nunca devem ser consideradas separadamente ou confundidas, inspiram ao cidadão de um país democrático propensões muito contraditórias. Sua independência enche-o de autoconfiança e orgulho entre seus iguais; sua debilidade o faz sentir, esporadicamente, o desejo de alguma assistência externa, que ele não pode esperar de nenhum deles, porque todos são impotentes e insensíveis. Nessa condição, ele naturalmente volta os olhos para aquele poder majestoso (o governo central) (...) até que finalmente o encara como o único e necessário suporte para sua própria fraqueza”²³⁸.

Tocqueville parece assumir a ligação íntima, defendida aqui, entre igualdade e liberdade (que ele chama de independência), mas adverte que esse processo pode degenerar em despotismo, o “despotismo democrático”, cujo perigo ele vê, nas sociedades modernas, ligado ao aumento concomitante e interrelacionado do individualismo, de um lado, e do poder central do Estado, de outro. Uma espécie de igualdade negativa, que germina na vulnerabilidade, e não na potencialidade dos indivíduos. Note-se, porém, que Tocqueville fala que com a igualdade todos são “independentes”, e não “livres”. Dessa “independência” é que nasce a indiferença, daí a impotência, daí o despotismo.

Ora, não existe a “não dependência” entre os seres humanos, na medida em que todos eles, embora tenham sempre sua dimensão individual, são frutos de uma convivência social estruturada com outros seres humanos²³⁹. Na linguagem comum, as pessoas, os grupos, as nações, se dizem “independentes”. Em termos estritamente

²³⁸ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 1998, vol. 1, p. 331.

²³⁹ É nesse sentido que vimos reiterando, aqui, à exaustão, que não há “exclusão” das pessoas, por pior que seja sua posição social, mas inclusão, que pode ser subordinadora, caso veicule assimetrias, ou não subordinadora.

lógicos, contudo, isso é uma quimera. Mas o fato de haver dependência entre as pessoas não significa que não possa haver a liberdade – sempre relativa, sempre condicionada, sempre histórica, mas que nunca deixa de ser liberdade. O “outro” dialeticamente definidor da liberdade, ou autonomia, é a opressão, ou heteronomia, e opressão, ou heteronomia, não são sinônimos plenos de dependência. São um *tipo* de relação de dependência entre as pessoas, um possível encaminhamento dessa dependência. Há outros tipos de dependências entre as pessoas, encaminhamentos não-opressivos, igualitários, da inevitável interdependência humana, que não geram a inclusão subordinadora e fragmentadora e a indiferença, mas, ao contrário, a solidariedade – tanto mais quanto mais se tenha consciência dela. Sob esses encaminhamentos igualitários da inarredável interdependência pessoal é que é possível a liberdade/autonomia, permitindo a *todos* exercer suas potencialidades.

Robert Dahl, um dos mais importantes cientistas políticos norte-americanos, no livro “Um prefácio à democracia econômica”, também contesta Tocqueville:

“Acreditava Tocqueville que a igualdade, desejável como possa ser, representava uma ameaça permanente à liberdade. Mas se o autogoverno por meio do processo democrático é um direito fundamental e mesmo inalienável; se o exercício desse direito necessariamente requer um número substancial de direitos mais particulares, que são por isso mesmo também fundamentais e inalienáveis; e se certa igualdade de condições é necessária à igualdade política decorrente do processo democrático, então o conflito, se há, não é simplesmente entre igualdade e liberdade. É, em vez disso, um conflito entre liberdades fundamentais de um tipo especial, ou as liberdades que o povo desfruta em virtude de governar a si mesmo através do processo democrático, e outras liberdades, de tipo diferente. Entre estas outras há a liberdade econômica, que os americanos em geral entendem como incluindo o direito pessoal e inalienável à propriedade. Aplicada à empresa econômica, a propriedade inclui o direito de gerir a empresa, dentro de limites, claro, estabelecidos pelo governo do Estado, mas bem amplos”²⁴⁰

²⁴⁰ Ressalte-se que quando Dahl refere-se ao direito fundamental ao autogoverno está falando, exatamente, de autonomia, ou liberdade, nos termos a que nos referimos aqui.

Ou seja, segundo Dahl, a falta de democracia interna na gestão das empresas, realidade incompatível com a democracia política tão valorizada nos EUA, devia-se à consideração de que o direito à propriedade era um direito natural e inalienável, superior, inclusive, ao direito ao autogoverno, ou seja, à autonomia. Segundo ele, essa visão sacralizadora da propriedade sedimentou-se na cultura política norte-americana na época de formação da então jovem nação, na primeira metade do século XIX, quando os EUA eram praticamente uma “república agrária de fazendeiros e de pequenas empresas”²⁴¹, cujos cidadãos dispunham de acesso fácil a uma vasta reserva de terras tomadas aos povos originais, condições econômicas que não eram as mesmas das de uma “economia de grandes sociedades anônimas do século XX”²⁴².

Pode-se questionar se tal proposta de participação dos empregados nas decisões empresariais relativas à destinação de recursos oriundos do BNDES não ficaria rapidamente obsoleta diante das tendências atuais do capitalismo da *internet*. Tendências que, supostamente, superam o “velho” modelo de empresas, em que se reúnem pessoas, máquinas, equipamentos num mesmo local com vistas à produção de bens ou prestação de serviços, em que há uma estrutura hierárquica, piramidal. Esse padrão de organização empresarial estaria fadado ao declínio, com o advento das novas tecnologias de informação, por estruturas mais horizontalizadas, em rede, em que a produção ou prestação de serviços seguiria lógicas mais colaborativas, em que, no limite, a relação de emprego, com sua característica essencial e definidora de subordinação, seria um modelo a definir, sendo progressivamente substituído por uma

²⁴¹ DAHL, 1990, p. 62. Ou seja, quando estavam dadas as condições estipuladas por Locke, referidas na primeira parte deste trabalho, de que a propriedade fosse legitimada pelo trabalho pessoal nela empregado e de que outros tivessem condições semelhantes de se apropriar de terras/imóveis pelo trabalho.

²⁴² DAHL, 1990, p. 131. Dahl escreveu o livro no final dos anos 1980.

“economia de compartilhamento”, composta por trabalhadores mais autônomos, dinâmicos, bem preparados e competitivos.

O problema é que a “horizontalidade”, a “economia solidária”, a situação de “colaborador” é, muitas vezes, mais um discurso que uma realidade. Ou então o “colaborador”, ou “associado” só é posto nesta condição no momento de a empresa furtar-se a obrigações decorrentes de uma relação empregatícia assalariada; no momento em que a empresa lhe requisita serviços ele está, na prática, na velha lógica da inclusão subordinadora/fragmentadora, na velha relação centro/periferia. Pois sua situação é de assimetria de poder frente ao tomador de serviços. E se a prestação de trabalho por plataformas eletrônicas, por exemplo, a forma mais “moderna” de intermediação de mão de obra, que dispensa a loja, a fábrica, o escritório, etc, para reunir os prestadores, não for organizada de maneira simétrica, transparente e solidária, ou seja, *compartilhando-se efetivamente o fluxo de informação que é o bem mais precioso, o verdadeiro “capital” empregado neste modelo de atividade econômica, a relação será assimétrica, e a subordinação estará presente, mesmo que não do modo como estava na fábrica tradicional ou na loja, no escritório, etc.*

Se empresas que operam sob esse novo paradigma e captam recursos do BNDES abrissem a seus funcionários, devido a esses empréstimos recebidos, a oportunidade de participarem do gerenciamento desses recursos, aí sim, estaríamos mais próximos do discurso empresarial da co-laboração, aí sim as promessas da “sociedade em rede”, da “*sharing economy*” seriam mais palpáveis.

Esse tipo de participação seria também um passo inicial para se começar a viabilizar, outra expectativa, nunca plenamente alcançada, a de que se cumpra, como dissemos na primeira parte deste trabalho, o desejo de Oliveira Viana há oitenta anos

atrás: de que a experiência do trabalho, e da agregação tendo como fulcro o trabalho, fosse o centro de uma pedagogia cívica para o povo brasileiro.

A possibilidade de os trabalhadores de empresas que captam recursos junto ao BNDES participarem da gestão de tais recursos, com vistas à manutenção da quantidade e qualidade de seus empregos, encontra respaldo no artigo 7º, inciso XI, da Constituição da República Federal, que, entre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, inscreve, além da participação nos lucros ou resultados, a participação na gestão da empresa, conforme definido em lei.

2.5 DADOS SOBRE O BNDES E OS LITIGANTES HABITUAIS

Para sustentar nossa sugestão de que o BNDES, para liberar seus empréstimos às empresas, exija a contrapartida do ISO-SOCIAL trabalhista, além de induzir mecanismos de participação dos trabalhadores nas empresas receptoras de crédito do Banco no sentido da garantia de postos de trabalho, levantamos os dados relativos aos maiores litigantes no Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região durante um período de dez anos, qual seja, de 2006 a 2015 e ao volume de empréstimos que muitos destes litigantes receberam do BNDES.

O dilatado período de tempo pretendeu descartar qualquer sazonalidade na litigância das empresas e instituições, advindas de motivos como quebra ou fechamento de empresa ou crises de determinados setores, etc. Assim, se uma empresa ou ente público ou sindicato permanece durante dez anos seguidos na lista dos maiores litigantes trabalhistas, seja no pólo ativo ou passivo, é um sinal robusto de que sua litigância não é fortuita, mas sistemática.

O levantamento compilou, ano a ano, de 2006 a 2015, os 100 maiores litigantes, sem discriminar se figuravam no pólo ativo ou passivo da demanda. Para realizar tal compilação, levantou-se, com o inestimável auxílio da Secretaria de Tecnologia da Informação do TRT-3ª Região, as reclamações trabalhistas nas quais constavam os reclamantes e reclamados não só pelo número de CNPJ (visto que todos os maiores litigantes são pessoas jurídicas), mas pela própria nomenclatura da empresa, ou entidade pública, ou sindicato.

Os levantamentos anteriores de maiores litigantes, realizados pelo CNJ reuniam dados somente com base no CNPJ que constava no cadastro oficial, alimentado quando do ajuizamento da reclamação trabalhista na 1ª instância ou via recursos e ações de competência originária do tribunal na 2ª Instância. Entretanto, em várias reclamações, especialmente na 1ª instância, não havia a discriminação do CNPJ e/ou do CPF das partes, o que distorcia e empobrecia os levantamentos citados²⁴³.

Considerando-se isso, procedeu-se a uma contagem exaustiva, levando-se em conta as várias grafias dos nomes das entidades, com base em imensos relatórios desaglomerados enviados pelo setor de informática do TRT-3ª Região²⁴⁴. O resultado, com os 100 maiores litigantes acumulados nos anos de 2006 a 2015 é apresentado no presente estudo. O levantamento de dados considerou as ações distribuídas em todas as Varas do Trabalho do TRT da 3ª Região, tanto do rito ordinário quanto do sumaríssimo, excetuando-se aqueles oriundos de sentenças anuladas pelo TRT ou TST, cartas precatórias e rogatórias.

A seguir, computou-se o quanto cada um desses 100 maiores litigantes do TRT-3ª Região recebeu do BNDES a título de financiamentos e/ou participações acionárias, por meio de operações contratadas desde 2002 até 31/10/2016²⁴⁵. A fonte de tais informações é a própria página da *Internet* do BNDES.²⁴⁶

²⁴³ Estima-se que no TRT-3ª Região o número de processos com falhas nos cadastros relativos a tal identificação tenham chegado, na época dos processos físicos, a uma proporção de mais de 30% do total. Com a entrada do Processo Judicial Eletrônico (PJE), tal situação já melhorou. Mesmo assim, segundo o mais recente relatório sobre essa questão, que nos foi gentilmente disponibilizado pela Diretoria Geral deste Regional, cerca de 9,7% dos cadastros processuais ainda apresentavam esse tipo de problema.

²⁴⁴ Por exemplo, para a parte “Banco do Brasil”, havia dezenas de entradas com grafias diferentes, Banco do Brasil S/A, ou Banco do Brasil SA, BB, B. Brasil, etc. Não há, ainda, uma programação de computador que permita à máquina “ler” todas essas grafias remetendo-as a uma mesma entidade. Foi um serviço feito, de certa forma, “manualmente”. O setor de informática do TRT-3ª Região está desenvolvendo um programa nesse sentido, o que será de grande valia para a compilação de dados no futuro.

²⁴⁵ Os números da litigância referem-se exclusivamente ao âmbito da 1ª instância do TRT-3ª Região, que abrange somente o estado de Minas Gerais. Os dados de financiamento do BNDES, entretanto, referem-se a todo o País.

²⁴⁶ BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-a->

O Banco possui escritórios administrativos, mas não agências comerciais espalhadas pelas cidades do país, como as outras instituições financeiras, e disponibiliza várias formas de apoio às empresas, quais sejam: 1) **operações diretas**, em que os pedidos de financiamento, geralmente superiores a R\$20 milhões, a não ser que se enquadrem em algum programa específico de fomento, são analisados diretamente pelo staff do Banco e liberados pelo programa BNDES Finem, criado justamente para dar suporte a esse tipo de financiamento de grande porte e a longo prazo; 2) **operações indiretas**, com a utilização da parceria de uma rede de instituições financeiras conveniadas (que abrange praticamente todas as principais instituições do País) para capilarizar sua oferta de recursos, podendo ser **2.1) operações indiretas automáticas**, caso de operações de financiamento de até R\$20 milhões, em que a mesma não precisa passar pelo crivo do BNDES, sendo analisada pela instituição financeira credenciada, que aprova o crédito e, em seguida, solicita ao Banco a homologação e liberação dos recursos, ou **2.2) operações indiretas não automáticas**, caso de operações acima de R\$ 20 milhões em que é necessária uma consulta prévia encaminhada ao BNDES.

Há também as **3) operações de renda variável**, aquelas que envolvem a participação do BNDES em empresas via ações, debêntures e fundos de investimento, realizado pela subsidiária BNDESPAR. E ainda o apoio do BNDES à exportação por meio das linhas de financiamento **4) BNDES Pré Embarque** e **5) BNDES Pós Embarque**. No primeiro, o financiamento é destinado à produção dos bens e serviços destinados à exportação, contando com a intermediação de um agente financeiro credenciado ao BNDES, em geral bancos comerciais com os quais o exportador já mantém relacionamento, e que são os tomadores do risco de crédito do exportador

[operacoes-bndes/](#). O acesso foi realizado ao longo dos meses de dezembro de 2016, janeiro, fevereiro e março de 2017.

perante o BNDES. No BNDES Pós Embarque, o objeto do financiamento é a comercialização de bens e serviços brasileiros. Nesse caso, o BNDES antecipa à empresa brasileira exportadora o valor dos bens ou serviços devido pelo importador estrangeiro. Esse desembolso de recursos se dá em reais no Brasil, e o importador estrangeiro passa a dever ao BNDES. Portanto, não há remessa de divisas ao exterior. O pagamento do financiamento pelo importador estrangeiro é realizado por intermédio de banco mandatário, que entre outras atribuições, fecha o câmbio e repassa o valor em reais ao BNDES.

O custo de financiamentos do BNDES quase sempre está abaixo daquele oferecido pelos bancos comerciais a pessoas jurídicas pelos bancos comerciais. Segundo o *site* da instituição e o estudo técnico do Banco Central do Brasil, “Bancos oficiais e crédito direcionado – o que diferencia o mercado de crédito brasileiro?”²⁴⁷, a composição dos custos de financiamento do BNDES é basicamente a seguinte: para as operações diretas, somam-se o custo financeiro²⁴⁸, a remuneração do BNDES²⁴⁹ e a taxa de risco de crédito²⁵⁰; para as operações indiretas, somam-se o custo financeiro, a remuneração do BNDES, a taxa de intermediação financeira²⁵¹ e a remuneração da instituição financeira credenciada²⁵². Como afirma Lundberg:

“o custo financeiro básico de grande parte dos créditos do BNDES – a TJLP – tem sido sistematicamente inferior à taxa Selic. Para as empresas tomadoras, mesmo considerando *spreads* entre 1,5% a.a. e 6% a.a. acima da TJLP para cobertura de taxas de remuneração e risco de crédito, esses

²⁴⁷ Texto técnico do Banco Central do Brasil, de autoria de Eduardo Luís Lundberg. LUNDBERG, Eduardo Luís. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/TD258.pdf>. Acesso em 13 jul. 2017.

²⁴⁸ O custo financeiro inclui um mais dos seguintes índices: 1) a já citada TJLP; 2) a TJ-462, taxa de juros da Medida Provisória 462, que é a TJLP + 1% ao ano; 3) uma cesta de variação de moedas composta ou pelo dólar americano ou pela Unidade Monetária do BNDES; 4) IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, acrescido de encargos.

²⁴⁹ Cobre as despesas administrativas e operacionais do Banco. O estudo do Banco Central, de 2011, reporta-o de até 2,5% ao ano, de acordo com as diferentes linhas de financiamento.

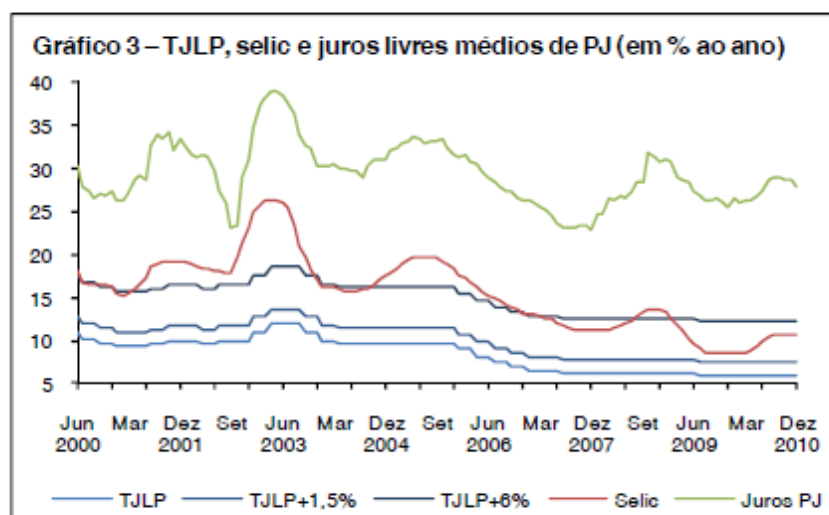
²⁵⁰ Varia em função do risco de crédito do tomador de financiamento.

²⁵¹ Cobre o risco das instituições financeiras credenciadas para intermediar as operações indiretas, limita-se a 0,5% ao ano e não é cobrada nas operações com micro, pequenas e médias empresas.

²⁵² Reflete o risco de crédito assumido pela instituição financeira intermediadora.

empréstimos do BNDES têm apresentado custo financeiro abaixo das taxas de juros médias do crédito livre”.²⁵³

O gráfico abaixo, copiado do estudo citado, demonstra a diferença do custo dos empréstimos de 2000 a 2010. Os juros médios cobrados pelo sistema bancário às pessoas jurídicas ficaram, entre os anos de 2000 e 2010, na faixa de 30% ao ano, tendo atingido 40% ao ano em 2003. A SELIC, taxa de juros básica da economia, passou de cerca de 17% a.a. no ano 2000 para pouco mais de 10% a.a. em 2010, com um pico de mais de 25% a.a. em 2003. Já a TJLP anual, taxa referencial do BNDES, passou de 11% em 2000 para 6% em 2010. Assim, mesmo que o aumento em relação à TJLP chegue à casa dos 6% ao ano, o custo total ainda fica, em média, no patamar de 15% ao ano, enquanto os juros a pessoas jurídicas nos bancos comerciais são, em média, duas vezes maiores.



²⁵³ LUNDBERG, Eduardo Luís. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/TD258.pdf>. Acesso em 13 jul. 2017.

Por causa dessas condições vantajosas dos empréstimos do BNDES, o levantamento de dados mostra um volume impressionante de recursos públicos destinados, por meio dessas várias formas de apoio do Banco, aos 100 maiores litigantes do TRT mineiro: mais de 205 bilhões de reais, entre 2002 e 2016.

100 MAIORES LITIGANTES NA 1ª INSTÂNCIA DO TRT-3ª REGIÃO 2006-2015*

NOME	Nº AÇÕES
OITNL - CONTAX S/A	54.820
CNA – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUARIA DO BRASIL	27.617
UNIAO FEDERAL	21.081
VALE – COMPANHIA VALE DO RIO DOCE	17.880
CEMIG COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS	16.915
TIM CELULARES S/A	16.573
BANCO BRADESCO S/A	16.209
CAIXA ECONOMICA FEDERAL	15.632
A & C CENTRO DE CONTATOS S/A	15.067
DMA DISTRIBUIDORA	9.744
ADSERVIS MULTIPERFIL	9.428
ESTADO DE MINAS GERAIS	8.588
BRF S/A + SADIA S/A	8.203
ITAU UNIBANCO S/A	7.492
MGS ADMINISTRACAO E SERVICOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	7.316
CLARO S/A	7.306
SUPERMERCADOS BH COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA	7.062
BANCO DO BRASIL S/A	6.581
FIAT – FCA FIAT CHRYSLER AUTOMOVEIS BRASIL LTDA	6.191
LAGINHA AGRO INDUSTRIAL S/A	6.083
VALIA – FUNDACAO VALE DO RIO DOCE DE SEGURIDADE SOCIAL	4.954
ALMAVIVA DO BRASIL TELEMARKETING E INFORMATICA LTDA	4.862
COPASA - COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS	4.818
TELEMONT ENGENHARIA DE TELECOMUNICACOES S/A	4.765
SINDICATO DAS ESCOLAS PARTICULARES DE MINAS GERAIS - SINEP / MG	4.727
USIMINAS - USINAS SIDERURGICAS DE MINAS GERAIS S/A	4.713
JBS S/A	4.588
BANCO SANTANDER S/A	4.347
CARREFOUR COMERCIO E INDUSTRIA LTDA.	4.328
MUNICIPIO DE BELO HORIZONTE	4.206
CONSERVO SERVICOS GERAIS LTDA.	4.055
TEKSID DO BRASIL S/A	3.911
EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTE LTDA	3.875
VIA VAREJO S/A	3.781
EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS - ECT	3.764
BANCO BMG S/A	3.646
CEVA LOGISTICS LTDA.	3.407
CASA BAHIA COMERCIAL LTDA.	3.188
ALGAR SEGURANCA E VIGILANCIA LTDA.	3.167
MAGNESITA INSIDER REFRACTORIOS LTDA.	3.091
COCA COLA - SPAL INDUSTRIA BRASILEIRA DE BEBIDAS LTDA.	3.060
SANTA CASA DE MISERICORDIA DE BELO HORIZONTE	3.047
PETROBRAS – PETRÓLEO BRASILEIRO S/A	2.951
TRANSIMAO TRANSPORTADORA SIMAO LTDA	2.856
ATENTO BRASIL S/A	2.843
MUNICIPIO DE JUIZ DE FORA	2.774
MASTER BRASIL S/A	2.578
MUNICIPIO DE BETIM	2.574
MATABOI ALIMENTOS S.A.	2.544
NOGUEIRA RIVELLI IRMAOS LTDA.	2.502

100 MAIORES LITIGANTES NA 1ª INSTÂNCIA DO TRT-3ª REGIÃO 2006-2015*

NOME	Nº AÇÕES
MRV ENGENHARIA E PARTICIPACOES S/A	2.390
CONCRETA ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.	2.303
SIND TRAB EM EMPRESAS FERROVIARIAS ES E MG	2.234
FERROVIA CENTRO ATLANTICA S/A	2.176
CONENGE - MANUTENCAO E MONTAGEM INDUSTRIAL LTDA	2.173
DROGARIA ARAUJO S/A	2.096
MULTI FORMATO DISTRIBUIDORA S/A	2.078
AMBEV - COMPANHIA DE BEBIDAS DA AMERICA	2.040
GERDAU ACOMINAS S/A	2.023
KTM ADMINISTRACAO E ENGENHARIA LTDA.	1.997
MUNICIPIO DE NOVA LIMA	1.908
PROTEX SEGURANCA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA	1.891
VIACAO SANTA EDWIGES LTDA.	1.883
PARANASA ENGENHARIA E COMERCIO S/A	1.855
TURILESSA LTDA	1.839
SIND TRAB EMPRESAS DE LOCACAO EM GERAL MG	1.661
PH SERVICOS E ADMINISTRACAO LTDA	1.656
BANCO MERCANTIL DO BRASIL S/A	1.643
AMAS ASSOCIACAO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	1.626
VIVO S/A	1.622
PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA	1.600
CJF DE VIGILANCIA LTDA	1.562
CENBRA - CELULOSE NIPO BRASILEIRA S/A	1.546
CAIXA DOS EMPREGADOS DA USIMINAS	1.539
FRIGORIFICO ALVORADA	1.529
RICARDO ELETRO	1.525
COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS	1.523
ACAO CONTACT CENTER LTDA.	1.514
QUALY SERVICOS GERAIS LTDA.	1.470
COTEMINAS - COMPANHIA DE TECIDOS NORTE DE MINAS LTDA.	1.454
MRS LOGISTICA S/A	1.450
RIMA INDUSTRIAL S/A	1.413
PROSEGUR BRASIL S/A - TRANSPORTADORA DE VAL E SEGURANCA	1.384
CONSTRUTORA TENDA S/A	1.343
VIASOLO ENGENHARIA AMBIENTAL S/A	1.339
ARCELORMITTAL BRASIL S/A	1.337
BANCO VOTORANTIM S/A + BV FINANCEIRA	1.335
CENCOSUD BRASIL COMERCIAL LTDA	1.320
SAPEL - SOCIEDADE DE AGRICULTURA E PECUARIA LTDA	1.313
VIACAO PEDRA AZUL LTDA.	1.282
VALLOUREC & SUMITOMO TUBOS DO BRASIL S/A	1.264
CAMARGO CORREA - CONSTRUCOES E COMERCIO	1.261
USINA ACUCAREIRA PASSOS	1.227
HABITARE CONSTRUTORA E INCORPORADORA S/A	1.144
BAMBUI BIOENERGIA S A	1.128
PLANTAO SERVICOS DE VIGILANCIA LTDA	1.108
ADMINAS ADMINISTRACAO E TERCEIRIZACAO DE MAO DE OBRA LTDA	1.083
TREVOSERVIS LTDA	1.080
FUNDEP - FUNDACAO DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA	1.052
SKY BRASIL SERVICOS LTDA	1.037

FINANCIAMENTOS BNDES AOS 100 MAIORES LITIGANTES TRT3 2006-2015

NOME	NUM ACOES	DIR. E IND. Ñ AUT.	IND. AUT.	RENDARVAR.	PRE EMB.	PÓS EMB.	BNDES TOTAL
OI S/A - TELEMAR NORTE LESTE CONTAX	54.820	R\$ 14.026.210.581,00	N	R\$ 749.799.680,00	N	N	R\$ 14.776.010.261,00
CONFEDERACAO DA AGRICULTURA E PECUARIA DO BRASIL	27.617	N	N	N	N	N	N
UNIAO FEDERAL (PF.MG)	21.081	N	N	N	N	N	N
VALE - COMPANHIA VALE DO RIO DOCE S/A	17.880	R\$ 20.855.840.028,00	R\$ 267.091.085,94	R\$ 2.205.779.872,00	N	N	R\$ 23.328.710.985,94
CEMG COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS	16.915	R\$ 1.271.127.076,00	R\$ 15.023.421,73	N	N	N	R\$ 1.286.150.497,73
TIM CELULAR S/A	16.573	R\$ 11.044.100.448,00	N	N	N	N	R\$ 11.044.100.448,00
BANCO BRADESCO S/A	16.209	R\$ 95.026.953,00	R\$ 41.046.812,00	N	N	N	R\$ 136.073.765,00
CAIXA ECONOMICA FEDERAL	15.632	R\$ 8.718.841.792,00	N	N	N	N	R\$ 8.718.841.792,00
A & C CENTRO DE CONTATOS S/A	15.067	R\$ 20.050.000,00	R\$ 32.028.207,57	N	N	N	R\$ 52.078.207,57
DMA DISTRIBUIDORA S/A	9.744	N	R\$ 29.423.732,89	N	N	N	R\$ 29.423.732,89
ADSERVIS MULTIPERFL	9.428	N	N	N	N	N	N
ESTADO DE MINAS GERAIS - SECRETARIA DA FAZENDA	8.588	R\$ 2.156.765.739,00	N	N	N	N	R\$ 2.156.765.739,00
BRF S/A + SADIA	8.203	R\$ 3.173.898.506,00	R\$ 70.066.110,70	R\$ 405.439.060,00	R\$ 1.773.770.406,00	N	R\$ 5.423.174.082,70
ITAU UNIBANCO S/A	7.492	R\$ 527.632.925,00	R\$ 71.381.205,21	N	N	N	R\$ 599.014.130,21
MGS MINAS GERAIS ADMINISTRACAO E SERVICOS S/A	7.316	N	N	N	N	N	N
CLARO S/A	7.306	N	R\$ 1.151.778.159,96	N	N	N	R\$ 1.151.778.159,96
SUPERMERCADOS BH COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA	7.062	N	R\$ 14.578.048,63	N	N	N	R\$ 14.578.048,63
BANCO DO BRASIL S/A	6.581	R\$ 7.205.803.053,00	R\$ 107.528.122,52	N	N	N	R\$ 7.313.331.175,52
FIAT - FCA FIAT CHRYSLER AUTOMOVEIS BRASIL LTDA	6.191	R\$ 8.611.898.533,00	R\$ 22.418.737,00	N	R\$ 1.747.505.436,00	N	R\$ 10.381.822.706,00
LAGINHA AGRO INDUSTRIAL S/A	6.083	R\$ 38.507.920,00	R\$ 53.305.649,66	N	N	N	R\$ 91.813.569,66
VALIA - FUNDAÇÃO VALE DO RIO DOCE DE SEGURIDADE SOCIAL	4.954	N	N	N	N	N	N
ALMAVIVA DO BRASIL TELEMARKETING E INFORMATICA S/A	4.862	N	N	N	N	N	N
COPASA - COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS S/A	4.818	R\$ 2.459.008.706,00	R\$ 152.250.237,11	R\$ 144.015.749,00	N	N	R\$ 2.755.274.692,11
TELEFONT ENGENHARIA DE TELECOMUNICACOES S/A	4.765	N	R\$ 16.388.438,01	N	N	N	R\$ 16.388.438,01
SINDICATO DAS ESCOLAS PARTICULARES DE MINAS GERAIS	4.727	N	N	N	N	N	N
USIMINAS - USINAS SIDERURGICAS DE MINAS GERAIS S/A	4.713	R\$ 2.440.557.234,00	R\$ 347.505.623,21	N	R\$ 174.913.450,00	N	R\$ 2.963.306.307,21
JBS S/A	4.588	R\$ 487.464.000,00	R\$ 989.849.265,91	R\$ 4.949.841.888,00	R\$ 1.419.738.030,63	N	R\$ 7.846.893.184,54
BANCO SANTANDER (BRASIL) S/A	4.347	R\$ 78.781.650,00	R\$ 62.691.305,34	N	N	N	R\$ 141.472.955,34
CARREFOUR COMERCIO E INDUSTRIA LTDA	4.328	R\$ 821.532.546,00	R\$ 50.000.000,00	N	N	N	R\$ 871.532.546,00
MUNICIPIO DE BELO HORIZONTE	4.206	R\$ 391.564.164,00	R\$ 11.291.139,25	N	N	N	R\$ 402.855.303,25
CONSERVO SERVICOS GERAIS LTDA	4.055	N	R\$ 167.850,00	N	N	N	R\$ 167.850,00
TEKSID DO BRASIL LTDA	3.911	R\$ 146.452.000,00	R\$ 53.577.423,08	N	R\$ 543.576.000,00	N	R\$ 743.605.423,08
EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LTDA	3.875	N	R\$ 247.047.447,57	N	N	N	R\$ 247.047.447,57
VIA VAREJO S/A	3.781	R\$ 91.552.053,00	R\$ 156.855.320,00	N	N	N	R\$ 248.407.373,00
EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS - ECT	3.764	N	N	N	N	N	N
BANCO BMG S/A	3.646	R\$ 2.000.000,00	N	N	N	N	R\$ 2.000.000,00
CEVA LOGISTICS LTDA	3.407	N	N	N	N	N	N
CASA BAHIA COMERCIAL LTDA	3.188	N	R\$ 78.176.400,50	N	N	N	R\$ 78.176.400,50
ALGAR TECNOLOGIA E CONSULTORIA S/A	3.167	R\$ 68.000.000,00	R\$ 4.176.491,07	N	N	N	R\$ 72.176.491,07
MAGNESITA REFRATARIOS S/A	3.091	N	R\$ 1.003.168,00	R\$ 65.463.464,00	R\$ 174.536.000,00	N	R\$ 241.002.632,00
SPAL INDUSTRIA BRASILEIRA DE BEBIDAS LTDA - COCA COLA	3.060	R\$ 183.759.996,00	R\$ 282.414.793,00	N	N	N	R\$ 466.174.789,00
SANTA CASA DE MISERICORDIA DE BELO HORIZONTE	3.047	R\$ 100.000.000,00	N	N	N	N	R\$ 100.000.000,00
PETROBRAS - PETRÓLEO BRASILEIRO S/A	2.951	R\$ 42.318.189.092,00	R\$ 3.957.730.214,00	R\$ 24.753.539.072,00	N	N	R\$ 71.029.458.378,00
TRANSIMAO LTDA.	2.856	N	R\$ 97.651.702,92	N	N	N	R\$ 97.651.702,92
ATENTO BRASIL S/A	2.843	R\$ 344.161.544,00	N	N	N	N	R\$ 344.161.544,00
MUNICIPIO DE JUIZ DE FORA	2.774	R\$ 36.933.300,00	R\$ 11.078.549,21	N	N	N	R\$ 48.011.849,21
MASTER BRASIL S/A	2.578	N	N	N	N	N	N
MUNICIPIO DE BETIM	2.574	R\$ 44.909.314,00	R\$ 6.280.161,50	N	N	N	R\$ 51.189.475,50
MATABOI ALIMENTOS S/A	2.544	N	R\$ 6.014.700,00	N	R\$ 47.958.084,06	N	R\$ 53.972.784,06
NOGUEIRA RVELLI IRMAOS LTDA	2.502	N	R\$ 26.119.327,86	N	N	N	R\$ 26.119.327,86

FINANCIAMENTOS BNDES AOS 100 MAIORES LITIGANTES TRT3 2006-2015

MRV ENGENHARIA E PARTICIPACOES S/A	2.390	N	R\$ 23.126.927,11	N	N	N	R\$ 23.126.927,11
CONCRETA ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA	2.303	N	R\$ 3.522.070,00	N	N	N	R\$ 3.522.070,00
SIND. TRAB. EMP FERROVIARIAS ESTADOS DO ES E MG	2.234	N	N	N	N	N	N
FERROVIA CENTRO-ATLANTICA S/A	2.176	N	N	N	N	N	N
CONENGE - MANUTENCAO E MONTAGEM INDUSTRIAL LTDA	2.173	N	N	N	N	N	N
DROGARIA ARAUJO S/A	2.096	N	R\$ 24.425.578,06	N	N	N	R\$ 24.425.578,06
MULTI FORMATO DISTRIBUIDORA S/A	2.078	N	R\$ 960.000,00	N	N	N	R\$ 960.000,00
AMBEV - COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMÉRICAS S/A	2.040	R\$ 4.202.052.289,00	R\$ 768.084.257,44	N	R\$ 10.336.532,00	N	R\$ 4.980.473.078,44
GERDAU ACOMINAS S/A	2.023	R\$ 2.201.170.500,00	R\$ 769.871.098,60	N	R\$ 476.184.600,00	N	R\$ 3.447.226.198,60
KTM ADMINISTRACAO E ENGENHARIA LTDA	1.997	N	R\$ 32.075.796,62	N	N	N	R\$ 32.075.796,62
MUNICIPIO DE NOVA LIMA	1.908	R\$ 976.500,00	N	N	N	N	R\$ 976.500,00
PROTEX SEGURANCA LTDA	1.891	N	N	N	N	N	N
VACAO SANTA EDWIGES LTDA	1.883	N	R\$ 113.832.539,11	N	N	N	R\$ 113.832.539,11
PARANASA ENGENHARIA E COMERCIO S/A	1.855	N	R\$ 21.818.249,44	N	N	N	R\$ 21.818.249,44
TURILESSA LTDA	1.839	N	R\$ 162.435.058,06	N	N	N	R\$ 162.435.058,06
SIND. TRAB. EMPR DE LOCACAO EM GERAL MG	1.661	N	N	N	N	N	N
PH SERVICOS E ADMINISTRACAO LTDA	1.656	N	N	N	N	N	N
BANCO MERCANTIL DO BRASIL S/A	1.643	N	N	N	N	N	N
AMAS - ASSOCIAÇÃO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	1.626	N	N	N	N	N	N
VIVO S/A - TELEFONICA BRASIL S/A	1.622	R\$ 9.626.751.944,00	R\$ 638.336.514,25	N	N	N	R\$ 10.265.088.458,25
PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA	1.600	N	N	N	N	N	N
CJF DE VIGILANCIA LTDA	1.562	N	N	N	N	N	N
CENBRA - CELULOSE NIPO BRASILEIRA S/A	1.546	N	R\$ 26.994.344,59	N	N	N	R\$ 26.994.344,59
CAIXA DOS EMPREGADOS DA USIMINAS	1.539	N	N	N	N	N	N
FRIGORIFICO ALVORADA LTDA	1.529	N	N	N	N	N	N
RICARDO ELETRO DIVINOPOLIS LTDA	1.525	N	R\$ 6.500.000,00	N	N	N	R\$ 6.500.000,00
COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS	1.523	N	N	N	N	N	N
AÇÃO CONTACT CENTER	1.514	N	R\$ 73.377,00	N	N	N	R\$ 73.377,00
QUALY SERVIÇOS GERAIS LTDA	1.470	N	R\$ 1.500.000,00	N	N	N	R\$ 1.500.000,00
COTEMINAS S/A	1.454	R\$ 82.667.590,00	R\$ 57.984.790,38	N	R\$ 464.844.000,00	N	R\$ 605.496.380,38
MRS LOGISTICA S/A	1.450	R\$ 2.889.901.835,00	R\$ 1.140.705.070,50	N	N	N	R\$ 4.030.606.905,50
RIMA INDUSTRIAL S/A	1.413	N	R\$ 218.327.717,64	N	N	N	R\$ 218.327.717,64
PROSEGR BRASIL S/A TRANSP VAL SEG	1.384	N	R\$ 17.037.688,31	N	N	N	R\$ 17.037.688,31
CONSTRUTORA TENDA S/A	1.343	N	N	N	N	N	N
VASOLO ENGENHARIA AMBIENTAL S/A	1.339	N	R\$ 12.997.642,52	N	N	N	R\$ 12.997.642,52
ARCELORMITTAL BRASIL S/A	1.337	R\$ 2.890.112.283,00	R\$ 130.512.379,83	N	R\$ 189.170.000,00	N	R\$ 3.209.794.662,83
BANCO VOTORANTIM S/A	1.335	N	R\$ 2.185.000,00	N	N	N	R\$ 2.185.000,00
CENCOSUD BRASIL COMERCIAL LTDA	1.320	R\$ 131.121.465,00	R\$ 8.323.710,06	N	N	N	R\$ 139.445.175,06
SAPEL - SOCIEDADE DE AGRICULTURA E PECUARIA LTDA	1.313	N	N	N	N	N	N
VACAO PEDRA AZUL LTDA	1.282	N	N	N	N	N	N
VALLOUREC & SUMITOMO TUBOS DO BRASIL LTDA	1.264	R\$ 448.828.992,00	R\$ 3.190.249,74	N	N	N	R\$ 452.019.241,74
CAMARGO CORREA - CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO	1.261	R\$ 215.767.000,00	R\$ 525.429.187,36	N	N	R\$ 627.719.298,00	R\$ 1.368.915.485,36
USINA ACUCAREIRA PASSOS S/A	1.227	R\$ 29.252.000,00	N	N	N	N	R\$ 29.252.000,00
HABITARE CONSTRUTORA E INCORPORADORA S/A	1.144	N	R\$ 75.596,40	N	N	N	R\$ 75.596,40
BAMBUI BIOENERGIA - TOTAL AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA S/A	1.128	R\$ 130.056.001,00	R\$ 148.664.363,32	N	N	N	R\$ 278.720.364,32
PLANTAO SERVICOS DE VIGILANCIA LTDA	1.108	N	N	N	N	N	N
ADMNAS ADM E TERCEIRIZACAO MAO DE OBRA LTDA	1.083	N	N	N	N	N	N
TREVOSERVIS LTDA	1.080	N	N	N	N	N	N
FUNDEP - FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA	1.052	R\$ 53.015.152,00	N	N	N	N	R\$ 53.015.152,00
SKY BRASIL SERVIÇOS	1.037	N	R\$ 998.155.044,32	N	N	N	R\$ 998.155.044,32
TOTAL	474.966	R\$ 150.662.242.704,00	R\$ 14.291.083.102,01	R\$ 33.273.878.785,00	R\$ 7.022.532.538,69	R\$ 627.719.298,00	R\$ 205.877.786.427,70

CONCLUSÃO

Vimos nesse estudo de que maneira a inclusão subordinadora-fragmentadora, típica da relação replicável centro/periferia, formou-se, historicamente, como o principal obstáculo para que a Justiça e o Direito do Trabalho cumpram seu papel civilizador de intermediar as relações entre capital e trabalho. Os substratos da inclusão subordinadora-fragmentadora são a assimetria de poderes entre capital e trabalho e a desagregação do último e essas situações têm sido a nota tônica na trajetória brasileira.

A litigância habitual é tributária de tal situação. O padrão de se reagir a ela *somente* expandindo-se o Judiciário Trabalhista e instando os magistrados e servidores a laborar e produzir no limite de suas capacidades para cumprir metas de solução rápida da avalanche de reclamações trabalhistas que inundam a Justiça do Trabalho ano a ano, é insuficiente, o que torna o esforço desperdiçado e o trabalho interminável.

A expansão da Justiça do Trabalho é importante, ainda há regiões do país carentes de sua presença, o que pode ser solucionado criação de novas Varas ou pela instalação de Varas itinerantes, experiência bem sucedida que já ocorre em algumas partes do país. Também é importante que magistrados e servidores cumpram, com a maior disposição possível, seus afazeres, observando-se a razoável duração do processo e os métodos otimizáveis de gestão e organização internos, imprescindíveis ao bom funcionamento dos Tribunais Regionais do Trabalho.

Ainda assim, se o Judiciário Trabalhista (e o Judiciário, em geral) continuar preso ao padrão de microlitigação individual, problemas coletivos como o da litigância massiva e habitual não serão resolvidos.

Propõe-se, portanto, uma sugestão para se atacar o problema de forma preventiva e coletiva, em vez de reativa e fragmentada²⁵⁴. *A sugestão é o estabelecimento de política pública que crie o certificado de ISO-SOCIAL trabalhista para induzir os agentes públicos e privados a cumprirem a legislação trabalhista, lastreada, esta última, necessariamente, nos princípios e normas insculpidos na Constituição Federal de 1988.*

Estamos convencidos de que práticas e procedimentos socialmente responsáveis no ambiente empresarial não devem se restringir a abster-se de explorar trabalho escravo e infantil ou discriminar gênero e raça. Devem, e podem, incluir a abstenção de descumprir a legislação trabalhista de maneira sistemática, deliberada e massiva, bem como de se usar o Poder Judiciário de forma que prejudique seu bom funcionamento. Devem e podem estimular que trabalhadores possam participar do plano de direcionamento de recursos recebidos pelo BNDES, para se precaverem que tal direcionamento não ameace seus postos de trabalho.

O ISO-SOCIAL trabalhista seria o veículo ideal para viabilizar tais necessidades.

Essa é uma proposta que, a princípio, pode parecer um tanto “fora de lugar” na conjuntura atual do país, em que a porta de saída para a crise econômica é o aprofundamento da assimetria entre capital e trabalho, o aprofundamento da inclusão subordinadora-fragmentadora. Contudo, acreditamos que, justamente por isso, a

²⁵⁴ Tal sugestão não é a única estratégia possível para se lidar com tal problema. Outras soluções também são viáveis e não são excludentes entre si.

proposta é, não só pertinente e factível, como oportuna, na medida em que aponta saídas que não são como outras que, no fundo significam mais do mesmo, mais subordinação, mais fragmentação, mais desigualdade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio (orgs.) *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

ALMEIDA, Cléber Lúcio de. *Por um direito do trabalho de segunda geração: trabalhador integral e direito do trabalho integral*. Disponível em: <http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/27282/Por%20um%20Direito%20do%20Trabalho%20-%20cleber.pdf?sequence=1>. Acesso em 28 mar. 2017.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DO TRABALHO (ANAMATRA); ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO (ANPT); SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO (SINAIT); ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ADVOGADOS TRABALHISTAS (ABRAT). *Nota técnica PLC 38/2017 – Reforma trabalhista: aspectos de inconstitucionalidade e de antijuridicidade*. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/files/Nota-tenica-Conjunta-Reforma-Trabalhista---aspectos-de-constitucionalidade-e-antijuridicidade.pdf>. Acesso em 26 jul. 2017.

AVRITZER, Leonardo *et al* *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

AVRITZER, L et al. *Para uma nova cartografia da justiça no Brasil*. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – UFMG, 2010.

BARBOSA, Cláudia M. (coord.). *Demandas repetitivas relativas ao sistema de crédito no Brasil e propostas para sua solução*. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR), 2010.

BARROS, Sérgio M. P (org.) *Nosso Século, Vol. 3 - 1910-1930, 1ª parte: Anos de crise e criação*. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>. Acesso em 13 nov. 2016.

BASTOS, Élide R.; MORAIS, João Q. (orgs.) *O pensamento de Oliveira Viana*. Campinas: Ed. Unicamp, 1993.

BENDIX, Reinhard. *Max Weber: um perfil intelectual*. Brasília: Ed. UNB, 1986.

BIAVASCHI, Magda Barros. *O Direito do Trabalho no Brasil 1930 - 1942: A Construção do Sujeito de Direitos Trabalhistas*. São Paulo: LTr: 2007.

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-nos-orienta/politicas/politica-responsabilidade-social-ambiental/>. Acesso em 13 set. 2016.

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/>. Acesso em 14 fev. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em 14 out 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em 15 out. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça – CNJ. “Demandas repetitivas e a morosidade na Justiça Cível brasileira”. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/pesq_sintese_morosidade_dpj.pdf , acesso em 22 out 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/evento/eventos-realizados/13950-seminario-os-100-maiores-litigantes>. Acesso em 10 out 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/59351-orgaos-federais-e-estaduais-lideram-100-maiores-litigantes-da-justica>), acesso em 18 dez. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2017.

BRASIL. Fundação Getúlio Vargas – Centro de Pesquisa e Documentação - CPDOC – “Eurico Gaspar Dutra”. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/dutra-eurico-gaspar>. Acesso em 12 mai. 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça. Disponível em: http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/dossie/wp-content/uploads/2015/10/9-Anuario-Brasileiro-de-Seguranca-Publica-FSB_2015.pdf, p. 07. Acesso em 29 mai. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos Jurídicos. *Constituição da República da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 07 de fevereiro de 2017.

CAIXETA, Maria Cristina D. *et al.* (orgs.) *IV Encontro Nacional da Memória da Justiça do Trabalho*. São Paulo: Ltr, 2010.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CASTKA, Pavel; BALZAROVA, Michaela A. “ISO 2600 and supply chains – On the diffusion of the social responsibility standard”. *International Journal of Production Economics*, vol. 111, issue 2, February 2008.

DAHL Robert. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1990.

DALLEGRAVE NETO, José Affonso; GOULART, Rodrigo Fortunato (org.). *Novo CPC e o processo do trabalho*. São Paulo: LTr, 2016.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2004.

DELGADO, Ignácio Godinho. “O empresariado industrial e a gênese das políticas sociais modernas no Brasil”, in *Locus: revista de história*, 13(2) , pg. 135-160, Juiz de Fora, Ed. UFJF.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Balço das negociações dos reajustes salariais do 1º semestre de 2016*. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2016/estPesq81balancoReajustes1semestre2016.pdf>. Acesso em 04 jul. 2017.

DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

EISENSTADT, Schmucl. “Social Institutions”. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. David Sills, Editor, vol. 14, p. 409-429.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1976.

FREITAS, Walter Loschi de. *Judicialização da política e a dinâmica do equilíbrio entre Poderes: o caso da Justiça do Trabalho brasileira*. Belo Horizonte, 227 p. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

GABBAY, Daniela M.; CUNHA, Luciana G. *Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no judiciário: uma análise empírica*. São Paulo: Saraiva, 2012 (Coleção direito, desenvolvimento e justiça – série produção científica).

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Direito nos Estados Unidos*. Barueri, São Paulo: Manole, 2004.

GOMES, Angela de Castro. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil – 1917-1937*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

GOMES, Angela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

GOMES, Angela C.; PANDOLFI, Dulce C.; ALBERTI, Verena (orgs.) *A República no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: CPDOC, 2002.

GOMES, Ângela C.; PESSANHA, Elina G. F.; MOREL, Regina M. (orgs.). *Arnaldo Süssekind, um construtor do Direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

GOMES, Ângela de Castro; PESSANHA, Elina G. *Memória da Justiça do Trabalho: trajetórias de Juízes*. Porto Alegre: Memorial da Justiça do Trabalho no Rio Grande do Sul, 2010.

HOBBSBAWN, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *Domestic workers across the world: global and regional statistics and the extent of legal protection*. Geneva: ILO, 2013. Disponível em: [http://www.ilo.org/travail/Whatsnew/WCMS_173363/lang—en/index.htm](http://www.ilo.org/travail/Whatsnew/WCMS_173363/lang-en/index.htm). Acesso em 04 mai. 2017.

ISO – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION. *About ISO*. Disponível em: <https://www.iso.org/about-us.html>. Acesso em 01 ago. 2017.

ISO – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION. *ISO 9000 – Quality Management*. Disponível em: <https://www.iso.org/iso-9001-quality-management.html>. Acesso em 01 ago. 2017.

ISO – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION. *Quality management systems – Particular requirements for the application of ISO 9001:2008 for electoral organizations at all levels of government*. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/60045.html>. Acesso em 01 ago. 2017.

KREIN, José Dari *et al.* *Regulação do trabalho e instituições públicas – volume 1*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2013.

LAGE, Emerson J. A.; LOPES, Mônica S. *Direito e Processo do Trabalho*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2003.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. *Ações coletivas: história, teoria e prática*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 1998.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-ômega, 1993.

LIMA, Leonardo Tibo Barbosa. “História da Justiça do Trabalho no Brasil: uma história de justiça”. Disponível em: <http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/handle/11103/27522>. Acesso em 03 ago 2017.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *O Direito na História: lições introdutórias*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

LUNDBERG, Eduardo Luís. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/TD258.pdf>. Acesso em 13 jul. 2017.

MEMÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO. Ano 5, nº 5 (2016). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2016, pg. 230. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201612091725190.Mem%C3%B3rias%20do%20desenvolvimento%205.pdf>. Acesso em 07 jul. 2017.

MOORE JR., Barrington. *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 1983, p. 488.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade: os impostos e a justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

PIMENTA, José Roberto Freire. “Súmulas com efeito vinculante: uma abordagem crítica”. Disponível em: <http://as1.trt3.jus.br/bd->

trt3/bitstream/handle/11103/27101/jose_roberto_freire_sumulas_efeito_vinculante.pdf?sequence=1. Acesso em 14 jul. 2017.

POLANYI, Karl. *La gran Transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

RENAULT, Luiz Otávio et al (Orgs.). *O que há de novo em processo do trabalho: homenagem ao professor Aroldo Plínio Gonçalves*. São Paulo: Ltr, 2015.

REIS, Fábio Wanderley. *Mercado e Utopia: teoria política e sociedade brasileira*. São Paulo: Edusp, 2000.

RIBEIRO, Darcy. *Aos trancos e barrancos: como o Brasil deu no que deu*. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara Dois, 1985.

RIBEIRO, Darcy. *As Américas e a Civilização*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1988.

RUSSELL, Bertrand. *O elogio ao ócio*. São Paulo: Sextante, 2002.

SADEK, Maria Teresa. “Cada juiz é uma ilha e tem muito poder em suas mãos”. Revista eletrônica Consultor Jurídico. 08/02/2009.. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-fev-08/entrevista-maria-teresa-sadek-cientista-politica>. Acesso em 19 set. 2016.

SAES, Décio. *República do capital*. São Paulo: Boitempo, 2001.

SAINT-HILAIRE, Auguste de. *Segunda viagem do Rio de Janeiro a Minas Gerais e a São Paulo*. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, 1974.

SANTOS, Boaventura S; MARQUES, Maria. M. L; PEDROSO, João. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Porto: Ed. Afrontamento, 1996.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SECONDAT, Charles-Louis de. (Barão de La Brède e de Montesquieu). *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SILVA, Fernando Teixeira da. *Trabalhadores no Tribunal: conflitos e Justiça do Trabalho em São Paulo no contexto do golpe de 1964*. São Paulo: Alameda, 2016.

SILVA, Luís Inácio Lula da. “Lula, o metalúrgico, mete bronca: qual a classe brasileira que é consciente?” Entrevista concedida ao jornal “O PASQUIM”, Rio de Janeiro, Editora CODECRI, edição especial, dezembro de 1978.

SINGER, André. “Cutucando onças com varas curtas – o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 102, Julho de 2015.

TAUTZ, Carlos Sérgio F *et al*; “The 'state-of-the-art' of state-owned enterprises in Brazil” ___IBP – International Budget Partnership. Disponível em: <http://www.internationalbudget.org/publications/hidden-corners-brazil/>. Acesso em 15 mar 2017.

TAVARES, Maria da Conceição *et al*. *Memórias do Desenvolvimento, vol. 04*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

VARGAS, Getúlio. “Coleção Discursos”. Acervo Centro de Memória do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região.

VIANA, Francisco José de Oliveira. *Problemas de direito sindical*. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1943.

VIANA, Francisco José de Oliveira. *Problemas de direito corporativo*. Brasília: Câmara dos Deputados-Coordenação de Publicações, 1983.

VIANNA, Luiz Werneck. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

WEFFORT, Francisco Correia. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1992.

WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (WBCSD). *About us – Overview*. Disponível em: <http://www.wbcsd.org/Overview/About-us>. Acesso em 01 ago. 2017.