

MARIANA DEL MONACO

**SUPORTE FÁTICO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO
TRABALHO (ART. 7º, I, DA CONSTITUIÇÃO): ANÁLISE
À LUZ DO PENSAMENTO CEPALINO**

**FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
SÃO PAULO**

2014

MARIANA DEL MONACO

**SUPORTE FÁTICO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO
TRABALHO (ART. 7º, I, DA CONSTITUIÇÃO): ANÁLISE
À LUZ DO PENSAMENTO CEPALINO**

Dissertação de Mestrado apresentada no Curso de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Área de concentração em Direito do Trabalho e da Seguridade Social. Orientador Professor Associado Guilherme Guimarães Feliciano

**FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
SÃO PAULO**

2014

MARIANA DEL MONACO
SUPORTE FÁTICO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO (ART. 7º, I,
DA CONSTITUIÇÃO): ANÁLISE À LUZ DO PENSAMENTO CEPALINO

Dissertação de Mestrado apresentada no Curso de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Área de concentração em Direito do Trabalho e da Seguridade Social. Orientador Professor Associado Guilherme Guimarães Feliciano.

Data da defesa: ____ de _____ de 2014.

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Associado Guilherme Guimarães Feliciano, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Assinatura _____

Professor: _____

Assinatura _____

Professor: _____

Assinatura _____

*“Gracias a la vida que me ha dado tanto
Me ha dado la risa y me ha dado el llanto
Así yo distingo dicha de quebranto
Los dos materiales que forman mi canto
Y el canto de ustedes que es el mismo
canto
Y el canto de todos que es mi propio canto
Gracias a la vida, gracias a la vida”
(Violeta Parra)*

Dedico este trabalho àqueles que me fazem sentir a pessoa mais realizada: Meus pais, Carlos Augusto Del Monaco e Maria Aparecida Pinto Del Monaco; e ao meu companheiro, Angelo Antônio Cabral. Só vocês e tudo basta: minha vida é uma festa.

Agradecimentos

Encerrar a jornada que é cursar a pós-graduação stricto sensu da Faculdade de Direito do Largo São Francisco é a realização de um sonho e é, ao mesmo tempo, cumprir um longo caminho em torno de conhecer-se a si mesmo. Certamente que, ao defender a presente dissertação perante os ilustres examinadores, não serei mais a mesma que, em 2011, iniciou a trajetória.

Os caminhos percorridos não foram, exclusivamente, de felicidade e contentamento. Conhecer-se é, também, reconhecer-se após a depuração necessária, vinda por meio de algum tipo de sofrimento, de entrega ou de vazio. É, também, em muitos momentos, caminhar só, apesar de ter podido descansar no apoio imensurável daqueles que amo.

Concluo apenas que mudei, ao longo de três anos. Mudei para melhor pois trago comigo a tranquilidade daqueles que sabem que tudo é transitório, sejam as dores, sejam os momentos de sucesso. Pois, também, ao conhecer-me melhor, pude amadurecer algumas das conclusões trazidas no trabalho e, melhor do que isso, reafirmar algumas premissas necessárias. Ao final, é bom, apesar das mudanças, ainda reconhecer-se.

Assim, com o final se aproximando, os agradecimentos são necessários porque, graças a Deus, vejo que apesar da solidão de alguns momentos, nunca estive sozinha e também porque o presente trabalho é também fruto daquilo que aprendi junto daqueles que me são caros.

Início agradecendo ao meu orientador, Professor Guilherme Guimarães Feliciano, cujo conhecimento sempre foi, para mim, causa de assombro e profundo respeito, a quem me deu a honra de aproximar-me do convívio para que pudesse aprender, sempre cada vez mais.

Importante, ainda, agradecer aos professores do Departamento de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, a quem o faço na pessoa do Professor Antônio Rodrigues de Freitas Júnior, presente no exame de qualificação da presente dissertação e cujas críticas, sempre bem recebidas, fizeram com que as conclusões fossem ora revistas, ora reafirmadas.

Aos amigos que fiz ao longo desses três anos de curso, maior tesouro que carregarei pela vida: Paulo Roberto Lemgruber Ebert, Hermann Hackradt e João Baptista Cilli Filho.

À Livia Calovi Fagundes Costa, especialmente na reta final da pesquisa, pela imensa compreensão e pelo apoio, sem os quais seria impossível concluir a pesquisa, minha gratidão eterna.

Aos meus pais, cujos agradecimentos sempre serão insuficientes perto do amor, da dedicação e do exemplo que me foram dados. Em alguns momentos, a vida – muito mais que a dissertação – somente foi possível pela lembrança sempre persistente da crença deles na minha capacidade.

À minha família, especialmente aos meus tios Carmen Aparecida Del Monaco e João Marcelo Pinto e à minha avó Leonor Augusto Del Monaco porque sempre acreditaram que eu pudesse realizar qualquer coisa.

Ao Angelo Antonio Cabral, companheiro de todas as aventuras da minha vida. Os agradecimentos serão sempre insuficientes porque, muito mais que caminhar ao meu lado, em alguns momentos ele caminhou carregando-me no colo. Amor, dedicação e respeito são algumas palavras que podem descrever o que é para mim.

E por fim, e sempre, a Deus que, ao colocar cada uma dessas pessoas em minha vida, fez com que meu coração sentisse Seu amor por mim. Meu Deus, a superação de cada dificuldade somente foi possível por acreditar ser Sua filha mais querida. Ao Senhor, sempre, todas as honras!

RESUMO

O presente trabalho trata do direito ao trabalho no âmbito da Constituição de 1988, analisando-o à luz da Teoria dos Princípios e do pensamento cepalino. Inicia-se a pesquisa analisando o desenvolvimento econômico brasileiro, inserido no contexto mundial e regional. A leitura da doutrina cepalina auxilia na reconstrução das dificuldades enfrentadas pelo Brasil desde a sua colonização e identifica características estruturais que o identificam como país periférico. Apresenta-se a influência da economia particularmente no ramo do Direito do Trabalho, a partir das reformas trabalhistas ocorridas a partir dos anos 1990, com a ascensão do neoliberalismo, cujo processo é identificado como flexibilização. Após, procura-se demonstrar que o Direito do Trabalho pode ser identificado como um ramo que converge para diversos direitos fundamentais, o que permite a sua análise a partir da teoria dos princípios, desenvolvida por Robert Alexy e pesquisada no Brasil por Virgílio Afonso da Silva.

Palavras chaves: Direito do Trabalho – direitos fundamentais – pensamento cepalino

ABSTRACT

The present essay intends to analyze Labor Law within the scope of the 1988 Brazilian Federal Constitution, under the view of the Principles Theory and the understandings from the ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean. The research begins with an analysis of Brazil's economic development, within the global and regional contexts. The study of the ECLAC doctrine assists the reconstruction of the difficulties faced by Brazil since its colonization and identifies structural characteristics that identifies it as a peripheral country. It is presented the influence of the economy particularly within Labor Law, from the labor reforms that took place since the 1990s, with the ascension of neoliberalism, which process is identified as the flexibility of labor relations. After this, intends to demonstrate that Labor Law can be identified as a branch that converges into numerous fundamental rights, allowing its analysis from the Principles Theory, developed by Robert Alexy and researched in Brazil by Virgílio Afonso da Silva.

Key Words: Labor Law - Fundamental Rights - ECLAC understandings

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. INTERAÇÕES ENTRE O DIREITO E A ECONOMIA NA FORMAÇÃO DA SOCIEDADE INDUSTRIAL	18
2.1. Considerações gerais	18
2.2. Capitalismo liberal e direito	21
2.3. Capitalismo organizado e a assunção do direito social	31
2.4. Crise do capitalismo e capitalismo da crise	40
3. CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS DAS TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO NOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS: O CAPITALISMO PERIFÉRICO	48
3.1. Considerações gerais	48
3.2. Formação do capitalismo nos Estados latino-americanos	49
3.3. O Estruturalismo da CEPAL e a teoria da dependência	61
3.4. A CEPAL hoje	92
3.5. Voltando ao capitalismo organizado no pós-29: O Consenso de Washington e o neoliberalismo no Brasil	96
4. DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS	110
4.1. Considerações gerais	110
4.2. Justificando a diferença entre países centrais e países periféricos	111
4.3. O Direito do Trabalho e sua <i>jus</i> fundamentalidade	131
4.4. Suporte fático de direito fundamental	137
5. A LIMITAÇÃO DA DISPENSA NO DIREITO DO TRABALHO E SUPORTE FÁTICO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	153
5.1. Considerações gerais	153
5.2. A vedação à dispensa arbitrária no Direito do Trabalho e a Convenção nº 158 da OIT	154

5.3. Tentativas assistemáticas de limitar a dispensa coletiva -----	165
5.3.1. O caso Embraer -----	168
5.3.2. O caso Amsted Maxion -----	173
5.3.3 O caso Usiminas -----	176
5.4 A Limitação da dispensa no Direito do Trabalho a partir da aplicabilidade das normas constitucionais do trabalho -----	177
6. CONCLUSÃO -----	184
REFERÊNCIAS -----	189

1. INTRODUÇÃO

As revoluções liberais do final do século XVIII, a partir das quais se aceitou a limitação do poder do Estado¹ através da construção de um sistema de igualdades, propiciou a consolidação de uma nova ideologia: o liberalismo. Com tal arcabouço teórico, em que se observa o homem como um ser essencialmente livre e racional, a liberdade de contratar somente poderia ser restrita pela vontade do próprio homem, submetendo-se às leis que ele mesmo se dá, no caso, através do contrato.

Por essa visão de mundo, a própria renúncia de liberdades individuais se dá como expressão da autonomia da vontade, sendo o contrato não só a fonte de obrigações entre os indivíduos, mas também ele, a base da autoridade do Estado, o que legitima e alimenta um profundo desnível social, enquanto permite que as relações de trabalho sejam reguladas a partir da liberdade contratual.

Ao empregador interessava adquirir mão-de-obra no mercado, ou seja, comprá-la pela taxa mais baixa de unidade de produção (mão-de-obra mais barata da mais alta produtividade), enquanto ao empregado interessava vender seu trabalho no mercado pelo preço mais alto pela produtividade unitária mínima. Logo, empregadores buscariam sempre o menor custo possível, enquanto empregados sempre o maior salário.

Referida situação *ideal* promovia, em tese, um ajuste salarial vinculado às regras mercadológicas, sem a intervenção de qualquer das partes nesse ajuste. Isso significa a

¹ As Revoluções Americana e Francesa reinstituíram a democracia. Entretanto, não nos moldes de sua origem grega. Essa diferenciação é feita por Comparato: “Em sentido contrário, a democracia moderna, reinventada quase ao mesmo tempo na América do Norte e na França, foi a fórmula política encontrada pela burguesia para extinguir os antigos privilégios dos dois principais estamentos do *ancien régime* – o clero e a nobreza – e tornar o governo responsável perante a classe burguesa. O espírito original da democracia moderna não foi, portanto, a defesa do povo pobre contra a minoria rica, mas sim a defesa dos proprietários ricos contra um regime de privilégios estamentais e de governo irresponsável. Daí por que, se a democracia ateniense tendia, naturalmente, a concentrar poderes nas mãos do povo (*demos*), a democracia moderna surgiu como movimento de limitação geral dos poderes governamentais, sem qualquer preocupação de defesa da maioria pobre contra a minoria rica. As instituições da democracia liberal – limitação vertical de poderes, com os direitos individuais, e limitação horizontal, com a separação das funções legislativa, executiva e judiciária – adaptaram-se perfeitamente ao espírito de origem do movimento democrático. Não assim os chamados direitos sociais, ou a reivindicação de uma participação popular crescente no exercício do governo (referendo, plebiscito, iniciativa popular legislativa, orçamento participativo)”. COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 50-51.

formação e a manutenção de um *exército permanente de mão-de-obra de todos os graus necessários*².

Como podiam os trabalhadores decidir quais salários e quais condições aceitar e que esforço aplicar na realização de seu trabalho? Justamente o desequilíbrio entre a oferta de trabalho e o excesso de mão-de-obra oriunda do campesinato pré-industrial forjava a aceitação de trabalho visando a mera subsistência, independente das condições de conforto, proteção e garantia no emprego. Os constantes acidentes de trabalho geraram um verdadeiro exército de incapacitados que, sem conseguirem trabalhar, tornavam-se miseráveis, a perambular pelas ruas das cidades em formação.

As formas de trabalho nestas condições promoveram uma degradação da pessoa humana, promovendo uma adaptação das relações sociais às regras da economia de mercado: comprar no mais barato, vender no mais caro³.

Ainda que se reconheça que essas desigualdades são próprias do sistema capitalista, os inúmeros problemas sociais impuseram uma nova situação aos juristas da época, promovendo uma reformulação do modo de pensar o Direito.

Dada a sua enorme reincidência e em razão de seus terríveis efeitos (equiparáveis ao de uma guerra, ou piores), o acidente do trabalho foi um dos fatos sociais mais determinantes para essa mudança do modelo jurídico e político do Estado [...].

Como diz François Ewald, “os acidentes do trabalho foram a ocasião de uma dupla linha de formação do *Direito social*. A primeira é a linha jurídica da responsabilidade civil: o Direito social apareceu no seus impasses, como seu reverso, pela necessidade de preencher suas lacunas. Ele pertencia a um Direito novo de fazer desaparecer estes ‘sofrimentos imerecidos’ que o Direito comum não chegava a reduzir⁴.”

² A este respeito, interessante consultar: HOBBSAWN, Eric J. **Os trabalhadores**. Estudos sobre a história do operariado. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 399-418.

³ “A sociedade liberal ofereceu-lhe, em troca, a segurança da legalidade, como a garantia da igualdade de todos perante a lei. Mas essa isonomia cedo revelou-se uma pomposa inutilidade para a legião crescente de trabalhadores, compelidos a se empregarem nas empresas capitalistas. Patrões e operários eram considerados, pela majestade da lei, como contratantes perfeitamente iguais em direitos, com inteira liberdade para estipular o salário e as demais condições de trabalho. Fora da relação de emprego assalariado, a lei assegurava imparcialmente a todos, ricos e pobres, jovens e anciões, homens e mulheres, a possibilidade jurídica de promover livremente à sua subsistência e enfrentar as diversidades da vida, mediante um comportamento disciplinado e o hábito da poupança.

O resultado da atomização social, como não poderia deixar de ser, foi a brutal pauperização das massas proletárias, já na primeira metade do século XIX. Ela acabou, afinal, por suscitar a indignação dos espíritos bem comportados e por provocar a indispensável organização da classe trabalhadora”. COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 52-53.

⁴ MAIOR, Jorge Luiz Souto; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. O que é Direito social? In: CORREIA, Marcus Orione Gonçalves (org.). **Curso de Direito do Trabalho**. Teoria geral do Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2007. p. 18.

Desta forma, foi a partir das diversas tensões geradas na sociedade industrial em formação⁵, que passaram a tomar notoriedade mundial, que se necessitou reformular o modelo jurídico vigente, contando com alguns marcos históricos que merecem registro.

A primeira revolução popular vitoriosa do Século XX surge no México, no final de 1910, quando o levante popular pôs fim à ditadura de Porfírio Dias, que se estendia desde 1876.

Após o confisco das terras do campesinato e o massacre de pequenas insurreições populares, um setor das classes dominantes, liderados por Francisco Madero aproximou-se das organizações populares e iniciou a revolução armada, promovendo uma guerra civil de aproximadamente dez anos. Surgem, então, duas lideranças populares oriundas da guerrilha, quais sejam, Emiliano Zapata e Pancho Villa.

O embate pela reforma agrária e pela implementação dos direitos sociais derrotou militarmente a ditadura e aproximou-se da tomada do poder político, apoiado pela intelectualidade e pelo sentimento popular de identidade nacional.

Na conturbada história mexicana, os líderes revolucionários foram mortos após nova ditadura apoiada por uma intervenção militar norte-americana. Entretanto, a fertilidade dos ideais sociais subsistiu, dando origem, em 05 de fevereiro de 1917, à Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, que trouxe em seu bojo significativa quantia dos manifestos contra a ditadura⁶.

Apesar do fracasso institucional, a revolução e a Constituição Mexicana merecem ser lembradas por antecipar um movimento que ganhará força e prestígio na Europa Central nos anos seguintes:

[...] A importância desse precedente histórico deve ser salientada, pois na Europa a consciência de que os direitos humanos têm também uma dimensão social só veio a se afirmar após a grande guerra de 1914-1918, que encerrou de fato o “longo século XIX”; e nos Estados Unidos, a extensão dos direitos humanos ao campo

⁵ “Reitere-se. Foi a partir das diversas tensões da sociedade industrial em formação, em nível mundial, com todos os seus efeitos reais, guerra, greves, revoltas, reivindicações, mortes e mutilações, que se necessitou sair do modelo político liberal para se chegar ao Estado social, ou Estado Providência, ou, ainda, Estado do bem-estar social”. MAIOR, Jorge Luiz Souto; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. O que é Direito social? In: CORREIA, Marcus Orione Gonçalves (org.). **Curso de Direito do Trabalho**. Teoria geral do Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2007. p. 19.

⁶ “Malgrado tantos ziguezagues políticos, a presença decisiva das classes populares na Revolução Mexicana impôs-lhe uma dinâmica que produziu, em 31 de janeiro de 1917, uma Constituição de vanguarda: além de estender os direitos civis e políticos para toda a população, pela primeira vez incorporava amplamente direitos econômicos e sociais – com o conseqüente estabelecimento de restrições à propriedade privada”. TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. São Paulo: Peirópolis, 2002. p. 152.

socioeconômico ainda é largamente contestada. A Constituição de Weimar, em 1919, trilhou a mesma via da Carta mexicana, e todas as convenções aprovadas pela então recém-criada Organização Internacional do Trabalho na Conferência de Washington do mesmo ano de 1919, regularam matérias que já constavam da Constituição mexicana: a limitação da jornada de trabalho, o desemprego, a proteção da maternidade, a idade mínima de admissão de empregados nas fábricas e o trabalho noturno dos menores na indústria⁷.

Na cidade alemã de Weimar, em 1919, ainda no rescaldo da derrota na Primeira Guerra Mundial, surge um dos mais equilibrados e inovadores textos jurídicos do Século XX, que trouxe a previsão da igualdade jurídica entre homem e mulher, a equiparação entre filhos ilegítimos e legitimamente concebidos na constância do casamento, a limitação do mercado a partir da dignidade humana e a constitucionalização da função social do contrato.

Ademais, constitucionalizou o Direito do Trabalho e da Seguridade Social, dispendo, inclusive, ainda que de forma incipiente, sobre normativas internacionais do trabalho assalariado, demonstrando preocupação com a formulação de um mercado internacional do trabalho. Não por acaso, a Constituição de Weimar surge no mesmo ano da criação da Organização Internacional do Trabalho⁸.

Em que pese a importância da Constituição de Weimar, o momento político na Alemanha não contribuía para a efetiva implementação de um modelo intervencionista de Estado e de Direito, na medida em que os danos causados pela Primeira Guerra Mundial⁹ causavam uma instabilidade que resultou na ascensão do Nazismo e na postergação das conquistas sociais para o período pós-Segunda Guerra.

Ainda que não efetivados no contexto mexicano e alemão, as insurreições sociais contra as formas de exploração do capitalismo resultaram na necessidade de reajuste de forças

⁷ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 173.

⁸ **Ibidem**. p. 186-193.

⁹ Além dos inválidos mutilados no combate, a Primeira Guerra custou à Alemanha dois milhões de mortos e desaparecidos. Como se não bastassem os estragos sociais daí decorrentes, o armistício que selou a paz, em 1918, através do Tratado de Versalhes, impôs uma série de humilhações à Tríplice Aliança (Alemanha, Áustria-Hungria e Itália). Em referido tratado, atribuiu-se à Alemanha toda a responsabilidade pela guerra, impondo-a a obrigação de ressarcir financeiramente as nações vencedoras, a Tríplice Entente (Inglaterra, França e Rússia). Conseqüentemente, restituíram-se à França as regiões da Alsácia e Lorena; cedeu-se, também à França, toda a produção de carvão das Minas de Sarre; reconheceu-se a independência da Áustria do território alemão, obrigando a primeira a abolir o serviço militar obrigatório, limitar o uso de armamento e munição; bem como impôs ao Imperador da Alemanha, Guilherme II, o crime de suprema ofensa à moral internacional e à autoridade sagrada dos tratados. Conferir: FRANÇOIS-PONCET, Andre. Mais que derrota, humilhação. In: Versalhes: O tratado de paz que curvou a Alemanha e abriu espaço para o nazismo. **História Viva**, São Paulo, Ano III, n. 33, p. 38-51, 2006.

entre o capital e o trabalho, abrindo espaços para a participação das massas nas benesses trazidas pela modernidade industrial.

Esse realinhamento na tensão capital-trabalho resultou na constitucionalização dos direitos sociais, especialmente na tutela constitucional do Direito ao trabalho e seus consectários, tais como salário mínimo, garantias de emprego, tutela da saúde do trabalhador etc., e na tutela do Direito previdenciário.

Nascem, assim, os direitos sociais como mecanismo de aperfeiçoamento e manutenção do sistema capitalista, proporcionando o arrefecimento das insurreições populares, movidas e inspiradas pelo fortalecimento do movimento sindical, a partir do direito de cobrar do Estado e da sociedade a participação nos benefícios trazidos pela produção e circulação de riquezas do capitalismo.

Todas estas conquistas foram incorporadas à realidade jurídica brasileira a partir do processo de redemocratização do país, inaugurada com a Constituição Federal de 1988. Entretanto, trava-se, desde então, um esforço pela efetivação dos direitos ali reconhecidos por uma parcela da sociedade brasileira, inclusive como meio de se garantir o acesso à democracia.

O processo constituinte não se esgota na promulgação do texto constitucional, todavia, prorrogando-se, quer pela atividade do judiciário, quer pela tarefa de complementação legislativa de regulamentação ordinária.

Utilizando-se desta tarefa regulamentar deixada pelo legislador constituinte ao legislador ordinário, parcelas mais conservadoras da sociedade tem postergado a implementação de vários direitos previstos na norma constitucional. A tática reiteradamente adotada centra-se no argumento da não-governabilidade propiciada pela plena regulamentação dos direitos sociais, evidenciando a inconveniência ou inadequação de novas regulamentações¹⁰.

¹⁰ “Na conformidade com os objetivos preconizados por esses setores, a etapa regulamentar seria decisiva na medida em que muitos dos ‘direitos’ previstos no Texto Constitucional dependiam de complementação legislativa para que pudessem alcançar um patamar mínimo de explicitação e, conseqüentemente, de eficácia. Nessa direção, a tática recomendada seria naturalmente a de postergar a tarefa regulamentar, em nome do argumento de que a efetivação dos ‘direitos’ reconhecidos pelo Texto ocasionaria o aprofundamento da crise de ‘governabilidade’, tendo a pôr em risco a própria ordem constitucional”. FREITAS JR, Antônio Rodrigues de Freitas. Efetivação dos direitos sociais como condição da democracia (ou, sobre os riscos de uma nova Assembléia de Revisão Constitucional) In: CORREIA, Marcus Orione Gonçalves (org.). **Curso de Direito do Trabalho**. Teoria geral do Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2007. p. 41-42.

Essa estratégia é apoiada em grande parte por uma dogmática jurídica, especialmente a constitucional, que ainda reproduz institutos e conceitos anteriores à Constituição de 1988.

Aliada à ausência de regulamentação de importantes direitos trabalhistas previstos na Constituição de 1988, uma nova onda liberalizante trouxe novas formas de exploração de trabalho humano, através de flexibilização de direitos e outras formas de precarização das condições de trabalho.

Vale ressaltar que tais fenômenos passaram a acontecer em diversos outros países, especialmente naqueles cuja formação e desenvolvimento guardam enormes peculiaridades com o Brasil, como é o exemplo dos demais países da América Latina.

Nessa medida, tendo como diretriz teórica a validade de um Estado Social¹¹, a pesquisa encontra limite na dogmática dos direitos fundamentais, com o objetivo de, a partir dos pressupostos já estabelecidos pela doutrina, colaborar para o incremento das fundamentações em matéria de Direito Constitucional do Trabalho, notadamente a partir do conceito de suporte fático de direito fundamental.

Com o objetivo de demonstrar as afirmativas acima, iniciamos a presente pesquisa fazendo uma breve retrospectiva do desenvolvimento da economia a partir da colonização latino-americana, destacando como as então colônias foram decisivas para a intensificação do comércio que, em última instância, resultou no capitalismo que conhecemos. Destacamos, ainda, as interações da economia no direito, observando as influências de uma ciência em outra até alcançarmos o que chamamos de globalização.

¹¹ Inúmeros autores desapercebem-se do conceito de Estado Social e, em alguns momentos, o utilizam como sinônimo de Estado de bem-estar Social ou *Welfare State*. Já de início, deixamos claro na pesquisa a diferença entre os dois conceitos. Para tanto, citamos Guilherme Guimarães Feliciano quando afirma: “A rigor, Estado Social (*Sozialstaat*) e Estado do bem-estar social (*Welfare state*) – ou Estado-providência, o que é o mesmo – não se confundem. O Estado Social coincide, semântica e cronologicamente, com a onda do constitucionalismo social, emprenhando a tessitura constitucional com nítido viés de esquerda. Há mesmo quem impropriamente fale em um ‘Estado quase socialista’ ou em um ‘Estado socialista parlamentar’; outros, em um ‘Estado evolucionista’, ‘intervindo na ordem econômica, colocando-se como árbitro nos conflitos entre o capital e o trabalho, superintendendo a produção, a distribuição e o consumo’ (MALUF, 1988: 148-149). Já o Estado do bem-estar social, em acepção mais própria, radica nas políticas do segundo pós-guerra, com o projeto de reconstrução da Europa (plano Marshall) e a adoção de modelos econômicos de tipo keynesiano em vários pontos do mundo. A ideia de Estado Social teve, como veremos, diversas matrizes ideológicas e legislativas (e. g., a mexicana, a russa e sobretudo a alemã: BERCOVICI, 2003), enquanto o Estado-providência detém um ‘padrão cultural único’, estritamente capitalista – qual resposta ocidental aos modelos socializantes que vinham do leste – e estadunidense. Não por outra razão, Méseáros identificou o Estado do bem-estar social como a última manifestação da lógica do ‘entrincheiramento defensivo’ dos movimentos sociais (e particularmente do movimento operário articulado), por operar ‘no interior das premissas estruturais do sistema do capital’, o que restringiu drasticamente as suas possibilidades. FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Curso crítico de direito do trabalho: teoria geral do direito do trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 127-128.

Seguindo a mesma linha do capítulo seguinte, passamos a expor como a economia mundial e a divisão internacional do trabalho passou a influenciar de maneira peculiar o desenvolvimento socioeconômico da região, implicando no reconhecimento de um capitalismo central e num capitalismo periférico, dependente das confluências do primeiro. Destacaremos, ainda, como o desenvolvimento periférico influenciou nas formas de trabalho no Brasil e na América Latina que, dependentes da ordem econômica mundial, passaram a sofrer com a onda neoliberal. Esse movimento acabou por enfraquecer a força normativa da Constituição na medida em que os direitos ali previstos passaram a ser encarados apenas como “meramente programáticos”.

Assim, com o objetivo de destacar as potencialidades do Direito do Trabalho a partir de sua previsão constitucional, adotando como principal exemplo a norma prevista no art. 7º, inciso I, da Constituição, que prevê o direito ao trabalho, nos propomos conceituar o suporte fático de direitos fundamentais a partir da Teoria dos Princípios, desenvolvida por Robert Alexy, na Alemanha, e a partir da obra de Virgílio Afonso da Silva, no Brasil.

Por fim, ilustraremos a pesquisa com três notadas tentativas assistemáticas da Justiça do Trabalho em efetivar o direito à vedação da dispensa arbitrária notadamente em casos de dispensa coletiva para, a partir deles, podermos buscar uma efetividade do Direito Constitucional do Trabalho no Brasil.

2. INTERAÇÕES ENTRE O DIREITO E A ECONOMIA NA FORMAÇÃO DA SOCIEDADE INDUSTRIAL

2.1. Considerações gerais

Compreender o Direito Constitucional do Trabalho e oferecer possibilidades de aperfeiçoamento de sua função protetiva especialmente pensada para o nosso país e demais países da América Latina¹², dada as peculiaridades de formação histórica, exige um breve passeio pela formação do Direito na sociedade contemporânea, sob pena de formar-se um conhecimento técnico asséptico, já que a formação das teorias constitucionais e do Direito do Trabalho não é “um simples movimento de rotação em torno de si mesmo, mas sim um gesto de translação perante outras galáxias do saber humano”¹³.

Em vista disso, o primeiro fator a ser apontado, e também o primeiro fator que une os povos da América Latina, refere-se à forma de ocupação do território pelas suas metrópoles, através de grandes empresas agrícolas, exploradas sob a forma de monopólios, em detrimento das colônias de povoamento que foram sendo estabelecidas ao norte do continente recém-descoberto¹⁴.

A colonização agrícola empreendida por Portugal e, posteriormente, pela Espanha em suas colônias era baseada em produção de excedente que se transformava em lucro ao se

¹² Isso porque “[d]evemos admitir que todos os países da região têm problemas em comum e, sobretudo, que existem questões econômicas que pedem respostas resultantes de um acordo comum [...]”.

Sob o ponto de vista econômico, finalmente, a dependência e o modo de inserção no sistema econômico mundial acentuam os traços de semelhança comuns aos países que constituem a América Latina”. BARBAGELATA, Hector-Hugo. **O Direito do Trabalho na América Latina**. Tradução de Gilda Maciel Corrêa Meyer Russomano. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1985. p. 09 e 21.

¹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 1986. p. 15.

¹⁴ A diferença do tipo de colonização empreendida na América Latina e na América do Norte se torna, posteriormente, fator determinante das diferentes formas de desenvolvimento econômico. Tanto é assim que, a respeito das colônias de povoamento do hemisfério norte, Celso Furtado aponta: “Essas colônias de pequenos proprietários, em grande parte auto-suficientes, constituem comunidades com características totalmente distintas das que predominavam nas prósperas colônias agrícolas de exportação. Nelas era muito menor a concentração da renda, e as mesmas estavam muito menos sujeitas a bruscas contrações econômicas. Demais, a parte dessa renda que revertia em benefício de capitas forâneos era insignificante. Em conseqüência, o padrão médio de consumo era elevado, relativamente ao nível da produção *per capita*. Ao contrário do que ocorria nas colônias de grandes plantações, em que parte substancial dos gastos de consumo estava concentrada numa reduzida classe de proprietários e se satisfazia com importações, nas colônias do norte dos EUA os gastos de consumo se distribuíam pelo conjunto da população, sendo relativamente grande o mercado dos objetos de uso comum.

A essas diferenças de estrutura econômica teriam necessariamente de corresponder grandes disparidades de comportamento dos grupos sociais dominantes nos dois tipos de colônias”. FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003. p. 37.

comercializar a produção no mercado internacional; na criação de mercados coloniais à produção metropolitana e na possibilidade de que o lucro gerado na colônia fosse apropriado quase que integralmente pela burguesia metropolitana.

Visando a organização deste negócio para tal finalidade, utilizou-se do trabalho escravo, sem o qual a empresa agrícola seria economicamente inviável¹⁵. Aliás, do próprio trabalho escravo as metrópoles conseguiram obter lucro, já que o tráfico negreiro abriu um setor do comércio colonial altamente rentável.

Tanto é assim que Blackburn afirma:

A competição no mercado atlântico afogou quaisquer escrúpulos que tivessem a respeito do comércio de africanos escravizados, de forçá-los a trabalhar nas *plantations* ou de ganhar dinheiro com o que os escravos produzissem. É espantoso que antes de 1760 tenha havido poucos protestos contra a escravização em massa de africanos apesar de, como veremos no próximo capítulo, a escravidão há muito já ter desaparecido do noroeste da Europa. A escravidão do Novo Mundo resolveu o problema colonial de mão-de-obra em uma época em que não havia outra solução à vista. Assim, ela provou ser muito coerente com a acumulação comercial e manufatureira nos centros do avanço capitalista na Europa ocidental; em primeiro lugar nos da Grã-Bretanha, dos Países Baixos e da costa atlântica francesa e seu interior¹⁶.

¹⁵ Refletindo sobre as características da economia colonial, João Manuel Cardoso de Mello indaga: “Pergunto: por que a economia colonial tem esta feição e não outra? Por que a produção colonial é complementar? Por que o trabalho é servil ou escravo? Por que há monopólio de comércio? A explicação não há de residir nem na existência de recursos naturais ou no clima tropical, que não eram mais que condições, que pré-requisitos da produção colonial nem na falta de homens na Metrópole suficientes para as tarefas de Colonização devem ser apontadas como razão para o trabalho compulsório. Isto, no máximo, como sublinhou F. Novais, explicaria a presença econômica de outros homens, mas certamente não esclarece por que estes homens estiveram sujeitos à servidão ou foram escravizados. Nem se pode parar, no caso do monopólio de comércio, na explicação, por demais óbvia, de que, assim, a burguesia comercial metropolitana poderia auferir maiores lucros. Se quisermos ir além das aparências, a resposta a todas as indagações começa por reconhecer que a Colonização Moderna integra um processo mais amplo, o de constituição do modo de produção capitalista, e por explicitar seu caráter comercial e capitalista. [...] Por outro lado, não é difícil compreender que somente haveria produção colonial se houvesse trabalho compulsório, servil (*encomenda, mita, indenture* etc.) ou escravo.

O fundamental, no caso das ‘áreas vazias’, é a abundância de terras apropriáveis. Não se trata, certamente, de um dado natural, mas da existência de terra farta para a produção, pelos colonos, da autossustentência. Explico-me. Se o móvel da empresa colonial era o lucro, tratava-se de rebaixar, ao máximo, o custo de reprodução da força de trabalho. Havendo abundância de terras apropriáveis, os colonos contariam com a possibilidade de produzirem a própria subsistência, transformando-se em pequenos proprietários e, especialmente, posseiros. Nestas condições, obter produção mercantil em larga escala significava assalariar a sua força de trabalho, o que exigiria que a taxa de salários oferecidas fosse suficientemente elevada para compensar, aos olhos dos colonos, a alternativa da autossustentência. Assim sendo, o trabalho compulsório era mais rentável que o emprego do trabalho assalariado”. MELLO, João Manuel Cardoso. **O capitalismo tardio**. 11 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 33-35.

¹⁶ BLACKBURN, Robin. **A queda do escravismo colonial: 1776-1848**. Tradução de Maria Beatriz Medina. Rio de Janeiro: Record, 2002. p. 25

Importa-nos apontar, contudo, que, graças ao sucesso da empresa agrícola colonial, revelada através de suas características acima elencadas e a situação de “semidependência” de Portugal em relação à Inglaterra¹⁷, este último país obteve grandes lucros que promoveram o desenvolvimento industrial e a acumulação primitiva de capital¹⁸, fator determinante para o surgimento do capitalismo.

Isso porque a colonização moderna integra o processo de constituição do modo de produção capitalista, já que servia como instrumento da acumulação primitiva de capital. Portanto, estabeleceram-se mecanismos capazes de ajustar a economia colonial ao objetivo perseguido, de modo que a exploração permitisse a produção de excedentes que se transformavam em lucro ao se comercializar com o comércio internacional¹⁹.

Ademais disso, o sistema monopolista adotado proibia que a colônia produzisse qualquer tipo de manufatura, que vinha necessariamente através de importação pela classe dominante, forçando o desenvolvimento do comércio e da indústria pelas metrópoles.

É por conta disso que João Manuel Cardoso de Mello afirma:

¹⁷ Essa “semidependência” é explicada por Celso Furtado e, em última instância, encerrou com a era colonial, induzindo ao processo de independência dos países latino-americanos: “No caso de Portugal, a transição tivera início em fase muito anterior. O acordo de Methuen, firmado em 1703, dera à Inglaterra uma situação privilegiada no comércio brasileiro. Por esse acordo, Portugal, em troca de alguns favores no mercado inglês para os seus vinhos, abriu o próprio mercado e das colônias, de forma irreversível, às manufaturas inglesas. A produção brasileira de ouro, que começou no segundo decênio do século XVIII, imprimiu um grande dinamismo à demanda luso-brasileira de manufaturas, criando possibilidades extraordinárias para os produtos ingleses. Desta forma, o ouro do Brasil encaminhou-se em sua totalidade para a Inglaterra, permitindo que este país acumulasse vultosas reservas internacionais, sem as quais lhe teria sido fácil enfrentar as guerras napoleônicas. A penetração inglesa no Brasil, se possibilitou a Portugal sobreviver como potência colonial durante o século XVIII, preparou a liquidação dos vínculos da Colônia com a Metrópole, cuja posição de entreposto excrescente se fez cada vez mais notória. Transferindo-se a Coroa portuguesa para o Rio de Janeiro em 1808, os interesses ingleses articularam-se diretamente com a Colônia, transformada em sede do império lusitano. Também neste caso o processo também seria irreversível, o que em tempo compreendeu a própria Coroa portuguesa, pondo um de seus membros à frente do movimento separatista”. FURTADO, Celso. **Formação econômica da América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LIA, Editor S.A., 1970. p. 43-44.

¹⁸ Acumulação primitiva de capital é a “expressão que designa as primeiras acumulações de riqueza (ou capitais) necessárias ao surgimento do capitalismo. Foi a partir dessas acumulações iniciais, obtidas principalmente com as práticas mercantilistas, que diversos países europeus se tornaram grandes potências capitalistas”. COTRIM, Gilberto. **História Global: Brasil e geral**. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999. p. 165.

¹⁹ Interessante notar as semelhanças entre o sistema colonial escravista e o sistema industrial capitalista apontado por Robin Blackburn, ao afirmar: “A própria *plantation* representava uma façanha da organização e fiscalização da produção. As turmas de escravos nos campos e as equipes de escravos nos engenhos eram mobilizadas para um trabalho que era realizado sob coação, de forma intensa e contínua. Manuel Moreno Fraginals examinou as formas pelas quais o engenho de açúcar antecipou alguns métodos de um industrialismo capitalista emergente, com sua calibragem precisa da mão-de-obra e subordinação a um ritmo mecânico. O processo de trabalho altamente coordenado da *plantations* açucareira do final do século XVIII lembra em parte a “planta” ou instalação industrial do futuro”. BLACKBURN, Robin. **A queda do escravismo colonial: 1776-1848**. Tradução de Maria Beatriz Medina. Rio de Janeiro: Record, 2002. p. 20.

Mas, por outro lado, pergunto: é possível conceber o movimento, isto é, a transição do feudalismo para o capitalismo, abstraindo o papel desempenhado pelas economias coloniais? Não: tanto a acumulação de capital quanto a criação de mercados coloniais foram fatores essenciais (digo essenciais, não únicos ou mais importantes) à constituição do capitalismo.

O que há, portanto, é uma única totalidade, ou melhor, um único processo, em que o “sentido” e os rumos são determinados pelas contradições que animam as economias metropolitanas. Se economia colonial e economia metropolitana são faces da mesma moeda, empresa colonial e manufatura (tomada como a estrutura produtiva que apanha o “sentido” da marcha rumo ao “capitalismo industrial”) também o são. Na metrópole, a libertação do trabalho, o trabalho assalariado; na colônia, a “reinvenção” de formas de relações sociais pré-capitalistas. Progresso e, ao mesmo tempo, aparente retrocesso – aparente porque ingrediente indispensável ao progresso²⁰.

Desta forma, existe uma unidade entre desenvolvimento do capitalismo e economia colonial, na medida em que a economia colonial representara um estímulo ao capitalismo no período mercantilista, porque a obtenção de lucro pelas metrópoles, o desenvolvimento do comércio internacional para a venda dos produtos tropicais – essencialmente o açúcar – e o desenvolvimento dos sistemas de manufaturas para prover as necessidades das colônias leva à Revolução Industrial e ao modo capitalista de produção.

2.2. Capitalismo liberal e direito

Com o desenvolvimento do modo capitalista de produção, a manutenção do sistema colonial se tornou obsoleto na medida em que a acumulação de riquezas poderia “andar sobre seus próprios pés”, nas palavras de João Manuel Cardoso de Mello, já que não necessitava mais de apoios externos para o desenvolvimento de forças produtivas capitalistas.

A passagem ao capitalismo industrial estimula o fim da economia colonial porque os traços essenciais deste modelo (produção colonial, trabalho compulsório e o monopólio comercial exercido através do Pacto Colonial²¹) se tornam contraditórios em relação ao capitalismo nascente.

Desta forma, nota-se que o maior interesse no fim do período colonial é também o fim dos monopólios comerciais, o que permitiria a expansão do comércio industrial, com o fornecimento de matéria-prima pelas antigas colônias.

²⁰ MELLO, João Manuel Cardoso. **O capitalismo tardio**. 11 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 37.

²¹ Pacto Colonial pode ser entendido como o “domínio político-econômico da metrópole sobre a colônia”. COTRIM, Gilberto. **História Global: Brasil e geral**. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999. p. 166.

Em suma: o capitalismo industrial “propõe” a formação de uma periferia produtora, em massa, de produtos primários de exportação, organizando-se a produção em bases capitalistas, quer dizer, mediante trabalho assalariado²².

Nesse ponto, cabe fazer a diferenciação entre a forma de desenvolvimento capitalista empreendido pelos países da América Latina a partir de então e demais ex-colônias da época.

Dos países com um passado colonial, os Estados Unidos foram os únicos a iniciar a sua industrialização ainda no século XIX, porque a sua colonização se deu através do povoamento, o que os fez manter semelhanças com a organização existente na Inglaterra e conseguir desenvolver relações comerciais dentro do próprio continente, estimulando uma produção manufatureira, ainda que pequena.

Após a sua independência e sem os entraves políticos à acumulação que retardavam a maioria dos países europeus, os EUA puderam prosperar e se beneficiar da expansão do mercado mundial.

Com a prosperidade veio a grande indústria, que se expandiu para o sul do país após a guerra civil, que acabou com o regime de trabalho escravo. Iniciou-se, com isso, a expansão para o oeste, baseada nas pequenas propriedades rurais e na construção de estradas de ferro, o que impulsionou o mercado interno e a acumulação de capital²³.

Já quanto à América Latina, a Inglaterra – maior representante do capitalismo industrial de então – não possuía nem poder nem interesse na reorganização das economias nacionais. Não tem poder porque não estava diante de ex-colônias, tal como se sucedeu com a Índia, e não tem interesse porque

“não surgem por aqui oportunidades de inversão de capitais suficientemente atrativas, isto é, capazes de concorrer tanto com as Colônias inglesas, quanto, e principalmente, com os países que atravessavam vigorosos processos de industrialização (Estados Unidos etc.)”²⁴.

²² MELLO, João Manuel Cardoso. **O capitalismo tardio**. 11 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 40.

²³ Conferir: PRONI, Marcelo Weishaupt. História do capitalismo: uma visão panorâmica. In: **Cadernos do CESIT**. Nº. 25. Campinas: out. 1997. Disponível em: <http://www.cesit.org/arquivos/25CadernosdoCESIT.pdf>. Acesso em 26 de julho de 2011.

²⁴ MELLO, João Manuel Cardoso. **Op. cit.** p. 41.

A par de todos esses fatos, é fácil perceber que a classe dominante então emergente – a burguesia –, ao possuir o poder econômico da época, buscou também o poder jurídico que lhe justificasse, já que as amarras comerciais não favoreciam o amplo desenvolvimento e expansão do modo de produção capitalista então nascente.

Tanto é assim que foi a burguesia, apoiada pelos camponeses com os quais formavam o Terceiro Estado, que levou a cabo a Revolução Francesa, marco político e jurídico do Estado Liberal²⁵.

Com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, o projeto burguês de poder político iniciou a sua consolidação, primando por garantias jurídicas que permitiram a consolidação dos ideais liberais que moveram a luta contra o absolutismo, de modo que as liberdades individuais acabaram sendo consolidadas no primeiro texto revolucionário francês²⁶.

Veja-se que duas preocupações máximas da burguesia foram atendidas: a garantia da propriedade privada contra expropriações abusivas e a estrita legalidade na criação e na cobrança de tributos. É nesse momento que ganha contorno o Estado Constitucional burguês, com a fixação do lema *liberdade, igualdade e fraternidade*.

A liberdade voltada ao comércio e ao contrato e o liberalismo que impulsionou a teoria absentéista do Estado foi interpretada sob o viés estritamente econômico. Tanto é assim que Comparato, ao analisar a consolidação da civilização burguesa, aponta:

Já em 1819, aliás, Benjamin Constant, na famosa conferência pronunciada no *Ateneu Real* de Paris, mostrara como os gregos e romanos tinham da liberdade uma concepção diametralmente oposta à que inspirara a Revolução Francesa. Para eles, a verdadeira liberdade só existia na esfera política, pela participação do cidadão nas tarefas do governo, notadamente a legislação e a solução judicial de casos litigiosos. O ideal burguês, que ele denominou “liberdade moderna”, é, ao contrário, o de uma liberdade inteiramente privada, com o repúdio a toda interferência estatal na vida da família ou na vida profissional. Como mostrou profeticamente Tocqueville alguns anos mais tarde, esse privatismo exacerbado podia dar ensejo não a um encolhimento do poder estatal, mas, bem ao contrário, à instauração de um novo autoritarismo político combinado com o liberalismo privatista na sociedade civil. O

²⁵ Para uma visão histórica acerca da Revolução Francesa, conferir: SIEYES, Emmanuel. **¿Qué es el Tercer Estado?** Precedido de Ensayo sobre los privilegios. Introducción, traducción y notas de Marta Lorente Sariñena y Lidia Vázquez Jiménez. Madrid: Alianza, 2003.

²⁶ Salienta-se que, apesar de ser o mais conhecido e emblemático dos documentos desenvolvidos pelos revolucionários, chamado por Fábio Konder Comparato de “atestado de óbito” do Antigo Regime, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 foi sucedida pela Constituição de 1791, pela Constituição de 1793 (Ano I) e pela Constituição de 1795 (Ano III). Conferir: COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

século XX, de fato, conheceu inúmeros exemplos, sobretudo na América Latina e na Ásia, de Estados autoritários que adotaram o liberalismo econômico²⁷.

Assim, ao tomar contato com essa realidade, o Estado minimizou seus ideais éticos de modo a se ajustar às necessidades do capitalismo liberal, transformando a soberania do povo na soberania do Estado e a vontade geral na regra da maioria obtida entre as elites governantes, fundando-se a teoria absenteísta do Estado, também conhecida como *laissez-faire*²⁸.

Foi Adam Smith quem desenvolveu os postulados básicos do liberalismo econômico clássico, ao afastar as ideias desenvolvidas pelos mercantilistas acerca da acumulação de metais preciosos, demonstrando que a principal riqueza de uma nação é o trabalho produtivo, na medida em que toda mercadoria pode produzir valor ao ser comercializada por um preço superior ao que foi gasto para que ela fosse produzida.

Tendo em vista que é o trabalho que adiciona à mercadoria produzida determinado valor, a riqueza de uma nação, concluiu ele, era determinada pela quantidade de trabalho produtivo empregado no processo produtivo.

É Smith quem inicia as ideias sobre a divisão do trabalho para que cada um se especialize na produção de um tipo de bem para que ela se torne mais eficiente, tornando mais vantajosa a relação entre o custo da produção e o valor agregado da mercadoria.

A divisão do trabalho é justificada por Smith de forma natural: como homens possuem a natureza de realizar trocas entre si, cada um produz aquilo que tem melhor condições de fazer para intercambiar com os outros somente o que eles possuem melhores condições de produzir²⁹.

²⁷ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.. p. 143.

²⁸ Acerca da doutrina econômica do *laissez-faire*, Keynes explicita a origem de seu termo: “Tradicionalmente, a máxima *laissez-nous faire* é atribuída à frase que o comerciante Legendre dirigiu à Colbert, por volta do fim do século XVII. Mas não há dúvida que o primeiro autor a empregar a frase, e usá-la numa clara associação com a doutrina, foi o Marquês d’Angerson, aproximadamente em 1751. O Marquês foi o primeiro homem a se entusiasmar pelas vantagens econômicas de os governos deixarem o comércio livre. Dizia ele que, para governar melhor, é preciso governar menos”. KEYNES, John Maynard. O fim do “laissez-faire”. Tradução de Miriam Moreira Leite. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (org.). **Economia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984. (Coleção Grandes Cientistas Sociais). p. 111.

²⁹ “Entre os homens, pelo contrário, mesmo os talentos mais díspares são úteis uns aos outros, isto porque os diferentes produtos das suas respectivas aptidões, devidos à tendência geral para trocar e comprar, passam a fazer parte de uma reserva à qual todos os homens podem ir buscar tudo aquilo de que necessitam”. SMITH, Adam. **Investigação sobre a sua natureza a causa da riqueza das nações**. Tradução de Maria do Carmo Conceição e Eduardo Lúcio Nogueira e Rolf Kunts. 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984. p. 15.

Uma vez que é a tendência do homem realizar intercâmbio com os demais, quanto maior a extensão do mercado, maior é o intercâmbio possível de ser feito e maior é a divisão do trabalho. Ou seja, quanto maior o mercado, maior a tendência de especialização e de melhora na diminuição dos custos, ampliando o nível de lucro, a taxa de acumulação e o progresso técnico³⁰.

O modelo de desenvolvimento econômico proposto por Smith é baseado, portanto, nos seguintes pressupostos: acúmulo de capital, que possibilita o investimento na contratação de trabalhadores³¹; o aumento de riqueza, gerado pela produtividade cada vez maior, permite que os salários pagos aos trabalhadores subam, mas os lucros não diminuam; a ampliação dos mercados, a divisão do trabalho e a diminuição dos custos na produção são fatores fundamentais para o aumento da produtividade e, por consequência, da riqueza.

Segundo a ideia do *laissez-faire*, pelo funcionamento de leis da natureza, indivíduos esclarecidamente voltados para seus próprios interesses, sempre tendem, em condições de liberdade, a promover simultaneamente o interesse geral³².

³⁰ SMITH, Adam. **Investigação sobre a sua natureza a causa da riqueza das nações**. Tradução de Maria do Carmo Conceição e Eduardo Lúcio Nogueira e Rolf Kunts. 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984. p. 15

³¹ “Portanto, na medida em que progride a divisão do trabalho, para se poder dar emprego constantemente a um número igual de trabalhadores é preciso acumular previamente um estoque igual de mantimentos e um estoque maior de materiais e instrumentos do que o que teria sido necessário em uma sociedade em um estágio primitivo. Ora, o número de trabalhadores em cada setor ocupacional geralmente aumenta com a divisão do trabalho nesse setor, ou melhor, é o aumento de seu número que possibilita aos trabalhadores subdividir o trabalho dessa maneira. Assim como a acumulação prévia de capital é necessária para se efetuar esse grande aprimoramento das forças produtivas do trabalho, da mesma forma ela conduz naturalmente a esse aprimoramento”. CARNEIRO, Ricardo (org.). **Os Clássicos da Economia**. Vol. 1. São Paulo: Ática, 2004. p. 47.

³² Interessante notar que até mesmo a teoria evolucionista de Charles Darwin poderia ser entendida como uma aplicação do *laissez-faire*. A este respeito e a respeito de todas as teorias científicas da época que, de um modo ou de outro, conduzia à livre concorrência, como o “Ensaio sobre os princípios da população” desenvolvido por Thomas Malthus e os “Princípios de economia política” de David Ricardo, explicou Keynes: “Os economistas ensinavam que a riqueza, o comércio e a maquinaria provinham da livre competição, e que a livre competição construíra Londres. Contudo, os darwinistas puderam avançar um pouco mais – segundo eles, o próprio homem resultara da livre-concorrência. O olho humano não era mais a demonstração de um desígnio, capaz de coordenar milagrosamente e da melhor maneira todas as coisas; ele era a suprema realização do acaso, funcionando sob condições da livre-concorrência e do *laissez-faire*. O princípio de sobrevivência do mais apto poderia ser encarado como uma ampla generalização da economia ricardiana. À luz dessa síntese, as interferências socialistas tornaram-se não apenas ineficientes, mas ímpias, como se fossem calculadas para retardar o movimento progressivo do poderoso progresso pelo qual nós, como Afrodite, tínhamos emergido do lado primitivo do oceano.

Portanto, eu vinculo a peculiar unidade da filosofia política cotidiana do século XIX ao êxito com que ela harmonizava escolas diversificadas e incompatíveis, unindo todas as boas coisas para um único fim. Ela verificou que Hume e Paley, Burke e Rousseau, Godwin e Malthus, Cobbett e Huskisson, Bentham e Coleridge, Darwin e o Bispo de Oxford, estavam todos pregando praticamente a mesma coisa: o individualismo e o *laissez-faire*. Esta era a Igreja da Inglaterra e aqueles, os seus apóstolos, enquanto a companhia dos economistas lá estava para provar que o menor desvio para a impiedade levaria à ruína financeira”. KEYNES, John Maynard. O fim do “laissez-faire”. Tradução de Miriam Moreira Leite. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (org.). **Economia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984. (Coleção Grandes Cientistas Sociais). p. 110

Em torno desse fato é que Adam Smith desenvolveu a teoria de que o bem comum repousava no natural esforço de cada indivíduo para melhorar sua condição. Em busca de vantagens pessoais, como o aumento do lucro, os agentes econômicos estariam, ao mesmo tempo, contribuindo para o aumento da riqueza do país³³.

Nesse ponto, Keynes aponta que “o filósofo político poderia ser substituído pelo homem de negócios, pois este conseguia atingir o *summum bonum* do filósofo, simplesmente através da procura do seu lucro pessoal”³⁴.

Ainda segundo Keynes, o individualismo e o *laissez-faire* não poderia ter garantido seu domínio permanente na conduta dos negócios públicos, se não fosse pela sua conformidade às necessidades e desejos do empresariado da época³⁵.

É dessa época, ainda, as ideias trazidas pelo principal discípulo de Adam Smith, o economista David Ricardo, ao tratar da teoria das vantagens comparativas, que será brevemente citada no presente trabalho porque guarda profunda relação com a formação do capitalismo nos Estados latino-americanos.

³³ CARNEIRO, Ricardo (org.). **Os Clássicos da Economia**. Vol. 1. São Paulo: Ática, 2004. p. 49.

³⁴ KEYNES, John Maynard. O fim do “laissez-faire”. Tradução de Miriam Moreira Leite. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (org.). **Economia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984. (Coleção Grandes Cientistas Sociais). p. 109.

³⁵ A esse respeito, Raúl Prebisch, logo no primeiro capítulo do livro em que pretende explicar a teoria keynesiana, inclusive citando expressamente o principal livro de John Maynard Keynes, “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, expõe: “8. Desde os tempos de Say e Ricardo, os economistas clássicos negam que seja possível a insuficiência da demanda. Não há por que existir desequilíbrio. A esse respeito, diz J. S. Mill: ‘Os meios de que cada indivíduo dispõe para pagar a produção alheia são os produtos que ele mesmo possui. Todos os vendedores são, no próprio sentido da palavra, compradores. Se pudéssemos duplicar repentinamente as forças produtoras de um país, poderíamos duplicar a oferta de mercadorias em todos os mercados, mas ao mesmo tempo duplicaríamos o poder aquisitivo. Todo mundo duplicaria simultaneamente a procura e a oferta; todos poderiam comprar o dobro, pois teriam duas vezes mais para oferecer em troca’ (p. 25).

Como corolário dessa doutrina se supôs que todo ato individual de abstenção do consumo leva necessariamente, de uma forma ou de outra, a investir a poupança correspondente na produção de bens de capital.

É certo que hoje em dia não se fazem afirmações desse tipo. Entretanto, essas idéias continuam sustentando toda a doutrina clássica, que sem elas desmoronaria.

9. Essa doutrina do equilíbrio da demanda e da oferta agregadas constitui um dogma da economia clássica que, apesar dos esforços de Malthus para convencer Ricardo de sua inexatidão, ‘conquistou a Inglaterra de maneira tão completa como a Santa Inquisição conquistara a Espanha’ (p. 34).

‘O fato de a vitória ricardiana ter sido tão completa faz com que seja revestida de curiosidade e mistério. Essa vitória provavelmente se deveu a um complexo de afinidades entre a doutrina e o meio em que foi lançada. Creio que o fato de ter chegado a conclusões inteiramente diversas das que poderia esperar um indivíduo comum e pouco instruído contribuiu para seu prestígio intelectual. Deu-lhe virtude a circunstância de que seus ensinamentos, transportados para a prática, eram austeros e, por vezes, desagradáveis. Deu-lhe primor o poder de sustentar uma superestrutura lógica, vasta e coerente. Deu-lhe autoridade o fato de poder explicar muitas injustiças sociais e crueldades aparentes como incidentes inevitáveis na marcha do progresso, e de poder mostrar que a tentativa de modificar esse estado de coisas tinha, de modo geral, mais chances de causar danos que benefícios. Por ter formulado certa justificativa à liberdade de ação do capitalista individual, atraiu-lhe o apoio das forças sociais dominantes agrupadas atrás da autoridade’ (p. 34)”. PREBISCH, Raúl. **Keynes, uma introdução**. Tradução de Otacílio Fernando Nunes Jr. São Paulo: Brasiliense, 1998. p. 34-35

Segundo Ricardo, o livre-comércio entre as nações poderia trazer benefícios a todos porque os países não precisavam ter uma vantagem absoluta na produção de qualquer mercadoria³⁶, fazendo surgir a teoria das vantagens comparativas, segundo a qual cada país deveria se especializar na produção dos bens que pudesse ter maior eficiência e menor custo³⁷.

Deste modo, países ainda não industrializados, que possuíam grande quantidade de terras mais férteis, deveriam concentrar a sua economia no setor agrícola, enquanto que os países industrializados, que já não possuíam terras em abundância, deveriam concentrar a sua produção no setor industrial. Dentro do comércio internacional, cada país exportaria aquilo que tivesse se especializado e importaria o bem que fosse objeto de especialização de outro país. Com isso, todos os países seriam beneficiados numa escala global com o mercado internacional.

O Direito, por seu turno, para justificar o modo de produção capitalista liberal, separou-se dos princípios éticos e tornou-se instrumento da regulação do mercado. Convém salientar que para esse desiderato, o Estado passou a utilizar, perversamente, do então efervescente positivismo jurídico.

O aparecimento do positivismo na epistemologia da ciência moderna e do positivismo jurídico no direito e na dogmática jurídica podem considerar-se, em ambos os casos, construções ideológicas destinadas a reduzir o progresso societal ao desenvolvimento capitalista, bem como a imunizar a racionalidade contra a contaminação de qualquer irracionalidade não capitalista, quer ela fosse Deus, a religião ou a tradição, a metafísica ou a ética, ou ainda as utopias ou os ideais emancipatórios. No mesmo processo, as irracionalidades do capitalismo passam a poder coexistir e a até a conviver com a racionalidade moderna, desde que se apresente como regularidades (jurídicas ou científicas) empíricas³⁸.

Assim, o sistema racional de leis gerais e abstratas, emanadas do Estado e que são aplicadas a toda a sociedade por um tipo de justiça baseado numa racionalidade lógico-formal legitima a dominação jurídica, reduzindo o Direito ao Estado e o Estado ao Direito.

Ocorre que esses processos não foram simétricos, na medida em que o Estado detinha limites bastante imprecisos relativamente às questões dominados pela razão do Estado (*raison d'état*). Por outro lado, se a redução do Direito ao Estado converteu o Direito num

³⁶ HUNT, E. K. **História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica**. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão e MONTEIRO, Maria José Cyhlar. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 112.

³⁷ SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 106-107.

³⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. Vol. 1. A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 141.

instrumento do Estado, a redução do Estado ao Direito não provocou a mesma contrapartida, provocando uma perda de poder e autonomia do Direito, que os concedeu ao Estado.

É possível apontar que, dentro do mesmo processo em que o Estado fora lançado para fora das relações capitalistas, o Direito tornou-se autônomo, fazendo recrudescer as divisões de ramos do Direito, principalmente as diferenças havidas entre o Direito Público e o Direito Privado, sendo este último o ramo da ciência jurídica que está à disposição dos cidadãos e que eles utilizam nas relações entre si, constituindo um Direito não estatal.

A este respeito, Boaventura de Sousa Santos leciona:

No primeiro período, o período do capitalismo liberal, a autonomia e a universalidade do direito assentavam na unidade do Estado, e a unidade do Estado assentava na distinção entre Estado e sociedade civil e na especificidade funcional do Estado. A sociedade civil e, acima de tudo, as relações de mercado eram concebidas como auto-reguladas, e era ao Estado que cabia garantir essa autonomia. O instrumento mais crucial da autonomização da sociedade de mercado foi o direito privado, complementado por medidas fiscais, monetárias e financeiras, destinadas quase sempre a corrigir os desequilíbrios resultantes de deficiências ou imperfeições do mercado³⁹.

Nem todos os teóricos econômicos, entretanto, apoiavam o *laissez-faire*, especialmente aqueles que dedicavam seus estudos às consequências sociais deste modelo econômico. É nessa época que Karl Marx inicia seus estudos voltados para a economia e o desenvolvimento de uma luta de classes, a classe burguesa detentora do capital e a classe operária.

Isso porque a fixação dos salários baseados na lei de oferta e procura⁴⁰ e a noção de responsabilidade civil aquiliana⁴¹ aplicada aos acidentes de trabalho motivou a discussão em

³⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. Vol. 1. A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 146.

⁴⁰ Para justificar os salários miseráveis e a irresponsabilidade da burguesia industrial, utilizava-se, na época, da teoria de David Ricardo segundo a qual os valores dos salários deveriam ser baseados na oferta e na procura. Assim, muita oferta de trabalho convertia-se em valores baixos de salários a serem pagos, o que representava a irresponsabilidade burguesa na miséria de seus empregados. A respeito do valor dos salários, Prebisch, ao explicar a teoria keynesiana e seus principais objetivos, assim afirmou: “1. Explicar as variações do nível de emprego é o propósito primordial da *teoria* de Lord Keynes. Para ele, os economistas clássicos não se preocuparam muito com esse problema, pois partiam muito mais, em seus raciocínios, da suposição de um nível fixo de emprego dos fatores produtivos, e se limitavam a investigar como se distribuíam estes entre suas distintas aplicações e de que eram determinados suas respectivas remunerações e o valor dos produtos obtidos. Talvez lhes tenha parecido simples e evidente demais o motivo do desemprego para que se justificasse elaborar uma teoria. Se há desempregados isso só pode dever-se a que os trabalhadores se recusam a aceitar o salário menor que corresponde à queda da produtividade marginal de seu trabalho. O desemprego é, pois, um fenômeno voluntário que se corrige pela redução adequada dos salários. Salvo a falta de emprego provocada

torno dos malefícios do capitalismo liberal, adicionados aos efeitos perversos da Primeira Guerra Mundial e do Tratado de Versalhes⁴².

Ademais disso, o capitalismo se revelou cada vez mais poderoso em sua capacidade de criar monopólios e, ele mesmo, subverter a lógica ideal da “mão invisível” do mercado que tendia sempre à sua própria evolução.

Os anos 20 e 30 do século XX revelaram um capitalismo cada vez mais poderoso em sua capacidade de criar e destruir, de transformar a concorrência em monopólio, de praticar protecionismo, de arrasar moedas nacionais, de causar o desemprego de homens e a paralisação das máquinas. Revelaram também estes anos loucos e trágicos que as sociedades podem reagir à violência cega e desagregadora das leis

temporariamente pelos ajustes do sistema econômico, devido ao tempo que demora o deslocamento de trabalhadores de uma atividade para outra.

[...]

Os economistas clássicos consideram que se a resistência marginal a trabalhar não se opusesse à queda dos salários exigida pelo decréscimo da produtividade marginal, não haveria razão para que existissem desempregados, a não ser aqueles que ficam temporariamente sem emprego devido aos ajustes do sistema econômico. O desemprego se deve essencialmente a que o salário correspondente ao produto marginal que poderia ser obtido dos trabalhadores desempregados não é suficiente para induzi-los a trabalhar, isto é, vencer sua resistência ao trabalho: em outros termos, a que o salário que exigem é superior ao justificado pela produtividade marginal do trabalho.

‘Um economista clássico pode simpatizar com a mão-de-obra quando esta se nega a aceitar uma redução do seu salário nominal, [...] mas a probidade científica força-o a declarar que esta negativa, nem por isso deixa de ser a causa fundamental das dificuldades’ (p. 24)”. PREBISCH, Raúl. **Keynes, uma introdução**. Tradução de Otacílio Fernando Nunes Jr. São Paulo: Brasiliense, 1998. p. 27-30.

⁴¹ A este respeito, convém ilustrar com os ensinamentos expostos por Jorge Luiz Souto Maior e Marcus Orione Gonçalves Correia, no tocante à formação do Direito Social: “Mesmo com o advento da responsabilidade civil, continuou-se dizendo, por exemplo, que os riscos a que se sujeitam os trabalhadores num ambiente do trabalho não poderiam ser imputados a quem os subordinava e mesmo à sociedade. As incertezas da vida e seus riscos, afinal, dizia-se, atingem a todos igualmente. Não se trata, pois, de atributo de uma certa classe de homens. Assim, cabe a cada um ganhar a sua segurança no exercício pleno da liberdade”. MAIOR, Jorge Luiz Souto; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. O que é Direito social? In: CORREIA, Marcus Orione Gonçalves (org.). **Curso de Direito do Trabalho**. Teoria geral do Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2007. p. 16.

⁴² Acerca da perversidade do Tratado de Versalhes, Keynes, que fazia parte da delegação britânica enviada à França para discutir os termos do referido armistício e que se demitiu do posto que ocupava quando percebeu que seria impossível alterar seu conteúdo, afirmou: “O Tratado não inclui cláusulas para a recuperação econômica da Europa – nada que transforme em bons vizinhos os Impérios Centrais derrotados, nada que estabilize os novos Estados da Europa, nada que tente recuperar a Rússia; nem promove, de qualquer maneira, a solidariedade econômica compacta entre os Aliados; em Paris, sequer se atingiu um acordo para restaurar as finanças desordenadas da França e da Itália, ou para ajustar os sistemas do Velho Mundo aos do Novo.[...] A partir deste ponto, deixo Paris, a Conferência e o Tratado, para examinar rapidamente a situação atual da Europa, criada pela guerra e pela paz. Não fará mais parte de meu propósito distinguir entre os frutos inevitáveis da guerra e as infelicidades evitáveis da paz.[...] Nem sempre os homens morrerão em silêncio. Isto porque, se a fome leva alguns à letargia e ao desânimo irremediável, ela conduz outros temperamentos à nervosa instabilidade da histeria e a um louco desespero. Em seu sofrimento, estes podem derrubar o que resta de organização, e afogar a civilização em suas desesperadas tentativas de satisfazer as prementes necessidades individuais. Este é o perigo contra o qual todos os nossos recursos, coragem e idealismo devem cooperar”. KEYNES, John Maynard. O fim do “laissez-faire”. Tradução de Miriam Moreira Leite. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (org.). **Economia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984. (Coleção Grandes Cientistas Sociais). p. 54-55.

econômicas com armas da brutalidade, do voluntarismo político e da impiedosa centralização das decisões⁴³.

O mesmo fenômeno é interpretado por Hélio Jaguaribe:

As sucessivas etapas do desenvolvimento industrial e tecnológico, marcadas principalmente pelo acesso a novas formas de energia e de transporte – máquina a vapor e transporte a vapor, energia elétrica, motor de combustão interna, avião, energia nuclear – implicam um constante aumento na escala dos investimentos e a capacidade produtiva dos sistemas industriais. Essa crescente intensividade do capital, determinada por fatores de ordem técnica, correspondeu a uma forte propensão à concentração da riqueza própria ao capitalismo, particularmente em sua forma liberal.

Esse processo de concentração não foi percebido senão tardiamente pelos contemporâneos, a despeito dos brados de alerta e protesto dos primeiros socialistas. Nos Estados Unidos, quando se iniciava, com a expansão ferroviária, o grande processo de concentração econômica que instauraria, com os “*robber barons*”, o moderno capitalismo corporativo, Lincoln, inadvertido do que se passava, ainda julgava vigente a América jeffersoniana. [...]

O processo de concentração econômica, no capitalismo industrial do século XIX, produziu, em última análise três principais consequências. A primeira, já identificada por vários críticos na fase mercantil do capitalismo, mas fortemente agravada pelo enorme incremento industrial da concentração, foi a espoliação da classe operária, acompanhada da contrapartida do superenriquecimento da classe capitalista, como exaustivamente foi analisado por Marx. A segunda dessas consequências foi a crescente incapacidade, notadamente a partir do último terço do século passado, de regulação da economia mundial pelos mecanismos de mercado. Apesar de o colonialismo e o imperialismo assegurarem aos países centrais fontes abundantes e baratas de matérias-primas e mercados cativos para suas manufaturas, não puderam impedir o agravamento das crises cíclicas, determinadas pela superprodução, culminando com a grande depressão dos anos 30. A terceira consequência, vinculada às duas precedentes, foi a crescente deterioração econômico-social dos países do Terceiro Mundo, relativamente aos países centrais, fenômeno esse que tardou mais que os dois outros a ser identificados e que só atualmente passou a ser melhor compreendido⁴⁴.

Assim, o panorama começou a alterar-se na medida em que crescia o domínio do modo de produção capitalista, não só sobre as relações econômicas, mas também em todos os aspectos da vida social, suscitando mudanças.

⁴³ BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Os antecedentes da tormenta**: origens da crise global. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 49.

⁴⁴ JAGUARIBE, Hélio. **Introdução ao desenvolvimento social**. São Paulo: Círculo do Livro, 1978. p. 62-63.

2.3. Capitalismo organizado e assunção do direito social

Os anos “loucos e trágicos” a que se referiu Luiz Gonzaga de Mello Belluzo traziam consigo toda a carga possível de insatisfação da população.

O período que se seguiu ao Tratado de Versalhes foi marcado por uma onda de levantes revolucionários em toda a Europa⁴⁵. Pela primeira vez os trabalhadores organizavam-se em torno de seus próprios objetivos em todos os países do continente europeu.

Essas lutas foram conseqüências do desenvolvimento do *novo sindicalismo* que passou a organizar-se por ramos industriais, atingindo seu apogeu em 1918-1920, apesar do fato de, em alguns países, não terem sido eliminados os sindicatos por ofício até 1913.

Diante de um contexto de revolta generalizada dos trabalhadores em relação às condições de trabalho a que eram submetidos, da visão humanista defendida pela Igreja exposta na encíclica *Rerum Novarum* e, também, da Revolução Soviética em 1917, que apontava para uma alternativa à economia liberal, cria-se a Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919. A criação da OIT, portanto, decorria do reconhecimento dos países aliados de que o trabalho não deveria ser comparado a uma mercadoria e de que a paz universal e permanente dependia da existência da justiça social, como está expresso no preâmbulo da Constituição da organização⁴⁶.

A partir de 1924, contudo, a economia europeia começa a se recuperar. A essa recuperação soma-se o fato de que os Estados Unidos passavam por uma imensa euforia com o crescimento de sua economia durante os anos 20, com a contínua ampliação da produção industrial o que, em última análise, levou à crise de 1929⁴⁷, com o *crash* da bolsa de Nova York, afetando, novamente, toda a economia mundial⁴⁸.

⁴⁵ Pode-se apontar entre os principais levantes revolucionários da Europa a Revolução Russa, cuja eclosão deveu-se, principalmente às condições enfrentadas pela classe operária, já assim identificada graças à formação do Partido Operário Social-Democrata, através de seus líderes Vladimir Ulianov (conhecido como Lênin) e Lev Bronstein (conhecido como Trotsky), após o envolvimento da Rússia na Primeira Guerra Mundial. O governo czarista de Nicolau II mobilizou 13 milhões de soldados, olvidando-se que o país não estava preparado para enfrentar tão longa guerra. Depois de dois anos de combates, a Rússia czarista entrou em colapso, já que os meios de transporte estavam destruídos, a produção agrícola ficou arrasada, o preço dos alimentos subiu de forma estrondosa e a população começou a morrer de fome. Neste momento, uma enorme onda de protestos e passeatas tomou conta do país, culminando com as greves dos trabalhadores, que pararam as cidades de São Petersburgo e Moscou, recebendo o apoio de uma parcela do exército. Em 15 de março de 1917, as forças políticas de oposição conseguiram derrubar o czar e iniciava-se a Revolução Russa. Para se ter um panorama histórico: COTRIM, Gilberto. **História Global: Brasil e geral**. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999. p. 360-366.

⁴⁶ MORETTO, Amilton José. **O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada**. São Paulo: LTr, 2009. (Coleção Debates Contemporâneos: Economia Social e do Trabalho). p. 32.

⁴⁷ A crise de 1929 foi motivada, em grande medida, pela euforia dos norte-americanos que, apesar da recuperação europeia iniciada a partir de 1925, manteve a produção industrial e agrícola em pleno crescimento,

Desta forma, a concepção individualista do capitalismo liberal enfrentou seu grande choque: apesar de conceder a todos o direito a ser livre, não proporcionava a ninguém o poder de ser livre. Nos dizeres de Boaventura de Sousa Santos, “em resumo, o período do capitalismo liberal desencadeia o processo social de selectividade e concentração da modernidade [...]”⁴⁹.

Visando o arrefecimento da crise social que se instalou nos Estados Unidos, um plano de intervenção do Estado na Economia, o *New Deal*, é editado pelo então recém-eleito Franklin Roosevelt, inaugurando o Estado intervencionista em solo americano, o *Welfare State*. É nesse ambiente que as ideias acerca do papel do Estado nas relações de mercado, desenvolvidas pelo economista John Maynard Keynes começam a ser aceitas⁵⁰.

Assim, as possibilidades de sobrevivência do capitalismo apontam para a necessidade da intervenção do Estado na economia (através da reformulação das regras jurídicas), tal como demonstra a teoria keynesiana, notadamente no ensaio “O fim do *laissez-faire*” e, após, com a publicação de sua “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, publicado em 1936.

ultrapassando as necessidades de compra do mercado externo e interno, fazendo com que seus preços despencassem. Os produtores agrícolas e industriais compreenderam, então, a necessidade de reduzir o ritmo da produção, demitindo milhões de trabalhadores. No decorrer da crise, o número de desempregados atingiu mais de 15 milhões de pessoas nos Estados Unidos. COTRIM, Gilberto. História Global: Brasil e geral. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999. p. 339-341. Acerca da crise de 1929, Prebisch, explicando Keynes, afirma: “Nos Estados Unidos, por exemplo, ao chegar em 1929, a rápida expansão de capital nos cinco anos anteriores levou cumulativamente à constituição, com vista a um equipamento que não necessitava ser renovado, de fundos de amortização e margens de depreciação em tão grande escala que se tornava necessário um volume de investimentos completamente novos para absorver essas reservas financeiras. PREBISCH, Raúl. **Keynes, uma introdução**. Tradução de Otacílio Fernando Nunes Jr. São Paulo: Brasiliense, 1998. p. 56.

⁴⁸ Interessante notar o sentido mundial que a crise de 1929 obteve. Tanto é assim que afetou também a recalcitrante economia brasileira. Nesta época, o Brasil vendia café para os Estados Unidos. Sem o grande mercado comprador, milhares de sacas de café foram queimadas, numa tentativa desesperada de manter os preços elevados que, inobstante tal fato, restou em vão, afetando a cafeicultura brasileira e abalando as estruturas da República Velha. Em sentido contrário, na Suécia, em 1932, assume um governo de orientação socialdemocrata, consolidando o crescimento da participação política dos trabalhadores cujo sindicalismo crescia desde 1910, podendo ser apontado como a primeira experiência bem sucedida de viés keynesiano. Há autores que apontam a crise de 1929, somada às consequências da Primeira Guerra Mundial, o solo fértil para o totalitarismo que entrou em voga em toda a Europa da época, primeiramente na Itália, liderada pelo fascista Benito Mussolini, seguida pela Alemanha, através do nazismo de Adolf Hitler. Nesta mesma época, emergiu a ditadura na Espanha, liderada pelo General Francisco Franco, e em Portugal, por Antônio de Oliveira Salazar.

⁴⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. Vol. 1. A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 144.

⁵⁰ Tem razão de ser a alegada afinidade entre a teoria keynesiana e a política econômica do *New Deal* de Franklin D. Roosevelt. Na verdade, a política econômica keynesiana só começou a ser posta em prática, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, durante e principalmente depois da Segunda Guerra Mundial. Até que isso ocorresse, apenas houve de concreto uma crescente adesão às ideias por parte dos economistas mais jovens nas universidades inglesas e norte-americanas.

Acerca da teoria keynesiana, Raúl Prebisch, um de seus mais influentes discípulos latino-americano, explicita:

A influência de *Lord* Keynes no pensamento econômico de nossos dias é tão profunda como intenso o antagonismo que suas teorias suscitaram entre os economistas. Seus adeptos são numerosos, especialmente nas novas gerações; mas a crítica é viva e tenaz, tanto da parte dos que continuavam a ser fiéis à escola clássica, como daqueles teóricos que, havendo se emancipado anos atrás do velho dogma, resistem, não obstante, a aceitar os ensinamentos da nova doutrina.

A que se deve essa influência, esse poder de agitação das ideias de *Lord* Keynes? Não só ao brilho da forma e à força dialética do conteúdo. Há algo mais em sua obra. O regime em que vivemos tem, entre outros, um defeito fundamental: o desemprego persistente que, acentuado nas depressões periódicas da economia, carrega com sigilo uma grave perda das forças produtivas, em prejuízo do nível de vida das massas. Keynes nos dá uma chave muito simples para interpretar esse fenômeno. E nos oferece, ademais, uma solução que, nos dias de hoje, tem o mérito singular de ser compatível com a iniciativa privada e a liberdade pessoal.

Suas primeiras ideias que há vinte anos vão se depurando na controvérsia e adquirindo a consistência de um sistema. Até que, sem haver perdido de todo a sua forma polêmica, *Lord* Keynes realiza com elas a vasta construção teórica de seu livro entre os fragmentos em que seu ataque implacável deixou no campo da economia clássica. É o livro capital do insigne economista, editado pela primeira vez em 1936: *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*.

[...]

No fundo, a tese de *Lord* Keynes é simples e categórica. A tendência ao desemprego crônico provém da própria riqueza das grandes comunidades industriais. O *laissez-faire*, o jogo espontâneo das forças econômicas, é incapaz de corrigi-la; porque há no sistema um grave defeito de ajuste. Quando a renda da coletividade cresce, o mesmo ocorre com a poupança, sem que se coloque nenhum problema enquanto os investimentos aumentarem paralelamente. Mas nem sempre isso acontece; chega um momento em que; apesar da poupança continuar aumentando, a taxa de juros resiste a cair no grau indispensável para estimular novos investimentos que a absorvam por completo. A partir desse momento, não há investimentos suficientes para utilizar toda a poupança possível.

[...]

Em resumo, o mal tem origem na insuficiência dos investimentos para empregar toda a poupança. E, como a poupança é aquela parte da produção que não é consumida, insuficiência de investimentos significa também insuficiência de demanda. Daí a conclusão prática de Keynes: é preciso provocar deliberadamente o crescimento dos investimentos, até que a demanda seja suficiente para absorver toda a oferta que provem do pleno emprego das forças produtivas.

Cabe aos bancos centrais, em primeiro lugar, o cumprimento desse desígnio. Para estimular os investimentos privados, deverão seguir uma política persistente da redução da taxa de juros, criando, portanto, toda a moeda necessária. Mas essa política poderia encontrar obstáculos intransponíveis. O Estado terá, então, que intervir com seus próprios investimentos a fim de preencher a lacuna. E é concebível até, com esse mesmo propósito, a socialização dos investimentos, o que não se deve confundir, certamente, com a socialização da produção⁵¹.

⁵¹ PREBISCH, Raúl. **Keynes, uma introdução**. Tradução de Otacílio Fernando Nunes Jr. São Paulo: Brasiliense, 1998. p. 17-20. (Realce do original)

Em resumo, o principal ponto de divergência havida entre Keynes e os economicistas clássicos e neoclássicos trata-se do desemprego. Para os clássicos e neoclássicos, somente existiria desemprego voluntário, na medida em que o trabalhador somente ficava sem emprego por querer, para mudar de emprego, e não porque o sistema não seria capaz de absorvê-lo.

Já Keynes observava que, no sistema econômico, não haveria necessariamente um equilíbrio porque nem toda a riqueza produzida por um país retornaria para a economia, ou seja, as pessoas nem sempre consumiam ou investiam todo o seu dinheiro, podendo poupar parte dele. Não havendo esse retorno, diminuiria o consumo e, por consequência, diminuiria também a produtividade, causando desemprego.

Portanto, para ele, situações de desemprego involuntário seriam comuns e até mesmo inerentes ao sistema capitalista⁵².

Tendo isso em vista, Keynes defendia que era necessária uma atuação mais ampla e coordenada do Estado na economia, que deveria assumir mais funções e efetuar mais gastos, através da realização de obras públicas, proporcionando o pleno emprego e mantendo a demanda efetiva.

Como Avelãs Nunes aponta, o Estado deveria intervir na economia para impedir que os assalariados perdessem o poder de compra, subsidiando-os no caso de desemprego, ou então fornecendo dinheiro para os doentes e inválidos gastarem e para que os idosos não ficassem sem receber nada depois que parassem de trabalhar. Além disso, como Keynes percebia a excessiva concentração de renda produzida pelo sistema capitalista, defendia que o Estado deveria encontrar maneiras de melhor redistribuir esta renda, de modo que ela não ficasse tão desequilibrada⁵³.

Importante realçar que a principal motivação da postura adotada por Keynes não era simplesmente teórica, mas acima de tudo, política, já que ele julgava necessária uma maior intervenção do Estado na geração e na direção dos investimentos já que o pleno emprego “só se chega por acidente ou designio”⁵⁴. A postura política adotada por Keynes encontrava respaldo na práxis:

⁵² KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução: CRUZ, Mario R. São Paulo: Atlas, 1982. p. 24-33. FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977. p. 54-55.

⁵³ NUNES, António José Avelãs. **Uma introdução à Economia Política**. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 589.

⁵⁴ **Ibidem**. p. 32.

A Grande Depressão e a experiência do nazifacismo colocaram sob suspeita as pregações que exaltavam as virtudes do liberalismo econômico. Frações importantes das burguesias europeia e americana tiveram que rever seu patrocínio incondicional ao ideário do livre mercado e às políticas desastrosas de austeridade na gestão do orçamento e da moeda, diante da progressão da crise social e do desemprego. Não bastasse isso, assim que a coordenação do mercado deixou de funcionar, setores importantes das hostes conservadoras, não só na Alemanha, aderiram aos movimentos fascistas e à estatização impiedosa das relações econômicas como último recurso para escapar à devastação da riqueza.

Em sua essência, estas reações foram essencialmente políticas, no sentido de que envolveram a tentativa de submeter os processos supostamente impessoais e automáticos da economia ao controle consciente da sociedade⁵⁵.

Em seus estudos, o economista derruba diversos dogmas considerados intangíveis no Liberalismo, e prevê diversas dificuldades que a humanidade enfrentaria em decorrência das exclusões geradas pelo Estado Liberal. Para Keynes

*[n]ão é verdade que os indivíduos possuem uma “liberdade natural” prescritiva em suas atividades econômicas. Não existe um contrato que confira direitos perpétuos aos que os têm ou aos que os adquirem. O mundo não é governado do alto de forma que o interesse particular e o social sempre coincidam. Não é administrado aqui embaixo para que na prática eles coincidam. Não constitui uma dedução correta dos princípios da Economia que o auto-interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público. Nem é verdade que o auto-interesse seja geralmente esclarecido; mais freqüentemente, os indivíduos que agem separadamente na promoção de seus próprios objetivos são excessivamente ignorante ou fracos para atingi-los. A experiência não mostra que os indivíduos, quando integram um grupo social, são sempre menos esclarecidos do que quando agem separadamente.*⁵⁶

As lições econômicas desse teórico foram indispensáveis para o gradual câmbio do foco de tensão da atuação estatal no mercado, até a conversão do liberalismo no Estado Social, momento em que Boaventura de Sousa Santos passa a denominar como “capitalismo organizado”.

Nestas condições, a distinção entre Estado e sociedade civil iria sofrer um processo de transformação gradual, que começou por deslocações sucessivas da linha de demarcação e que acabou por esbater totalmente a distinção, com implicações decisivas no campo jurídico que se continuam a repercutir até hoje. Duas evoluções diferentes, mas convergentes, incentivaram esse processo.

⁵⁵ BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Os antecedentes da tormenta**: origens da crise global. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 100.

⁵⁶ KEYNES, John Maynard. O fim do “laissez-faire”. Tradução de Miriam Moreira Leite. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (org.). **Economia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984. (Coleção Grandes Cientistas Sociais). p. 120. (Realce do original)

A primeira foi a necessidade de uma gestão económica pública imposta pela crescente complexidade da economia capitalista. Por um lado, as externalidades do crescimento económico decorrente da crescente desigualdade dos agentes económicos (não só entre o capital e o trabalho, mas também no seio do próprio capital) conduziram à necessidade da intervenção do Estado, sobretudo para regular os mercados. Por outro lado, e aparentemente em contradição com isso, o crescimento das grandes empresas, o controlo que eram capazes de exercer sobre os processos económicos e o poder político que assim foram acumulando resultaram na crescente disponibilidade do Estado capitalista para proteger os interesses empresariais, desde a construção de infra-estruturas e da socialização dos custos de industrialização à criação de sistemas educativos concebidos para satisfazer as necessidades das grandes empresas no que respeita à habilitação e especialização da mão-de-obra, as políticas de pleno emprego e a fundos para investigação e desenvolvimento [...]

A segunda transformação foi o reconhecimento político das externalidades sociais do desenvolvimento capitalista – a politização de algumas dimensões da “questão social” –, reconhecimento resultante da expansão do processo político desencadeado pela extensão do direito de voto aos trabalhadores e pela emergência de poderosos partidos operários. A politização da desigualdade social envolveu a intervenção do Estado na relação salarial e no consumo colectivo: segurança do emprego, salários mínimos, subsídios e indemnizações aos trabalhadores, fundos de pensões, educação pública, saúde e habitação, ordenamento do território e planeamento urbanístico, etc. Estas medidas foram tão radicais e resultaram de um pacto social (entre o capital e o trabalho, sob a égide do Estado) tão inédito que conduziram a uma forma política nova: o Estado-Providência⁵⁷.

Esse realinhamento na tensão capital-trabalho resultou na constitucionalização dos direitos sociais, especialmente na tutela constitucional do direito ao trabalho e seus consectários, tais como salário mínimo, garantias de emprego, tutela da saúde do trabalhador, etc.

Nascem, assim, os direitos sociais como mecanismo de aperfeiçoamento e manutenção do sistema capitalista, proporcionando o arrefecimento das insurreições populares, movidas e inspiradas pelo fortalecimento do movimento sindical, a partir do direito de cobrar do Estado e da sociedade a participação nos benefícios trazidos pela produção e circulação de riquezas do capitalismo.

⁵⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. Vol. 1. A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 147-148. Entretanto, é preciso salientar: “Durante esse período, todavia, duas diferenças importantes se fizeram destacar nos propósitos de atuação do Estado de Bem-Estar Social: de um lado, a experiência europeia ocidental, que demarcou fortemente seu propósito de atuar *ex-post* sobre as iniquidades produzidas pelo desenvolvimento capitalista, por intermédio das políticas de natureza redistributivas (justiça tributária e transferências sociais); e de outro, a experiência norte-americana, que enfatizou bem mais a atuação *ex-ante* sobre as iniquidades geradas no capitalismo, por meio do sistema educacional e da regulação do patrimônio e do fluxo de renda (imposto de renda negativo)”. POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, jun. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 04 nov. 2013.

Tais conquistas ganham força após o fim da Segunda Guerra Mundial, momento em que a economia europeia inicia um longo período de crescimento motivado pelo plano de reconstrução europeu financiado pelos Estados Unidos, fato que os levou a priorizarem a intervenção estatal com o objetivo de reconstruir uma sociedade capitalista condizente com os valores humanos, baseados nas teorias econômicas e políticas de Keynes, representante inglês nas conferências de Bretton Woods voltadas para discutir a recuperação econômica do pós-guerra⁵⁸.

A ajuda americana aos países europeus buscou enquadrar os governos, de forma a controlar e evitar o fortalecimento dos movimentos revolucionários e, com isso, ao mesmo tempo em que se deu maior espaço para o movimento operário poder atuar com maior liberdade, conquistando novos direitos que, sob outras condições, dificilmente seriam alcançados. Neste contexto, os sindicatos passaram a ter papel de destaque – conjuntamente aos partidos trabalhistas e socialistas – como atores ativos nas definições políticas do Estado e dentro da determinação das condições de trabalho e dos salários que, assim, deixavam de ser definidos pelo mercado, passando a ser negociados pelo conjunto dos trabalhadores por meio dos contratos coletivos firmados entre sindicatos e patrões. Ocorreu, dessa forma, uma acomodação em que os trabalhadores admitiram a determinação da organização do trabalho pelos capitalistas e a condução privada da economia, em troca de uma maior participação na renda (por meio do *welfare*, maiores direitos sindicais na definição dos salários e direitos políticos). O Estado passou a ter maior atuação, administrando a demanda agregada por intermédio da definição dos gastos governamentais e atuando para reduzir as desigualdades sociais com o oferecimento de serviços sociais fornecidos pelo Estado de Bem-Estar (Mattoso, 1995, p.28-29)⁵⁹.

Das negociações de Bretton Woods é que nascem as instituições multilaterais – Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial –, que juntos, deteriam uma capacidade de ampliar a liquidez do comércio internacional, atuando como assistentes dos países com problemas na balança de pagamento e oferecendo crédito para a reconstrução da

⁵⁸O Plano Marshall (1947) é reconhecido oficialmente como Programa de Recuperação Europeia e foi o principal instrumento dos americanos na reconstrução econômica dos aliados financeiros no pós-guerra. Tal Plano fora desenvolvido dentro do contexto das Conferências de Bretton Woods, que se iniciaram em 1944, ainda durante a Segunda Guerra Mundial, mas já lideradas pelas futuras potências vitoriosas, Inglaterra e Estados Unidos. O contexto de Bretton Woods foi permeado do sentimento de que “para evitar a repetição do desastre, era necessário, antes de tudo, constituir uma ordem econômica internacional capaz de alentar o desenvolvimento sem obstáculos do comércio entre as nações, dentro de regras monetárias que garantissem a confiança na moeda reserva, o ajustamento não deflacionário do balanço de pagamentos e o abastecimento de liquidez requeridos pelas transações em expansão. Tratava-se, portanto, de erigir um ambiente econômico internacional destinado a propiciar um amplo raio de manobra para as políticas nacionais de desenvolvimento, industrialização e progresso social”. BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Os antecedentes da tormenta**: origens da crise global. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 50.

⁵⁹MORETTO, Amilton José. **O sistema público de emprego no Brasil**: uma construção inacabada. São Paulo: LTr, 2009. (Coleção Debates Contemporâneos: Economia Social e do Trabalho). p. 39.

Europa e para o financiamento do desenvolvimento econômico da Ásia, África, Oriente Médio e América Latina⁶⁰.

Entretanto, da ideia original de Keynes de se criar uma moeda única e uma espécie de Banco Central dos Bancos Centrais (a *Clearing Union*), muito pouco restou.

As instituições multilaterais de Bretton Woods – o Banco Mundial e o FMI – nasceram com poderes de regulação inferiores aos desejados inicialmente por Keynes e Harry Dexter White, respectivamente representantes da Inglaterra e dos Estados Unidos nas negociações do acordo, que se desenvolveram basicamente entre 1942 e 1944. Dexter White pertenceu à chamada “ala esquerda” dos *New Dealers*; por isso, depois da guerra, foi investigado duramente pelo Comitê de Atividades Antiamericanas do Congresso. Seu plano inicial previa a constituição de um verdadeiro Banco Internacional e de um Fundo de Estabilização. Juntos, o Banco e o Fundo deteriam uma capacidade ampliada de provimento de liquidez ao comércio entre os países membros e seriam mais flexíveis na determinação das condições de ajustamento dos déficits do balanço de pagamentos. Isso assustou o *establishment* americano. Uns porque entendiam que estes poderes limitavam seriamente o raio de manobra da política econômica nacional americana. Outros porque temiam a tendência “inflacionária” desses mecanismos de liquidez e de ajustamento.

Keynes propôs a *Clearing Union*, uma espécie de Banco Central dos Bancos Centrais. A *Clearing Union* emitiria uma moeda bancária, o *bancor*, ao qual estariam referidas as moedas nacionais. Os déficits e superávits dos países corresponderiam a reduções e aumentos das contas dos Bancos Centrais (em *bancor*) junto à *Clearing Union*. Uma peculiaridade do Plano Keynes era a distribuição mais equitativa do ônus do ajustamento dos desequilíbrios dos balanços de pagamentos entre deficitários e superavitários. Isto significava, na verdade, dentro das condicionalidades estabelecidas, facilitar o crédito aos países deficitários e penalizar os países superavitários. O propósito de Keynes era evitar os ajustamentos deflacionários e manter as economias na trajetória do pleno emprego. A proposta também sofreu sérias restrições dos Estados Unidos, país que emergiu da Segunda Guerra como credor do resto do mundo e superavitário em suas relações comerciais com os outros.

O enfraquecimento do Fundo em relação às idéias originais significou a entrega das funções de regulação de liquidez e prestador de última instância ao Federal Reserve. O sistema monetário e de pagamentos que surgiu do Acordo de Bretton Woods foi menos “internacionalista” do que desejariam os que sonhavam com uma verdadeira “ordem econômica mundial”. O problema do FMI não é seu poder excessivo mas sua deplorável submissão ao poder e aos interesses dos Estados Unidos⁶¹.

⁶⁰ Acerca deste contexto, conferir o capítulo intitulado “Economia, emprego e doutrina cepalina” de: FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Tópicos avançados de direito material do trabalho**: abordagens multidisciplinares. Vol. 2. São Paulo: Ed. Damásio de Jesus, 2006. p. 129-166.

⁶¹ BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Os antecedentes da tormenta**: origens da crise global. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 51-52.

É por este motivo que Jorge Luiz Souto Maior e Marcus Orione Gonçalves Correia⁶² afirmam que o Estado Social, assim como os direitos sociais, são produtos do modelo capitalista de produção, ao tentar mostrar-se como viável elemento regulador dos padrões de conduta da humanidade⁶³.

Nenhum momento do capitalismo foi tão alvissareiro quanto o período do pós-guerra até meados dos anos 70⁶⁴, proporcionado pelo *Welfare State*⁶⁵. Todavia, é evidente que a

⁶² MAIOR, Jorge Luiz Souto; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. O que é Direito social? In: CORREIA, Marcus Orione Gonçalves (org.). **Curso de Direito do Trabalho**. Teoria geral do Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2007. p. 23.

⁶³ Tal entendimento demonstra a capacidade de adaptação do capitalismo. A este respeito, Hélio Jaguaribe faz esta singela retrospectiva: “Não obstante os efeitos negativos precedentemente referidos, o sistema capitalista não foi levado, como previra Marx, a um colapso econômico-político, determinada pela superconcentração da renda, entre um número decrescente de magnatas e a generalização da miséria, para o conjunto da sociedade. O processo histórico do capitalismo, até os nossos dias, tanto desmentiu as teorias liberais do auto-equilíbrio do sistema, pelos mecanismos do mercado, como as teses de Marx concernentes à autodestruição do capitalismo, por suas contradições internas.

A observação do processo histórico do capitalismo, da revolução industrial aos nossos dias, mostra que o sistema dispõe de uma extraordinária adaptabilidade. As características centrais do sistema, tais como a detenção dos meios de produção pela empresa privada, notadamente sob a forma de sociedade anônima, o controle acionário desta por uma classe, a burguesia, o controle gerencial de tais empresas por agentes técnicos-executivos dessa classe e a capacidade de continuado progresso tecnológico, por parte das principais empresas, se revelaram compatíveis com distintos modelos sócio-políticos.

Marx, analisando o capitalismo concorrencial de seu tempo, operando de conformidade com o modelo liberal, apesar de sua extraordinária antevisão do que viria a ser a grande empresa de um período histórico superior, supôs que eram inerentes ao sistema características que ele se revelou apto a superar. Essa adaptabilidade, mais do que simples ajustamento a circunstâncias cambiantes, cada vez mais afastadas das que caracterizavam a sociedade europeia de fins do século XVIII e princípios do século XIX, se constituiu em uma extraordinária capacidade para transformação interna do sistema. Foi ele assim conduzido, em nossos dias, a algo de tão diferente do capitalismo de meados do século passado, que as próprias características centrais do sistema, precedentemente referidas, se modificaram substancialmente, convertendo-o em algo diverso, embora derivado, do modelo ideal a que corresponde aquelas características.

Esse longo processo transformativo apresenta três etapas bastante diferenciadas: (1) a do capitalismo concorrencial de tendência liberal, que subsiste, basicamente, até a depressão de 1930; (2) a do capitalismo dirigista que se desenvolve até a Segunda Grande Guerra Mundial e (3) a do capitalismo contemporâneo, caracterizado, ao mesmo tempo, nos países centrais, pelo *Welfare State* e, no mundo em geral, pelo predomínio das supercorporações transnacionais”. JAGUARIBE, Hélio. **Introdução ao desenvolvimento social**. São Paulo: Círculo do Livro, 1978. p. 70-71.

⁶⁴ Ainda que o sistema de regras e instituições de Bretton Woods não tenha concretizado todo o ideal pensado por Keynes e White, “hoje ninguém discute o caráter singular do período de expansão capitalista do pós-guerra, até meados dos anos 70. Estudos recentes demonstram que nenhuma outra etapa do desenvolvimento capitalista apresentou – nem vem apresentando – resultados tão favoráveis, no que diz respeito às taxas de crescimento do produto, salários reais, comportamento da inflação e estabilidade das taxas de juros e de câmbio”. BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Os antecedentes da tormenta: origens da crise global**. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 57.

⁶⁵ “Fundamentalmente, o Estado do bem-estar social consiste em um capitalismo regulado pelo Estado, em termos que preservem os mecanismos de mercado na formação dos preços e no ajustamento entre a oferta e a demanda, assegurando os estímulos e a eficiência da economia, ao mesmo tempo em que permitam que se evitem e corrijam os desequilíbrios sócio-econômicos que tenderiam a resultar da livre concorrência. Esses desequilíbrios tendenciais da livre concorrência são de duas ordens, econômica e social.

Economicamente, consistem nos desequilíbrios cíclicos, nos desequilíbrios do balanço de pagamentos no intercâmbio com o exterior, nas crises da produção nacional provocadas pela estrangeira, na insuficiência de formação de capital de poupança ou de inversão, nos inconvenientes da excessiva concorrência ou do monopólio. Socialmente, esses desequilíbrios resultam dos efeitos da forte concentração de renda a que tende o sistema capitalista, para correção dos quais o Estado do bem-estar social, ademais de assegurar o pleno emprego,

experiência do Estado Providência passou longe dos países fora do centro do capitalismo⁶⁶, entre eles, a América Central e do Sul e a África. Nesses, há nítida contradição entre o quadro social real e os textos das leis e da Constituição.

Até mesmo porque, conforme afirma François Perroux, não seria possível a aplicação do modelo keynesiano na medida em que ele foi concebido com base na realidade econômica dos países desenvolvidos e em um contexto econômico de crise⁶⁷.

Afirma o autor, ainda, que seria um grande erro os países subdesenvolvidos acreditarem que não teriam outra opção a não ser optar pelo modelo econômico dos neoclássicos ou o keynesianismo, entendendo que deveria, de fato, ser elaborada uma teoria de desenvolvimento econômico voltada para o contexto e a realidade econômica destes países.

Esse modelo de desenvolvimento econômico pensado por latino-americanos visando a solução de problemas latino-americanos de fato foram desenhados, conforme exploraremos no capítulo subsequente.

2.4. Crise do capitalismo e capitalismo da crise

A partir do período posterior à Segunda Guerra Mundial, a economia americana finca as bases de sua hegemonia mundial.

Alguns autores procuraram definir com mais precisão as condições de estabilidade do sistema de Bretton Woods: o benefício da *seigniorage*, desfrutado pelo país emissor da moeda reserva (os EUA) era condição para que os países membros executassem, dentro das regras, políticas “keynesianas” internas e estratégias neomercantilistas.

impõe salários mínimos que proporcionam um razoável nível mínimo de vida a todos os trabalhadores, estabelece um sistema de previdência social que proteja de contingências esse nível mínimo de vida e proporciona diretamente serviços que assegurem o atendimento de necessidades básicas, como educação, saúde, habitação e lazer”. JAGUARIBE, Hélio. **Introdução ao desenvolvimento social**. São Paulo: Círculo do Livro, 1978. p. 77-78.

⁶⁶ “A maior limitação do capitalismo contemporâneo não mais consiste, propriamente, como ocorria no tempo de Marx, na espoliação do proletariado pela burguesia, mas (sem supressão daquela) na oposição entre países centrais e países periféricos, e na concentração, naqueles, inclusive suas classes trabalhadoras, dos benefícios de uma divisão internacional do trabalho que estruturalmente os favorece e desfavorece os países periféricos. Essa concentração, que se vem acentuando historicamente, está hoje assentada no crescente domínio da economia internacional exercido por algumas centenas de transnacionais, que consistem, de certa forma, um mecanismo de compensação dos esforços de redistribuição do *Welfare State* no nível interno dos países centrais. **Ibidem**. p. 120.

⁶⁷ PERROUX, François. **Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento**. Tradução de MALHEIROS, L. M. Macaísta. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981. p. 108-114.

Padoan (1986) sugere que, para os Estados Unidos os benefícios da *seigniorage* se desdobravam em três ordens de objetivos.

a) Objetivos estratégicos: os americanos suportaram a maior parte dos custos da aliança militar formalizada na Organização do Tratado do Atlântico Norte e puderam fazê-lo, em grande medida, graças à condição de emissores de moeda reserva internacional.

b) Objetivos econômicos: a *seigniorage* permitiu a expansão da indústria americana e de seu estilo tecnológico (o fordismo), sobretudo através do investimento direto.

c) Objetivos financeiros: a posição de “banqueiro internacional” dos Estados Unidos concedeu enorme espaço para o crescimento dos bancos americanos⁶⁸.

Ao buscar tais objetivos, os Estados Unidos passaram a funcionar, desde então, como “regulador” das funções capitalistas, cumprindo o “papel de fonte autônoma de demanda efetiva e de prestador de última instância”⁶⁹, servindo para garantir políticas nacionais expansionistas continuadas e crescimento “neomercantilista” por parte dos países hegemônicos.

Estes resultados, associados às políticas de inspiração keynesiana fizeram com que algumas pessoas acreditassem que a economia tinha descoberto a fórmula para acabar com as crises cíclicas do capitalismo, chegando-se a falar em “capitalismo post-cíclico” ou “capitalismo sem crises”⁷⁰.

No entanto, nos anos 1970, esse ideário caiu por terra. Os Estados Unidos começaram a sentir os efeitos da ascensão de países que reconstruíram seus sistemas industriais e empresariais com maior capacidade de se adaptar a mudanças tecnológicas, como a Alemanha e o Japão.

Tal movimento faz com que, a partir do início dos anos 70, a balança comercial americana começasse a apontar saldos negativos, em detrimento de uma balança superavitária existente desde os anos 50. Soma-se a isso a crise do petróleo ocorrida nesta mesma época⁷¹, desestabilizando todo o sistema monetário internacional e que fez surgir a chamada “estagflação”, caracterizada pela coexistência de estagnação econômica (em alguns casos, depressão) com taxas crescentes de inflação.

⁶⁸ BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Os antecedentes da tormenta**: origens da crise global. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 52-53.

⁶⁹ **Ibidem**. p. 53.

⁷⁰ NUNES, José António Avelãs. **A crise atual do capitalismo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção direito europeu, vol. 3). p. 19.

⁷¹ A crise do petróleo ocorreu no ano de 1973, após o embargo do fornecimento de petróleo aos Estados Unidos e Europa pelos países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e Golfo Pérsico. Tal embargo fora organizado pelos países árabes da OPEP em retaliação ao apoio dos Estados Unidos a Israel, na chamada “Guerra de Yom Kippur”, momento em que aumentaram o valor do barril de petróleo em mais de 300%.

Ademais, o processo de internacionalização do capital financeiro contribuiu para desgastar ainda mais o sistema, já que o crédito passou a circular a margem de qualquer regulamentação ou supervisão de Bancos Centrais. A este respeito, Belluzo traz algumas lições:

Foi, aliás, sob o signo da desorganização financeira e monetária que, nos anos 70, se deu a formidável expansão do circuito financeiro “internacionalizado”. A crise do sistema de regulação de Bretton Woods permitiu e estimulou o surgimento de operações de empréstimos/depósitos que escapavam ao controle dos Bancos Centrais. A fonte inicial dessas operações “internacionalizadas” foi certamente o fluxo de dólares que excedia a demanda dos agentes econômicos e das autoridades monetárias estrangeiras. O primeiro choque do petróleo e a famosa reciclagem privada dos petrodólares ampliaram as bases da oferta de crédito internacional e empurraram o sistema para a zona de riscos crescentes. De qualquer maneira, a euforia do endividamento externo deu sobrefôlego a muitos projetos de industrialização e de crescimento industrial (tanto na periferia do capitalismo, quanto na área socialista) já era resultado da fadiga e das contradições que atingiram os mecanismos básicos que garantiam, simultaneamente, a estabilidade e o crescimento das economias centrais.

O circuito financeiro internacionalizado e operado pelos grandes bancos comerciais, à margem de qualquer regulamentação ou supervisão dos Bancos Centrais, acentuou sobremaneira a tendência à superexpansão dos empréstimos e o progressivo rebaixamento da qualidade do crédito concedido. Como já foi dito em outra ocasião (Tavares & Belluzo, 1986), o circuito financeiro internacional passou a funcionar como um sistema de “crédito puro” em suas relações com governos e empresas, com criação endógena de liquidez e altos prêmios de risco. Os agentes endividados, por sua vez, aceitavam qualquer taxa de juros para rolagem e ampliação de suas dívidas⁷².

Inicia-se, assim, o esgotamento dos “anos de ouro” do capitalismo organizado e do período de prosperidade marcada pela era de Bretton Woods.

Depois de algum tempo encapsuladas pela sociedade e pelo Estado, as tendências fundamentais deste regime [da lógica do mercado] estão aí e executam a sua vingança: vigorosa economia de tempo, desvalorização do trabalho e intensificação da concorrência em escala planetária⁷³.

A essa desorganização provocada pela crise iniciada nos anos 70, Boaventura de Sousa Santos chama de fase do “capitalismo desorganizado⁷⁴”, que culmina por provocar os

⁷² BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Os antecedentes da tormenta**: origens da crise global. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 54.

⁷³ **Ibidem**. p. 57.

⁷⁴ “As transformações têm sido tão vastamente sentidas que é legítimo falar-se de um novo período, o período do *capitalismo desorganizado*. Esta designação, porém, é ambígua e traiçoeira, pois pode fazer crer que no período actual o capitalismo não é organizado, o que está longe de ser verdade. De facto, pode afirmar-se precisamente o

processos de globalização⁷⁵ do capital financeiro, e o renascimento das ideias liberalizantes – “neoliberalismo” –, através da desregulamentação das formas protetivas do Direito⁷⁶.

Nas palavras de Avelãs Nunes, foi o “[...] regresso a concepções sobre a economia e sobre o papel do estado que, depois de Keynes, se julgavam definitivamente mortas e enterradas”⁷⁷. Esse processo foi sentido de maneira ainda mais profunda com o fim da União Soviética e da comunidade socialista, fazendo com que os neoliberais se convencessem, mais uma vez, que o capitalismo é eterno, podendo regressar ao modelo “puro” do século XVIII.

Acerca da globalização, interessante os apontamentos trazidos por Feliciano:

[m]ais que um fenômeno econômico (globalização dos mercados), grassou como um fenômeno *socioeconômico*, de que dimanaram outros desdobramentos, além daquele verificado no universo mercantil e financeiro. São eles: a) a desconcentração do aparelho estatal, com a descentralização das obrigações de Estado e a desformalização de suas responsabilidades, a privatização das empresas públicas e a desregulamentação dos direitos sociais [...]; b) a internacionalização do Estado, absorvido em processos de cooperação e integração (blocos regionais, tratados de livre comércio, revogação de protecionismos tarifários e reservas de mercado, abolição de subsídios e subvenções fiscais; c) a desterritorialização da produção, sob o patrocínio das empresas multinacionais, e a reorganização dos espaços de produção, com a substituição do modelo de produção fordista [...]; d) formação e difusão da *lex mercatoria* – espécie de Direito Internacional privado autopoiético, de origem convencional-consuetudinária e com finalidade mercantil-regulatória, que surge em paralelo às ordens jurídicas dos Estados como resultado da multiplicação dos foros de negociação descentralizada estabelecidos pelas grandes empresas⁷⁸.

contrário, que o capitalismo está hoje mais organizado do que nunca. A expressão capitalismo desorganizado significa, em primeiro lugar, que as formas de organização típicas do segundo período estão a ser gradualmente desmanteladas ou reconstituídas num nível de coerência muito mais baixo, e, em segundo lugar, que, precisamente por esse processo estar a decorrer, é muito mais visível a demolição das antigas formas organizativas do que o perfil das novas formas que irão substituí-las”. SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. Vol. 1. A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 153.

⁷⁵“A globalização pode ser definida como a interação de três processos distintos, que têm ocorrido ao longo dos últimos vinte anos, e afetam as dimensões financeiras, produtivo-real, comercial e tecnológica das relações econômicas internacionais. Esses processos são: a expansão extraordinária dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais; o acirramento da concorrência nos mercados internacionais; e a maior integração entre os sistemas econômicos nacionais”. GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 24-25.

⁷⁶ O neoliberalismo é também chamado de Consenso de Washington. José Luís Fiori, ao analisar o Consenso de Washington, menciona que a expressão foi criada pelo economista John Williamson para referir-se a “um consenso construído durante a década de 1980 e que condensava e traduzia as ideias neoliberais, já hegemônicas nos países centrais, na forma de um ‘pacote terapêutico’ para a crise econômica da periferia capitalista. FIORI, José Luis. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2002. p. 84.

⁷⁷ NUNES, José António Avelãs. **A crise atual do capitalismo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção direito europeu, vol. 3). p. 20.

⁷⁸ FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Tópicos avançados de direito material do trabalho**: abordagens multidisciplinares. Vol. 2. São Paulo: Ed. Damásio de Jesus, 2006. p. 144-145.

Verifica-se, portanto, transformações drásticas nas estruturas dos Estados Nacionais, já que as práticas globalizantes, somadas às neoliberais, introduzidas pelas empresas e agências multinacionais conduzem a um esgotamento do protagonismo do “Estado-Nação”, esvaziando, em grande medida, o conteúdo dos conceitos de soberania e território nacionais.

Ademais, destaca-se que um dos elementos caracterizadores da “globalização neoliberal” é a hegemonia do capital financeiro. A partir da década de 1970, sempre que um país recorre aos serviços do FMI, ele condiciona o apoio pretendido à aceitação, pelos países em dificuldades, dos princípios da livre convertibilidade da moeda e da livre circulação internacional de capitais.

Com isto, pretendiam que esta liberdade de circulação de capitais tivesse como consequência a melhoria da eficácia do sistema financeiro, com a consequente redução dos custos de financiamento e a distribuição mais equilibrada e eficiente do capital entre os vários países e os vários setores de atividades, promovendo crescimento mais harmonioso da economia mundial.

Mais uma vez, a realidade não corresponde ao modelo. Por volta de 2001, os dados disponíveis apontavam no sentido de que os EUA absorviam cerca de 80% da poupança mundial, estimando-se que, nos dez anos anteriores, os 11 países mais ricos do mundo teriam acolhido 78% do investimento estrangeiro global, cabendo aos 100 países mais pobres apenas 1%. A realidade atual não mudou para melhor, antes se agravou⁷⁹.

Esse processo de globalização financeira assume importância fundamental no quadro da “globalização neoliberal” porque permite que especuladores coloquem o seu dinheiro e peçam dinheiro emprestado em qualquer parte do mundo, favorecendo o aparecimento daquelas características apontadas acima, principalmente a desregulamentação, processo que admite um viés econômico e outro social.

Do ponto de vista econômico,

[a] desregulamentação consiste na plena liberalização dos movimentos de capitais, processo que teve início nos EUA nos anos 70 do século passado, prosseguindo de imediato com a abertura do sistema financeiro japonês em 1983/1984 (em grande parte por imposição dos EUA), o dismantelamento dos sistemas nacionais de controlo de câmbios na Europa (nomeadamente com a criação do *Mecanismo de Taxas de Câmbio do Sistema Monetário Europeu* e a consagração da *liberdade*

⁷⁹ NUNES, José António Avelãs. **A crise atual do capitalismo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção direito europeu, vol. 3). p. 25-26.

absoluta de circulação de capitais, no início da década de 1990) e a liberalização ‘imposta’ aos países da Europa Central, da América Latina e da Ásia do Sudoeste.

A liberdade concedida aos especuladores deu origem à *economia de casino*, divorciada da economia real e da vida das pessoas comuns: o montante das transações financeiras internacionais é dezenas de vezes superior ao valor do comércio mundial; [...] ⁸⁰.

Já o viés social logo encontrou forças em ideólogos liberais que justificaram o desemprego estrutural, que pôde ser observado claramente a partir dos anos 70, como consequência do excesso de regulamentação das relações sociais, o que impedia o pleno desenvolvimento econômico dos países.

Na esteira do apoio decisivo do Estado, as corporações globais passaram a adotar padrões de governança agressivamente competitivos. Entre outros procedimentos, as empresas subordinaram seu desempenho econômico à “criação de valor” na esfera financeira, repercutindo a ampliação dos poderes dos acionistas. Aliados aos administradores, agora remunerados com bônus generosos e comprometidos com o exercício de opções de compra das ações da empresa, os acionistas exercitaram um individualismo agressivo e exigiram surtos intensos e recorrentes de reengenharia administrativa, de flexibilização das relações de trabalho e de redução de custos.

As estratégias de localização da corporação globalizada introduziram importantes mutações nos padrões organizacionais, constituição de empresas rede, com centralização das funções de decisão e de inovação e terceirização das operações comerciais, industriais e de serviços em geral. A cartilha neoliberal pretendia ensinar que a globalização nasceu de uma espantosa revolução tecnológica capaz de aproximar o homem do momento em que vai se livrar da maldição do trabalho e gozar dos encantos da vida cosmopolita. A microeletrônica, a informática, a automação dos processos industriais, etc. prometem nos libertar das limitações impostas pelo espaço e pelo tempo. O indivíduo livre pode trabalhar em casa e se tornar, além de patrão de si mesmo, um partícipe da prosperidade universal. A globalização, associando tecnologia e transformação das formas de trabalho, estaria realizando essa maravilhosa promessa da modernidade.

Mas a realidade da globalização neoliberal foi outra. A individualização das relações trabalhistas promoveu a intensificação do ritmo de trabalho, conforme estudos recentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e de outras instituições que lidam com o assunto. O trabalho intensificou-se, sobretudo, entre os que se tornaram independentes das relações formais, os que negociavam diariamente a venda de sua capacidade de trabalho nos mercados livres.

Isso aconteceu mesmo no período em que as novas formas financeiras contribuíram para aumentar o poder das grandes corporações em suas relações com os empregados e terceirizados. As fusões e aquisições suscitaram maior controle dos mercados e promoveram campanhas contra os direitos sociais e econômicos, considerados um obstáculo à operação das leis de concorrência. A abertura dos mercados e o acirramento da concorrência coexistiram com a tendência ao monopólio e, assim, impediram que os cidadãos, no exercício da política democrática, exercitassem o direito de decidir sobre a própria vida.

O neorreformistas, na realidade, cuidaram de transferir os riscos para os indivíduos dispersos, ao mesmo tempo em que buscaram o Estado e sua força coletiva para

⁸⁰ NUNES, José António Avelãs. **A crise atual do capitalismo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção direito europeu, vol. 3). p. 26-27.

limitar as perdas provocadas pelos episódios de desvalorização da riqueza. A intensificação da concorrência entre as empresas no espaço global não só acelerou o processo de financeirização e concentração da riqueza e da renda, como submeteu os cidadãos às angústias da insegurança.

Os efeitos do acirramento da concorrência entre empresas e trabalhadores são inequívocos: foram revertidas as tendências à maior igualdade observadas no período que vai do final da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 70 – tanto no interior das classes sociais, quanto entre estas. Na era do capitalismo “turbinado” e financeirizado, os frutos do crescimento concentram-se nas mãos dos detentores de carteiras de títulos que representam direitos à apropriação da renda e da riqueza. Para os demais, perduravam a ameaça do desemprego, a crescente insegurança e precariedade das novas ocupações, a exclusão social⁸¹.

Portanto, alastrou-se a ideia da necessidade da flexibilização das relações de trabalho, culminando com a precarização das relações sociais e motivando a proliferação do trabalho autônomo, eventual, parcerias, terceirizações e quarteirizações e cooperativas de trabalho, o que provoca, além da ausência da proteção estatal, a quebra da identificação do trabalhador como classe (hoje, o empregado de uma fábrica não se identifica com o terceirizado que trabalha no mesmo ambiente que ele, gerando uma exclusão dentro do sistema de exclusão).

A esse respeito, leciona Boaventura de Sousa Santos:

Mas as práticas e políticas de classe foram também afectadas por modificações significativas nas estruturas das classes. A segmentação nacional e transnacional dos mercados de trabalho, a crescente diferenciação interna da classe operária industrial, o aumento do desemprego e do subemprego, qualquer deles estrutural, a expansão do sector informal no centro, na periferia e na semiperiferia, o extraordinário aumento dos serviços, tanto dos qualificados como dos não qualificados, a difusão da ideologia cultural do consumismo, mesmo em classes e países onde essa ideologia dificilmente seria traduzida numa prática de consumo, o conjunto de todos estes factores contribuiu para descaracterizar as práticas de classe ou para impedir que se transformassem eficazmente em política de classe. Foi assim que os partidos operários tradicionais acabaram por suavizar o conteúdo ideológico de seus programas e se transformaram em partidos transclassistas (*catchall parties*). Entretanto, as transformações políticas radicais da Europa do Leste e o desmoronamento da União Soviética contribuíram para “naturalizar” o capitalismo e a exploração capitalista, agora nas suas versões mais liberais, em detrimento das versões social-democráticas⁸².

⁸¹ BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Os antecedentes da tormenta**: origens da crise global. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 303-304.

⁸² SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. Vol. 1. A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 156. A redução do papel dos sindicatos a partir da ocorrência da globalização tanto é verdadeira que pode ser explicada através de outros pressupostos teóricos. Hélio Zylberstajn, que analisa o sindicalismo dentro do sistema de relações industriais, também conclui pela influência da globalização na queda da taxa de sindicalização: “A globalização retirou muito da antiga influência dos sindicatos sobre a demanda de trabalho nos respectivos países. Em consequência, a elasticidade de demanda de trabalho aumentou em todos os países.

Portanto, e retomando as linhas acima expostas, a perda do protagonismo do Estado é considerado um fenômeno generalizado e aparece como a condição para a reafirmação sem precedentes do poder econômico e político dos Estados Unidos, reacendendo as velhas questões relativas ao convívio entre as nações soberanas, num mundo em que o poder aparece concentrado praticamente em um só país.

Ainda não se encontram claras todas as consequências dessa expansão do poder dos Estados Unidos como definidores desse capitalismo financeiro e globalizado⁸³. Todavia, é possível afirmar que as consequências desses processos de globalização e neoliberalismo são muito diferentes nos Estados, implicando numa crescente desigualdade entre os Estados situados ao centro do capitalismo e aqueles que se situam à periferia deste processo histórico.

Neste contexto, os Estados situados na periferia do capitalismo sofrem maiores limitações, abalando a tal ponto o seu frágil componente social que assumem a ideia de crise do Estado Providência sem nunca terem verdadeiramente usufruído dele. É esse contexto de periferia que abordaremos a seguir.

As condições previstas pelas Leis de Marshall se verificaram, por diversas razões. Primeiro, porque a globalização aumentou extraordinariamente a mobilidade do capital. Como as grandes corporações alocam seus recursos em mercados globais, a produção deixou de ser um evento local ou mesmo regional. Partes de um produto podem ser produzidas em locais diferentes e distantes, e transportadas para diversas linhas de montagem. Para abrigar essa nova forma de organizar a produção, mercados que eram mais fechados tiveram que se abrir. Ficou muito mais difícil para os sindicatos se defenderem das alternativas utilizadas pelas empresas para substituir trabalho sindicalizado e caro (dos países desenvolvidos) por máquinas e/ou outras formas de trabalho, não organizado e barato (dos países em desenvolvimento). Segundo, porque a inovação tecnológica ganhou extraordinário impulso e aumentou a facilidade de substituição de trabalho por capital. Terceiro, porque a abertura do mercado deve ter aumentado a elasticidade da demanda de muitos produtos, especialmente os manufaturados, que são exatamente aqueles onde a presença sindical era maior". ZYLBERSTAJN, Hélio. Sindicalismo, Leis de Marshall e globalização. In: **Boletim Informações FIPE nº. 232**. São Paulo: FIPE, janeiro de 2000. p. 19.

⁸³ Em verdade, não se consegue concluir qual será o fim do neoliberalismo. As crises econômicas se sucedem, trazendo resultados cada vez mais desastrosos. Em 2004, segundo Avelãs Nunes, o FBI chegou a chamar a atenção publicamente para as fraudes hipotecárias, em vista da quantidade de crédito que os bancos norte-americanos colocaram à disposição dos cidadãos. Em 2008, o governo norte-americano teve que intervir: o FED injetou milhões de dólares no circuito financeiro, gastou outros milhões na compra de ativos tóxicos e ofereceu crédito a taxas de juro próxima de zero. Mesmo assim, não conseguiu evitar a falência do Lehman Brothers, ocasião em que transformou em dívida pública a dívida privada entrou contraída para evitar a falência de um grupo segurador de crédito. À crise financeira veio juntar-se a crise fiscal, especialmente nos países menos desenvolvidos da zona do Euro (Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha). Tal crise foi aproveitada para fazer valer a tese neoliberal da crise do estado social, impondo "penas" a estes países com vistas a proteger o euro, fazendo-lhes adotar a mais crua cartilha neoliberal, que implica numa permanência do nível de desemprego. Tanto é assim que Avelãs Nunes afirma: "Os gestores do *capitalismo de casino* sabem, desde o início, que esta terapia só pode agravar os problemas do déficit, da dívida externa, do crescimento económico, do desemprego, da desigualdade e da pobreza. Todos sabem que a *terapia de choque* imposta pelo capital financeiro esbulhará os estados em dificuldades de ativos estratégicos essenciais à manutenção do estatuto da soberania. Todos sabem que esta terapia representa uma *política de classe* destinada a esbulhar violentamente os trabalhadores de direitos conquistados, um a um, à custa de muitas lutas e de muitas vítimas. E todos querem o mesmo: fazer andar o relógio da história duzentos anos para trás. A grande comunicação social é o púlpito onde pregam, dia e noite (que para isso lhes pagam), todos os arautos desta cruzada contra a democracia e contra a civilização igualitária do nosso tempo". NUNES, José António Avelãs. **A crise atual do capitalismo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção direito europeu, vol. 3). p. 108. (realces do original)

3. CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS DAS TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO NOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

3.1. Considerações gerais

Conforme já salientado, o modelo de economia colonial desenhado pelos países europeus como forma de exploração dos países latino-americanos era baseado na produção de excedente que se transformava em lucro ao comercializá-lo no mercado internacional; na criação de mercados coloniais à produção metropolitana e na possibilidade de que o lucro gerado na colônia fosse apropriado quase que integralmente pela burguesia metropolitana⁸⁴.

A consequência da acumulação primitiva de capital, conforme já vimos, leva ao capitalismo industrial, que estimula o fim da economia colonial e a criação dos Estados Nacionais em toda a América Latina.

Vimos anteriormente como as transformações ocorreram e determinaram o futuro do mundo, através de uma breve exposição global do processo histórico do capitalismo. Acontece que, devido às estruturas⁸⁵ formadas na fase colonial, o desenvolvimento dos

⁸⁴ Tanto é assim que Celso Furtado afirma: “Diferentemente dos senhores feudais, que extraíam um excedente da população submetida ao seu controle para utilizá-lo de uma ou outra forma na mesma região, o objetivo principal do espanhol que empreendia a conquista ou recebia a encomienda era extrair um excedente que pudesse ser transferido para a Europa”. FURTADO, Celso. **Formação econômica da América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LIA, Editor S.A., 1970. p. 31.

⁸⁵ Sob pena de perder-se nos possíveis conceitos acerca do que seja estrutura e das mais variadas linhas de pensamento acerca do “estruturalismo”, adotamos o conceito utilizado por Aníbal Pinto: “[A] estrutura, corresponde, em um sentido amplo ainda que não exaustivo, ao conjunto de elementos materiais e sociais que constituem o ‘esqueleto’ de uma comunidade e que se caracterizam por sua relativa rigidez no tempo ou sua virtual imutabilidade. Entre seus componentes primordiais podemos distinguir os seguintes: a) o meio físico, sobretudo no que se refere à dotação de recursos naturais e às características que incidem sobre a atividade econômica; b) a população e sua composição por idades, qualificações, aptidões adquiridas ou inatas, etc., e também suas tendências de crescimento – variável de longo prazo por definição; c) a organização produtiva por setores, estratos tecnológicos, distribuição espacial, capacidade utilizada e potencial etc.; d) a estrutura social, como resultante histórica que se manifesta na estratificação de grupos e classes, sua organização associativa e política, o peso relativo no balanço de poder, a distribuição de renda; e) o relacionamento externo, entendido com os nexos de caráter diverso que vinculam a comunidade com o resto do mundo, estabelecendo determinados padrões dentro da divisão internacional do trabalho e esquemas variados de subordinação, dependência ou império. Este feixe de subestruturas que compõem e determinam o quadro global influenciam-se mutuamente em um processo dinâmico e contraditório, que implica mudanças permanentes no conjunto e nas partes, sem negar a sua relativa rigidez, tanto maior ou menor segundo seja a natureza de cada uma delas. Como é evidente, as duas primeiras são as de caráter mais permanente, no entanto, as outras admitem mais variações no tempo, ainda que sempre dentro de horizonte temporal longo”. Realce do original. PINTO, Aníbal. Estilos de desenvolvimento e realidade latino-americana. In: **Revista de Economia Política**, vol. 2/1, nº. 5, janeiro-março, 1982. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/05-2.pdf>. Acesso em 25 de julho de 2011.

Estados da América Latina⁸⁶ se dá de maneira diferenciada do restante do mundo, criando uma identificação própria ou comum à região. A este respeito, identificou Celso Furtado:

A formação de uma consciência latino-americana é fenômeno recente, decorrência dos novos problemas colocados pelo desenvolvimento econômico e social da região nos três últimos decênios. O desenvolvimento tradicional, apoiado na expansão das exportações, transformara os países da região, em grande medida, concorrentes. Exportando as mesmas matérias-primas e importando produtos manufaturados de fora da região, nenhum vínculo econômico se formava entre esses países. Assim, a forma tradicional de desenvolvimento, no quadro da divisão internacional do trabalho que surgira na época do Pacto Colonial e se consolidara na primeira fase da Revolução Industrial, contribuiu para consolidar a fragmentação regional. A desorganização do comércio internacional, a partir de 1929, teve consequências profundas na região. Foram os problemas surgidos, a partir de então, que abriram o caminho à formação da atual consciência latino-americana.

[...]

Em síntese, a América Latina deixou de ser uma expressão geográfica para transformar-se em uma realidade histórica como decorrência do processo de industrialização, iniciado tardiamente, e da forma particular de dependência que se estabeleceu entre os países da região e os Estados Unidos⁸⁷.

Assim, a partir do reconhecimento de um processo histórico de desenvolvimento próprio dos países latino-americanos, especialmente do Brasil, poderemos discutir sobre a eficácia e a efetividade do direito social em nosso país, fazendo com que a formação socioeconômica contribua para a compreensão do Direito do Trabalho brasileiro.

Para atingirmos tal objetivo, entretanto, é indispensável que examinemos as características da formação do capitalismo na América Latina e a forma de seu desenvolvimento.

3.2. Formação do capitalismo nos Estados latino-americanos

Como vimos, foi na primeira metade do século XIX que a era colonial teve fim, após longo processo histórico. O fim dessa fase pode ter sido decretado com as guerras napoleônicas, que isolaram a Espanha e precipitaram a vinda da família real portuguesa para o

⁸⁶ O desenvolvimento da região a que pertencemos tanto se dá de maneira diferenciada e dependente dos centros capitalistas que até mesmo a expressão “América Latina” fora criada pelos Estados Unidos. A este respeito, explicando a pertinência de se estudar a formação econômica da América Latina, Celso Furtado aponta: “A expressão América Latina, criada nos Estados Unidos, durante muito tempo foi utilizada apenas com um sentido geográfico, para designar os países situados ao sul do Rio Grande”. FURTADO, Celso. **Formação econômica da América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LIA, Editor S.A., 1970. p. 19.

⁸⁷ *Ibidem*. p. 20 e 21.

Brasil. Não se pode perder de vista, ademais, a grande influência exercida pela Inglaterra, a principal potência capitalista de então.

A este respeito, aliás, Celso Furtado explica:

Também assinalamos a importância da presença inglesa para a ruptura do monopólio comercial e a criação de interesses urbanos europeizantes. Convém, entretanto, observar que a penetração inglesa nos primeiros decênios do século XIX, constituiu muito mais um elemento de desagregação da ordem social e econômica existente, do que fator capaz de contribuir para consolidar os novos Estados em formação. A presença inglesa assumia essencialmente a forma de organização de um comércio importador. Surgiam as casas importadoras, que difundiam as manufaturas europeias, principalmente inglesas, modificando hábitos de consumo e acarretando a desagregação de atividades artesanais locais. Em muitos países a pressão desse aumento de importações levou à depreciação cambial e obrigou os governos a contrair empréstimos externos para regularizar a situação da balança de pagamentos. Por outro lado, casas importadoras de produtos ingleses acumulavam reservas líquidas e se transformavam em poderosos centros financeiros⁸⁸.

Assim, a formação dos Estados Nacionais se deu sob forte influência inglesa, inclusive quanto aos interesses liberais⁸⁹, marcado pela ruptura do monopólio comercial e valorização das exportações de matérias-primas, através de uma burguesia local que, unidas aos senhores de terra, tentava manter contatos com o exterior e explorar qualquer possibilidade de expansão do comércio, ao qual se iriam vinculando segmentos do setor rural.

Assim, na medida em que surgiam possibilidades para uma ou outra linha de exportações, o grupo urbano tendeu a consolidar-se, ao mesmo tempo que se integrou com algum subgrupo rural, criando-se condições para a estruturação de um efetivo sistema de poder⁹⁰.

⁸⁸FURTADO, Celso. **Formação econômica da América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LIA, Editor S.A., 1970. p. 47.

⁸⁹ Tanto é assim que Celso Furtado aponta: “A independência, nessas regiões, deveria permitir a ascensão de uma burguesia mercantil, de idéias liberais, progressistas, no sentido de *europeizante*, mas prisioneira da ideologia do *laissez-faire*”. **Ibidem**, p. 44. A única exceção apontada pelo autor é o México, cuja exploração da prata continuava a constituir a base da economia da região, possuía uma população indígena que voltou a crescer e que começava a pressionar a estrutura latifundiária – baseada nas grandes propriedades e na exploração da mão-de-obra indígena – introduzindo ideais socializantes em suas lutas de independência, que permaneceu na população, provocando instabilidade por quase um século e que culminou com a Revolução Mexicana, mencionada na introdução da presente pesquisa.

⁹⁰ **Ibidem**, p. 46. Ainda que no Brasil, com a exportação do café, tenha havido alteração daqueles que produziam o produto exportador e, por isso, constituíam a classe dominante do país, estruturalmente não houve qualquer alteração já que a produção de café também se deu baseado em grandes propriedades rurais. “Assim, a atividade econômica que foi o ponto de apoio do Estado brasileiro em sua fase de formação e consolidação, surgiu diretamente como uma atividade agrícola-exportadora, o que lhe facultou apresentar uma frente perfeitamente consolidada de interesses agrários e mercantis, à semelhança do ocorrido no Chile. O latifúndio tradicional, de economia principalmente de subsistência, seria sempre marginal no sistema de poder que se formou no Brasil. Entretanto, como a nova agricultura de exportação se estruturou em grandes unidades, formou-se entre ela e os

Após a consolidação da doutrina liberal, a Inglaterra reduziu as próprias atividades agrícolas, utilizando-se das matérias-primas importadas das antigas colônias. Isso pôde acontecer porque os preços baixaram em consequência da redução das tarifas marítimas que, por sua vez, só foi possível pelo avanço da tecnologia (expansão das estradas de ferro, que promoveu a integração dos mercados europeus, e mecanização dos transportes marítimos, que aumentou a marinha mercante e reduziu os preços dos produtos transportados)⁹¹.

Em suma, a Inglaterra “internalizava” as economias externas, fazendo-as parte de seu processo produtivo:

No correr do século compreendido entre os anos de 1800 e o primeiro conflito mundial, implantou-se um esquema de divisão internacional do trabalho e tomou forma um sistema de economia mundial. As atividades econômicas de uma parcela crescente da população mundial passaram a comportar-se como elementos interdependentes de um conjunto articulado⁹².

Por conta disso, a América Latina incorpora-se à divisão internacional do trabalho como fornecedor de matéria-prima aos demais países que já estavam no processo de industrialização.

Assim, para a América Latina – como para outros países exportadores de produtos primários –, o desenvolvimento das exportações se fez a expensas de atividades econômicas de subsistência, o que não ocorreu em outros países cujo desenvolvimento constituiu um deslocamento da fronteira econômica europeia, mediante a transferência de mão de obra e capitais europeus, a exemplo dos Estados Unidos, Canadá e Austrália.

O desenvolvimento destes países, quando assumiu a forma de incorporação de novos territórios, constituiu uma ampliação do espaço econômico europeu, cuja base de recursos naturais, assim enriquecida, permitia que se elevasse a produtividade agrícola. Evitava-se a tendência aos rendimentos decrescentes na agricultura mediante o aumento da oferta de terras de boa qualidade. Desta forma, a produção agrícola inglesa se reduziu e os preços dos produtos agrícolas puderam ao mesmo tempo reduzir-se, graças à incorporação de terras de zonas temperadas na América do Norte e na Oceania. A economia destas novas áreas já surgia especializada, isto é,

velhos latifúndios uma solidariedade fundamental, que possibilitou estes conservar o controle do poder local nas regiões respectivas, cabendo àquela o controle hegemônico do poder nacional”. FURTADO, Celso. **Formação econômica da América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LIA, Editor S.A., 1970. p. 50 e 51.

⁹¹ Acerca do papel da Inglaterra neste, tão importante quanto em outros, momentos, afirma Celso Furtado: “Os economistas que testemunharam o começo dessas transformações e as interpretaram do ponto-de-vista da Inglaterra, logo compreenderam que estava no interesse desse país transformar-se em uma grande fábrica e abrir as portas a produtos primários provenientes de todo o mundo”. **Ibidem**. p. 55.

⁹² **Ibidem**. p. 57.

com um elevado coeficiente de comércio exterior, e também com alto nível de produtividade e renda, sem o que não teriam condições de atrair as populações europeias de cuja mão-de-obra dependiam. Eram áreas que já nasciam para a vida econômica com um mercado de produtos industriais relativamente importante e com mão-de-obra apta para a atividade industrial, o que explica sua precoce industrialização⁹³.

O processo de formação de um sistema econômico mundial, em última análise, fez eclodir uma maior especialização do trabalho, gerando progresso tecnológico aos países já em industrialização, fazendo, entretanto, com que a América Latina tenha se transformado em parte do comércio mundial como uma das mais significativas fontes de matérias-primas para os países industrializados.

A propagação desigual do progresso técnico (que é visto como a essência do desenvolvimento econômico) se traduz, portanto, na conformação de uma determinada estrutura da economia mundial, de uma certa divisão internacional do trabalho: de um lado, o centro, que compreende o conjunto das economias industrializadas, estruturas produtivas diversificadas e tecnicamente homogêneas; de outro, a periferia, integrada por economias exportadoras de produtos primários, alimentos e matérias-primas, aos países centrais, estruturas produtivas altamente especializadas e duais.

[...]

As economias periféricas enquanto exportadoras de produtos primários (mais tarde se diria: na etapa do desenvolvimento para fora) não dispõe, assim, de comando sobre o seu próprio crescimento, que, ao contrário, depende, em última instância, do vigor da demanda cêntrica⁹⁴.

Nessa fase, portanto, expandia-se o conjunto da atividade econômica mundial e, ao mesmo tempo, intensificava-se a interdependência entre suas partes, gerando duas modalidades de desenvolvimento: de um lado, estava o desenvolvimento dos centros industriais apoiado no progresso tecnológico e numa rápida acumulação de capital; de outro lado, estava o desenvolvimento das chamadas regiões periféricas, o qual tinha como ponto de partida modificações na demanda global efetuada através do setor externo, que fazia com que países da América Latina sentissem sensível crescimento, elevando a produtividade e a renda⁹⁵.

⁹³ FURTADO, Celso. **Formação econômica da América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LIA, Editor S.A., 1970. p. 60.

⁹⁴ MELLO, João Manuel Cardoso. **O capitalismo tardio**. 11 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 16-17.

⁹⁵ A este respeito, Celso Furtado leciona: “Os três decênios que antecederam à primeira Grande Guerra constituíram um período de rápido desenvolvimento econômico e intensa transformação social, no conjunto da América Latina. No México, onde o governo Porfirio Díaz criou condições para uma intensa penetração de

Tal crescimento possibilitou a formação de um núcleo de mercado interno de produtos manufaturados e de construção de infraestrutura, o ponto de partida para a industrialização “induzida pela expansão das exportações”⁹⁶ em decorrência da elevação da produtividade e do poder de compra da população, provocando “modificações no perfil da demanda global, no sentido de sua diversificação, acarretando um aumento mais que proporcional da procura de produtos manufaturados”⁹⁷.

Acontece que esta industrialização era ainda modesta na medida em que encontrava limites pelo crescimento dos mercados gerados pelo setor exportador que, uma vez “ocupados”, tornariam a expansão industrial extremamente deficiente. É isso que parece nos ensinar Maria da Conceição Tavares:

O que interessa assinalar, porém, é o fato de que essa reduzida atividade industrial (diria diferentemente Furtado: essa industrialização induzida pela expansão das exportações) juntamente com o setor agrícola de subsistência eram insuficientes para dar à atividade interna um dinamismo próprio. Assim, o crescimento econômico ficava basicamente atrelado ao comportamento da demanda externa, dando o caráter eminentemente dependente e reflexo de nossas economias⁹⁸.

Convém anotar, neste ponto, que a própria economia mercantil-escravista estava entrando em colapso, a partir do momento em que a escravidão – fator preponderante da economia colonial, como já vimos – foi colocada em xeque:

capitais estrangeiros principalmente orientados para a produção mineira; no Chile que, ao sair vitorioso da Guerra do Pacífico contra a Bolívia e o Peru, passou a monopolizar as fontes de salitre; em Cuba, onde, mesmo antes da independência, obtida em 1898, se vinha processando uma integração crescente com o mercado norte-americano, o que lhe permitiu expandir de forma extraordinária a produção de açúcar; no Brasil, onde a penetração do café no altiplano paulista e o fluxo migratório europeu provocaram o colapso da economia escravista; finalmente, na Argentina, onde economia e sociedade se transformaram cabalmente ao impulso da grande onde migratória e da penetração de vultosos capitais estrangeiros”. FURTADO, Celso. **Formação econômica da América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LIA, Editor S.A., 1970. p. 66.

⁹⁶ Esta expressão, cunhada por Celso Furtado é importante para compreender o desenvolvimento latino-americano. Não se pode confundir e concluir precipitadamente que as indústrias somente surgiriam nos países periféricos com a crise de 1929. João Manuel Cardoso de Mello é bastante incisivo nesse sentido: “Com exceção de Maria da Conceição Tavares, que em nenhum momento confunde a industrialização e crescimento industrial, a resposta é inequívoca: Castro adverte-nos de que ‘para as mais importantes nações latino-americanas a crise de 1929 não significa, em absoluto, o início da industrialização, mas, sim, sua aceleração’; Sunkel e Paz assinalam que ‘o modelo de crescimento para fora já havia estimulado *processos de industrialização em vários países* desde fins do século passado e começos do presente; finalmente, Furtado fala de uma *primeira fase de industrialização, quer dizer, de uma industrialização* na época do ‘crescimento para fora’”. MELLO, João Manuel Cardoso. **O capitalismo tardio**. 11 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 74.(realces do original)

⁹⁷ FURTADO, Celso. **Formação econômica da América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LIA, Editor S.A., 1970. p. 123.

⁹⁸ TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972. p. 31.

Se passarmos a raciocinar (como convém) dinamicamente, veremos que as coisas ficarão muito piores para a indústria escravista. O progresso técnico é próprio ao capitalismo, enquanto está, praticamente, excluído da indústria escravista. Não somente porque existem limites estreitos à técnica adotada, decorrentes da presença do escravo, mas, também, porque é inteiramente irracional ao empresário elevar o grau de mecanização, “sucateando” parte do “equipamento” representado pelo mancipio antes que se esgote sua “vida útil”.

Conclua-se, pois, que o diferencial de custos subiria constantemente, uma vez que o diferencial de produtividade aumentaria da mesma forma. Não se pode imaginar, nem de longe, que uma possível diferença entre a taxa de salários e o custo de manutenção do escravo compensasse todos os outros fatores que apontamos.

As razões situadas na esfera da produção são as fundamentais. É claro que a incapacidade da indústria escravista de criar e dispor de mercados iria pesando cada vez mais, na medida em que a indústria capitalista dos países centrais avançasse no processo de concentração, aumentando seguidamente a dimensão das unidades produtivas e gerando economias de escala a cada passo mais significativas. Porém a explicação, em última instância, recai na órbita da produção, pois o que contrasta é o caráter progressivo do capitalismo e a natureza antiprogressiva da economia mercantil-escravista⁹⁹.

Ao mesmo tempo, o trabalho assalariado ainda não tinha se desenvolvido porque aquele que era pobre e livre não se sentia atraído a trabalhar. Com a criação dos monopólios, através de grandes latifúndios, os pobres e livres foram afastados para pequenas glebas improdutivas, de onde poderiam extrair o próprio sustento e não eram afetados por eventuais crises da economia global.

Em suma, a própria agricultura escravista de exportação colocava os homens livre e pobres à margem porque dispensáveis, mas, ao mesmo tempo, não os deixava à disposição do capital como força de trabalho passível de se transformar em mercadoria, desde que a eles era permitido produzirem sua própria subsistência.

A abundância de terras impusera, em última instância, a escravidão para que se pudesse estimular a acumulação primitiva da Metrópole. Agora, estabelecida a agricultura escravista de exportação e tomado em conta o vigor da acumulação, era ela, a abundância de terras, novamente, que entravava a emergência da produção capitalista.

Quando se expandia a economia mercantil-escravista, aos homens livre e pobres era dado ceder terreno, deslocando-se para o interior ou, então, se fixar em faixas inapropriadas por uma ou por outra razão, para a produção mercantil e escravista. Quando chegava a crise, em nada se afetava a situação dos homens livres e pobres que, porque delas não dependessem, continuavam pobres e livres, mas, ainda, produtores da própria subsistência. Nem a expansão os punha em cheque, nem a crise desprendia de si este elemento fundamental à constituição do capitalismo, os trabalhadores carentes de meios sociais de produção e de vida em “quantidade superabundante”. Do mesmo modo, a economia de subsistência, dispoendo de terras onde se acomodar, ia se dilatando e fugindo da pressão demográfica.

Este, em última instância, é o motivo pelo qual o capitalismo não surge: mercado de trabalho vazio. Ou, como disse Borja Castro, “falta de uma população

⁹⁹ MELLO, João Manuel Cardoso. **O capitalismo tardio**. 11 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 62.

superabundante que procure se submeter ao regime monótono das grandes fábricas”¹⁰⁰.

Foi nesta época que, no Brasil, foram introduzidas as estradas de ferro, à custa do capital mercantil nacional e, em parte, financiada pelo capital financeiro inglês, com o objetivo de baixar os custos de transportes. Menciona-se também a implantação de máquinas de beneficiamento de café, reforçando a economia mercantil cafeeira.

É neste momento em que pensam na solução: a utilização de mão de obra imigrante que, num primeiro, foi um fracasso completo. Assim, para que a imigração de trabalhadores fosse tornada viável, foi necessário gerar um fluxo abundante de homens pobres que se dirigisse para a empresa cafeeira. Pobres para que não pudessem comprar sua própria terra, abrir o próprio negócio ou questionar os juros que lhes eram impostos, a qualidade das moradias, etc.

Abundantes, porque somente assim obter-se-iam baixas taxas de salários e impedir-se-ia, definitivamente, que se transformassem em posseiros ou pequenos proprietários (ainda que a terra não estivesse, nesta altura, tão disponível), ou, mesmo, que acabassem se “depositando” nas cidades, como artesãos ou dedicados a trabalhos marginais. Do contrário, baixas taxas de salário teriam de ser conseguidas mediante a violência, o que não era recomendável, como notou Taunay, pois causaria sérios prejuízos ao fluxo migratório¹⁰¹.

Foi a partir daí que o abolicionismo ganhou força e o trabalho assalariado tornou-se dominante. Abolicionismo e imigrantismo, portanto, tornaram-se duas faces da mesma moeda.

Ocorre que a demanda internacional de produtos primários perdeu seu dinamismo como consequência da própria evolução das estruturas dos países industrializados¹⁰², mas que, por conta da crise de 1929, foram ofuscadas pelos efeitos da grande depressão.

¹⁰⁰ MELLO, João Manuel Cardoso. **O capitalismo tardio**. 11 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 64.

¹⁰¹ **Ibidem**. p. 70.

¹⁰² “A demanda por produtos primários exercida pelo centro, após o rápido auge do comércio internacional que vai, digamos, de 1880 a 1914, e marca do nascimento das economias periféricas, teria revelado pouco dinamismo, por duas razões: devido ao crescimento econômico relativamente lento dos países centrais e à queda de seu coeficiente global de importações, decorrente do deslocamento da hegemonia cêntrica da Inglaterra para os Estados Unidos

As consequências desta frouxidão da demanda são tanto mais graves quanto nos recordamos que, no *Estúdio*, a lentidão com que o desenvolvimento industrial do centro vai absorvendo o excesso real ou potencial de população ativa dedicada à produção primária (na ausência de mobilidade internacional de mão de obra) está na

[A] partir de certa fase do desenvolvimento industrial, a procura de produtos primários tendesse a declinar em termos relativos. Por um lado, faziam sentir seus efeitos as modificações no perfil de uma procura em crescente diversificação; por outro, exercia uma influência direta o próprio progresso técnico. Produtos surgidos das próprias indústrias iam substituindo progressivamente as matérias-primas naturais, de forma a reduzir drasticamente a participação destas no valor do produto final. Mais ainda: o progresso técnico tenderia a reduzir em muitos os casos a vantagem relativa de certas fontes de matérias-primas, permitindo a utilização de recursos naturais anteriormente qualificados como inferiores¹⁰³.

A crise de 1929 assumiu dimensões catastróficas na América Latina, já que dentre as regiões subdesenvolvidas, era ela uma das que mais se haviam integrado no sistema de divisão internacional do trabalho, sendo certo que todo o setor moderno das economias latino-americanas estava ligado ao comércio exterior¹⁰⁴, podendo-se afirmar, portanto, que o processo evolutivo das economias latino-americanas foi profundamente alterado.

A contração do setor externo deu lugar a dois tipos de reação: nos países em que não se iniciou um processo de industrialização induzida pelas exportações, a alternativa foi a contração da economia monetária, retornando aos fatores de produção pré-capitalista (através de agricultura de subsistência e artesanato); nos países que já haviam iniciado o processo de industrialização, ocorreu a expansão do setor industrial ligado ao mercado interno, num esforço de substituição total ou parcial de bens que anteriormente vinham sendo adquiridos do exterior.

Esse segundo caso é o processo que se convencionou chamar de “substitutivo de importações”, que se define como sendo o aumento da participação industrial destinada ao

raiz da deterioração das relações de troca das economias periféricas”. MELLO, João Manuel Cardoso. **O capitalismo tardio**. 11 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 17.

¹⁰³ FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977. p. 323.

¹⁰⁴ No caso do Brasil, a crise foi ainda mais profunda. Enquanto a Argentina exportava produtos de clima temperado, produtos esse cuja produção dava para diminuir de um ano para o outro, no Brasil, os efeitos foram outros. A este respeito, Celso Furtado aponta: “A produção, que se encontrava em altos níveis, teria de seguir crescendo, pois os produtores haviam continuado a expandir as plantações até aquele momento. Com efeito, a produção máxima seria alcançada em 1933, ou seja, no ponto mais baixo da depressão, como reflexo das grandes plantações de 1927-28. Por outro lado, era totalmente impossível obter crédito no exterior para financiar a retenção de novos estoques, pois o mercado internacional de capitais se encontrava em profunda depressão e o crédito do governo desaparecera com a evaporação das reservas. Os pontos básicos do problema que cabia equacionar eram os seguintes:

a) Que mais convinha, colher o café ou deixá-lo apodrecer nos arbustos, abandonando parte das plantações como uma fábrica cujas portas se fecham durante a crise?
 b) Caso se decidisse colher o café, que destino deveria dar-se ao mesmo? Forçar o mercado mundial, retê-lo em estoques ou destruí-lo?
 c) Caso se decidisse estocar ou destruir o produto, como financiar essa operação? Isto é, sobre quem recairia a carga, caso fosse colhido o café?” FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003. p. 194.

mercado interno no produto interno bruto em condições de declínio da participação das importações no produto, no mais das vezes induzido pela ação estatal.

De uma maneira geral, o período que se segue à crise de 1929, e que se prolonga até o fim do conflito mundial, caracteriza-se por um desenvolvimento com base nos mercados internos nacionais, que Prebisch chamaria de “desenvolvimento para dentro”, em contraste com o desenvolvimento para fora do período anterior, baseado em crescente participação no sistema tradicional de divisão internacional do trabalho. Ao cabo de algum tempo, essa reorientação do desenvolvimento colocou diretamente o problema de reconversão e ampliação das infra-estruturas. Não somente os sistemas de transportes na maioria dos casos necessitavam ser reconstruídos em bases distintas, mas também a necessidade de uma oferta mais abundante de energia elétrica surgia como necessidade inadiável¹⁰⁵.

Observemos, neste ponto, que o sistema de divisão internacional do trabalho, em que pese ter possibilitado o início do desenvolvimento dos Estados latino-americanos, criava relações assimétricas que se traduziam em uma dependência dos países exportadores de matérias-primas para com os centros industrializados, mediante a criação de polos de comando que detinham o controle dos fluxos financeiros, que orientavam as transferências internacionais de capitais, que financiavam estoques estratégicos de produtos exportáveis, que interferiam nos preços e assim por diante.

Na medida em que foram tomando consciência da situação de dependência inerente à forma como estavam inseridos na economia internacional, os países latino-americanos procuraram, por distintas formas, lutar contra os efeitos negativos dessa dependência¹⁰⁶.

É nesse contexto que, em 1949, surge a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe –, órgão auxiliar da Organização das Nações Unidas (ONU) para assuntos econômicos da América Latina, como resposta às reivindicações dos países latino-americanos para que se fosse criado um “foro privilegiado para a discussão de seus problemas”¹⁰⁷, cujo principal nome, o do economista argentino Raúl Prebisch, pôde desenvolver estudos e teorias acerca do subdesenvolvimento latino-americano, rejeitando as ideias, até então aceitas, de que o desenvolvimento latino-americano se daria como reflexo do desenvolvimento já sentido nos países do centro do capitalismo. As bases da teoria cepalina

¹⁰⁵ FURTADO, Celso. **Formação econômica da América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LIA, Editor S.A., 1970. p. 298.

¹⁰⁶ **Ibidem**. p. 223.

¹⁰⁷ FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Tópicos avançados de direito material do trabalho**: abordagens multidisciplinares. Vol. 2. São Paulo: Ed. Damásio de Jesus, 2006. p. 134.

estariam definidas, basicamente, no *Estudio Económico de América Latina*, que marca o nascimento da Economia Política da CEPAL.

Portanto, a teoria cepalina assentou-se na ideia de desenvolvimento desigual da economia mundial, motivado especialmente pela propagação desigual do progresso técnico, que acaba por traduzir numa

[...] certa divisão internacional do trabalho: de um lado, o centro, que compreende o conjunto das economias industrializadas, estruturas produtivas diversificadas e tecnicamente homogêneas; de outro, a periferia, integrada por economias exportadoras de produtos primários, alimentos e matérias-primas, aos países centrais, estruturas produtivas altamente especializadas e duais.

[...]

As economias periféricas enquanto exportadoras de produtos primários (mais tarde se diria: na etapa do desenvolvimento para fora) não dispõe, assim, de comando sobre o seu próprio crescimento, que, ao contrário, depende, em última instância, do vigor da demanda cêntrica¹⁰⁸.

Passou-se, portanto, a desenvolver teorias para um “certo capitalismo”, ao reconhecerem-se estruturas próprias do desenvolvimento latino-americano. Na principal delas, Prebisch previa que somente romperíamos as sendas do subdesenvolvimento através da industrialização induzida por ações estatais, assumindo sua inspiração nas teorias desenvolvidas por Keynes e já mencionadas anteriormente.

Desta forma, as idéias da CEPAL sobre programação econômica tem como origem a preocupação de ordenar o processo de substituição de importações, base da industrialização e do desenvolvimento dos maiores países da região a partir da crise do setor externo. Constitui, portanto, uma linha autônoma na evolução das idéias sobre planejamento econômico, porquanto se afasta não somente da planificação socialista – surgida do propósito de modificar o conjunto da estrutura econômica e da necessidade de coordenar as decisões de investimentos num sistema em que o consumidor perde grande parte de sua autonomia – como também da surgida na Europa ocidental, a qual teve como ponto de partida seja a preocupação de coordenar programas setoriais, seja a de alcançar o pleno emprego da mão-de-obra.

A metodologia elaborada pela CEPAL, e que passou a ser amplamente utilizada na região, tem como base um *diagnóstico* da economia nacional em questão e num conjunto de projeções macroeconômicas apoiadas essencialmente em hipóteses sobre a evolução da relação produto-capital. Reconhecendo que o capital é o fator estratégico no desenvolvimento das economias da região, em razão de sua escassez relativa, procura-se medir a produtividade desse fator no conjunto da economia nacional e nos distintos setores da atividade produtiva. A partir dos dados sobre relação produto-capital e de esquemas de relações interindustriais, se formulam sistemas de projeções que permitem antecipar a insuficiência estrutural da

¹⁰⁸ MELLO, João Manuel Cardoso. **O capitalismo tardio**. 11 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 16-17.

capacidade para importar, ou da poupança privada interna, ou da receita fiscal, em função de distintas hipóteses de crescimento do PIB, das exportações e preços relativos destas, bem como de estimativas da elasticidade-renda dos principais itens de consumo. Trata-se, portanto, de uma análise prospectiva que permite definir as condições de equilíbrio interno e externo, dadas certas metas de desenvolvimento¹⁰⁹.

Acontece que a industrialização ocorrida na América Latina não deixou de repetir a situação de dependência já observada na época do desenvolvimento para fora, na medida em que se dependia de importação de tecnologia, mão-de-obra especializada, recursos financeiros internacionais, etc.

Dada a situação precária de que normalmente partiram, nossos países viram-se confrontados, ao empreenderem a tarefa da industrialização, com a necessidade de expandir substancialmente a disponibilidade de mão-de-obra especializada, de recursos humanos qualificados, de empresários, maquinaria e equipamentos, matérias-primas e insumos, de recursos financeiros, organizações de comercialização, propaganda e vendas e crédito, e ainda os conhecimentos e a capacidade tecnológica necessários para executar todas essas tarefas. Na medida em que o processo de desenvolvimento industrial passa de suas fases mais elementares – em relação às quais já existiam, em geral, alguma capacidade instalada e uma certa experiência – para setores mais complexos da indústria de bens de consumo, particularmente nas indústrias de base, a precariedade de todos os elementos assinalados vai-se tornando cada vez mais aguda e crítica.

Nas condições descritas, o processo de industrialização teve que ser levado adiante apoiando-se, de maneira importante e aparentemente crescente, na incorporação de conhecimentos tecnológicos, capacidade administrativa, recursos humanos qualificados, maquinaria e equipamentos, insumos e aportes financeiros de procedência estrangeira¹¹⁰.

Observa-se ainda que com a recuperação da economia mundial, após a crise mundial e após a Segunda Guerra Mundial, o processo de industrialização da América Latina tomou o rumo da “sucursalização”.

Podemos afirmar que, até meados da década de 1950, prevaleceram formas e modalidades de incorporação de recursos do exterior, financeiros, humanos, tecnológicos e materiais, que contribuíram para o desenvolvimento de uma indústria essencialmente nacional na América Latina. A partir dessa data, entretanto, superadas as décadas da crise e da Segunda Guerra Mundial, e coincidindo com a

¹⁰⁹ FURTADO, Celso. **Formação econômica da América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LIA, Editor S.A., 1970. p. 299 e 300. Como exemplo da aplicação prática da metodologia desenvolvida pela CEPAL, pode ser apontado o “Plano de Metas” brasileiro, elaborado por Juscelino Kubitschek, entre 1956 e 1961.

¹¹⁰ SUNKEL, Osvaldo. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. vol. 02. p. 532 e 533.

expansão acelerada do conglomerado transnacional e com uma nova etapa na substituição de importações na América Latina, começou a fase da desnacionalização e sucursalização da indústria latino-americana.

[...]

Por tudo o que foi dito, fica claro que o processo de industrialização através da substituição de importações, embora tenha sido induzido e estimulado pela crise das relações econômicas internacionais, em geral, e pela crise e dificuldades do balanço de pagamentos de nossos países, em particular, além de ter sido induzido por uma política deliberada, não foi efetuado nos moldes de um isolamento do exterior, seguindo a orientação de uma política “autárquica”, como se assinalou em algumas ocasiões, mas ao contrário, realizou-se através do estabelecimento de vínculos novos, poderosos e crescentes com as economias estrangeiras, particularmente com os Estados Unidos. A industrialização não permitiu atenuar laços de dependência com o exterior; as colônias primo-exportadoras estão fatalmente condenadas, por sua própria estrutura, a depender basicamente desses vínculos, a menos que o processo de industrialização venha justamente a alterar essa situação, o que obviamente não aconteceu.

[...]

Com isso vêm as conseqüências que esse modelo implica e que conhecemos através de uma longa experiência: (a) persistência e até acentuação de nosso caráter monoexportador (como não podemos exportar produtos manufaturados no esquema descrito, tendemos a expandir, preferencialmente, o setor exportador tradicional); (b) impulsão dinâmica da economia proveniente do exterior; (c) centros decisórios fundamentais externos, no que concerne ao financiamento, às políticas econômicas, aos conhecimentos científicos e tecnológicos, ao acesso aos mercados internacionais etc.; (d) tendência persistente e cada vez mais aguda ao endividamento externo e à desnacionalização da indústria nacional; (e) ameaça de que o processo de integração latino-americano favoreça, principalmente, as empresas multinacionais extralatino-americanas e liquide em definitivo as empresas privadas nacionais na América Latina, ao criar, mediante a integração dos mercados e a liberação do comércio, condições em que a empresa nacional fica não apenas desfavorecida, mas também impossibilitada de obter proteção do Estado nacional; (f) ampliação cumulativa do abismo entre nossos países e os países desenvolvidos etc.¹¹¹.

Em suma: foi na luta pela industrialização nacional que a Economia Política da CEPAL se desenvolveu através das mentes de Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, entre tantos outros. Teceram, também, políticas sobre a teoria estruturalista da inflação, a teoria dos obstáculos estruturais, diante do fracasso da industrialização em 1955, etc.

3.3. O estruturalismo da CEPAL e a teoria da dependência

Se pouco tempo após o fim da 2ª Guerra Mundial, a discussão sobre o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos ficava restrita às agências da Organização das Nações Unidas, da qual a CEPAL faz parte, passados alguns anos, o

¹¹¹ *Ibidem.* p. 533.

pensamento econômico ganharia dinamismo, ajudado pelo crescente volume de informações e estatísticas nacionais produzidas ou organizadas por esses organismos. Essas novas interpretações passaram a questionar a eficácia das prescrições do pensamento econômico tradicional, que, de acordo com elas, havia sido inútil para lidar com as crises cíclicas do capitalismo e com a cada vez maior diferença do nível de renda entre países ricos e pobres.

Tendo em vista este cenário e aproveitando da crise do *laissez-faire*, foram desenvolvidas teorias que pregavam um papel mais ativo do Estado na promoção do bem estar social e na busca do desenvolvimento que, naquele momento, era tido como sinônimo de industrialização.

Dentre as teorias nascentes, o método histórico-estrutural de análise, mais popularmente conhecido como *estruturalismo*, foi uma das mais populares e surgiu da necessidade prática de entender e equacionar as graves distorções macroeconômicas que dominavam os países da América Latina.

Os autores cepalinos não a desenvolveram por mero capricho teórico: ao contrário disso, a ciência econômica convencional apresentava limites metodológicos, entre eles o seu falso sentido de universalidade, de abstração, de a-historicidade e, principalmente, porque foi moldada no contexto socioeconômico dos países ricos e já industrializados.

Em suma, sabia-se da necessidade prática de desenvolver uma teoria econômica própria porque, na prática, o *mainstream* já havia falhado: o receituário ortodoxo-liberal foi historicamente adotado pelos governos da região e representavam mesmo uma das principais causas do subdesenvolvimento latino-americano.

Assim, para obter um resultado diferente, não restou aos autores cepalinos senão propor soluções diferentes para os impasses do capitalismo periférico, impondo a necessidade de uma teorização autônoma que, levando em consideração as características e especificidades regionais, resolvendo ou, ao menos, entendendo a questão do subdesenvolvimento. Este foi o estado de espírito que impregnou toda a obra produzida pelos economistas latino-americanos da época.

Embora o termo estruturalismo tenha sido utilizado inicialmente para lidar com o problema da inflação, logo foi adotado para designar o próprio modelo analítico utilizado nos diversos trabalhos da instituição para compreender a realidade socioeconômica da América Latina e que pode ser assim definido:

O estruturalismo é um sistema analítico que tem por base a caracterização das economias periféricas por contraste às centrais: baixa diversidade produtiva (reduzida integração horizontal e vertical, insuficiência de infra-estrutura etc) e especialização em bens primários; forte heterogeneidade tecnológica e oferta ilimitada de mão-de-obra com renda próxima à subsistência; e, por último, mas não menos importante, estrutura institucional pouco favorável ao progresso técnico e à acumulação de capital. A partir desse contraste, o estruturalismo inclui a análise das relações “centro-periferia”, isto é, a análise da forma específica de inserção internacional das economias da América Latina¹¹².

Como já se afirmou acima, o ponto de partida para o desenvolvimento de uma escola estruturalista do pensamento econômico ocorreu com a publicação dos trabalhos de Raúl Prebisch, que contribuiu decisivamente com toda a produção teórica que foi produzida após o nascimento da CEPAL e para, simultaneamente, atribuir uma unidade analítica.

Assim, ainda que tantos temas diferentes tenham sido tratados no âmbito da CEPAL (inflação, planejamento estatal, mercado externo, etc.), todos carregariam os conceitos derivados dos primeiros documentos editados por Prebisch, especialmente aquele que é tido como o elemento axial do pensamento estruturalista: o sistema centro-periferia, o que faz Celso Furtado afirmar que “[q]uiçá nenhuma ideia haja tido tanta significação na formação de uma visão nova do desenvolvimento como a de estrutura centro-periferia, formulada por Raúl Prebisch [...]”.¹¹³

O documento fundador da escola estruturalista, intitulado “O desenvolvimento da América Latina e alguns de seus principais problemas” – também conhecido como “Manifesto Latino-Americano” possui a introdução da ideia de que o sistema econômico mundial se organizava numa relação centro-periferia.

A realidade está destruindo na América Latina aquele velho sistema de divisão internacional do trabalho que, depois de ter alcançado grande vigor no século XIX, continuava prevalecendo doutrinariamente até bem pouco tempo atrás.

Nesse esquema, à América Latina, como parte da periferia do sistema econômico mundial, correspondia o papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais.

Nele não cabia a industrialização dos países novos. Contudo, *os fatos a estão impondo*. Duas guerras no espaço de uma geração, e uma profunda crise econômica

¹¹² BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 2ª ed. rev. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 1995. p. 111

¹¹³ FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 37.

entre elas, mostraram aos países da América Latina suas possibilidades, indicando-lhes o caminho da atividade industrial¹¹⁴.

Fica patente, pelas palavras de Prebisch, que esse esquema já era consagrado pela prática econômica quando estabeleceu a divisão internacional do trabalho. A grande contribuição, contudo, estava no fato de que Prebisch percebeu, ao contrário do que costumava pregar a ciência econômica tradicional, que a especialização produtiva trazia benefícios desiguais aos países produtores de bens primários, que ele denominou de periféricos.

O erro dessa premissa consiste em atribuir caráter geral ao que por si mesmo é muito restrito. Se por coletividade entende-se apenas o conjunto dos grandes países industriais, é certo que o fruto do progresso técnico se distribui gradualmente entre todos os grupos e classes sociais. Mas se o conceito de coletividade estende-se também à periferia da economia mundial, essa generalização traz em si um erro grave. As enormes vantagens do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia em condições comparáveis às que a população desses grandes países conseguiu alcançar. Daí as diferenças tão acentuadas entre os níveis de vida das massas desses países e da periferia, e as notórias discrepâncias entre as suas respectivas forças de capitalização, uma vez que a margem de poupança depende primordialmente do aumento da produtividade.

Há, assim, um desequilíbrio evidente e, qualquer que seja a sua explicação ou justificativa, trata-se de um fato certo, que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho¹¹⁵.

Isso porque, nos países de produção primária, as técnicas produtivas difundiam-se de maneira lenta, concentravam-se basicamente nos setores agroexportadores e formavam ilhas de produtividade no meio de um deserto tecnológico. Os ganhos do setor primário, portanto, beneficiavam apenas uma pequena parcela da população.

A solução proposta por Prebisch e pela escola estruturalista é bem conhecida: tratava-se de inverter o padrão de desenvolvimento desses países, ou seja, de um modelo de crescimento orientado para fora, para um desenvolvimento para dentro, mediante o advento da industrialização, por meio da qual haveria transferência de mão-de-obra de setores de reduzida produtividade, como a agricultura de subsistência, para o setor industrial, elevando, ao mesmo tempo, a produtividade da economia e a renda da população, que terminaria por gerar um ciclo virtuoso.

¹¹⁴ PREBISCH, Raúl. **O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Tradução de Vera Ribeiro, Lisa Stuart, César Benjamin. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2011. p. 95

¹¹⁵ **Ibidem**. p. 95-96.

Para que a industrialização fosse de qualidade – diferente daquela ocorrida no período “substitutivo de importações”, era necessária a intervenção do Estado para a coordenação e racionalização desse processo por conta das limitações da capacidade de importação, do baixo nível da poupança interna e do reduzido mercado consumidor, principalmente atuando de maneira protecionista para que as indústrias nascentes dos países subdesenvolvidos pudessem concorrer com as indústrias já consolidadas dos países centrais.

A intervenção estatal, entretanto, deveria ser um expediente utilizado de forma parcimoniosa – limitada a certos ramos industriais – para que não levasse a um desestímulo à eficiência produtiva.

Não se pode deixar de citar, ademais, que o sucesso e a popularização dos ideais cepalinos deveu muito aos técnicos que, animados pela teoria desenvolvida por Raúl Prebisch, passaram a examinar diversos aspectos da vida latino-americana por meio do estruturalismo. Entretanto, talvez o mais destacado deles tenha sido Celso Furtado que desenvolveu a visão histórico-estrutural adotada pela CEPAL¹¹⁶.

Para Furtado, o subdesenvolvimento surge como consequência, primeiramente, da expansão do sistema capitalista global para regiões periféricas do planeta, e em segundo lugar, por conta de tendências e processos históricos engendrados nessas mesmas regiões, tais como a “involução econômica” ou a “socialização das perdas”, que contribuíam para reproduzir secularmente suas pobres estruturas econômicas e suas arcaicas formas de relação social.

Esse enquadramento teórico-metodológico, que em *Formação Econômica* aparece apenas de forma implícita e restrita ao caso brasileiro, teria um tratamento mais sistemático e ampliado no livro *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, momento em que desenvolveu a ideia de que o subdesenvolvimento não representava uma etapa histórica comum a todos os países, mas a formação social singular, inédita na história do capitalismo, “[...] um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas”¹¹⁷, o que, posteriormente, foi utilizado pelos autores adeptos da teoria da dependência, como menciona Marcelo Francisco Dias em sua dissertação de mestrado apresentada ao

¹¹⁶ Ressalta-se, inclusive, que todo o desenvolvimento histórico apresentado no presente trabalho teve Celso Furtado como principal fonte, objetivando demonstrar a consistência de sua análise histórica e a sua contribuição para entendermos, de maneira clara, porque e como se deu o subdesenvolvimento brasileiro e, tratando-se do Brasil (e da América Latina de uma maneira geral), como esse subdesenvolvimento influencia o processo decisório e a jurisprudência pátria, notadamente com relação aos direitos sociais.

¹¹⁷ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963. p. 191.

Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo:

Por demonstrar que o subdesenvolvimento não era apenas uma fase ou um estágio do processo civilizatório rumo ao desenvolvimento, mas sim uma configuração econômico-social insólita do capitalismo, com suas idiossincráticas estruturas internas e com uma trajetória histórica impar, alguns atribuem a Furtado a “posição de reivindicar o crédito de ter sido o primeiro analista da dependência”¹¹⁸.

Acontece que o mesmo autor aponta pelo menos três características que, por serem combatidas pela futura teoria da dependência, impedem de atribuir a sua autoria ao Celso Furtado.

Em primeiro lugar, ainda nas páginas que encerram *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, nas quais o autor reflete sobre a dinâmica e sobre os problemas da industrialização brasileira, Furtado dá a entender que a superação do subdesenvolvimento dependia meramente de um uso mais racional dos fatores e de uma distribuição mais equitativa das rendas e das terras, em resumo, era uma questão de incorporação das massas urbanas e rurais aos frutos do progresso. O autor não especifica, todavia, quais os requisitos políticos necessários para a realização desse verdadeiro projeto de transformação econômico-social. E para a escola dependentista, a análise dessas condições era tão ou mais importante quanto a análise dos fatores eminentemente econômicos. Noutras palavras, era justamente o exame da estrutura de classes e das condições políticas da periferia, e não apenas dos fatores econômicos tomados isoladamente que, na acepção dependentista, poderiam revelar os obstáculos, os limites e as reais possibilidades para a realização das esperanças desenvolvimentistas¹¹⁹.

Em segundo lugar, Celso Furtado atribui à realidade latino-americana um caráter dualista¹²⁰, o que, posteriormente, foi também combatido pelos estudiosos da teoria da dependência porque, para alguns desses autores, essa característica deixa de ser aguda quando

¹¹⁸ DIAS, Marcelo Francisco. **Do estruturalismo da Cepal à teoria da dependência**: continuidades e rupturas no estudo do desenvolvimento periférico. 2012. Dissertação (Departamento de Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

¹¹⁹ DIAS, Marcelo Francisco. **Do estruturalismo da Cepal à teoria da dependência**: continuidades e rupturas no estudo do desenvolvimento periférico. 2012. Dissertação (Departamento de Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

¹²⁰ Dualista no sentido de co-existir, nos países periféricos, uma evidente divisão da economia e da sociedade, duramente polarizada: de um lado, um setor arcaico, ainda num estágio “pré-capitalista” de organização econômica, que pouco utiliza de técnicas modernas de produção e de organização, subordinado ao setor externo; e de outro lado, um setor “moderno” da economia, baseado no setor industrial, na produção para o mercado interno e cujas elite era muito mais simpática à idéia de um desenvolvimento nacionalmente orientado. Dessa forma, pela ótica dualista, fica patente que a sobrevivência do setor “arcaico” impedia a plena expansão do “moderno”, na medida em que ele criava uma massa salarial reduzida que embarçava a formação de um mercado consumidor de massa, condição para a expansão industrial e, por via de consequência, para o próprio desenvolvimento.

não deixa de existir na medida em que proporciona acumulação de capital no setor industriário porque os baixos salários do setor “arcaico” reduzem os salários de toda a economia, inclusive do setor “moderno”¹²¹.

Por fim, para Celso Furtado – e todos os adeptos do estruturalismo, de uma maneira geral –, industrialização e autonomia nacional eram processos anexos, em que o primeiro conduzia ao segundo. É claro que as transformações econômicas porvindouras iriam demonstrar o equívoco desse pensamento.

As concepções estruturalistas gozaram de certo prestígio internacional, chegando ao seu auge nos anos 60. No Brasil, o nacional-desenvolvimentismo foi muito popular e ganhou forças ao ser abraçado pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), especialmente quanto à defesa do processo de industrialização nacional como condição para o desenvolvimento; à intervenção estatal, ou seja, quanto à necessidade do Estado promover e tutelar transformações econômicas e sociais; e contra os interesses da aristocracia agrário-exportadora e das grandes potências imperialistas, ambas refratárias à necessidade de mudança da tradicional estrutura produtiva e social. Em resumo, eram as idéias de revolução nacional democrático-burguesa do PCB¹²².

Não por acaso, o “Plano de Metas” do governo Juscelino Kubitschek – mas não somente ele – era inspirado pelas formulações cepalinas acerca do desenvolvimento, até mesmo porque contava com a presença de Celso Furtado para a formulação e implementação de políticas públicas¹²³.

Acontece que, ao chegar meados da década de 60, a condição de vida de milhões de brasileiros se degradava na medida em que a situação do país se deteriorava, deixando claro que o modelo que sustentou o processo de desenvolvimento do país possuía graves falhas.

¹²¹ Destaque-se, porém, que Celso Furtado não deixou de perceber essa conseqüência, ao contrário, foi o primeiro a reconhecê-la. Considerava a dualidade dos países periféricos fator determinante de sua permanência nesse nível de desenvolvimento porque, embora aumentasse a acumulação de capital do setor industrial, prejudicaria a sua expansão, representando uma reminiscência pré-capitalista.

¹²² “[...] a sociedade brasileira da primeira metade do século atual [XX] é tida como semicolonial e semifeudal, sob o domínio do latifúndio e do imperialismo, resistindo ao avanço das forças produtivas e ao desenvolvimento da nação, reivindicados pela burguesia industrial e pelo grosso da população brasileira. Portanto, o caminho para o socialismo no Brasil – a grande meta a ser alcançada segundo os adeptos desse modelo – passava pela revolução nacional e democrática, que eliminaria os restos feudais, libertaria o grosso da população brasileira da miséria e opressão do latifúndio, expulsaria o imperialismo e, finalmente, estabeleceria uma sociedade democrática”. MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira**. 8ª ed. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 158.

¹²³ Não por acaso, é dessa época a criação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), idealizada pelo então Presidente da República Juscelino Kubitschek e tendo como Superintendente o próprio Celso Furtado que, como contribuição decisiva, escreveu o documento “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, editado em 1959. Para maiores informações sobre a SUDENE, interessante consultar o site da autarquia: <http://www.sudene.gov.br/sudene#instituicao> sudene.

O mais evidente dos problemas era a cada vez mais grave situação de pobreza e desemprego da maior parcela da sociedade, apesar da industrialização ter sido incentivada. É certo, porém, que o Brasil e o mundo passaram por diversas transformações, que contribuíram para o insucesso do movimento nacional-desenvolvimentista e do pensamento estruturalista, em particular.

Por outro lado, paralelamente à crise ou esgotamento da fase denominada de substituição fácil de importações, importantes transformações que ocorriam na estrutura e organização do sistema capitalista a nível mundial, iriam modificar aquele tradicional esquema da divisão internacional do trabalho, tão criticado pela escola estruturalista. A partir de então, num processo mais ou menos contínuo que se estenderia pelas próximas décadas e se intensificaria a partir dos anos 1990, com a chamada globalização econômico-financeira, as grandes unidades capitalistas de produção (à época, denominadas genericamente de transnacionais) passariam cada vez mais a operar e a competir numa escala global, internacionalizando com isso a produção industrial. Em suma, o *imperialismo* não seria mais um empecilho à industrialização periférica – como sustentavam os autores estruturalistas e como, de fato, havia sido a tônica do capitalismo até aquele momento – ao contrário, o capital financeiro mundial, as grandes corporações multinacionais, os poderosos trustes e cartéis, etc., seriam dali em diante um importante agente da modernização econômica dos países do Terceiro Mundo, particularmente de seus setores tecnologicamente mais avançados e/ou mais intensivos em capital, como o automobilístico por exemplo. E o Brasil talvez tenha sido um dos primeiros países periféricos no qual essa nova dinâmica capitalista se fez atuante. Paradoxalmente, foi ainda no auge do ciclo ideológico do nacional-desenvolvimentismo, isto é, no governo Juscelino Kubitschek, com seu ambicioso plano “50 anos em 5” – que, dentre outras coisas, favoreceria os investimentos externos no setor industrial – que se tem início à maciça entrada de capitais estrangeiros no país. Se por um lado essa política de desenvolvimento propiciou os altos índices de crescimento verificados no período e consolidou definitivamente a vocação industrial do país, por outro, ela levou à desnacionalização de setores estratégicos da cadeia produtiva, a um crescente processo inflacionário – e aos demais problemas econômicos anteriormente citados – e, até mesmo, ao tensionamento político que afetaria de maneira decisiva os governos seguintes¹²⁴.

Junto à crise econômica e social, cresceu a grave crise política dos governos de Jânio Quadros e João Goulart¹²⁵, que culminou com o afastamento da vida política das principais

¹²⁴ DIAS, Marcelo Francisco. **Do estruturalismo da Cepal à teoria da dependência**: continuidades e rupturas no estudo do desenvolvimento periférico. 2012. Dissertação (Departamento de Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 53.

¹²⁵ Em virtude da crise econômica, houve uma ruptura da coalisão criada entre burguesia e operariado, fazendo com que o sindicalismo se mostrasse atuante e encabeçasse uma série de reivindicações, entre elas pelo aumento do salário mínimo, causando a instabilidade social que amedrontava a classe média de um possível “levante comunista”. A este respeito, Marcelo Francisco Dias afirma: “Em suma, neste cenário de deterioração econômica e radicalização política, o verdadeiro obstáculo da burguesia industrial para a dinamização da acumulação capitalista era o operariado e sua sanha reivindicatório-revolucionária, e não as anacrônicas – e já um tanto debilitadas – oligarquias regionais ou as empresas transnacionais, com os quais buscarão, então, aliar-se ou associar-se. Sob um ângulo estritamente econômico (e de curto prazo, que era o que de fato interessava aos empresários), o projeto apresentado pela aliança com o *imperialismo* oferecia maiores possibilidades de lucros e não colocava em risco a propriedade privada, ainda que isso se desse à custa de sua hegemonia política; ao passo

lideranças do desenvolvimentismo¹²⁶ e lançou por terra a ideia de uma burguesia nacional e progressista.

Assim, com o golpe militar de 1964, a morte do movimento social nacional-desenvolvimentista (e não da ideologia que pretendia explicar o desenvolvimento periférico) ficou evidente. Os autores cepalinos atribuíram muito peso aos requisitos econômicos necessários ao avanço da força produtiva, em detrimento de uma análise que envolvesse os diversos grupos sociais e suas tensas relações.

É claro que a modernização das estruturas produtivas permitiu uma elevação da produtividade da economia e modernizou a estrutura produtiva, o que, em última instância, reduziu a dependência econômica externa. Todavia, velhas dificuldades continuavam a assombrar o país, tais como o baixo crescimento econômico, os constantes déficits comerciais, o crescimento da dívida externa, os elevados índices de inflação, etc.

Ocorre que, naquele momento, a questão estrutural e de luta de classes não foram adequadamente problematizadas. Também não foram questionadas as formas de exploração inerentes à forma de organização produtiva, motivo pelo qual alguns dos críticos¹²⁷ da CEPAL viam nela um instrumento de classe, defendendo os interesses da burguesia industrial¹²⁸.

que a união com os trabalhadores e com a esquerda, além de não oferecer ganhos imediatos no curto prazo (ao contrário, dado a política econômica redistributiva do governo Jango: tributação sobre os lucros, progressividade do imposto de renda, etc.), trazia consigo o iminente perigo da revolução socialista. Desta maneira, abriu-se caminho para que, com o acirramento das tensões sociais e o conseqüente imobilismo político, fosse liquidado o pacto populista e instaurado um novo regime político, que eliminaria de uma vez por todas a participação popular no consórcio de poder”. **Ibidem**. 56.

¹²⁶ O Ato Institucional nº 1 cassou os direitos políticos de diversos intelectuais, entre eles Celso Furtado, Nelson Werneck Sodré, entre outros.

¹²⁷ Entre eles, Theotônio dos Santos e Ruy Mauro Marini. Tanto é que o primeiro autor assim escreveu: “Representando em grande parte essa burguesia industrial, a Cepal procurou saídas que não afetassem a questão agrária e que permitissem expropriar recursos do latifúndio com mecanismos de intervenção estatal, sem chegar ao enfrentamento. Um desses mecanismos foi a inflação, que permitia uma política de preços relativos favorável ao setor industrial”. SANTOS, Theotônio dos. **A teoria da dependência: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 84-85.

¹²⁸ Aspecto sobre o qual não nos coadunamos na medida em que a CEPAL, muitos anos antes de seu período de reformulação, já diagnosticava a reforma agrária e a modernização do campo como algumas das condições essenciais para o desenvolvimento. Tanto é assim que Prebisch, ao escrever o relatório denominado “Transformação e desenvolvimento; a grande tarefa da América Latina”, assim afirmou: “Algumas vezes insiste-se na extensão da fronteira agrícola, por não se admitir a necessidade de uma transformação estrutural da posse do solo. Em grande parte da agricultura latino-americana desperdiça-se um considerável potencial produtivo, pela má distribuição da terra; é indubitável que seu melhor aproveitamento, além da significação social, seria mais econômico do que abrir novas terras, com vultosos investimentos de infra-estrutura”. PREBISCH, Raúl. **Transformação e desenvolvimento; a grande tarefa da América Latina**. Relatório apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. Tradução de Eliane Zagury. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973. p. 91.

Além disso, outra crença dos autores estruturalistas caiu por terra: a de que o desenvolvimento econômico traria junto a democracia e a justiça social. Os fatos posteriores demonstraram que o período de maiores taxas de crescimento econômico, através do “milagre brasileiro”, foi também aquele em que se observou a piora na distribuição de renda e uma repressão política sem precedentes na história recente do país, o que colocava terra na esperança de um desenvolvimento promovido pelo protagonismo nacional-burguês.

Os autores que prosseguiram pensando o desenvolvimento brasileiro desenvolvem uma nova perspectiva analítica (talvez influenciados pela experiência vivenciada naquele momento histórico): não bastava analisar os condicionantes externos (o imperialismo para o PCB ou a relação centro-periferia para os estruturalistas); havia que considerar a dinâmica interna, ou seja, as perspectivas e contradições surgidas dentro da estrutura de classes local porque dentro do próprio pólo periférico, existiam fatores de natureza econômica, política, social e cultural que faziam com que seus grupos ou classes dominantes se associassem de maneira subalterna aos interesses dos países centrais, o que, por consequência, tornava a crença desenvolvimentista na “revolução nacional-burguesa” uma ameaça do ponto de vista político, já que pressupunha a liderança desse grupo no consórcio de poder e na direção do empreendimento estatal.

É neste contexto que se desenvolve a “teoria da dependência”, cujos conceitos e ideias são inspirados, basicamente, em três matrizes teóricas: o marxismo, as teorias do imperialismo e o próprio estruturalismo da CEPAL, embora haja divergência sobre o peso de cada uma delas.

Quando creditam a influência marxista na formulação da teoria da dependência, o fazem porque Marx, no primeiro volume de *O Capital*, ao discorrer sobre a gênese do capitalismo industrial na Inglaterra, faz menção à expressão “países dependentes”, referindo-se a nações como a Irlanda, ainda retardatárias no processo de desenvolvimento industrial. Todavia, Marx não chegou a analisar que a hegemonia da Inglaterra seria um empecilho para a constituição de uma moderna economia industrial nos demais países. Ao contrário, ao analisar o capitalismo no seu nascedouro, acreditava que “o país industrialmente mais desenvolvido mostra ao menos desenvolvido tão-somente a imagem do próprio futuro”¹²⁹.

¹²⁹ MARX, Karl. **O Capital. Crítica da Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, livro 1, tomo 1, 1983. p. 12.

Apenas no final da sua vida – ao observar um capitalismo cada vez mais monopolista – que Marx poderia começar a se distanciar desse pensamento linear de que o avanço do capitalismo resultaria numa proliferação de sociedades capitalistas autônomas.

Somente na virada do século XIX para o XX, com o aparecimento de fenômenos estranhos ao marxismo clássico, como o imperialismo ou a lenta marcha da modernização de regiões do planeta, que a noção de uma estrutura hierárquica desigual no sistema econômico mundial, e, portanto, de uma relação de *dependência* entre umas nações e outras, começa a ganhar forma. O mais influente dos autores dessa época foi Lênin, que assinalou a natureza e a dinâmica da nova etapa da expansão capitalista internacional, que permitiam explicar o funcionamento do capitalismo a partir de sua fase monopólica, organizando-se numa escala globalizada, provocando um desenvolvimento “desigual e combinado” em seus diferentes pólos. Esse pressuposto fez introduzir no marxismo o problema do atraso econômico em países capitalistas de desenvolvimento retardado.

Em que pese as ideias do desenvolvimento desigual e combinado dizerem respeito ao desenvolvimento socioeconômico da América Latina, poucos autores latinos estudaram a questão da dependência sob esse prisma teórico. No Brasil, apontamos apenas as obras de Caio Prado Júnior.

A teoria latino-americana da dependência, todavia, foi mesmo muito influenciada pela escola estruturalista, até mesmo por conta dos inúmeros vínculos institucionais, intelectuais e pessoais dessas escolas¹³⁰. Diversos ensinamentos teóricos e metodológicos foram trazidos do pensamento estruturalista: a concepção centro-periferia, a análise histórico-estrutural dos fenômenos econômicos, o ideal de romper com a teoria econômica tradicional.

Assim, mais do que uma perspectiva crítica ao reformismo da CEPAL, os estudos sobre a dependência pretenderam ser uma “autocrítica” de seu legado. Não deixaram de apontar falhas e limitações, mas reconheceram a importância e a influência do estruturalismo para o pensamento social da América Latina.

¹³⁰ “Apenas a título introdutório, convém observar que um dos primeiros livros a registrar o termo dependente em seu título – quiçá, o primeiro de um autor latino-americano – foi a obra de Celso Furtado, denominada *Uma economia dependente*, de 1956, embora a análise do autor situava-se, àquele momento, numa chave eminentemente estruturalista, ou mesmo ‘pré-estruturalista’. Não será difícil, outrossim, encontrar esse mesmo vocábulo em diversos outros textos de autores da escola cepalina, embora, tal como na obra do economista brasileiro, fosse empregado como sinônimo, variante ou simplesmente complemento das noções de economia ‘colonial’, ‘periférica’, ‘subdesenvolvida’, entre outras”. DIAS, Marcelo Francisco. **Do estruturalismo da Cepal à teoria da dependência: continuidades e rupturas no estudo do desenvolvimento periférico**. 2012. Dissertação (Departamento de Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 64.

Convém reafirmar que sem os estudos da Cepal, e de Prebisch em particular, a “superação” da análise econômica tradicional pelo marxismo de cátedra ou dos pequenos grupos guardiães de livros sagrados seriam tão formal quanto o foi a crítica abstrata da inviabilidade do capitalismo na América Latina na “atual etapa do imperialismo”, tão comum e sensaborona. A preocupação analítica da Cepal e sua visão estruturalista são ganhos líquidos do pensamento social latinoamericano e a única crítica válida, também neste caso, é a auto-crítica. Em certa medida, os estudos sobre a dependência constituíram uma espécie de auto-crítica dinamizada pelo ardor dos que, sem ter jamais passado pela escola cepalina, souberam, entretanto, criticá-la *sine ira et studio*¹³¹.

Estava clara a mudança paradigmática em relação ao otimismo estruturalista. No entanto, a falta de um sentido unívoco para o conceito de dependência não facilitava a tarefa de atribuir um estatuto teórico próprio à esta teoria.

Ao tentar definir o conceito de dependência, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto assim o fizeram:

O reconhecimento da historicidade da situação de subdesenvolvimento requer mais do que assinalar as características estruturais das economias subdesenvolvidas. Há que se assinalar, com efeito, como as economias subdesenvolvidas vincularam-se historicamente ao mercado mundial e a forma em que se constituíram os grupos sociais internos que conseguiram definir as relações orientadas para o exterior que o subdesenvolvimento supõe. Tal enfoque implica reconhecer que no plano político-social existe algum tipo de dependência nas situações de subdesenvolvimento e que essa dependência teve início historicamente com a expansão das economias dos países originários.

A dependência da situação de subdesenvolvimento implica socialmente uma forma de dominação que se manifesta por uma série de características no modo de atuação e na orientação dos grupos que no sistema econômica aparecem como produtores ou como consumidores. Essa situação supõe nos casos extremos que as decisões que afetam a produção ou o consumo de uma economia dada são tomadas em função da dinâmica e dos interesses das economias desenvolvidas. As economias baseadas em enclaves coloniais constituem o exemplo típico dessa situação extrema.

[...]

Frente à argumentação apresentada, o esquema de “economias centrais” e “economias periféricas” pode parecer mais rico de significação social que o esquema de economias desenvolvidas e economias subdesenvolvidas. Nele pode-se incorporar de imediato a noção de desigualdade de posições e de funções dentro de uma mesma estrutura de produção global. Entretanto, não seria suficiente nem correto propor a substituição dos conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento pelos de economia central e economia periférica ou – como se fossem uma síntese de ambos – pelos de economias autônomas e economias dependentes. De fato, são distintas tanto as dimensões a que estes conceitos se referem quanto sua significação teórica. A noção de dependência alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno dos países como ao externo. A noção de subdesenvolvimento caracteriza um

¹³¹ CARDOSO, Fernando Henrique. “Notas sobre o estado atual dos estudos sobre a dependência”. **Cadernos Cebrap**. Vol. 11. São Paulo, 1973. p. 41.

estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo – apesar de que, como vimos, isso implique algumas “conseqüências” sociais – sem acentuar as pautas de controle das decisões de produção e consumo, seja internamente (socialismo, capitalismo etc) ou de “centro” e “periferia”, por seu lado, destacam as funções que cabem às economias subdesenvolvidas no mercado mundial sem levar em conta os fatores político-sociais implicados na situação de dependência.

[...]

Por conseguinte, ao considerar a “situação de dependência”, na análise do desenvolvimento latino-americano, o que se pretende ressaltar é que o modo de integração das economias nacionais no mercado internacional supõe formas definidas e distintas de inter-relação dos grupos sociais de cada país, entre si e com os grupos externos. Pois bem, quando se aceita a perspectiva de que os influxos do mercado, por si mesmos, não são suficientes para explicar a mudança nem para garantir sua continuidade ou sua direção, a atuação das forças, grupos e instituições sociais passa a ser decisiva para a análise do desenvolvimento¹³².

Acerca da definição de dependência, Theotônio dos Santos procura fazê-lo da seguinte forma:

1. Em primeiro lugar, devemos caracterizar a dependência como uma *situação condicionante*. Um certo grupo de países tem a própria economia condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra economia. A relação de interdependência entre duas ou mais economias e entre estas e o comércio mundial, toma a forma de dependência quando alguns países (os dominantes) podem expandir-se e auto-impulsionar-se, enquanto outros (os dependentes) só podem fazê-lo como reflexo daquela expansão, que atua positiva ou negativamente sobre o próprio desenvolvimento imediato. De qualquer forma a situação básica de dependência conduz os países dependentes à condição de atrasados e explorados em relação aos dominantes. Estes dispõem do domínio tecnológico, comercial, financeiro e sócio-político – segundo os momentos históricos – que lhes permite impor condições de exploração e extração de excedentes produzidos internamente.

[...]

Este sistema se torna progressivamente mais interdependente no nível internacional, enquanto se desenvolve a tecnologia aplicável à produção e à comunicação como consequência das revoluções comerciais e industriais. Estas revoluções permitem que economias antes isoladas virem complementares. Mas tal complementaridade ou interdependência se insere no quadro das relações, não de colaboração, senão da concorrência entre proprietários particulares. É nesta luta que o “homem é lobo para o homem” (Hobbes), sendo o monopólio o fundamento da vitória¹³³.

Das leituras desses autores, podemos retirar alguns alicerces teóricos e metodológicos comuns. Em primeiro lugar, para os autores dessa teoria, a dependência – ou o subdesenvolvimento – não era uma etapa do desenvolvimento, tampouco um evento histórico

¹³² CARDOSO, Fernando Henrique. “Notas sobre o estado atual dos estudos sobre a dependência”. **Cadernos Cebrap**. Vol. 11. São Paulo, 1973. p. 26-30.

¹³³ SANTOS, Theotônio dos. A crise da teoria do desenvolvimento e as relações de dependência na América Latina. In: JAGUARIBE, Helio [et al]. **A dependência político-econômica da América Latina**. São Paulo: Loyola, 1975. p. 125.

isolado. Era, isso sim, um fenômeno histórico-estrutural, indissociável da organização e da dinâmica do capitalismo internacional.

Além disso, para essa teoria, a dependência é uma relação dialética entre os fatores internos e externos. Assim, mais do que consequência do imperialismo ou da divisão internacional do trabalho, a dependência deveria ser vista como resultado de uma estrutura de classes local, do sistema político nacional, das articulações dos grupos sociais locais.

Por fim, a dependência deveria ser apreendida nas situações concretas, ou seja, no exame da luta de classes em seu contexto nacional, e não de uma análise abstrata de luta de classes.

Apesar de haver uma relativa concordância quanto a estes pressupostos, forçando ao reconhecimento de uma teoria própria sobre a dependência contemporânea, as análises e perspectivas tiveram desdobramentos distintos, dando origens a correntes diferentes dentro da escola do pensamento em questão. Na verdade, há tantas classificações ou denominações de vertentes da teoria da dependência quanto são seus interlocutores.

Em vista do recorte metodológico do tema para o presente trabalho, não iremos nos alongar discutindo essas subdivisões¹³⁴, mas, a princípio e apenas para uma maior didática sobre o tema, reconheceremos a existência de duas correntes diferentes.

Na primeira, que chamaremos de visão heterodoxa da dependência, estão autores como Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Hélio Jaguaribe. Estabelecemos desde já que a visão heterodoxa da dependência é a que mais se ajusta à proposta do presente trabalho por tratar-se, à primeira vista, de uma continuação (ou melhor, de um aprimoramento) da escola estruturalista da CEPAL.

De outro lado, por meio de uma acepção marxista – a quem chamaremos de ortodoxos –, estão nomes como Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos e Vânia Bambirra. Estes autores viam na revolução socialista a única maneira de sobrepujar o subdesenvolvimento e a dependência.

Todavia, não há como negar que a divisão somente é permitida do ponto de vista pedagógico porque, ainda que consideremos uma linha estruturalista e outra marxista, nas leituras de cada uma delas, é possível observar inúmeros pontos de contato.

¹³⁴ Acerca das possíveis escolas da teoria da dependência, para maior aprofundamento, recomendamos a consulta ao artigo “Do Iseb e da Cepal à Teoria da Dependência”. In: TOLEDO, Caio Navarro (org.). **Intelectuais e política no Brasil: a experiência do ISEB**. São Paulo: Revan, 2005.

Desse emaranhado de inspirações é que vai emergir a principal tese da versão ortodoxa da dependência. Para os “dependentistas” ortodoxos, não era possível haver um pleno desenvolvimento nos marcos do capitalismo periférico, apenas um desenvolvimento do subdesenvolvimento, na medida em que o atraso e a pobreza dessas regiões constituíam a contrapartida histórica e necessária ao avanço econômico e social dos países ricos.

Isso porque as grandes potências econômicas mundiais subtraem dessas regiões boa parte do excedente que elas geram, fazendo com que o processo de acumulação capitalista aí realizado seja insuficiente para gerar um desenvolvimento econômico autossustentado. A permanente drenagem de capitais promovida pelos centros hegemônicos levava o país explorado a compensar a perda econômica por meio de processos sociais e políticos, tais como o da superexploração¹³⁵ do trabalho ou o sub-imperialismo¹³⁶.

Soma-se a isso o fato de que as elites periféricas não fazem qualquer resistência à essa situação de subordinação externato. Ao contrário disso, elas cultivavam a dependência político-econômica que toda a América Latina havia sido submetida. Elas jamais representariam uma liderança rumo a uma revolução democrático-burguesa.

Ao contrário disso, os objetivos das elites periféricas eram associar-se ao capitalismo internacional, fazendo alianças com forças sociais reacionárias, apoiando a repressão e o

¹³⁵ Ruy Mauro Marini afirma, em *Dialética da dependência*, que o regime capitalista de produção desenvolve duas grandes formas de exploração: o aumento da força produtiva do trabalho e a maior exploração do trabalhador. O aumento da força produtiva do trabalho ocorreria quando, no mesmo tempo e com o mesmo gasto de força de trabalho, houvesse maior quantidade produzida. Já a maior exploração do trabalhador se caracterizaria por três processos, que poderiam atuar de forma conjugada ou isolada, representados pelo aumento da jornada de trabalho; pela maior intensidade de trabalho, sem a elevação do equivalente em salário; e pela redução do fundo de consumo do trabalhador. Conferir: MARINI, Ruy Mauro. **Dialética de la dependencia**. México, DF: Ediciones Era, 1973. p. 95-96.

A maior exploração do trabalho, embora caracterizasse as formas da acumulação em situações de baixo desenvolvimento tecnológico, não se resumiria a este cenário, desenvolvendo-se durante a evolução tecnológica do modo de produção capitalista. Segundo Marini, essas duas grandes formas de exploração tenderiam a se combinar durante o desenvolvimento capitalista, produzindo economias nacionais com maior incidência de uma ou outra. Ao predomínio da maior exploração do trabalho corresponderia, precisamente, a superexploração do trabalho.

As razões para que essas formas de exploração se articulem no regime capitalista de produção são desenvolvidas no conjunto da obra de Marini e encontram a mais rica elaboração em seu artigo "*Mais-valia extraordinária e acumulação de capital*" (MARINI, Ruy Mauro. *Plúsválía extraordinaria y acumulación de capital*. **Cuadernos Políticos**. México, DF: Ediciones Era, 1979), considerado pelo autor um complemento indispensável à *Dialética da dependência*.

¹³⁶ Ruy Mauro Marini sustentava que países dependentes com uma estrutura produtiva mais avançada, como o Brasil, a fim de compensar a estreiteza de seu mercado interno, avançariam em direção a economias periféricas ainda menos desenvolvidas, por meio de associações com as empresas multinacionais. Dentre as consequências principais desta política expansionista para o país sub-imperialista estariam: um elevado índice de desemprego (dado a necessidade de produzir a preços baratos para os mercados internacionais); uma “dupla exploração do trabalhador” (pelo capital nacional e estrangeiro); a marginalização econômica da “indústria nacional”; um aumento no investimento do “setor improdutivo da indústria bélica”, a fim de absorver o crescente excedente de mão-de-obra; entre outras.

autoritarismo político – como de fato aconteceu em todo o Cone Sul da América Latina na década de 1960 e 1970 e fez com que essa versão da teoria da dependência gozasse de ampla aceitação, inclusive internacional.

Em vista disso, a única possibilidade de libertação social aos povos oprimidos da América Latina era por meio de uma revolução socialista, o que abriria caminho para o socialismo em escala planetária, na medida em que os países centrais dependiam economicamente do excedente que era permanentemente subtraído ou expropriado da periferia.

Já a teoria da dependência heterodoxa, que teve suas bases lançadas originalmente por Fernando Henrique Cardoso e pelo chileno Enzo Faletto, partia dos pressupostos lançados pelo estruturalismo, como afirmamos acima, mas reconhecia suas falhas.

Por exemplo, o cepalino Hélio Jaguaribe vislumbrava na aliança entre a burguesia industrial e o operariado urbano a força capaz de contrapor-se aos interesses dos grupos ligados ao imperialismo e ao atraso (a oligarquia rural, a burguesia comercial e a classe média tradicional) e, desta forma, promover um desenvolvimento econômico fundamentado em bases nacionais¹³⁷.

Para Fernando Henrique Cardoso, essa ideia era inconsistente porque jamais levou em consideração a dinâmica da relação entre as classes, fator principal na análise da dependência de Cardoso. Assim, as ideias cepalina, para este autor, tinha uma insuficiência: abstraiu da análise os condicionantes sociais reais (ou pragmáticos) do desenvolvimento porque o protagonismo histórico atribuído à burguesia nacional não correspondia às práticas desse grupo social.

Ao contrário disso, Cardoso acreditava que os empresários não visavam liderar a sociedade rumo a uma revolução democrático-burguesa de caráter nacionalista, mas sim assegurar seus objetivos econômicos mais imediatos, o que os aproximava das forças sociais ligadas ao imperialismo porque lhes ofereciam a possibilidade de crescimento econômico e comungavam com eles de um mesmo medo: o dirigismo estatal, o populismo e as “reformas de base”.

Nas palavras de Cardoso: “[...] dos não sei quantos empresários que entrevistei na minha pesquisa, só havia dois que podiam dar verossimilhança a essa idéia [de aliança da

¹³⁷ Cf. JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

burguesia industrial com os trabalhadores, contra o imperialismo]: o José Ermírio de Moraes e o Fernando Gasparian. Todos os demais já estavam se associando às empresas estrangeiras e não apoiavam a reforma agrária”¹³⁸.

Em suma, a “burguesia nacional” não passava de uma ideologia, fruto da abstração dos reais fatores históricos e estruturais que impediam a formação de uma elite nacionalmente orientada. Cardoso apontava dois conjuntos de fatores: o primeiro deles é que o empresariado industrial brasileiro da época era débil do ponto de vista social porque era uma camada heterogênea, com poucos laços societários que vinculassem uns empresários aos outros, com uma visão muito acanhada a respeito das entidades patronais e da própria participação política, sem muita experiência histórica de classe.

Nesse sentido, e aqui a interpretação de Fernando Henrique era muito similar à de Celso Furtado em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*:

Não se pode esperar [...] que o empreendedor repita, simplesmente, a história dos homens que fizeram o desenvolvimento do capitalismo no período clássico. Com efeito, o crescimento industrial das áreas subdesenvolvidas realiza-se numa época em que não só as condições do mercado internacional são diversas e balizadas pela ação dos monopólios e grandes companhias, como o padrão técnico da produção é imposto pela ciência e pela prática industrial das economias já desenvolvidas. As condições sociais e econômicas são, pois, diversas¹³⁹.

Assim, a princípio, a falta de participação política dos industriais guardava relação com a sua formação histórica porque derivava da divisão internacional do trabalho, que condicionava a estrutura econômica a partir da qual se processava o desenvolvimento industrial periférico, bem como interferia nas condições de concorrência no mercado doméstico interno e externo.

Ao contrário de Celso Furtado, para Fernando Henrique Cardoso essas condições impediam a formação de uma classe burguesa libertária e independente. Pelo contrário, essas condições faziam com que os empresários fossem “massa de manobra”, acomodando-se diante da *dominação tradicional* e agindo de forma egoísta, pautando-se em função das vantagens que conseguissem obter para si.

¹³⁸ Entrevista de Fernando Henrique Cardoso na ocasião dos 40 anos do Cebrap. In: MONTERO, Paula; MOURA, Flávio (Orgs.). **Retrato de Grupo – 40 anos do Cebrap**. São Paulo: Cosac Naify, 2009. p. 27.

¹³⁹ CARDOSO, Fernando Henrique. **O empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil**. 2ª. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972. p. 46.

Acresça-se a isso o surgimento de uma sociedade de massa, que iniciava uma organização social por meio dos sindicatos, a partir dos anos 1950, que interferiria de maneira ambígua no posicionamento da burguesia. Num primeiro momento, era algo positivo na medida em que criava um mercado consumidor amplo, resultado de uma luta por melhores salários e por forçar a adoção de políticas protecionistas por parte do Estado, em detrimento de empresas estrangeiras.

Num segundo momento, esses grupos sociais representavam uma ameaça porque faziam com que seus lucros diminuíssem (por meio de um aumento real dos salários) e porque, num aspecto político, colocavam em risco a ordem institucional vigente, com o avanço do socialismo. Fernando Henrique advertia, porém, que em dado momento a burguesia brasileira deveria optar: servir ao imperialismo e permanecer numa situação estável ou apoiar o movimento popular, correndo o risco de serem arrastados num movimento insurrecional.

Um ano antes do golpe militar, Cardoso fazia essa dura previsão:

As possibilidades de manutenção deste malabarismo são contudo limitadas. Estreita-se a cada dia a faixa de compromissos possíveis. As decisões fundamentais não dependerão apenas da burguesia industrial que, parece, optou pela “ordem”, isto é, por abdicar de uma vez por todas de tentar a hegemonia plena da sociedade, satisfeita já com a condição de sócio-menor do capitalismo ocidental e de guarda avançada da agricultura que muito lentamente se capitaliza. Resta verificar qual será a reação das massas urbanas e dos grupos populares e qual será a capacidade de organização e decisão de que serão capazes para levar mais adiante a modernização política e o processo de desenvolvimento econômico do país. No limite a pergunta será então: subcapitalismo ou socialismo¹⁴⁰.

Sabemos, atualmente, que o empresariado brasileiro preferiu “restabelecer a ordem” e apoiar o golpe militar de 1964, garantindo um ambiente estável para os negócios e favorável à acumulação de capital. Em vista disso, Cardoso passa a enfrentar a limitação teórica e prática dos modelos de interpretação vigente e necessidade de se criar uma nova teoria que fosse suficiente para explicar a realidade social, que contrariou todas as expectativas traçadas anteriormente.

À medida em que o processo de desenvolvimento, por um lado, se realizava através de mecanismos sociais que não eram “esperados”, quer dizer que não repetiam os

¹⁴⁰ CARDOSO, Fernando Henrique. **O empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil**. 2ª. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972. p. 197-198.

processos já ocorridos nos países desenvolvidos e, por outro lado, levava a conseqüências também não antecipadas nem pelas teorias nem pelas ideologias do desenvolvimento (por exemplo, a consolidação de regimes autoritários ao invés da ampliação da democracia representativa, o entrelaçamento dos interesses econômico-financeiros das burguesias locais com os monopólios internacionais, a reconversão parcial dos setores agrário-tradicionais às economias de base técnico-capitalista etc.) tornavam-se manifestas as insuficiências das teorias do desenvolvimento como base de previsão social¹⁴¹.

Resumindo, o desenvolvimento dos países latino-americanos contrariava o prognóstico anteriormente lançado: ampliava os vínculos de dependência externa, ao invés de rompê-los ou torna-los mais tênues; preservava os interesses econômicos dos tradicionais grupos “ligados ao subdesenvolvimento”, em vez de expurgá-los; e reduzia as liberdades políticas e civis, ao invés de propiciar a ampliação da participação popular.

Para Cardoso, essa disjunção das teorias desenvolvimentistas em relação ao processo histórico-social da América Latina se devia devido ao fato de elas terem adotado como modelo, e terem derivado daí seu arcabouço analítico-normativo, o “padrão clássico” (e, diga-se de passagem, igualmente idealizado) de desenvolvimento da Europa Ocidental e dos Estados Unidos.

Considerava, ainda, que tanto as interpretações marxistas quanto essa insuficiência analítica tanto as interpretações marxistas, quanto aquelas de inspiração liberal, que buscavam “vestir com trajes civilizados” um contexto histórico aparentemente caótico¹⁴² numa visão formalista e a-histórica dos processos sociais, sendo pouco útil, portanto, tanto como teoria social quanto como base de previsão de transformações socioeconômicas.

Em vista dessas insuficiências, Cardoso entendia que as explicações que faltavam deveriam ser buscadas na esfera política, em detrimento do caráter economicista das demais análises.

[...] desenvolvimento e independência nacional não provaram ser dimensões correlatas. Deste modo, já não se podia mais considerar as formas de organização política – modos de controle que as relações entre os grupos sociais assumem no processo de desenvolvimento – como meros *resultados* casualmente subordinados às transformações econômicas, como implicitamente propunham as teorias econômicas do desenvolvimento¹⁴³.

¹⁴¹ CARDOSO, Fernando Henrique. **Mudanças Sociais na América Latina**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1969. p. 14.

¹⁴² CARDOSO, Fernando Henrique. **Mudanças Sociais na América Latina**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1969. p. 08

¹⁴³ **Ibidem**. p. 15 (realce do original)

Assim, a política deveria ser o foro privilegiado ao problema do poder e à maneira pela qual a subordinação nacional, país a país, se constituía e se perpetuava. Eis o substrato teórico do modelo de interpretação que se pretendia constituir:

Esta revalorização da dimensão política na história dos povos dependentes e a redescoberta do caráter fundamental da *situação de dependência* na formação destes países, constituem, sem dúvida, o contexto dos novos desafios intelectuais postos pela situação latino-americana¹⁴⁴.

Entretanto, argumenta o autor, o simples reconhecimento da situação de dependência, como um fenômeno histórico, estrutural, político e econômico, não constituía, por si só, um novo saber científico ou uma nova maneira de se explorar os problemas sociais enfrentados pelos países da região.

Para que o reconhecimento político das relações assimétricas entre uma periferia subdesenvolvida e um centro hegemônico representasse um elemento novo importante para as ciências sociais latino-americanas, seria necessário caracterizá-las mais do que apenas mecanicamente condicionadas pela expansão do sistema capitalista internacional.

Era necessário admitir que a dominação externa se concretizava a partir de condicionantes inscritos nas próprias sociedades dependentes, e que, sem entender sua estrutura e dinâmica seria impossível explicar o processo de desenvolvimento em curso nos países da região.

[A] análise das formas específicas da dependência não pode limitar-se à caracterização de uma estrutura reflexa com relação a outra; requer a análise de ambas em sua interrelação. Exatamente daí retira sua força o conceito de dependência: a rigor, as estruturas dependentes não podem ser concebidas como meramente reflexas; ao contrário, têm uma dinâmica própria dentro dos limites definidos pelas relações de dominação-subordinação entre países. Essas anotações nos conduzem a uma observação importante do ponto de vista da análise: dado que as estruturas dependentes possuem uma autonomia relativa, torna-se possível tratar de entender de seu próprio ângulo as modificações que aí se verificam¹⁴⁵.

Em outras palavras, era no interior das próprias nações subdesenvolvidas que se deviam buscar as condições sociais e políticas que as mantinham vinculadas de forma

¹⁴⁴ **Ibidem.** p. 16 (realce do original)

¹⁴⁵ CARDOSO, Fernando Henrique. **Mudanças Sociais na América Latina.** São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1969. p. 17.

subordinada aos centros hegemônicos das economias capitalistas centrais. E nisso residia o grande desafio intelectual da compreensão e caracterização da situação latino-americana, pois embora esta fosse histórica e estruturalmente condicionada pelo domínio político-econômico externo (colonialismo, imperialismo etc.), era apenas por meio dos grupos e forças sociais que, no interior das regiões periféricas, se estabeleciam e perpetuavam os vínculos externos de dependência. Em resumo, “[...] a estrutura externa passa a ser vivida como interna”¹⁴⁶.

Assim, o externo fornecia os limites estruturais, mas a dinâmica real, concreta, era definida pelo interno, dentro de sua relativa autonomia em relação ao externo. E é por causa dessa relativa autonomia interna de cada país, ou melhor, por causa das classes sociais que atuam no interior de cada localidade que se poderia conceber distintas situações de dependência, não uma única e abstrata, porque não era abstrata a subordinação.

Assim, todas as nações periféricas sofriam o “peso” das estruturas externas de dominação. Mas a maneira como isso se dava, o grau de interpenetração nos sistemas produtivos nacionais, a forma política assumida e até a eventual possibilidade de superação dos vínculos de dependência, tudo isso dependia dos grupos que atuavam no interior do sistema econômico e social de cada nação periférica.

As distintas “situações de dependência” da região e a descrição de cada uma delas surgiu com o desenvolvimento do livro “Dependência e Desenvolvimento”, escrito em parceria com Enzo Faletto.

Foi nesta obra que os autores fizeram uma análise histórica e sociológica do processo de desenvolvimento dos países da região – ainda que sucinta –, tendo o mérito de conceber diversas situações de dependência e subdesenvolvimento, num momento em que a maioria das análises sobre a dependência tendiam a estabelecer leis gerais do desenvolvimento dependente que afligiriam todos os países da região indistintamente.

Foi esse esforço – o de realizar análises concretas de situações de dependência, caracterizando as modificações na economia, na política e na sociedade – que representou um avanço metodológico no estudo do capitalismo periférico e fez com que a obra tivesse maior prestígio que as demais.

Para Cardoso e Faletto, o problema de dependência tem início após o início do processo de independência política dos países da América Latina, já que antes disso – no período colonial – a dinâmica histórica era meramente reflexiva:

¹⁴⁶ **Ibidem.** p. 17.

Com efeito, se nas situações de dependência colonial é possível afirmar com propriedade que a história – e, por conseguinte, a mudança – aparece como reflexo do que se passa na metrópole, nas situações de dependência das “nações subdesenvolvidas” a dinâmica social é mais complexa. Neste último caso há desde o começo uma dupla vinculação do processo histórico que cria uma “situação de ambigüidade”, ou seja, uma nova contradição. Desde o momento em que se coloca como objetivo instaurar uma nação – como no caso das lutas anticolonialistas –, o centro político da ação das forças sociais tenta ganhar certa autonomia ao sobrepor-se às situações do mercado; as vinculações econômicas, entretanto, continuam sendo definidas objetivamente em função do mercado externo e limitam as possibilidades de decisão e ação autônomas. Nisso radica, talvez, o núcleo da problemática sociológica do processo nacional de desenvolvimento da América Latina¹⁴⁷.

Portanto, a dependência era um fenômeno essencialmente moderno, surgido da ambivalência das nações que, tendo adquirido a soberania política formal, continuavam, de maneira concreta, em posição subordinada nas relações econômicas internacionais. Disso resultaram os constrangimentos estruturais que travavam seu desenvolvimento histórico, comparativamente ao desenvolvimento das economias centrais e que lhes imprimiam aquele caráter econômico-social singular, de economias dependentes.

Destaque-se que mesmo o modelo de “desenvolvimento para dentro” justificou uma ainda maior dependência com o setor externo, na medida em que dependia do setor agroexportador para financiar a política substitutiva de importações e outras medidas populistas adotadas pelos governos locais. Com a queda das vendas do “setor externo” em meados de 1960, abalou os fundamentos do desenvolvimentismo e deixou transparecer os limites estruturais para um desenvolvimento industrial controlado nacionalmente, em especial, o reduzido volume de formação e acumulação necessários à constituição da moderna economia industrial.

É certo que o início de um processo moderno de industrialização nas nações periféricas supõe consideradas remessas de capital e uma numerosa soma de conhecimentos tecnológicos e graus avançados de organização empresarial, os quais implicam desenvolvimento científico, complexidade crescente e diferenciação da estrutura social, acumulação e investimento prévios. A disponibilidade dessas condições por parte das nações centrais leva a um desenvolvimento dos laços de dependência¹⁴⁸.

¹⁴⁷ CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. p. 44.

¹⁴⁸ CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. p. 165.

Cabe ressaltar que os autores chegam a enumerar uma série de alternativas à internacionalização da economia, vale dizer, à abertura do mercado interno às grandes corporações transnacionais, como a contenção da política salarial, o enfrentamento com o setor agroexportador, a exclusão do setor urbano-popular do processo econômico, entre outras.

Entretanto, argumentam eles, todas essas alternativas estariam fadadas ao fracasso, uma vez que seriam politicamente inviáveis ou economicamente anacrônicas¹⁴⁹. Assim sendo, dentro dos marcos do modo capitalista de produção, a vinculação econômica dos mercados internos das nações periféricas ao mercado mundial se mostrava como a solução mais factível frente aos limites impostos pelo “desenvolvimento genuinamente nacional”.

Mediante o ingresso de capitais, técnicas produtivas, bens de capital e conhecimentos científicos provenientes das economias avançadas, permitir-se-ia dar prosseguimento ao crescimento da atividade econômica, e simultaneamente, constituir as bases de um setor industrial de ponta (eletrônico, químico, automobilístico, etc.).

Entretanto, como é evidente, a internacionalização e modernização dessas economias tinha um alto preço a ser pago: o aprofundamento da subordinação econômico-social e a perda da capacidade dos grupos locais em orientar as decisões de investimentos e as pautas de consumo¹⁵⁰.

Assim, o crescimento do endividamento externo, a dependência tecnológica e cultural, a tendência à utilização de técnicas de produção não condizentes com o nível de desenvolvimento do sistema produtivo local, a “oligopolização” do mercado interno, etc., tudo isso estava embutido implícita ou explicitamente no novo esquema de desenvolvimento econômico.

E mais ainda, dado que o pólo dinâmico dessa nova situação de dependência radicava nas grandes unidades monopolistas nacionais e internacionais, assim como no setor público-estatal, ou seja, dependia mais do consumo entre as próprias empresas do que da demanda do consumidor final, era perfeitamente possível, e até necessário, como uma maneira de alavancar a capacidade de acumulação desses setores, limitar a redistribuição dos

¹⁴⁹ **Ibidem.** p. 156-157.

¹⁵⁰ “[...] os mecanismos de controle da economia nacional escapam parcialmente do âmbito interno na medida em que certas normas universais do funcionamento de um sistema produtivo moderno, impostas pelo mercado universal, não permitem alternativas: a unificação dos sistemas produtivos leva à padronização dos mercados e a seu ordenamento supranacional”. CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. p. 167.

ganhos econômicos às massas. Dessa maneira, a exclusão social e a marginalidade urbana não era apenas fenômenos compatíveis com a nova etapa do desenvolvimento latino-americano, como, até certo ponto, eram requisitos para sua implantação e manutenção.

Assim, o fato da modernização do sistema produtivo vir acompanhada de arrocho-salarial, concentração de renda, aumento dos níveis de desemprego, etc., não representava para os autores uma obstrução estrutural à continuidade do crescimento econômico (a tão propalada, na época, tendência à estagnação), esta era apenas “a forma que o capitalismo industrial adota no contexto de uma situação de dependência”¹⁵¹.

Seguindo a metodologia desenvolvida em todo o livro, Cardoso e Faletto argumentam, no entanto, que a “internacionalização do mercado interno” não era consequência única e exclusiva das *determinações econômicas*. Para que estas se efetivassem concretamente, era preciso um arranjo político que, expressando a hegemonia de determinadas classes, grupos ou movimentos sociais no âmbito das nações subdesenvolvidas, permitisse a dominação econômica externa. Em outras palavras, era por meio da análise da política e das relações de poder (ou das “estruturas de dominação”¹⁵²), que seria possível compreender a nova situação de dependência em sua plenitude:

Seria errôneo pensar que os novos fatores que condicionam o desenvolvimento, a política e a dependência externa circunscrevem-se ao âmbito do processo econômico, pois seria precipitado crer que a determinação econômica do processo político, a partir da formação de um avançado setor capitalista nas economias dependentes, permite a “explicação” imediata da vida política pelos condicionantes econômicos. O conceito de dependência permanece básico para caracterizar a estrutura dessa nova situação de desenvolvimento e, portanto, a política continua sendo o meio pelo qual se possibilita a determinação econômica¹⁵³.

¹⁵¹ **Ibidem.** p. 160.

¹⁵² É importante ressaltar que, embora a política ocupasse um lugar privilegiado na análise dos autores, esta não era apreendida da mesma maneira que a maioria dos estudos em voga na ciência política contemporânea, isto é, ao nível da “política institucional”, mas num nível supostamente acima desta, na chamada estrutura de dominação: “[...] o problema teórico fundamental é constituído pela determinação dos modos que adotam as estruturas de dominação, porque é por seu intermédio que se compreende a dinâmica das relações de classe. Ademais, a configuração em um momento determinado dos aspectos político-institucionais não pode ser compreendida senão em função das estruturas de domínio. Em consequência, também é por intermédio de sua análise que se pode captar o processo de transformação da ordem político-institucional. Esta opção teórica fica apoiada empiricamente pelo fato de que as transformações históricas significativas do processo de desenvolvimento latino-americano têm sido sempre acompanhadas, senão de uma mudança radical na estrutura de dominação, pelo menos pela adoção de novas formas de relação, e portanto, de conflito, entre as classes e grupos.” CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. p. 34-35.

¹⁵³ **Ibidem.** p. 49.

Cardoso e Faletto vão buscar na crise do esquema nacional-burguês de dominação, e no subsequente realinhamento das principais forças políticas em disputa, as origens da nova aliança de poder que se afiguraria a partir dos anos 1960 nos principais países da região. Com a obsolescência da antiga aliança desenvolvimentista, isto é, com um pacto de poder que não representava os interesses e objetivos do novo pólo dinâmico da economia (as empresas transnacionais), e nem sequer era capaz de pôr termo aos crescentes conflitos políticos ocorrendo por toda sociedade, bem como no interior da própria aliança em questão, uma nova “situação de poder” – que, no exemplo histórico brasileiro, seria materializada a partir do golpe militar de 64 – será formulada.

Sairão, então, de cena os representantes da “velha indústria” (ligado ao setor de bens-de-consumo leve), do setor de agroexportação e, marginalmente, do operariado urbano, e em seu lugar entrará em funcionamento uma aliança fundamentada na empresa multinacional e no setor financeiro, ou mais precisamente, nas burguesias internacionalizadas.

Ao lado delas, e ainda em disputa com elas, outros dois setores econômicos irão compor o arco de alianças responsável pela sustentação política do novo modelo de desenvolvimento latino-americano: as empresas estatais (e sua congênere social, as tecnoburocracias civis e militares) e a grande empresa privada nacional, associada a ambos os setores, numa conjuração de forças – nem sempre harmônicas entre si – que posteriormente Cardoso irá denominar de *tripé do desenvolvimento dependente-associado*¹⁵⁴.

Às camadas prevalecentes no modelo político anterior, notadamente o empresário industrial tradicional (ou seja, o não-ligado ao setor monopolista), restará – e, na verdade, este será seu grande objetivo – vincular-se de forma subordinada ao sistema de dominação que se instaura¹⁵⁵.

Mas não é apenas o sistema de alianças que muda. Também o Estado, sustentam Cardoso e Faletto, vai desempenhar novos papéis nessa situação de dependência: ao invés do “Estado-populista”, preocupado com a redistribuição da renda e com um desenvolvimento capitalista predominantemente “nacional”, um “Estado-gerencial”, ainda desenvolvimentista, porém neutro quanto à preferência da nacionalidade do capital, e muito mais interessado em garantir a aceleração dos investimentos (seja diretamente por meio de empresas estatais, seja indiretamente por meio da atração do capital externo) e em criar um ambiente econômico

¹⁵⁴ CARDOSO, Fernando Henrique. “Notas sobre o estado atual dos estudos sobre dependência”. **Cadernos Cebrap**, São Paulo, vol. 11, 1973, p. 58.

¹⁵⁵ CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. p. 169.

mais favorável à acumulação de capitais na indústria do que em implementar políticas sociais redistributivas.

Daí porque os autores consideravam que o autoritarismo civil ou militar seria a forma política preferencial assumida pelos países dependentes quando entrassem num processo de modernização de seus sistemas produtivos¹⁵⁶: por meio do enfraquecimento ou até da supressão da organização político-partidária, da debilitação da sociedade civil, do esmagamento das reivindicações populares-trabalhistas, eliminando-se as tendências “perturbadoras” do desenvolvimento, facilitando assim a consolidação do regime de acumulação capitalista dependente.

Estava claro para os autores que as bases para uma nova etapa de desenvolvimento estavam bem estabelecidas nas economias mais avançadas da região, e que, não obstante a ampliação e redefinição dos laços de dependência, seria de se esperar que essas economias experimentassem um vigoroso processo de modernização de seus sistemas produtivos e até mesmo um incremento da complexidade de suas estruturas sociais (o surgimento ou fortalecimento de um operariado “moderno”, de um empresariado ligado ao setor de alta produtividade, etc.).

Nesse sentido, e o “milagre” brasileiro seria a grande comprovação dessa proposição, não haveria motivos para se conceber uma tendência estrutural à estagnação. A mudança na estrutura de dominação, a colaboração com o capital estrangeiro, e até mesmo as novas funções do Estado, haviam superado as barreiras transitórias que haviam se colocado no início dos anos sessenta para o crescimento da atividade econômica. Sem embargo, dado o enorme custo social e humano que estas transformações econômicas traziam em seu bojo, poder-se-ia indagar que alternativas políticas existiriam para os povos subjugados da América Latina,

Em termos mais amplos, estariam essas sociedades fadadas a repisar continuamente a forma política e socioeconômica que o desenvolvimento capitalista adquire em regiões periféricas do globo, isto é, *depende e associado*, excludente e pouco ou nada democrático. Não há nas páginas que encerram *Dependência e Desenvolvimento* uma resposta unívoca para essas perguntas.

¹⁵⁶ “Tudo leva a crer que a passagem para o estabelecimento de um modo capitalista-industrial de produção relativamente desenvolvido em países dependentes se assente em regimes políticos autoritários (sejam militares ou civis), cujo ciclo de duração dependerá tanto dos êxitos econômicos e do avanço que possam lograr na reconstrução social quanto do caráter, do tipo de ação ou êxito dos movimentos de oposição baseados nos grupos e classes que assinalamos anteriormente”. **Ibidem**. p. 177.

Por certo, Cardoso e Faletto consideravam pouco provável tanto uma restauração das tendências nacional-reformistas, quanto uma revolução socialistas. Entretanto, os autores não têm uma resposta pronta à clássica pergunta: “O que fazer?”. Na verdade, eles adotam uma posição explicitamente cautelosa – alguns diriam, evasiva – em delinear caminhos alternativo ao desenvolvimento da região, evitando assim “a vã pretensão de tentar delimitar teoricamente o curso provável dos acontecimentos futuros”¹⁵⁷. Se existiam possibilidades para a superação da condição de subdesenvolvimento, argumentavam os autores, elas dependiam “mais que de condições econômicas tomadas isoladamente, do jogo de poder que permitirá a utilização variável dessas condições econômicas”¹⁵⁸.

Para as forças políticas de direita no Brasil, sobretudo aquelas vinculadas aos militares, nada havia de fundamentalmente problemático no padrão de desenvolvimento em curso: afinal, o fechamento político era uma necessidade circunstancial e temporária frente à “ameaça comunista”, e o crescimento das desigualdades sociais era um requisito obrigatório para a acumulação capitalista e para o próprio crescimento econômico, mas que poderia vir a ser reduzida num futuro próximo (“fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo”).

Fica claro que Cardoso e Faletto não comungavam com essas ideias, embora tal pudesse ter sido uma interpretação mais apressada de suas conclusões¹⁵⁹. Nos anos seguintes à publicação de *Dependência e Desenvolvimento*, Fernando Henrique Cardoso e seus colaboradores no âmbito do Cebrap tratariam de explicitar a necessidade de se restaurar a democracia, fortalecer a sociedade civil e de se implantar medidas que promovessem a justiça social.

Não restam dúvidas, portanto, que o objetivo político primordial inerente a esta versão da teoria da dependência era o combate ao regime militar e ao estilo de desenvolvimento autoritário e concentrador de renda prevalecente no Brasil e em muitos outros países latino-americanos.

No entanto, diferentemente da versão ortodoxa da dependência, que via no socialismo a resposta para a superação de todos os males periféricos, as análises desta vertente

¹⁵⁷CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. p. 183.

¹⁵⁸ **Ibidem**. p. 183.

¹⁵⁹ Cardoso relata que essa fora, por exemplo, a impressão inicial de Octavio Ianni: “Quando eu disse isso [que havia crescimento econômico e diferenciação social] num seminário no México, o Octávio Ianni quase me matou: achou que eu estava aderindo ao regime militar. Eu não estava aderindo a nada: estava dizendo que havia crescimento, embora me repugnassem as formas políticas autoritárias”. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso em: MONTERO, Paula; MOURA, Flávio (Orgs.). **Retrato de Grupo – 40 anos do Cebrap**. São Paulo: Cosac Naify, 2009. p.31.

não lograram explicitar, exceto talvez como fórmulas verbais genéricas (desenvolvimento em prol do povo, fortalecimento da sociedade civil, aumento da participação popular, etc.), uma proposta alternativa e inequívoca de desenvolvimento econômico¹⁶⁰.

Certamente os sociólogos não consideravam a dependência uma característica etérea e permanente de países de formação capitalista tardia, precisamente porque o principal objetivo do ensaio desses autores era negar a concepção estática e a-histórica sobre o fenômeno da dependência.

Entretanto, ao não terem demonstrado as vias por meio das quais se poderia alcançar “um outro desenvolvimento”, dá-se razão aos críticos que vêem na obra dos autores um certo fatalismo: uma vez que não há nas regiões periféricas forças sociais capazes de se contrapor às forças e grupos hegemônicos estrangeiros, nem há tampouco um adequado volume de formação de capital necessário aos vultosos investimentos tecnológicos requeridos pelos setores de ponta da moderna economia industrial, apenas um desenvolvimento dependente e associado seria possível.

Em suas próximas obras sobre a dependência, Fernando Henrique confirmaria, ampliaria e modificaria alguns pontos de vista (por exemplo, a de regimes autoritários seriam as formas políticas necessárias nessa nova etapa da dependência), mas no essencial, chegaria às mesmas conclusões sobre o desenvolvimento capitalista em sociedades dependentes.

Mas, em termos gerais, podemos afirmar que a teoria da dependência representou uma evolução ao modelo estruturalista cepalino, de onde partiram, e aprimoraram a forma histórica de interpretação da nossa realidade social e política, muito mais que econômica.

Ademais, a idéia central de Cardoso e Faletto, embutida no próprio título do livro, e que seria “empiricamente” validada, de que a dependência, ou a subordinação externa da América Latina, de forma alguma era incompatível com o crescimento econômico, com a aceleração da acumulação, com a ampliação e modernização das estruturas produtivas, enfim, com o desenvolvimento capitalista; se bem que um desenvolvimento condizente com as

¹⁶⁰ O próprio Fernando Henrique Cardoso, alguns anos mais tarde, admitiria essa lacuna (em sua versão) da teoria da dependência: “Se os cepalinos são insuficientes na caracterização e na crítica, os dependentistas tornam-se, pelo muito amor a uma visão racional e integrada a partir da experiência do passado europeu, surpreendentemente estereis: proclamam o que não deve ser, mas param a meio do caminho da crítica concreta. Não chegam a especificar, a não ser como crença, as forças transformadoras e só colocam parcialmente o ideal a alcançar: propõem o mesmo desenvolvimento, em benefício de *outras* classes. Talvez tenhamos razão. Mas a verdade é que não ajustamos as ainda nossas contas com os teóricos de ‘um outro desenvolvimento’”. CARDOSO, Fernando Henrique. “O desenvolvimento na berlinda”. In: **As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1993. p. 203-204.

condições históricas e particulares dessas sociedades, mas ainda assim um processo de desenvolvimento.

Era o que a feliz expressão “desenvolvimento dependente e associado” sintetizava, e o que muitos pesquisadores no âmbito do Cebrap, da chamada “Escola de Campinas”, da própria Cepal, e de diversos outros centros de ensino e pesquisa, procurariam explorar e se aprofundar em seus próprios estudos e pesquisas

Pode-se parecer trivial, nos dias de hoje, afirmar que a América Latina, e o Brasil em particular, desenvolviam-se economicamente, graças, especialmente, ao aprofundamento das relações de dependência, vale dizer, à penetração de empresas transnacionais e do capital financeiro internacional no mercado interno desses países.

Entretanto, naquele período, tal proposição era relativamente inovadora no meio da esquerda intelectual brasileira e, talvez até, difícil de ser “tragada” por boa parte dela (dos egressos da escola estruturalista aos pensadores “neomarxistas”), que continuavam a ver no imperialismo um fator de obstrução ao crescimento econômico e à modernização econômica do Terceiro Mundo. E foi precisamente esta equivocada concepção que o ensaio dos sociólogos ajudou a desfazer.

Não se tratava, pois, de realizar uma apologia ao modelo de crescimento “em marcha forçada” em curso no Brasil e em outros países, mas o de procurar explorar sua natureza, seu alcance, seu caráter dinâmico e contraditório, suas potencialidades e deficiências, enfim, tratava-se de examiná-lo cientificamente e sem os dogmas do passado, até para poder visualizar melhor as estratégias políticas que, quiçá, pudessem superá-lo.

Nesse sentido, a versão heterodoxa da dependência contribuiu para um importante filão teórico, que buscava não empreender uma “demonização” do capitalismo dependente, à maneira da esquerda marxista radical, nem tampouco realizar sua louvação, à maneira dos teóricos do *status quo*, mas sim fazer uma análise – para usar um termo bastante batido à época – dialética do desenvolvimento, que vai buscar na associação das multinacionais com o grande capital nacional e com as empresas estatais o fulcro do dinamismo econômico e das contradições sociais da “nova situação de dependência”.

Além disso, a grande intuição dos autores foi perceber que “[...] o desenvolvimento é em si mesmo um processo social; mesmo seus aspectos puramente econômicos deixam

transparecer a trama de relações sociais subjacentes”¹⁶¹, e que para apreendê-lo, portanto, não bastava, ainda que fosse necessário, uma análise “estrutural” do processo econômico, fazia-se necessário, outrossim, um exame detido da esfera que “dava vida” a este processo, isto é, sua dimensão político-social, ou em outras palavras, “[...] a relação das lutas políticas de dominação, internas e externas, por outro”¹⁶².

Com isso, os autores evidenciaram que, para explicar o atraso econômico e social da América Latina, era preciso ir além da esfera das relações comerciais (a relação centro-periferia), ou mesmo da esfera das estruturas econômico-sociais (predomínio do setor primário, acentuado desequilíbrio externo, alta concentração de renda, desemprego estrutural, etc.), era preciso fazer uma análise que recuperasse o sentido e a natureza eminentemente sócio-política deste processo: o papel desempenhado pelo Estado, a articulação dos grupos e classes sociais, interna e externamente, a fim de controlar ou direcionar o excedente econômico; a orientação valorativa dos atores; a dinâmica das estruturas de dominação, etc.

O significado mais profundo desta perspectiva – que não fazia senão levar às últimas consequências o postulado estruturalista de se pensar a América Latina de acordo com suas próprias características histórico-sociais singulares – foi a de explicitar que “que a dinâmica social latino-americana é determinada, em primeira instância, por ‘fatores internos’, e, em última instância, por ‘fatores externos’, a partir do momento em que se estabelece o Estado Nacional”¹⁶³.

Apesar da “acusação” de que a análise dependentista heterodoxa pende para um certo fatalismo histórico, enxergando no capitalismo depende e associado a única possibilidade realista dos países periféricos continuarem seu processo de modernização e desenvolvimento, a história demonstrou que, uma vez que a integração econômica e produtiva mundial inexoravelmente avança, e considerando também que os papéis no sistema-mundo capitalista já estão definidos de antemão (não nos moldes da velha divisão internacional do trabalho, mas ainda assim uma segmentação mundial assimétrica), é improvável aos países de desenvolvimento retardatário alcançarem êxito por meio de estratégias desenvolvimentistas que objetivassem algo como uma “via autônoma ou nacional” de crescimento econômico.

Aliás, anos mais tarde, o próprio Fernando Henrique Cardoso, já Presidente da República, provou a veracidade de sua tese (por meio de privatizações de empresas estatais,

¹⁶¹ CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. p. 27.

¹⁶² **Ibidem**. p. 185.

¹⁶³ MELLO, João Manuel Cardoso. **O capitalismo tardio**. 11 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 25.

que foram adquiridas por empresas multinacionais; por meio da flexibilização de normas trabalhistas, cumprindo a cartilha do FMI; e por outras fórmulas neoliberais que serão exploradas no item 3.4, da presente dissertação), já que garantiu estabilidade e até crescimento econômico, mas tornou nosso país ainda mais dependente dos países centrais.

Assim, teríamos motivo suficiente para relegar as teorias desenvolvimentistas latino-americanas a uma espécie de “antiquário” do pensamento político-social latino americano, reservadas apenas às mentes mais nostálgicas?

Não acreditamos nessa hipótese. Tanto do ponto de vista teórico-metodológico quanto do ponto de vista político e ideológico, consideramos que sobram razões para crer na contemporaneidade de muitas daquelas velhas ideias.

Primeiramente porque elas contribuem na compreensão de nossa formação histórica – o fato de certas descrições não coincidirem mais com a realidade, não significa que elas não tenham sido válidas anteriormente – e no velho hábito brasileiro (quem sabe até latino-americano) de se “comprar” teorias internacionais para que sejam sumariamente aplicadas em terras nacionais sem nem passar por um filtro adaptativo (como o hábito de, seguindo a tendência externa, a qualquer sinal de crise, bradar por reformas liberalizantes quando, analisando-se nossa formação histórica, identificamos que, em nenhum momento, o Estado Social foi efetivamente implantado por essas bandas e as promessas de justiça social jamais foram concretizadas tal como o foram quando do Plano Marshall em terras europeias).

Ademais, a ascensão de novos centros econômicos mundiais (sem que a sombra das velhas potências tenha desaparecido por completo), a gradativa conversão ou reconversão do Brasil e dos países latino-americanos em economias baseadas no setor primário-exportador, o surgimento de novos focos de dependência externa, sobretudo financeira e tecnológica, assim como o fortalecimento de seus “representantes sociais” internos, e uma quase completa despolitização do tema do desenvolvimento (que deixou de levar em conta seus aspectos iminentemente estruturais, para limitar-se à sua faceta mais “social” – necessária, mas insuficiente –, dos indicadores globais de desenvolvimento humano), leva-nos a acreditar que parcela importante daquele corpo teórico poderia e deveria ser reaproveitado criticamente no debate contemporâneo sobre o desenvolvimento latino-americano.

Afinal, a análise das condições, desafios e possibilidades da superação do atraso econômico, da pobreza e das enormes contradições sociais, de nenhuma forma eliminados nessa parte do planeta, ainda requer uma perspectiva integrada, atenta para as particularidades

estruturais de cada região e de cada situação histórica, preocupada com a dinâmica social e política – incluindo-se aí o sistema jurídico-trabalhista – do processo de modernização, e informada sobre as articulações entre os determinantes específicos e universais do sistema capitalista, sem o que a interpretação – também incluindo-se a interpretação jurídica – e as proposições para a superação do subdesenvolvimento facilmente descambam para um formalismo abstrato – de conhecidas consequências para o desenvolvimento latino-americano.

Com vistas a reforçar esse argumento, analisaremos a seguir como, a partir da determinação externa, o Brasil, a partir dos anos 1990, adotou a agenda neoliberal e precarizou as relações de trabalho.

3.4. A CEPAL hoje

Antes de continuar no debate do tema central do trabalho, entendemos importante dimensionar o trabalho atual da CEPAL, exatamente para demonstrar a atualidade da discussão proposta pela organização, da necessidade de análise das condições, desafios e possibilidades da superação do atraso econômico, da pobreza e das enormes contradições sociais, que não foram eliminadas da América Latina, incluindo o Brasil, e que ainda requer uma perspectiva integrada, atenta para as particularidades estruturais de cada região e de cada situação histórica.

As atuais preocupações dos autores cepalinos, notadamente quanto ao mercado de trabalho, podem representar acréscimos teóricos importantes ainda com relação ao presente trabalho.

Com vistas nesse sentido é que, em 1996, os Estados-membros atualizaram sua missão institucional, estabelecendo que a Comissão deve atuar como centro de excelência na análise integral dos processos de desenvolvimento.

Todos os países da América Latina e do Caribe são membros da CEPAL, junto com algumas nações desenvolvidas, tanto da América do Norte como da Europa, que mantêm vínculos históricos, econômicos e culturais com a região. No total, a Comissão é composta por 44 Estados-membros¹⁶⁴.

¹⁶⁴ São eles: Alemanha, Antigua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Espanha, Estados Unidos da América,

A cada dois anos, a CEPAL convoca representantes técnicos e de nível ministerial procedentes de seus Estados-membros, para debater temas substantivos relacionados com o desenvolvimento econômico e social da região, examinar as atividades realizadas pela Comissão no biênio anterior e fixar as prioridades de seu Programa de Trabalho para o biênio seguinte. Essas reuniões conformam o denominado Período de Sessões da CEPAL, que ocorre cada vez em um país-membro distinto, atuando como anfitrião. O último Período de Sessões ocorreu em março de 2006, em Montevidéu, Uruguai¹⁶⁵.

O Programa de Trabalho é realizado através das seguintes divisões, unidades e serviços: Divisão de Desenvolvimento Econômico, Divisão de Desenvolvimento Social, Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial, Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos, Divisão de Recursos Naturais e Infraestrutura, Divisão de Estatística e Projeções Econômicas, Divisão de População e Desenvolvimento, Divisão de Comercio Internacional e Integração, Divisão de Planejamento Econômico e Social (ILPES), Unidade da Mulher e Desenvolvimento, Unidade de Estudos Especiais, Unidade de Recursos Naturais e Energia, Unidade de Transporte, Unidade de Serviços de Informação, Biblioteca, Sedes Sub-regionais e Escritórios Nacionais¹⁶⁶.

A CEPAL tem duas Sedes Sub-regionais, uma para a América Central, localizada no México, DF, e a outra para o Caribe, localizada em Porto Espanha, Trinidad e Tobago. Possui 5 escritórios nacionais: em Brasília, em Bogotá, em Buenos Aires, em Montevidéu e em Washington¹⁶⁷.

Nos anos recentes a CEPAL tem-se dedicado particularmente ao estudo dos desafios que propõe a necessidade de retomar o caminho do crescimento sustentado, assim como a consolidação de sociedades plurais e democráticas. No marco da proposta geral, conhecida como transformação produtiva com equidade, foram consideradas questões tais como o papel da política social; o tratamento dos aspectos ambientais e demográficos e a estratégia

França, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Itália, Jamaica, Japão, México, Nicarágua, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Dominicana, República da Coreia, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Existem também os Estados associados, que são: Anguilla, Antilhas Holandesas, Aruba, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Virgens dos Estados Unidos, Montserrat, Porto Rico, Ilhas Turcas e Caicos. Estes dados foram retirados da página oficial da entidade: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&xsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xml>. Acesso em 15 dez. 2013.

¹⁶⁵ **Ibidem.**

¹⁶⁶ Estes dados foram retirados da página oficial da entidade: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&xsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xml>. Acesso em 15 dez. 2013.

¹⁶⁷ **Ibidem.**

educativa; a necessidade do progresso técnico para se inserir de maneira competitiva no âmbito global, consolidar a estabilidade das economias da região e dinamizar seu processo de expansão.

No caso específico do Brasil, observamos que a CEPAL tem se destacado no estudo da inclusão do país no foro mundial e da sua relação com outros países latino-americanos. Além disso, ela tem se dedicado ao estudo do desenvolvimento da região amazônica.

Destacamos, inclusive, que alguns autores que foram citados ao longo desse trabalho são, atualmente, ativos colaboradores da comissão, entre eles José Luiz Fiori e Reinaldo Azevedo.

Com relação às suas pesquisas, importante dizer que, a partir das crises internacionais dos anos 1970, a CEPAL passou a se preocupar com a integração regional, inicialmente baseada num regionalismo do tipo fechado, a promoção das exportações industriais e a cautela quanto ao endividamento e à abertura econômica como caminhos para superar a vulnerabilidade externa, sempre mantendo o Estado como indutor do desenvolvimento¹⁶⁸.

Mas a dependência e a crise fizeram com que, nos anos 1980, a instituição deixasse de lado a temática desenvolvimentista de longo prazo, e passasse a se preocupar em grande parte com as questões macroeconômicas de curto prazo, sobretudo aquelas relacionadas ao tripé dívida-inflação-ajuste. A principal recomendação cepalina nesse período consistia em substituir o ajuste recessivo imposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) por um ajuste expansivo. Nesse sentido, era preciso combinar a renegociação da dívida com o controle da inflação, de modo a viabilizar um ajuste com crescimento. Superadas as restrições externas e internas impostas principalmente pela crise da dívida, e com a melhora do ambiente econômico internacional para a América Latina, ressurgem nas décadas seguintes o interesse cepalino pela temática do desenvolvimento econômico em termos de produção e de distribuição, assim como o seu enfoque em questões de longo prazo. Só que agora “adaptada aos novos tempos de abertura e desregulação” segundo Bielschowsky¹⁶⁹. A partir daí a preocupação cepalina passou a dirigir-se à chamada transformação produtiva com equidade.

¹⁶⁸ CEPAL. “Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990”. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro, Record, 2000. p. 890.

¹⁶⁹ **Ibidem**.

A partir daí, o desenvolvimento ou a transformação produtiva passou a exigir a também necessária equidade.

O imperativo da equidade exige que a transformação produtiva seja acompanhada por medidas redistributivas. Por mais intenso que se revele o esforço de transformação, seguramente transcorrerá um período prolongado antes que se possa superar a heterogeneidade estrutural através da incorporação do conjunto dos setores marginalizados nas atividades de produtividade crescente. Por isso, será necessário pensar em medidas redistributivas complementares, entre elas serviços técnicos, financeiros e de comercialização, assim como programas maciços de qualificação destinados a microempresários, trabalhadores autônomos e agricultores, reforma de diversos mecanismos de regulação que impedem a formação de microempresas, adequação dos serviços sociais às necessidades dos setores mais pobres, fomento da organização, de modo a contribuir para a ajuda mútua e a representação adequada das necessidades dos mais desfavorecidos perante o Estado, e aproveitamento do potencial redistributivo da política tributária, tanto pelo lado da receita quanto no que se diz respeito à orientação dos gastos públicos.

A integração latino-americana e caribenha e a cooperação inter-regional são essenciais, na medida em que contribuem de maneira vital para a garantia da transformação produtiva, da democratização e da justiça distributiva. Nesse âmbito, propõe-se ações concretas, baseadas em critérios setoriais, de preferência sub-regionais e gradativos, com ênfase na competitividade e na rentabilidade, e que pressupõe a participação preponderante das empresas, instituições e associações existentes na região. Essas ações destinam-se a fazer com que a integração contribua para a estratégia de desenvolvimento proposta e possa reforçá-la¹⁷⁰.

Esse novo rumo no pensamento cepalino é essencial para esse trabalho na medida em que, de acordo com este modelo, as economias periféricas deveriam sustentar padrões de eficiência compatíveis aos vigentes no resto do mundo, elevando a capacidade de incrementar a participação no mercado internacional, com alta simultânea nos níveis de vida de suas populações. Daí vem a necessidade, segundo a teoria, de se adotar um estilo de desenvolvimento com melhoria sustentada na distribuição da renda e na redução gradual da pobreza.

Para esse modelo, o que tem nítida ligação com nosso trabalho, a geração de emprego e a melhor distribuição da renda são elementos essenciais, na medida em que ampliam o espaço interno de acumulação, por meio da expansão do mercado consumidor.

Daí que podemos concluir pela pertinência das proposições da CEPAL ainda nos dias hoje porque

¹⁷⁰ CEPAL. “Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990”. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro, Record, 2000. p. 896-897.

[a] preocupação com a geração de emprego de qualidade (entendido como um emprego produtivo, justamente remunerado e com maior estabilidade e acesso à proteção social), de forma sustentável e em quantidade suficiente, em um contexto de economias abertas, é um tema que tem predominado nas contribuições da OIT às distintas conferências e foros sub-regionais de emprego, e constitui objetivo central da proposta da OIT de uma Agenda Hemisférica para a promoção do trabalho decente.

Uma política de emprego de qualidade, especialmente em um horizonte de longo prazo, requer ênfase na preocupação com o crescimento econômico e suas restrições em economias abertas, assim como a discussão de como promover os investimentos necessários ao crescimento, em contextos de escassez de fontes internas de financiamento de longo prazo, conforme já se mencionou em parágrafos anteriores. Acelerar o crescimento econômico com emprego de qualidade requer um aumento sustentado dos investimentos – privados e públicos – e uma inserção mais dinâmica na economia internacional¹⁷¹.

Esse posicionamento ganha relevo ao observarmos, logo adiante, como, a partir da determinação externa, o Brasil, a partir dos anos 1990, adotou a agenda neoliberal e precarizou as relações de trabalho.

3.5. Voltando ao capitalismo organizado no pós-29: O Consenso de Washington e o neoliberalismo no Brasil

Como vimos no capítulo 2 e nos itens anteriores, o crash da bolsa de Nova York, no ano de 1929, foi um divisor de águas na história do século XX e explicitou o colapso da ordem liberal, em meio à desordem internacional. Em meio ao colapso não só econômico, mas político-intelectual do velho liberalismo, algumas vias alternativas emergiram e começaram a competir pela hegemonia: o comunismo-leninista, como nos demais regimes do que se costuma chamar de “socialismo real”, e a via revolucionária; o keynesianismo e a possibilidade da construção de um “capitalismo reformado”, ou, como terceira via, o fascismo¹⁷².

Na periferia do capitalismo, o impacto dessas influências foram geralmente sentidas com idiossincrasias. Tomemos o caso do Brasil, em que o impulso desenvolvimentista foi uma resposta nacional adequada à tragédia da Grande Depressão e aos desafios produzidos pelo colapso da ordem liberal nos anos 1920 e 1930.

¹⁷¹ NEVES JÚNIOR, Leonardo Ferreira; PAIVA, Luis Henrique. **A relação entre crescimento econômico e emprego no Brasil: referencial teórico, evidências empíricas e recomendações de políticas**. Disponível em: <http://www.cepal.org/brasil/noticias/noticias/3/34013/arelacaoentrecrescimentoeconomicoLeonardoLuisHenrique.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

¹⁷² Sobre o tema, conferir: HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 111-112.

O desenvolvimentismo, enquanto projeto ideológico e prática política nos países da periferia, nasceu nos anos 30, no mesmo berço que produziu o keynesianismo nos países centrais. Uma reação contra as misérias e as desgraças produzidas pelo capitalismo dos anos 20 [...]. A onda desenvolvimentista e a experiência keynesiana tiveram seu apogeu nas três décadas que sucederam o fim da Segunda Guerra. O ambiente político e social estava saturado da idéia de que era possível adotar estratégias nacionais e internacionais de crescimento, industrialização e avanço social¹⁷³.

Relata Denis Maracci Gimenez que o Brasil, em particular, atingiu resultados expressivos, com taxas de crescimento próximas a 7% ao ano, tendo produzido uma das mais bem sucedidas experiências de desenvolvimento e industrialização na periferia porque, ao contrário de outros países da América Latina, a estrutura industrial se diversificou, avançando em setores tecnologicamente mais complexos como os de bens de consumo duráveis, de produtos intermediários e de bens de capital¹⁷⁴.

Desta forma, num período relativamente curto, o Brasil passou de um país primário-exportador a uma economia industrial complexa, em que se produzia quase tudo ao final dos anos de 1970, tendo conseguindo formar uma sociedade urbana de massas, criando uma nova estrutura de classes – a classe média.

Como vimos anteriormente, o final dos anos 1950 e início dos 1960, marca exatamente a ascensão de uma agenda ampla de reformas ao centro do debate político nacional. De alguma forma, isso se firma nas propostas contidas nas “reformas de base”, do governo João Goulart e foi também em torno disso que diversas forças políticas se aglutinaram, desembocando no golpe militar de 1964.

Tendo o golpe militar sufocado os movimentos sociais, principalmente aqueles ligados aos trabalhadores, permaneceram sem solução os problemas que deveriam ser enfrentados pelas “reformas de base”: permanência de constrangedores níveis de desigualdade, pobreza, analfabetismo, mortalidade infantil, em meio a um acelerado crescimento econômico. Um desenvolvimento conservador, em lugar de um desenvolvimentismo democrático, que traria consigo uma agenda ampla de reformas sociais.

¹⁷³ BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Ensaio sobre o capitalismo no século XX**. São Paulo/Campinas: UNESP e IE/UNICAMP, 2004. p. 38.

¹⁷⁴ GIMENEZ, Denis Maracci. **Ordem liberal e a questão social no Brasil contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2008. Parcerias: UNICAMP, CESIT, IE – Instituto de Economia. p. 76-77.

Apesar do crescimento econômico que incorporava e logo acomodava as tensões sociais, já no início dos anos 70, os dados sobre a distribuição de renda, que indicavam aumento da desigualdade, eram objeto de debate e questionamentos sobre os efeitos sociais do modelo de desenvolvimento. De fato, a estratégia desenvolvimentista dos militares incorporava uma agenda de desenvolvimento social, vale dizer, uma determinada visão acerca do encaminhamento da questão social no país. Isso pode ser visto no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), lançado nos idos de 1974. Como um dos objetivos do Plano, estava justamente a “aceleração do desenvolvimento social”, que, em seus próprios termos, deveria assegurar o “aumento substancial de renda para todas as classes” – classe trabalhadora e classe média – que deveriam ser “amplamente atendidas no processo de expansão, pela ampla abertura de oportunidades, econômicas e sociais”, num processo em que, “econômica e socialmente, as bases se estejam sempre movendo para cima”.

Como indica Carlos Lessa, a ideia central que paira sobre a formulação do II PND, no tocante à questão social, considera que, ao privilegiar como núcleo central da estratégia de desenvolvimento a mudança do padrão de industrialização e a correção da organização industrial, preservando-se altas taxas de crescimento, obter-se-ia como subproduto a “aceleração do desenvolvimento social”, sendo, dessa maneira, dispensável uma política ativa de distribuição, particularmente dispensável a conjugação da política de emprego com uma política de salários”¹⁷⁵.

Entretanto, os resultados de uma experiência periférica de industrialização bem sucedida não garantiu a superação de mazelas históricas da sociedade brasileira. A experiência do pós-guerra nos países desenvolvidos já demonstrava que a política de pleno emprego observada durante os trinta anos de sucesso do Plano Marshall somente foi possível porque acompanhada de políticas salariais dirigidas aos salários de base e da crescente universalização da política social baseada num padrão de financiamento com grande capacidade redistributiva.

Assim, apesar do extraordinário crescimento econômico, reformas clássicas do capitalismo no século XX, que caracterizaram as experiências dos Estados de Bem Estar Social nos países desenvolvidos, estiveram ausentes nos momentos decisivos da modernização do país, particularmente durante a década de 1970.

As dificuldades já haviam percorrido grande parte dos anos 70. Em meio a interesses contraditórios, num cenário de progressivo agravamento das condições econômicas internacionais e da desaceleração do crescimento desde 1974, vê-se um Estado paralisado, incapaz de articular interesses e encaminhar questões de fundo para a sustentação do crescimento, como as fragilidades da estrutura de financiamento interno e das bases de inovação tecnológica¹⁷⁶.

¹⁷⁵ GIMENEZ, Denis Maracci. **Ordem liberal e a questão social no Brasil contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2008. Parcerias: UNICAMP, CESIT, IE – Instituto de Economia. p. 80-81.

¹⁷⁶ **Ibidem**. p. 82.

Soma-se a isso o colapso da ordem de *Bretton Woods* e o aprofundamento da crise internacional que se arrastara por toda a década de 1970, cujos detalhes e desdobramentos já foram demonstrados no presente trabalho. Estas severas condições econômicas levou a periferia endividada e altamente dependente de recursos externos à bancarrota.

Como os países periféricos – especialmente o Brasil – não tinham uma organização capitalista capaz de assegurar o mínimo de autonomia financeira e tecnológica, sucumbiram num cenário de forte restrição e diante do posterior fechamento do crédito externo à periferia.

Vista por qualquer indicador econômico, a década de 1980 marca um momento de ruptura com o padrão desenvolvimentista das décadas anteriores de acelerado crescimento econômico e grande dinamismo do mercado de trabalho. Mergulhado numa crise profunda e de caráter estrutural, o país que alcançara crescimento médio do produto interno de 7% ao ano entre 1950 e 1980, passa aos “modestos” 2,7% nos anos 80, num cenário de grande instabilidade macroeconômica, estagnação da renda *per capita*, recorrentes dificuldades nas contas externas, crises cambiais, aceleração inflacionária, quedas das taxas de investimento e colapso das finanças públicas¹⁷⁷.

Foram nessas condições que se iniciou a abertura democrática e o fortalecimento dos movimentos sociais, sendo certo que as forças da redemocratização projetavam um outro país ao final da década para que pudessem elaborar uma nova política de desenvolvimento, reestruturando em profundidade o sistema financeiro nacional juntamente com o controle do processo de endividamento externo.

Em que pese essas dificuldades, boa parte da agenda de reformas progressistas ficou inscrita na Constituição de 1988, tendo sido o ponto máximo dos anseios reformadores dos anos de 1980. Isso é demonstrado logo no Título II, da Constituição, em que se consagra um conjunto de direitos sociais relativos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção da maternidade e da infância, à assistência aos desamparados (artigo 6º).

No tocante ao trabalho, o artigo 7º prevê que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, a relação de emprego protegida contra dispensa arbitrária ou sem justa causa, prevendo indenização compensatória. Reafirma o direito ao seguro desemprego, criado em 1986; o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS; um salário mínimo fixado em lei, nacional, capaz de atender as necessidades básicas do trabalhador e de sua família; a

¹⁷⁷ GIMENEZ, Denis Maracci. **Ordem liberal e a questão social no Brasil contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2008. Parcerias: UNICAMP, CESIT, IE – Instituto de Economia. p. 83.

irredutibilidade e a proteção dos salários, constituindo crime a sua retenção dolosa; o repouso semanal remunerado; a participação nos lucros e resultados, desvinculada remuneração, entre outros direitos trabalhistas construídos desde a Era Vargas.

A Constituição garantiu ainda a livre associação profissional ou sindical (artigo 8º), o direito de greve (artigo 9º) e a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou beneficiários fossem objeto de discussão e deliberação (artigo 10).

O Título XVIII – Da Ordem Social – demonstra bem o espírito da nova ordem constitucional. Em sua disposição geral (artigo 193), afirma-se que a ordem social é fundada no trabalho, com o objetivo do bem estar e da justiça social, estruturando a Seguridade Social, compreendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (artigo 194).

Em um país que é um dos socialmente mais injustos do mundo¹⁷⁸, o caráter solidário e universalista do texto constitucional torna-se um baluarte da luta contra a miséria, a desigualdade, a injustiça social, representando o sentimento do “resgate da dívida social” que toma conta das forças democráticas no momento da abertura do regime militar.

Parte importante dos anseios inscritos na Constituição, todavia, não se concretizou nos anos seguintes. O problema então não é de inexistência da garantia constitucional de direitos, mas da falta de condições materiais objetivas de efetivação das conquistas democráticas, claramente vinculadas a retomada do desenvolvimento do país.

Ainda, o que se viu ao longo da década de 1980 não foi somente um desfile de forças progressistas, comprometidas com o fim do regime militar e a efetiva democratização do país. As forças conservadoras resistiram aos avanços sociais no Brasil, inclusive por meio da formação do que e costumou chamar de “Centrão”¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Segundo dados divulgados pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), braço global da Organização das Nações Unidas para estudos específicos sobre desenvolvimento global, no ano de 2012, o Brasil ocupa a 85ª posição no ranking mundial de desenvolvimento humano (IDH), atrás de países como o Azerbaijão, Líbano, Cazaquistão, Malásia, Panamá e Líbia. Para consulta: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2012.aspx>

Ainda segundo o PNUD, por meio de informações divulgadas no “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013”, o Brasil possui 11% de municípios com renda superior à média nacional, o que, segundo o Atlas, evidencia a concentração de renda do país. Para consulta: <http://atlasbrasil.org.br/2013/destaques/>

¹⁷⁹ A este respeito, é pertinente transcrever a nota de Feliciano: “Talvez por isso, e pelo quanto se lutou para contrapor, na Assembleia Nacional Constituinte, as tendências conservadoras que resistiam aos avanços sociais (quem não se lembra do “Centro Democrático”, ou “Centrão”, formado por alas do PMDB, PFL, PTB, PDS e

É possível dizer que, desde os anos 1980, o Brasil experimentava uma situação típica de incompatibilidade entre um projeto social mais avançado e a estagnação econômica, sem encontrar o caminho para a retomada do crescimento, tornando estreitas as possibilidades de avanços sociais significativos.

Mesmo sob tais condições, o Brasil resiste ao receituário neoliberal difundido desde o final dos anos 70. Contudo, essa situação começou a mudar a partir dos anos 90, principalmente por meio da articulação dos interesses financeiros externos.

A mudança no cenário internacional a partir do início da década de 1990 foi decisiva para os rumos seguidos por grande parte dos países periféricos, entre eles o Brasil, em termos de política econômica e da promoção das reformas estruturais. Depois de uma década de forte restrição do crédito internacional nos quadros da *diplomacia do dólar forte* imposta pela política norte-americana e da crise da dívida no início dos anos 80, as transformações na ordem financeira internacional, no final da década, com a deflação da riqueza mobiliária e imobiliária, a recessão americana e as dificuldades da economia japonesa, que exigiram um grande afrouxamento das políticas monetárias, ampliou-se substantivamente a disponibilidade de recursos financeiros e a liquidez internacional na última década do século XX. Havia fartos recursos financeiros em busca de rentabilidade, numa economia crescentemente liberalizada¹⁸⁰.

No ano 1989, os países centrais, liderados pelos Estados Unidos e Inglaterra, impuseram as nações da periferia do capitalismo um receituário estampado no Consenso de Washington (cujo significado já foi explicitado ao longo do capítulo 2 do presente trabalho) que, dentre outras premissas, estabelecia a adoção de políticas fiscais rígidas, a privatização de funções estatais, a liberalização da economia e maior flexibilidade para a contratação de pessoas e serviços sem a intervenção estatal.

Assim, para gozar do crédito disponível e integrar-se à ordem global, foi necessária a estabilização monetária, que contém um forte apelo pela abertura e liberalização financeira, abertura comercial, privatizações de empresas públicas e ajustamento das contas públicas.

outros?), é comum ouvir dizer que a ordem jurídica brasileira padece de um incurável “paternalismo histórico”, especialmente no que diz respeito à regulação das relações entre capital e trabalho. Houve até periódico nacional de conhecidas tendências conservadoras que propugnou ser a revogação da CLT uma providência essencial para que o país “virasse um foguete”. Pois bem. Será verdade? O direito do trabalho brasileiro é mesmo paternalista?” FELICIANO, Guilherme Guimarães. Sobre pseudopaternalismos. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 01 jan. 2014. Disponível em: <http://www.jb.com.br/sociedade-aberta/noticias/2014/01/01/sobre-pseudopaternalismos/>. Acesso em 01 jan. 2014.

¹⁸⁰ GIMENEZ, Denis Maracci. **Ordem liberal e a questão social no Brasil contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2008. Parcerias: UNICAMP, CESIT, IE – Instituto de Economia. p. 97.

Em resumo, e seguindo as ideias de José Luís Fiori¹⁸¹, o Consenso de Washington pode ser dividido em três partes fundamentais:

I. Políticas macroeconômicas: pregava austeridade fiscal e disciplina monetária. Exigia-se um programa de corte de gastos que deveriam ser alcançados por meio de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais;

II. Políticas microeconômicas: o capital deveria ser desonerado para que pudesse aumentar a sua competitividade no mercado internacional, motivo pelo qual as empresas dos países periféricos deveriam aumentar a sua competitividade por meio da concentração em atividades nas quais obtivessem reais vantagens e escala suficiente de produção. Além disso, torna-se necessária a eliminação de políticas de subsídios e de proteção, bem como a diminuição da intervenção do Estado nos sistemas de crédito público e fiscal e a diminuição dos encargos sociais;

III. O modelo atualizado de desenvolvimento para os países atrasados deveria respeitar a desregulação do mercado financeiro e do trabalho, a privatização das empresas e serviços públicos, a abertura comercial e a garantia do direito de propriedade dos estrangeiros, principalmente nas zonas de fronteira tecnológica e dos novos serviços.

Esses são os pontos, segundo Fiori, que John Williamson identificou como as condições impostas para que ocorresse a renegociação das dívidas externas dos países latino-americanos e a sua readmissão no sistema internacional.

Dessa forma, o Consenso de Washington considerava-se o novo modelo de desenvolvimento dos países periféricos, que retomariam o crescimento econômico caso utilizassem essas receitas, calcadas na centralidade do capital privado e na desestatização da economia.

Ainda que o processo de maior liberalização da economia tenha ocorrido durante o Governo Fernando Collor, foi mesmo a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso – outrora sociólogo e estudioso de Marx, Weber, Keynes, Celso Furtado e antigo discípulo de Florestan Fernandes – que a agenda definida pelo capital globalizante foi cumprida sem maiores embaraços e atingiu o Direito do Trabalho¹⁸².

¹⁸¹ FIORI, José Luis. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

¹⁸² O governo FHC notabilizou-se pelas reformas previdenciárias que, embora não estejam na delimitação desta pesquisa, merecem uma citação exemplificativa: a maior de todas as reformas foi aquela instituída por meio da Emenda Constitucional nº 19/98; como não logrou êxito em incluir a idade como requisito para a concessão da

O primeiro sinal de como trataria a questão social foi emitido quando da realização da greve dos petroleiros, ocorrida entre os meses de maio e junho de 1995, quando afastou qualquer tipo de diálogo com os petroleiros, colocou militares do exército em várias refinarias de petróleo e teve o seu pleito de decretação da abusividade da greve acolhido pelo Tribunal Superior do Trabalho. A greve foi assim descrita pelo jornal Folha de São Paulo, alguns anos mais tarde:

A maior greve dos petroleiros da história do país aconteceu em 1995, quando a categoria ficou parada por 32 dias e só voltou ao trabalho após os tribunais superiores decidirem que o movimento era abusivo. Foi a mais longa greve da história e também a que causou os maiores prejuízos à Petrobras. Liderada pelo sindicalista Antonio Carlos Spiz, a greve teve forte reação do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. O Exército chegou a ser acionado para conter o movimento nas refinarias. Quase todos os dirigentes da FUP (Federação Única dos Petroleiros) foram demitidos da Petrobras – ao todo, foram dispensados 35 funcionários da estatal. Os sindicatos, por sua vez, receberam multas milionárias. A paralisação provocou o desabastecimento de derivados de petróleo, especialmente de gás de cozinha. Mesmo sem conseguir nenhuma das reivindicações, os petroleiros voltaram ao trabalho no final de maio. A anistia às multas veio na gestão FHC, mas a reincorporação dos demitidos aconteceu sob o governo Lula. Depois de 1995, em 2001 aconteceu uma nova greve com parada de produção ¹⁸³.

Além do tratamento dado à greve dos petroleiros, lembra-se também da instituição do banco de horas, por intermédio da Lei nº 9.601/98, que alterou o artigo 59, da CLT, permitindo o regime de prorrogação e compensação de jornada além do limite permitido pelo constituinte originário, que passou a vigorar com a seguinte redação:

§ 2º Poderá ser dispensado o acréscimo de salário se, por força de acordo ou convenção coletiva de trabalho, o excesso de horas em um dia for compensado pela correspondente diminuição em outro dia, de maneira que não exceda, no período máximo de cento e vinte dias, à soma das jornadas semanais de trabalho previstas, nem seja ultrapassado o limite máximo de dez horas diárias.

§ 3º Na hipótese de rescisão do contrato de trabalho sem que tenha havido a compensação integral da jornada extraordinária, na forma do parágrafo anterior, fará o trabalhador jus ao pagamento das horas extras não compensadas, calculadas sobre o valor da remuneração na data da rescisão.

Contrariando a própria CLT que, ao definir quem é o empregador, estabelece que é aquele que suporta o risco do negócio, a Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de

aposentadoria por tempo de contribuição, com a Lei nº 9.876/99, criou o fato previdenciário, coeficiente numérico que se utiliza da expectativa de sobrevida do segurado como fator redutor de seu salário-de-benefício.

¹⁸³ Folha de São Paulo. Governo colocou exército nas refinarias. De 15 de julho de 2008. Memória. 1995. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1507200818.htm>. Acesso em 15 dez. 2013.

2001, que incluiu o artigo 476-A à CLT, passou a autorizar a suspensão do contrato de trabalho para qualificação profissional do empregado quando da ocorrência de crises econômicas. Desta forma, a CLT passou a conter o seguinte dispositivo:

Art. 476-A. O contrato de trabalho poderá ser suspenso, por um período de dois a cinco meses, para participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, com duração equivalente à suspensão contratual, mediante previsão em convenção ou acordo coletivo de trabalho e aquiescência formal do empregado, observado o disposto no art. 471 desta Consolidação.

§ 1º Após a autorização concedida por intermédio de convenção ou acordo coletivo, o empregador deverá notificar o respectivo sindicato, com antecedência mínima de quinze dias da suspensão contratual.

§ 2º O contrato de trabalho não poderá ser suspenso em conformidade com o disposto no **caput** deste artigo mais de uma vez no período de dezesseis meses.

§ 3º O empregador poderá conceder ao empregado ajuda compensatória mensal, sem natureza salarial, durante o período de suspensão contratual nos termos do **caput** deste artigo, com valor a ser definido em convenção ou acordo coletivo.

§ 4º Durante o período de suspensão contratual para participação em curso ou programa de qualificação profissional, o empregado fará jus aos benefícios voluntariamente concedidos pelo empregador.

§ 5º Se ocorrer a dispensa do empregado no transcurso do período de suspensão contratual ou nos três meses subsequentes ao seu retorno ao trabalho, o empregador pagará ao empregado, além das parcelas indenizatórias previstas na legislação em vigor, multa a ser estabelecida em convenção ou acordo coletivo, sendo de, no mínimo, cem por cento sobre o valor da última remuneração mensal anterior à suspensão do contrato.

§ 6º Se durante a suspensão do contrato não for ministrado o curso ou programa de qualificação profissional, ou o empregado permanecer trabalhando para o empregador, ficará descaracterizada a suspensão, sujeitando o empregador ao pagamento imediato dos salários e dos encargos sociais referentes ao período, às penalidades cabíveis previstas na legislação em vigor, bem como às sanções previstas em convenção ou acordo coletivo.

§ 7º O prazo limite fixado no **caput** poderá ser prorrogado mediante convenção ou acordo coletivo de trabalho e aquiescência formal do empregado, desde que o empregador arque com o ônus correspondente ao valor da bolsa de qualificação profissional, no respectivo período.

Não bastasse a criação da possibilidade do contrato de trabalho ser suspenso, por vontade do empregador, ocasião em que os empregados permanecerão sem receber qualquer remuneração – apenas a bolsa auxílio, calculada conforme as regras do seguro-desemprego, o Governo FHC foi ainda mais longe.

Em 2001, enviou o Projeto de Lei nº. 5.483 que, com o intuito de alterar de maneira radical a legislação trabalhista, prometia que o “negociado” prevalecesse ante o “legislado”.

Pretendia levar a efeito essa pretensão por meio da alteração do art. 618, da CLT, que passaria a vigorar com a seguinte redação:

Na ausência de convenção ou acordo coletivo firmados por manifestação expressa da vontade das partes e observadas as demais disposições do Título VI desta Consolidação, a lei regulará as condições de trabalho.

A proposta de alteração da CLT foi aprovada pela Câmara dos Deputados. Contudo, não conseguiu êxito perante o Senado Federal porque, já no ano de 2002, a Presidência da República passou a se empenhar para aprovar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) relativa à prorrogação da cobrança da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), o que impunha um recuo à bandeira flexibilizante para se evitar confrontos com a base aliada.

Mas, para o contexto do presente trabalho, a medida mais conservadora adotada durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, foi a denúncia da Convenção nº. 158, da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Explica-se: a Convenção nº. 158 da OIT trata do término da relação de trabalho por iniciativa do empregador.

Aprovada na 68ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, a Convenção nº. 158 da OIT foi assinada em Genebra, em 22 de junho de 1982, tendo sido aprovada pelo Congresso Nacional em 16 de setembro de 1992, por meio do Decreto Legislativo nº. 68. Foi ratificada pelo Governo brasileiro em 05 de janeiro de 1995, para vigorar doze meses depois. Entretanto, sua eficácia jurídica no território nacional só se verificou a partir do Decreto n. 1.855, de 10 de abril de 1996, com o qual o Governo Federal publicou o texto oficial no idioma português, promulgando a sua ratificação¹⁸⁴.

Em seu art. 4º, a Convenção prevê que

[n]ão se dará término à relação de trabalho de um trabalhador a menos que exista para isso uma causa justificada relacionada com sua capacidade ou seu

¹⁸⁴ BRASIL. Decreto nº. 1.855, de 10 de abril de 1996. Promulga a Convenção 158 sobre o Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador, de 22 de junho de 1982. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 abr. 1996 - Seção 1. p. 5942. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1855-10-abril-1996-444910-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 de novembro de 2013.

comportamento ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço¹⁸⁵.

Desta forma, a Convenção nº. 158, ao adentrar no plano legislativo interno, regularia o art. 7, inciso I, da Constituição Federal que garante aos trabalhadores “relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos”¹⁸⁶.

Todavia, ao sofrer pressão vinda do setor empresarial, o Governo brasileiro, por meio do Decreto nº. 2.100, de 20 de dezembro de 1996, tornou pública a denúncia da referida Convenção, que foi feita por intermédio de Nota à Organização Internacional do Trabalho¹⁸⁷.

O tema, todavia, não se encontra resolvido. Isso porque, com a denúncia da Convenção, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e a Central Única dos Trabalhadores ingressaram com uma Ação Direta de Inconstitucional (ADI), que foi distribuída perante o Supremo Tribunal Federal com o número ADI 1625, no ano de 1997. A ação ainda não foi julgada pelo STF.

Tendo o ciclo do governo Fernando Henrique Cardoso chegado ao fim em 31 de dezembro de 2002, após dois mandatos de quatro anos, Luís Inácio Lula da Silva toma posse como Presidente da República em 01 de janeiro de 2003. A eleição de Lula, que havia sido derrotado nos anos de 1989, 1994 e 1998, é marcada por ter sido a primeira na história brasileira de um ex-operário ao posto mais importante do país.

Exatamente por conta disso, as expectativas eram a de que o Governo Lula seria marcado pela proteção ao trabalhador, já que estaríamos sendo governados por um dos mais importantes líderes sindicalistas brasileiro.

A gestão Lula, em que pese os prognósticos contrários, iniciou dando segmento à política econômica do governo anterior, FHC. Para tanto, nomeou Henrique Meirelles, deputado federal eleito pelo PSDB de Goiás em 2002, para a direção do Banco Central do

¹⁸⁵ **Ibidem.**

¹⁸⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 27 de novembro de 2013.

¹⁸⁷ BRASIL. Decreto nº. 2.100, de 20 de dezembro de 1996. Torna pública a denúncia, pelo Brasil, da Convenção da OIT nº 158 relativa ao Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 dez. 1996 - Seção 1. p. 27860. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-2100-20-dezembro-1996-437300-norma-pe.html>. Acesso em: 27 de novembro de 2013.

Brasil, dando um forte sinal para o mercado de que não haveria mudanças bruscas na condução da política econômica em seu governo.

De fato, a herança neoliberal deixada por FHC permaneceu intacta: abertura comercial, desregulamentação financeira, privatização, ajuste fiscal, pagamento da dívida externa e redução dos direitos sociais.

Nota-se o caráter continuísta do Governo Lula quando, ainda em 2003, conseguiu aprovar, sem maiores espaços de discussão, a reforma previdenciária por meio da Emenda Constitucional nº. 41, de 19 de dezembro de 2003, atingindo principalmente os servidores públicos federais. O principal ponto da reforma foi estabelecer o fim da integralidade da aposentadoria do setor público, definindo um teto às aposentadorias. Além disso, criou diferenciação nos reajustes de ativos e inativos para os futuros servidores e a manutenção da paridade, nos casos atuais, apenas para aqueles que obtiveram a aposentadoria integral; instituiu a cobrança de contribuição aos inativos, no valor de 11% dos vencimentos; determinou o fim da aposentadoria proporcional e a instituição de um percentual redutor para aqueles que desejarem se aposentar antes da idade mínima; entre outras medidas.

Essa reforma afetou a visão que os sindicalistas tinham do Governo quando da criação do Fórum Nacional do Trabalho, criado pelo Decreto nº. 4.796, de 30 de julho de 2003.

O objetivo do Fórum era construir consensos entre representantes das centrais sindicais, entidades sindicais patronais e do governo acerca dos vários temas discutidos, visando promover a democratização das relações de trabalho por meio da adoção de um modelo de organização sindical baseado na liberdade e autonomia; atualizar a legislação do trabalho e torna-la mais compatível com as novas exigências do desenvolvimento nacional; modernizar as instituições de regulação do trabalho, especialmente a Justiça do Trabalho e o Ministério do Trabalho e Emprego; estimular o diálogo e o tripartismo e assegurar a justiça social no âmbito das leis trabalhistas, da solução de conflitos e das garantias sindicais.

Entretanto, o acirramento dos conflitos existentes entre os representantes fez com que a reforma sindical e trabalhista não tivesse efeito. Na prática, portanto, o Governo Lula não restabeleceu direitos trabalhistas diminuídos pelo Governo FHC, indicando o seu caráter continuísta.

O que podemos concluir é que, sob os auspícios do Consenso de Washington, a periferia do capitalismo, notadamente o Brasil, não conseguiu afastar seus traços de dependência.

Ao contrário, conforme desenvolvido ao longo da presente dissertação até o momento, a tese que nos guia é a de que, nos marcos do capitalismo atual, a dependência se estabelece mediante um intenso aprofundamento da vulnerabilidade externa dos países periféricos frente aos centrais, exatamente pela predominância do capital fictício, até mesmo porque, conforme apontamos, o argumento que prevaleceu ante o Consenso de Washington era o de que a industrialização da América Latina poderia prosseguir, desde que estruturada na vocação primário-exportadora própria de sua economia.

Assim, a inserção da América Latina no mercado internacional globalizado deveria privilegiar as atividades produtivas que tivessem lugar no mercado internacional a despeito das estratégias nacionais de desenvolvimento adequadas a cada país, de maneira a divorciar o setor industrial de seu papel impulsionador do desenvolvimento e do progresso técnico e a limitar, portanto, os graus de autonomia decisória de cada nação.

Exatamente para isso é que a inserção deveria se dar pelo processo de abertura externa, comercial e financeira, ainda que o Estado devesse atuar como regular dos mercados que apresentassem determinadas imperfeições, o que caracterizou uma perda da capacidade de negociação por parte da periferia em relação aos grandes organismos financeiros internacionais e às empresas transnacionais, fazendo com que a acumulação e reprodução de capital na periferia se dê crescentemente por intermédio da produção primária.

Reforça-se, assim sua condição dependente – em termos tecnológicos, comerciais, financeiros e até culturais.

Até mesmo porque, ao fazer com que as empresas nacionais sejam expostas à competitividade internacional, sem que fossem criadas bases estruturais para tal, faz com que exista, na verdade, um processo de desindustrialização das economias.

Neste cenário se faz presente a característica que protagoniza a condição de dependência no capitalismo atual: o acréscimo da vulnerabilidade externa estrutural combinada a uma situação de intensa fragilidade financeira, ambas como resultado imediato da excessiva abertura financeira e falta de controle da mobilidade de capitais, além do tipo de inserção externa das economias latino-americanas, em cuja pauta de exportações predomina as *commodities* e os produtos industriais de baixo valor agregado.

Sendo assim, a vulnerabilidade externa aparece como consequência da fragilidade financeira e pode ser identificada, por exemplo, quando uma economia apresenta baixa resistência a uma possível fuga de capitais.

Soma-se a isso a perda de autonomia das políticas nacionais para os países periféricos no momento em que o Estado se vê à mercê do capital financeiro, com uma forte restrição externa ao crescimento, não havendo sustentação para o crescimento econômico.

O que podemos observar é que os países [ainda] periféricos seguem importando tecnologias e conhecimento dos países centrais, intensificando o processo de transferência de valor e, assim, acabam por ingressar recorrentemente num círculo vicioso por meio de endividamento externo, fragilidade financeira e vulnerabilidade externa, tornando mais agudos os mecanismos de superexploração do trabalho, fazendo com que se prevaleçam formas “alternativas” de contrato de trabalho – contratos temporários, trabalho terceirizado, salários baixo – na tentativa de se ampliar os lucros e a possibilidade de competitividade internacional.

Dentro desse aspecto é que entendemos que o Direito do Trabalho, somado às teorias constitucionais já existentes, podem minimizar a exploração do trabalho humano pelo capital financeiro, mediante o incremento das regras protetivas pela hermenêutica constitucional.

Tudo isso porque temos, na verdade, o “desenvolvimento do subdesenvolvimento”¹⁸⁸, para dizer exatamente que “quanto mais cresce a economia dependente, mais ela aguça as diferenças específicas que a separam do capitalismo existente nos países avançados”¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Expressão cunhada por André Gunder Frank, especialmente em: FRANK, André Gunder. **Capitalismo e subdesarrollo en América Latina**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1970.

¹⁸⁹ MARINI, Ruy Mauro. **América Latina: dependência e integração**. São Paulo: Editora Brasil Urgente, 1992. p. 89.

4. DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

4.1. Considerações gerais

Nos capítulos anteriores foi possível observar as interações entre direito e economia na formação da sociedade industrial, especialmente a partir da análise histórica da construção do capitalismo – passando por suas matizes liberais e intervencionistas – até os seus momentos de crise (Capítulo 2 *supra*).

Além disso, demonstrada no plano jurídico-econômico a formação do capitalismo, estudou-se, à luz da doutrina cepalina, como a formação da sociedade industrial engendrou-se historicamente num binômio centro/periferia. Resgatou-se a atualidade da análise econômica baseada na distinção entre capitalismo central e capitalismo periférico e, além disso, buscou reconstruir o recente cenário histórico brasileiro quando, um sociólogo cepalino e um sindicalista militante, após assumirem a Presidência da República optaram por seguir a cartilha do Consenso de Washington e insistir num modelo econômico, político e jurídico de dependência econômica (Capítulo 3 *supra*).

Na descrição desse cenário, é certo que o Brasil abdicou de normas de direito social em prol da estabilidade financeira e da inserção do mercado globalizado, o que satisfaz os interesses dos países do capitalismo central na perpetuação e no aperfeiçoamento dos modelos de exploração econômica.

As análises sociológicas e econômicas dos renomados autores da CEPAL indicam historicamente dois caminhos: o conformismo ou a revolução. Haveria, porém, outro caminho a ser trilhado? Entre o conformismo e a aceitação de uma realidade histórico-econômica pretensamente imutável e a insurgência revolucionária contra o *status quo* devem existir possibilidades de resistência e de reconstrução dos direitos sociais.

A história recontada dos países de capitalismo periférico deve fornecer subsídios para que novos caminhos sejam encontrados e trilhados e é isso que se pretende fazer nas linhas a seguir. De tal feita, demonstraremos nas páginas seguintes como os Estados do capitalismo central souberam, por intermédio do Poder Judiciário, evitar a erosão das normas de direitos sociais e, em contrapartida, como o Brasil – como principal exemplo de país de capitalismo periférico tratado nesta pesquisa – não soube adotar mecanismos de controle

similares e, por conseguinte, não conseguiu evitar que as suas normas de direitos sociais tivessem uma eficácia e uma efetividade claudicantes.

Mais do que isso, objetiva-se demonstrar como o Direito do Trabalho (ainda) é um direito fundamental, a despeito de ser o primeiro alvo dos ataques aos direitos sociais – ao lado da previdência pública e privada – e, também demonstrar como as recentes construções dogmáticas do direito constitucional podem servir de esteio para a resistência e promoção do Direito do Trabalho no Brasil.

Portanto, reconstruídas as premissas econômicas que nos colocaram numa situação de ameaça e ineficácia dos direitos sociais, há que se analisar algumas das possibilidades de controle da erosão e de promoção do direito do trabalho.

4.2. Justificando a diferença entre países centrais e países periféricos

Ser um Estado periférico é sinônimo de possuir núcleos de poder interno cujas decisões são afetadas ou condicionadas por fatores externos. Logo, para se desenvolver, o Estado deve superar a sua condição periférica e se colocar como igual com os Estados do capitalismo central. Isso significa que o Estado na periferia deve ser muito mais amplo e profundo se comparados com os Estados do centro hegemônico, pois ele enfrentará, concomitantemente, problemas na formação de um Estado nacional e questões relativas às políticas do capitalismo avançado¹⁹⁰.

Correlacionando as funções do Estado com a análise da CEPAL, Bercovici pontua que os pensadores cepalinos acertaram a agenda que os Estados latino-americanos deveriam implementar, mas não previram se o Estado periférico poderia efetivar todas aquelas tarefas¹⁹¹. No caso brasileiro, prossegue o professor das Arcadas, o Estado nunca foi propriamente keynesiano, tampouco social-democrata, mas estendeu a sua presença para quase todos os setores econômicos e sociais. Apresentou-se como um Estado forte para regulamentar o trabalho e a cidadania, mas foi um Estado fraco perante o poder econômico privado. Por isso, conclui Bercovici, sempre foi obrigado a promover uma fuga “para frente”,

¹⁹⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Entre o Estado Total e o Estado Social**. 2003. Tese de Livre Docência (Direito Econômico e Financeiro). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 142.

¹⁹¹ **Ibidem**. p. 143.

nos caminhos de menos resistência, mas sempre sem autonomia tecnológica e sustentação financeira.

O Estado desenvolvimentista brasileiro precisa superar a barreira do subdesenvolvimento a partir da emancipação social. Afinal, não se pode esquecer que o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação. É um processo histórico e não uma etapa pela qual os países desenvolvidos passaram.

Segundo Celso Furtado, ele é a manifestação de complexas relações de dominação entre os povos e que tende a perpetuar-se. Deste modo, é fundamental ter consciência da dimensão política do subdesenvolvimento. O que houve nos países periféricos foi a modernização, sem nenhuma ruptura com as estruturas sócio-econômicas, mantendo-se a reprodução do subdesenvolvimento. Não existe uma tendência à passagem automática da periferia para o centro do sistema econômico capitalista. Pelo contrário, a única tendência visível é a da continuidade do subdesenvolvimento dos países periféricos. Portanto, o esforço para superar o subdesenvolvimento requer um projeto político apoiado por vários setores sociais, pois trata-se da superação de um impasse histórico¹⁹².

A superação do subdesenvolvimento exige um Estado forte e democrático, com o objetivo de incluir socialmente a sua população. No entanto, o que se vê é o que Bercovici denomina de “estado de exceção econômico permanente a que está submetida a periferia do capitalismo”¹⁹³. Isso significa que a ditadura política foi substituída pela ditadura econômica dos mercados.

A periferia vive em um estado de exceção permanente, contrapondo-se à normalidade do centro. Nos Estados periféricos há o convívio do decisionismo de emergência para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais, bem como a subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular. A razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado¹⁹⁴.

Isso acaba por transformar os direitos sociais em obstáculo ao desenvolvimento no discurso anti-Estado praticado pelas classes dominantes. O melhor exemplo disso é o neoliberalismo, onde não há universalização, mas apenas exclusão. “Dominantes e dominados

¹⁹² BERCOVICI, Gilberto. **Entre o Estado Total e o Estado Social**. 2003. Tese de Livre Docência (Direito Econômico e Financeiro). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 144.

¹⁹³ **Ibidem**. p. 144.

¹⁹⁴ **Ibidem**. p. 145.

não partilham mais dos mesmos valores, desejando a classe dominante manter a diferença e consolidar a exclusão total dos dominados”¹⁹⁵.

Isso implica na criação de um terceiro tipo de crise do Estado – tradicionalmente composta pela guerra e pela rebelião – a crise econômica, que pode não ser solucionada pelos meios democráticos tradicionais. Os países do capitalismo periférico, para solucionar as crises econômicas, tendem a adotar leis de emergência promulgadas pelo Poder Executivo, como por exemplo, foi realizado amplamente nos Governos FHC e Lula, por meio da edição de Medidas Provisórias e Propostas de Emendas à Constituição.

Se antes se limitavam os direitos individuais para o bem estar coletivo, hoje, limitam-se os direitos da população, especialmente os direitos sociais, para garantir a propriedade privada e a apropriação capitalista. Para isso, promoveu-se a despolitização das relações econômicas, com a fragilização dos sindicatos, partidos políticos e parlamentos.

A implementação dos direitos sociais, portanto, fica ao critério discricionário do Poder Executivo¹⁹⁶ e esse critério fica na dependência de quais são as melhores decisões para o FMI e para a Organização Mundial do Comércio (OMC). Isso gera a médio e longo prazo a deslegitimação democrática e o esfacelamento do Estado. Por isso, a “necessidade de pensar a possibilidade de um Estado promotor do desenvolvimento e da inclusão social no Brasil, mesmo sob as condições desfavoráveis do estado de exceção econômico, é ainda mais fundamental”¹⁹⁷.

Por outro lado, essa realidade é bastante distinta nos países do centro do capitalismo. Se aqui o direito social é desmontado lá já se encontram mecanismos de resistência e preservação dos direitos sociais. É o caso, por exemplo, do princípio da proibição de retrocesso social.

Na Alemanha, o tratamento da proibição de retrocesso social decorre da discussão a respeito da eficácia dos direitos fundamentais sociais, especialmente da sindicabilidade em juízo dos direitos prestacionais. De uma forma geral, o princípio da proibição de retrocesso social esteve associado à crise do Estado alemão, em especial no tocante à proteção das

¹⁹⁵ **Ibidem.** p. 146.

¹⁹⁶ A exemplo do que aconteceu com a Convenção nº. 158, da OIT em terras brasileiras, que foi promulgada em abril de 1996 e denunciada a sua vigência em dezembro do mesmo ano.

¹⁹⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Entre o Estado Total e o Estado Social.** 2003. Tese de Livre Docência (Direito Econômico e Financeiro). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 149.

posições jurídicas dos cidadãos em face da decrescente capacidade de prestação do Estado e do aumento da demanda por prestações sociais¹⁹⁸.

Neste contexto, a jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha (TCFA) e parte da doutrina constitucional, construíram a tese da existência de um princípio da proibição de retrocesso social, de forma a criar mecanismos de proteção das prestações sociais sem que isso impedisse completamente uma adaptação às mudanças sociais e econômicas. O fundamento constitucional para a construção do referido princípio foi a garantia fundamental da propriedade.

O fundamento para que se apontasse o dispositivo constitucional que garante a propriedade, com vistas à identificação da *sedes materiae* do princípio da proibição do retrocesso social, remonta, segundo Ingo Sarlet, à lição de Martin Wolff, para quem o conceito de propriedade – à época presente no art. 153 da Constituição weimariana – abrangeria quaisquer direitos subjetivos privados de natureza patrimonial e não apenas a propriedade como direito real. Com isso, poderia oferecer aos indivíduos segurança quanto aos seus direitos patrimoniais e proteger a confiança no conteúdo e na fruição desses direitos. Trata-se de conceito funcional de propriedade¹⁹⁹.

Nesse cenário, a garantia constitucional da propriedade deixa de ser o bem em si, para passar a ser o aproveitamento econômico de um direito dotado de valor patrimonial, o que inclui os direitos a prestações estatais²⁰⁰.

Nessa linha de raciocínio, o TCFA estendeu aos direitos patrimoniais exigíveis do Estado a vinculação entre o direito de propriedade privada e a liberdade individual, na medida em que a liberdade na esfera patrimonial é consequência da autonomia de cada indivíduo. Portanto, a supressão de direitos subjetivos públicos de natureza patrimonial, sem a existência de compensação ou contraprestação, é inconstitucional²⁰¹.

Embora o TCFA tenha alargado o conceito constitucional de propriedade, ele não o estendeu de forma generalizada a todo direito subjetivo patrimonial e estabeleceu determinados requisitos para que uma posição jurídico-subjetiva público possa ser protegida pela garantia constitucional da propriedade.

¹⁹⁸ DERBLI, Felipe. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 140.

¹⁹⁹ DERBLI, Felipe. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 141.

²⁰⁰ HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998. p. 339.

²⁰¹ **Ibidem**. p. 339.

O primeiro requisito é “a necessária correspondência entre um direito subjetivo a determinada prestação social e a contraprestação pessoal de seu titular”²⁰². Isso significa que a equivalência entre a prestação estatal e a contraprestação do indivíduo tenha sido relevante, embora não se exija equivalência. Isso acontece porque as posições jurídicas patrimoniais de natureza pública radicam no reconhecimento do esforço pessoal do indivíduo.

O segundo requisito apresenta-se na “exigência de que se trate de posição jurídica de natureza patrimonial, que seja tida como de fruição própria, exclusiva e pessoal do seu titular”²⁰³.

Por fim, o terceiro requisito é que “a posição jurídico-subjetiva em foco destine-se à garantia de existência do seu titular”²⁰⁴, ou seja, proteger as condições para a vida autônoma do cidadão, especialmente quando as prestações estatais forem a única fonte de sobrevivência de seu titular.

Sob essa formulação, destarte, as prestações do sistema de seguridade social alcançadas pelo princípio de proibição de retrocesso social restariam garantidas não apenas nos casos dos chamados direitos adquiridos, como também nos casos em que se verifica mera expectativa de direito, pelo que se verifica a pretendida aproximação do tema com o *princípio da segurança jurídica*, mais especificamente em seu aspecto subjetivo da *proteção da confiança*. As aposentadorias e pensões e o seguro-desemprego, que atendem aos requisitos acima mencionados, seriam benefícios previdenciários em que a proteção constitucional em questão se apresentaria, ao contrário do que ocorreria com o auxílio-moradia, os benefícios da assistência social e os incentivos para a formação profissional (que não exigem, em regra, contrapartida de seus potenciais beneficiários)²⁰⁵.

O princípio da proibição do retrocesso social também foi reconhecido no direito constitucional italiano. Neste país, a doutrina, ao tratar dos limites da atividade do Estado, afirma que as limitações se voltam para a atividade legislativa e podem assumir diversas formas, por exemplo:

a) hipóteses em que a própria Constituição estabelece detalhadamente as restrições da atividade estatal, prescindindo-se da lei ordinária para tanto (como acontece na inviolabilidade de domicílio, prevista no inciso XI, artigo 5º, da Constituição brasileira);

²⁰² DERBLI, Felipe. **Op. Cit.** p. 142.

²⁰³ DERBLI, Felipe. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 143.

²⁰⁴ **Ibidem.** p. 143.

²⁰⁵ **Ibidem.** p. 144.

b) situações em que se proíbe a edição de lei dispondo em determinado sentido (como no artigo 5º, inciso XXXV, em que se proíbe a exclusão da apreciação pelo Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito);

c) casos em que a Constituição reserva ao legislador a disciplina de alguma matéria (como no artigo 5º, inciso XXXIX, em que se estabelece que apenas a lei pode definir quais são as condutas criminosas);

d) momentos em que se reserva à lei algum âmbito de disciplina, mas os contornos são melhores definidos pela norma constitucional (como acontece no artigo 5º, inciso XIII, ao se assegurar a liberdade de ofício e profissão);

e) as hipóteses em que a Constituição impõe ao legislador a obrigação de editar ato normativo.

Neste último grupo de situações, Balladore Pallieri enquadra os direitos fundamentais sociais e subdivide-os em dois grupos. O primeiro dele refere-se às normas constitucionais em que se prevê de forma nítida e precisa o conteúdo de um direito, cabendo ao legislador estabelecer limites razoáveis ao seu exercício²⁰⁶.

Balladore cita como exemplo o artigo 40 da Constituição italiana, que prevê o direito de greve, afirmando que o referido direito existe e possui sede constitucional, cabendo ao legislador estabelecer os casos em que a greve não será admitida. Assim, se a lei não viesse a ser editada, o direito de greve seria ilimitado²⁰⁷.

O segundo subgrupo referido por Balladore diz respeito às normas constitucionais dirigidas primordialmente ao legislador, de modo que sem a edição da lei, não poderão gerar todos os seus efeitos²⁰⁸. O constitucionalista italiano cita como exemplo a saúde como direito fundamental do indivíduo e interesse da coletividade. Assinala que se não houvesse lei desdobrando referido direito, não haveria meios processuais de retirar o legislador da inércia e suprir a omissão.

²⁰⁶ Num conceito próximo da norma constitucional de eficácia contida, na obra de José Afonso da Silva. SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

²⁰⁷ BALLADORE PALLIERI, Giorgio. **Diritto Costituzionale**. 7ª ed. Milano: Giuffrè, 1963. p. 329-331.

²⁰⁸ O que corresponderiam, para José Afonso da Silva, às normas constitucionais de eficácia limitada. SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

Apesar disso, Balladore reconhece que, na regulamentação constitucional, o legislador não pode retroceder: “E inoltre, una volta data esecuzione alla norma costituzionale, il legislatore ordinario non può ritornare sui suoi passi”²⁰⁹.

Ao lado de Balladore, Gustavo Zagrebelsky também sustenta o princípio de proibição do retrocesso social no direito constitucional italiano. Ao analisar a experiência da corte constitucional, Zagrebelsky afirma que as normas constitucionais que impõem o progressivo desenvolvimento dos direitos sociais gerarão também a vedação de retrocesso, impedindo que o legislador retorne aos estágios anteriores da concretização dos direitos sociais²¹⁰.

A doutrina de Balladore Pallieri influenciou o Tribunal Constitucional Português na construção jurisprudencial do princípio da proibição de retrocesso social naquele país. Em Portugal, ao lado da doutrina italiana, Gomes Canotilho chegou a uma concepção mais abrangente da proibição de retrocesso social na sua obra “Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador”, em que se refere ao princípio como proibição “contra-revolução social” ou da “evolução reacionária”, o que seria um desdobramento do princípio da democracia econômica e social²¹¹.

O princípio da democracia econômica e social institucionaliza uma proibição de retrocesso social.

A idéia aqui expressa também tem sido designada como “proibição de contra-revolução social”. Com isto quer se dizer que os direitos sociais e económicos (ex.: direitos dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação, etc.), uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma *garantia institucional* e um *direito subjectivo*. Desta forma, e independentemente do problema “fáctico” da irreversibilidade das conquistas sociais, o princípio da democracia social e económica fundamenta uma *pretensão* imediata dos cidadãos contra as entidades públicas sempre que o grau de realização dos seus direitos económicos e sociais for afectado em seu sentido negativo, e estabelece uma *proibição* de “evolução reacionária” (*rückschrittsverbot*) dirigida aos órgãos do Estado. Esta proibição justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras das chamadas “conquistas sociais”²¹².

²⁰⁹ BALLADORE PALLIERI, Giorgio. **Op. Cit.** p. 332.

²¹⁰ ZAGREBELSKY, Gustavo. El Tribunal Constitucional Italiano. In: FAVOREU, Louis. **Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1984. p. 450.

²¹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001. p. 374.

²¹² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 1986. p. 393. Itálicos no original.

Foi sob essas inspirações que o Tribunal Constitucional Português proferiu o acórdão nº. 39/84, de 11 de abril de 1984²¹³. Tratava-se da apreciação de requerimento, formulado pelo Presidente da República, de declaração de inconstitucionalidade, com eficácia *erga omnes*, do artigo 17 do Decreto-Lei nº. 254, de 29 de junho de 1982, na parte em que revogou os artigos 18 a 61, 64 e 65, todos da Lei nº. 56, de 15 de setembro de 1979, que dispunha sobre o serviço nacional de saúde.

Arguia-se a inconstitucionalidade formal do referido dispositivo, sob o argumento de que teria havido invasão de competência privativa da Assembleia da República para legislar sobre a matéria. Alegava-se também que a revogação dos preceitos da lei nº. 56/79 extinguiria o sistema nacional de saúde, previsto no artigo 64, número 2, da Constituição da República Portuguesa, e que a organização de tal sistema jamais poderia ser substituída por administrações regionais de cuidados de saúde, como referido no Decreto-Lei atacado.

O Relator, o Conselheiro Vital Moreira, entendeu possível a discussão a respeito da inconstitucionalidade material do art. 17 do Decreto-Lei nº. 254/82, na medida em que houve referência expressa à impossibilidade de extinção do sistema nacional de saúde, sem prejuízo da ausência de indicação expressa da norma constitucional violada, com base na própria lei do Tribunal Constitucional (Lei nº. 28/82). Assim, Vital Moreira passou a apreciar a conformidade material da disposição enfrentada com a Constituição da República Portuguesa, após rejeitar a alegação de inconstitucionalidade formal.

Partiu da premissa de que a Lei nº. 56/79, ao criar o serviço nacional de saúde, era uma forma de realização do direito fundamental à proteção da saúde, consagrada no artigo 64 da Constituição Portuguesa, “cumprindo a tarefa constitucional consignada no 2º desse preceito constitucional”²¹⁴, e que o governo, por meio do artigo 17, do Decreto-Lei 254/82, legislou sobre o direito à saúde e extinguiu o sistema nacional de saúde.

No relatório, Vital Moreira tratou os direitos sociais como direitos fundamentais, sem deixar de observar que eles não possuem natureza análoga a dos “direitos, liberdades e garantias”. Em relação aos direitos sociais, conforme observou o jurista português, sobressai a sua natureza positiva, a exigência de prestações do Estado, o que não desnatura a sua natureza de direitos fundamentais.

²¹³ PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão nº. 39/84. **Acórdãos do Tribunal Constitucional**. Lisboa: Imprensa Nacional, 3. Volume, 1984. p. 95-131.

²¹⁴ PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão nº. 39/84. **Acórdãos do Tribunal Constitucional**. Lisboa: Imprensa Nacional, 3. Volume, 1984. p. 104.

A Constituição não se bastou com estabelecer o direito à saúde. Avançou no sentido de enunciar o conjunto de tarefas estaduais destinadas a realiza-lo. À frente delas a lei fundamental colocou a “criação de um serviço nacional de saúde” (artigo 64, nº 2).

A criação de um serviço nacional de saúde é pois instrumento – o primeiro – de realização do direito à saúde. Constitui por isso elemento integrante de um direito fundamental dos cidadãos, e uma obrigação do Estado.

Na tipologia das normas constitucionais de natureza “positiva”, “directiva” ou “dirigentes” – isto é, aquelas que, em vez de interdizem, requerem certa acção do Estado –, a norma que determina a criação de um serviço nacional de saúde assume a natureza de uma verdadeira e própria *imposição constitucional*, no sentido específico que a doutrina atribui a esta expressão (ver, por todos, J. J. Gomes Canotilho, *Constituição dirigente e vinculação do legislador*, Coimbra, 1982, pp. 289 e segs.). Trata-se, não de uma simples “norma programática” no sentido corrente da expressão, abstracta e temporalmente indeterminada, mas sim de uma obrigação constitucional do Estado, *concreta e permanente*. [...]

Ao extinguir o Serviço Nacional de Saúde, o Governo coloca o Estado, de novo, na situação de *incumprimento da tarefa constitucional que lhe é cometida pelo artigo 64, nº 2 da Constituição*.

Que o Estado não dê a devida realização às tarefas constitucionais, concretas e determinadas, que lhe estão cometidas, isso só poderá ser objecto de censura constitucional em sede de inconstitucionalidade por omissão. Mas quando desfaz o que já havia sido realizado para cumprir essa tarefa e com isso atinge uma garantia de um direito fundamental, então a censura constitucional já se coloca *no plano da própria inconstitucionalidade por acção*.

Se a Constituição impõe ao Estado a realização de uma determinada tarefa – a criação de uma instituição, uma alteração na ordem jurídica –, então, quando ela seja levada a cabo o resultado passa a ter a protecção directa da Constituição. O Estado não pode voltar atrás, não pode *descumprir* o que cumpriu, não pode tornar a colocar-se na posição de devedor. [...]

É que aí a tarefa constitucional a que o Estado se acha obrigado é uma *garantia* do direito fundamental, constitui ela mesma objecto de um direito dos cidadãos. Quando a tarefa constitucional consiste na criação de um determinado serviço público (como acontece com o Serviço Nacional de Saúde) e ele seja efectivamente criado, então a sua *existência* passa a gozar de protecção constitucional, já que a sua abolição implicaria um atentado a uma *garantia institucional* de um direito fundamental, e, logo, um atentado ao próprio direito fundamental. A abolição do Serviço Nacional de Saúde não significa apenas repor uma situação de incumprimento por parte do Estado, de uma concreta tarefa constitucional; uma vez que isso se traduz na revogação da execução dada a um direito fundamental, esse acto do Estado implica uma ofensa ao próprio direito fundamental.

Em grande medida, os direitos sociais traduzem-se para o Estado em obrigação de *fazer*, sobretudo de criar certas instituições públicas (sistema escolar, sistema de segurança social, etc.). Enquanto elas não forem criadas, a Constituição só pode fundamentar exigências para que se criem; mas após terem sido criadas, a Constituição passa a proteger a sua *existência*, como se já existissem à data da Constituição. As tarefas constitucionais imposta ao Estado em sede de direitos fundamentais no sentido de criar certas instituições ou serviços não o obrigam apenas a cria-lo, obrigam-no também a *não abolí-los* uma vez criados.

Quer isto dizer que a partir do momento que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa de consistir apenas) numa obrigação *positiva*, para se transformar (ou passar também a ser) uma obrigação *negativa*. O Estado, que estava obrigado a *actuar* para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a *abster-se* de atentar contra a realização dada ao direito social. [...]

Impõe-se a conclusão: após ter emanado uma lei requerida pela Constituição para realizar um direito fundamental, é interdito ao legislador revogar essa lei, repondo o estado de coisas anterior. A instituição, serviço ou instituto jurídico por ela criado passam a ter a sua existência constitucionalmente garantida. Uma nova lei pode vir a alterá-los ou reforma-los nos limites constitucionalmente admitidos; mas não pode vir extingui-los ou revoga-los²¹⁵.

O citado acórdão do Tribunal Constitucional Português, que solidificou em parte da Europa Central as bases para o princípio da proibição de retrocesso social, foi proferido pouco tempo após a promulgação da Constituição Portuguesa de 1.976 e no auge dos debates a respeito da validade e da eficácia da constituição dirigente, especialmente porque é também contemporânea à tese de José Joaquim Gomes Canotilho, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, que inclusive serve de fundamento teórico para o voto do conselheiro Vital Moreira.

Poder-se-ia discutir se, passadas três décadas do referido voto, a teoria ainda pertinência, especialmente porque, no ano de 2.001, Canotilho, ao publicar a segunda edição comercial da sua consagrada tese de doutoramento, afirmou que o constitucionalismo dirigente estava morto²¹⁶.

A partir de então, um grande número de constitucionalistas passou a questionar a tese da Constituição dirigente e desclassificar e diminuir a sua pertinência teórica diante da suposta afirmação do próprio Canotilho.

Ao Direito Constitucional, e aos direitos fundamentais portanto, não caberia mais o dirigismo estatal, ou seja, não se poderia mais falar na vinculação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na consecução do programa constitucional. Isso se torna especialmente pernicioso num contexto de Estados periféricos, em que os programas constitucionais, especialmente aqueles voltados à construção de um Estado Social, sequer começaram a ser implementados. Esse abandono dos direitos fundamentais sociais serviu apenas para aumentar o déficit entre os países do capitalismo periférico em relação aos países do capitalismo central.

A morte do constitucionalismo dirigente, entretanto, não é verdadeira como afirma o próprio J. J. Gomes Canotilho nas “Jornadas sobre a Constituição dirigente em Canotilho”,

²¹⁵ PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão n.º. 39/84. **Acórdãos do Tribunal Constitucional**. Lisboa: Imprensa Nacional, 3. Volume, 1984. p. 113-121.

²¹⁶ Ao prefaciá-la a segunda edição comercial da tese, o autor chamou-a de “Um filho enjeitado”. Para tanto, basta conferir: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

realizadas entre os dias 21 e 22 de fevereiro de 2.002, quando confrontado diretamente a respeito do tema por Jacinto Nelson de Miranda Coutinho:

[...]. Queria ouvi-lo sobre a seguinte questão: o senhor sabe que nós temos, no Brasil, um grande problema de enfrentamento com aqueles que, na área jurídica (aquela que mais nos interessa) mantêm uma postura neoliberal, hoje adotada plenamente pelo governo federal. Ela tem influenciado o pensamento de vários juristas e tem contribuído, entre outras coisas, para desautorizar a nossa Constituição. O problema – e o senhor sabe – é que vivemos num país em que, não raro, fica extremamente difícil falar de pós-modernidade quando em largos setores estamos vivendo ainda na Idade Média. Isso significa dizer: um discurso de desautorização – e, quem sabe, de destruição da Constituição – é, para nós, um discurso que, por falar em redução da estrutura constitucional, pode provocar, entre outras coisas, a possibilidade de se retirar programas de ordem estatal que são imprescindíveis numa caminhada democrática, mas, antes disso, numa caminhada de construção de uma cidadania que efetivamente ainda não temos.

É preciso que lhe diga, então, que estas “Jornadas sobre a Constituição dirigente em Canotilho” foram provocadas exatamente por setores vinculados à estrutura governamental, mais propriamente por um setor reconhecidamente neoliberal que, na verdade, tem usado o nome do senhor para, através dele, com a força que tem, desautorizar a nossa Constituição, afirmando que a estrutura diretiva dela morreu; e que essa afirmação foi feita pelo senhor, para cada um entender o que quiser. Foi isto que provocou a nossa preocupação e a nossa reunião aqui, nestas Jornadas, para discutir o tema e encontrar um denominador comum, de modo que possamos enfrentar esse discurso de destruição da nossa Constituição. Como a sua posição é muito clara em relação a este ponto – e vai ficando cada vez mais nítida – o que eu desejaria é que o senhor esclarecesse um pouco mais a relação entre *pensamento único* e Constituição, algo já referido no *prefácio* da 2ª edição do seu *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, dando-nos a conhecer o seu pensamento atual, de modo a que, com base nele, possamos discutir e definir os limites até onde podemos andar na discussão com essa gente que tem pregado o fim da Constituição. Obrigado²¹⁷.

Em sua resposta, Canotilho afirma diretamente que a Constituição ainda é a mesma. “Só não reconhece a importância do estado de direito quem não vive em regiões (como, precisamente, a América Latina) onde as dimensões básicas de juridicidade e de segurança das pessoas não são observadas”²¹⁸.

Muito obrigado. Agora a conversa aproxima-se de questões bastante complicadas e bastante importantes para a prática política e eu tenho o maior gosto em esclarecê-las.

Todas as questões que me coloca são questões básicas para compreender afinal quem é o amigo da Constituição, quem não é o amigo da Constituição e quais são os argumentos que permitem uma certa discussão da (uma certa ofensiva contra a) chamada Constituição dirigente. As ideias que me colocou ilustram precisamente o

²¹⁷ COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). **Canotilho e a Constituição dirigente**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 27-28.

²¹⁸ **Ibidem**. p. 29.

que é que nós entendemos, e o que é que sobrevive como fundamental em qualquer Constituição e também numa Constituição dirigente. Quando eu, a dois ou três anos, organizei aqui em Coimbra um Colóquio a propósito dos vinte anos da Constituição da República Portuguesa, pedi ao meu colega Doutor Vital Moreira que falasse sobre Constituição e constituições. Tratava-se de saber se a Constituição portuguesa ainda é a mesma, apesar das revisões, apesar dos enxertos comunitários, dos enxertos de economia liberal, de retracções de políticas económicas liberais na Constituição. O problema que então se colocava e que continua a colocar-se é sempre este: a Constituição ainda é a mesma, ou já não existe Constituição? E a resposta é sistematicamente esta: nas questões fundamentais, a Constituição ainda é a mesma.

Por um lado, a idéia do estado de direito, conquista que está na nossa Constituição e está também na vossa Constituição. Só não reconhece a importância do estado de direito quem não vive em regiões (como, precisamente, a América Latina) onde as dimensões básicas de juridicidade e de segurança das pessoas não são observadas. A nossa Constituição ainda é a mesma, no que toca ao estado de direito, porque nós não queremos novamente polícias políticas, e outras, a destruírem e aniquilarem existencialmente os seus próprios cidadãos. Eu estive aí no Brasil, na década da ditadura, vivi aqui em Portugal na época da ditadura, e sabemos bem, afinal de contas, o que é o estado de direito e o “estado de não direito”. Isto é Constituição e é também a juridicidade estatal, e isto é incontornável, não pode ser deslocado para as margens por esquemas neo-liberais ou pelo liberalismo económico.

Em segundo lugar, estive aí e verifiquei o problema dos direitos democráticos, dos partidos, as movimentações e discussões até às “Directas Já”. Também tivemos essa experiência. Por isso, é para mim muito claro que, em dimensões básicas (liberdade de expressão, partidos, direitos políticos fundamentais), a Constituição, seja ou não considerada dirigente, é a mesma e não há política que possa neutralizar esses esquemas democráticos básicos, porque a Constituição dirigente é também uma Constituição de reacção e de combate a uma outra violência, uma violência contra as próprias idéias, contra a liberdade de expressão, contra a organização livre de uma determinada comunidade.

Em terceiro lugar, quando alguns atacam o estado social e a idéia de socialidade do estado, a idéia de direitos económicos, sociais e culturais, muitas vezes não sabem do que falam. Quando atacam essas premissas da socialidade em nome de maior eficácia, de maior eficiência, estão a pôr em causa uma outra luta, a luta contra essa outra violência que é a pobreza. Eu tenho afirmado aí no Brasil que o problema da pobreza se coloca sobretudo com grande aquidade nestas situações, em que milhões de pessoas são pobres e não têm culpa de terem nascido pobres. Ora os esquemas neo-liberais parecem desconhecer esta questão, ou seja, desconhecem que a socialidade implica ainda uma positividade do poder, uma positividade do Estado, um compromisso do Estado que não pode ser facilmente substituído por esquemas difusos, por esquemas outras que podem já ser operacionais em determinados contextos culturais, mas dificilmente o são noutras formas de evolução.

Em quarto lugar, não sei se o Professor António Maués se recorda, que é uma angústia profunda que eu tenho, relativamente à problemática dos serviços públicos (da sua privatização ou publicização). Eu posso admitir que alguns problemas do cidadão podem ser razoavelmente resolvidos através de esquemas privados.

Subjacente à racionalidade económica, há sempre um problema básico que eu ainda não vi resolvido, e que é este: quer queiramos quer não, quer falemos em linguagem marxista ou não, há mais-valias e estas mais-valias, numa estrutura económica, permitem a deslocação de fundos de empresas muito rentáveis para outros esquemas de investimento, porque são riqueza nacional. Ora, no quadro da eficiência neo-liberal, os dinheiros desaparecem num contexto internacional, e não é líquido que voltem aos próprios países. Pelo contrário, os “paraísos fiscais” servem para a concentração da riqueza.

O problema que colocou um vosso conterrâneo, Marcelo Neves, numa obra publicada em alemão e discutindo Habermas, é este: podemos estar a ser hipócritas

quando, em nome de políticas neo-liberais, defendemos a democracia. Não estamos a pensar em democracia, estamos a pensar numa *governança privada* a nível mundial. A experiência histórica mostra que o poder político foi democratizado, o poder político foi domesticado, o poder político foi e é controlado. Mas nunca vimos que houvesse controlo democrático da *governança privada* em termos económico-internacionais.

Portanto, quando coloca essas questões da “morte da constituição dirigente”, o importante é averiguar por que é que se ataca o dirigismo constitucional. Uma coisa é dizer que estes princípios não valem e outra é dizer que, afinal de contas, a Constituição já não serve para nada, já não limita nada. O que se pretende é uma coisa completamente diferente da problematização que vimos efectuando: é escancarar as portas dessas políticas sociais e económicas a outros esquemas que, muitas vezes, não são transparentes, não são controláveis. Então eu digo que a constituição dirigente não morreu²¹⁹.

Portanto, está bastante claro que a definição de um programa constitucional foi, e continua a ser, uma tese válida e essencial para a construção dos direitos sociais e, como consequência, para a construção do próprio Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, os países europeus continuam a dar exemplo de preservação constitucional dos direitos sociais. Desde 2011, Portugal passou a enfrentar uma gravíssima crise financeira e, a exemplo da Grécia e da Irlanda, pediu ajuda financeira à União Europeia²²⁰.

O governo português vinha tentando evitar pedir auxílio – o que o então primeiro-ministro José Sócrates descreveu como o "último recurso" – mas admitiu que não poderia financiar sozinho a dívida pública.

Diferentemente de outros países, não houve qualquer estouro de bolha em Portugal. O que houve foi um processo gradual de perda de competitividade, com o aumento dos salários e redução das tarifas de exportações de baixo valor da Ásia para a Europa. Enfrentando um baixo crescimento económico, o governo português tem encontrado dificuldades para obter a arrecadação necessária para arcar com os gastos públicos. Os gastos do governo têm sido relativamente altos, devido em parte a uma sucessão de projetos caros – especialmente de melhora no setor de transportes, tendo em vista o aumento da competitividade.

Assim, quando estourou a crise financeira global, Portugal passou a enfrentar uma grande dívida pública, que ficou cada vez mais difícil de ser financiada. Portugal tem tido crescentes dificuldades para administrar a sua dívida, com o aumento das taxas de juros que é

²¹⁹ COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). **Canotilho e a Constituição dirigente**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 23.

²²⁰ <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/04/entenda-melhor-a-crise-economica-de-portugal.html>

obrigado a pagar, devido às preocupações de investidores de que o país será incapaz de pagar seus empréstimos. Para aumentar a confiança na economia, em 2011, o primeiro-ministro português, José Sócrates, tentou adotar medidas de austeridade para reduzir os gastos do governo. O pacote incluía cortes no pagamento de pensões, aumentos de impostos e altas nas tarifas do transporte público. No entanto, a oposição considerou as medidas drásticas demais e as derrubou no Parlamento, em março. Com isto, Sócrates renunciou ao cargo, permanecendo interinamente até as eleições de 5 de junho. Isto mostrou que a confiança na economia caiu ainda mais, com o ministro das Finanças, Fernando Teixeira dos Santos, chegando a sugerir que o governo provisório não tinha autoridade para negociar um pacote de ajuda financeira²²¹.

Não tardou para que o efeito da crise recaísse – ou tentassem recair sobre o Direito do Trabalho e, em 2012, diversas normas do Código de Trabalho foram alteradas – com modificação e inclusão dos artigos 7.º, 208.º-A e 208.º-B, 229.º, 234.º, 238.º, 268.º, 269.º, 368.º, 375.º.

Em causa estava a criação dos bancos de horas individual e coletivo – aqui presentes desde as reformas neoliberais do Governo FHC, como demonstrado supra – , a alteração das regras do descanso compensatório, dias de descanso, cálculo dos dias de férias, alteração dos feriados obrigatórios, o pagamento de trabalho suplementar e os requisitos de dispensa por extinção do posto de trabalho²²².

Um grupo de vinte e quatro deputados, porém, provocou o Tribunal Constitucional de Portugal, pois, segundo eles, as novas regras seriam inconstitucionais na medida em que desprotegiam ainda mais o trabalhador, criando um manifesto e desproporcionado desequilíbrio entre aquele e os poderes da entidade patronal – violariam, portanto, os artigos 3º, 18.º e 56.º, da Constituição da República Portuguesa.

A despeito da imensa crise e da suposta necessidade de mitigar direitos sociais, especialmente o Direito do Trabalho, para atrair investidores internacionais, na linha da cartilha defendida pelo Consenso de Washington, Portugal soube resistir às imposições e reconhecer a inconstitucionalidade da supressão de direitos tão caros ao desenvolvimento nacional e à consolidação do Estado Democrático de Direito, como o Direito do Trabalho.

O Tribunal Constitucional, no Acórdão nº 602/2013, proferido no processo n.º 531/12, de 20 de setembro de 2013, entendeu que as novas regras previstas para as dispensas

²²¹ <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/04/entenda-melhor-a-crise-economica-de-portugal.html>

²²² PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Acórdão nº. 602/2013**. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130602.html>. Acesso em 8 de novembro de 2013.

por extinção do posto de trabalho violam a proibição de dispensa sem justa causa, na medida em que desaparecem os critérios objetivos e hierarquizados anteriormente definidos para a seleção do posto de trabalho a extinguir, atribuindo ao empregador o poder para ser ele próprio a definir esses critérios desde que estes sejam relevantes e não discriminatórios.

Segundo o Tribunal, estes são conceitos demasiado vagos e indeterminados que impedem a sua fiscalização judicial e que possibilitam a elaboração casuística de critérios de seleção, diferentes em cada situação, sem garantias de objetividade e abrindo caminho a dispensas arbitrários.

No que respeita à norma do n.º 4 do artigo 368.º do mesmo Código, a mesma visa concretizar o segundo dos requisitos cumulativos do despedimento por extinção de posto de trabalho – aquele que exige que “seja praticamente impossível a subsistência da relação de trabalho” (cfr. a alínea b) do n.º 1 do artigo 368.º do Código do Trabalho).

A redação anterior a 2012 fazia depender a impossibilidade prática da subsistência da relação de trabalho da demonstração de que o empregador “não disponha de outro [posto de trabalho] compatível com a categoria profissional do trabalhador”. A norma agora questionada dá por assente essa impossibilidade “quando o empregador demonstre ter observado critérios relevantes e não discriminatórios face aos objetivos subjacentes à extinção do posto de trabalho”. Ou seja, a Lei n.º 23/2012 (que, como referido, pretende prosseguir a recomendação constante do ponto 4.5., alínea iii. do *Memorando de Entendimento*), mantendo a impossibilidade de subsistência da relação de trabalho como requisito geral do despedimento por extinção de posto de trabalho, utiliza, para a determinar, no caso de existir uma pluralidade de postos de trabalho de conteúdo funcional idêntico, o mesmo critério a que sujeita a identificação do posto de trabalho a extinguir, nos termos do artigo 368.º, n.º 2. Com isso, revoga, na prática, a regra que impunha ao empregador o dever de oferecer ao trabalhador um posto de trabalho alternativo, quando ele existisse na empresa. Já apelidada de “bizarra” (assim, v. Maria do Rosário Palma Ramalho, *Tratado de Direito do Trabalho. Parte II...*, cit., p. 904), esta solução legislativa coloca sérias reservas do ponto de vista da sua constitucionalidade.

Note-se que o controlo judicial da “justa causa” deverá incidir sobre o “nexo sequencial estabelecido entre a extinção do posto de trabalho e a decisão de extinguir um certo contrato, isto é, sobre o critério de escolha do trabalhador excluído” (cfr. António Monteiro Fernandes, *Direito do Trabalho*, cit., p. 510), pelo que, ao permitir que a decisão seja baseada num amplíssimo “critério relevante e não discriminatório” e fixado em função dos objetivos empresariais subjacentes à extinção do posto de trabalho, o legislador está a esvaziar a fundamentação do nexo sequencial que terá permitido ao empregador chegar àquele concreto trabalhador, dificultando ou impossibilitando mesmo o controlo judicial desta decisão.

Conclui-se, por isso, que o n.º 2 do artigo 368.º do Código do Trabalho, na redação dada pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, viola a proibição de despedimentos sem justa causa consagrada no artigo 53.º da Constituição, na medida em que não fornece as necessárias indicações normativas quanto aos critérios que devem presidir à decisão do empregador de seleção do posto de trabalho a extinguir. A norma impugnada, não só permite que essa escolha fique na disponibilidade do empregador, como funcionaliza a “relevância” dos critérios a escolher exclusivamente às razões subjacentes à decisão de extinção do posto de trabalho,

alheando-as das razões que devem presidir à escolha do concreto posto de trabalho a extinguir (e do concreto trabalhador a despedir)²²³.

Igualmente declarado inconstitucional foi o fato da entidade patronal deixar de estar obrigada a oferecer ao trabalhador, em caso de dispensa por extinção do posto de trabalho, um outro posto de trabalho compatível com a sua categoria profissional, sempre que este existisse dentro da empresa, na medida em que tal permitiria despedi-lo quando ainda fosse possível a subsistência da relação de trabalho, violando assim a Constituição quando esta proíbe as dispensas sem justa causa.

Contudo, a generalidade da doutrina inclina-se para uma resposta negativa, considerando que este entendimento não tem apoio nem na letra da lei nem na *ratio* da alteração da norma (cfr. Maria do Rosário Palma Ramalho, *Tratado de Direito do Trabalho. Parte II...*, cit., p. 903, n. 446), sendo de concluir que, a serem observados os novos critérios do n.º 4 do artigo 368.º, a manutenção do vínculo laboral se considera impossível, mesmo quando, porventura, existe na empresa um posto de trabalho suscetível de ser ocupado pelo mesmo trabalhador (cfr. António Monteiro Fernandes, *Direito do Trabalho*, cit., pp. 508 e 509; este Autor considera a modificação legislativa em análise “claramente inconstitucional”). Na mesma linha de entendimento, alguns Autores salientam as dúvidas de aplicação que a anterior versão da norma do n.º 4 do artigo 368.º suscitava e fazem notar que esta alteração visou, precisamente, atalhar a esse problema, deixando de fazer depender a subsistência da relação de trabalho da inexistência de posto de trabalho compatível (assim, v. Pedro Romano Martínez in Pedro Romano Martínez (coord.), *Código do Trabalho Anotado*, cit., nota III ao artigo 368.º, p. 781).

[...]

Dito de outro modo, a cláusula geral da “impossibilidade prática da subsistência do vínculo laboral” – que, no plano infraconstitucional concretiza a ideia de *ultima ratio* – só é constitucionalmente conforme quando se apresente negativamente delimitada, no sentido de excluir a possibilidade de dar como verificada tal impossibilidade em casos em que exista posto de trabalho alternativo e adequado ao trabalhador em causa.

O vício de inconstitucionalidade assim detetado é agravado, devido à inadequação do critério que, em substituição daquele dever, o legislador consagrou no n.º 4 do artigo 368.º. Como já foi referido a propósito do n.º 2 do mesmo artigo, aquele critério – idêntico nos dois números ora considerados - apela a conceitos de tal modo indeterminados e vagos que equivale à inexistência de um critério legal, deixando a sua escolha na disponibilidade do empregador. Mas, mais do que isso, no caso do n.º 4 do artigo 368.º, uma vez que a “relevância” dos critérios a escolher pelo empregador está indexada “aos objetivos subjacentes à extinção do posto de trabalho”, tais critérios, sejam eles quais forem, sempre se mostrarão alheios ao requisito que importa cumprir, e que é o da “impossibilidade prática da subsistência da relação de trabalho”. Na verdade, os “objetivos subjacentes à extinção do posto de trabalho”, que não poderão deixar de estar ligados aos motivos de mercado, estruturais ou tecnológicos que foram invocados pelo empregador para fundamentar a decisão de extinção de um posto de trabalho, mostram-se incapazes, só por si, de fundamentar a impossibilidade da subsistência de uma concreta relação de trabalho

²²³ PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Acórdão n.º 602/2013**. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130602.html>. Acesso em 8 de novembro de 2013.

que, em consequência daquela decisão de extinção do posto de trabalho, se mostre afetada.

Em suma, a norma do artigo 368.º, n.º 4, do Código do Trabalho na redação dada pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, viola a proibição de despedimentos sem justa causa consagrada no artigo 53.º da Constituição, pelo que deve ser declarada inconstitucional, com força obrigatória geral²²⁴.

Além disso, reconheceu-se a inconstitucionalidade da nova lei ter previsto a nulidade das disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho celebrados antes de agosto de 2012 e que dispunham sobre descanso compensatório por trabalho suplementar prestado em dia útil, em dia de descanso semanal complementar ou em feriado. Igual juízo mereceu a redução em montante equivalente das majorações ao período anual de férias estabelecidas em disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho ou cláusulas de contratos de trabalho posteriores a 1º de dezembro de 2003²²⁵.

Para o Tribunal Constitucional, trata-se de matérias naturalmente vocacionadas para serem objeto de negociação coletiva e não imperativas, na medida em que a lei prevê expressamente que possam vir a consagrar soluções mais favoráveis aos trabalhadores. Como tal, essas regras em nada contribuiriam para alcançar o objetivo visado pelo legislador de reduzir os custos de trabalho, o que impedia que as restrições impostas pudessem ser aceitas à luz da Constituição e das regras em matéria de restrição de direitos²²⁶.

Por idênticas razões também foi merecedora de censura a redução automática para metade, ao final de dois anos, dos montantes previstos nas convenções coletivas e nos contratos de trabalho superiores aos estabelecidos no Código do Trabalho em matéria de acréscimos de pagamento de trabalho suplementar e de retribuição do trabalho normal prestado em dia feriado ou de descanso compensatório, em empresa não obrigada a suspender o funcionamento nesse dia²²⁷.

Eis o breve relatório e a conclusão do Acórdão que pode ser consultado integralmente no página do Tribunal Constitucional de Portugal na *Internet*:

Um grupo de vinte e quatro Deputados à Assembleia da República veio requerer, ao abrigo do disposto no artigo 281.º, n.º 2, alínea f), da Constituição da República Portuguesa, a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, “das

²²⁴ PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Acórdão n.º 602/2013**. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130602.html>. Acesso em 8 de novembro de 2013.

²²⁵ **Ibidem.**

²²⁶ **Ibidem.**

²²⁷ **Ibidem.**

normas contidas no Código do Trabalho, na redação dada pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 121, que “procede à alteração ao Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, e alterado pelas Leis n.ºs 105/2009, de 14 de setembro, e 53/2011, de 14 de outubro”, que indicaram mediante transcrição das mesmas, a saber:

- i) Artigo 208.º-A, com a epígrafe “Banco de horas individual”;
- ii) Artigo 208.º-B, com a epígrafe “Banco de horas grupal”;
- iii) Artigo 229.º, n.ºs 1, 2 e 6 (revogados) e 7 – este artigo disciplina matéria atinente ao descanso compensatório (os n.ºs 1, 2 e 6 foram revogados pelo artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho; o n.º 7 foi alterado);
- iv) Artigo 234.º, n.º 1 – o número em causa disciplina matéria atinente aos feriados obrigatórios;
- v) Artigo 238.º, n.ºs 3, 4 (revogado) e 6 – este artigo disciplina matéria atinente aos dias de descanso e ao cálculo dos dias de férias (o n.º 4 foi revogado pelo artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho);
- vi) Artigo 268.º, n.ºs 1 e 3 – os números em causa disciplinam matéria atinente ao pagamento de trabalho suplementar;
- vii) Artigo 269.º, n.º 2 – o número em causa disciplina matéria atinente às prestações relativas a dia feriado;
- viii) Artigo 368.º, n.ºs 2 e 4 – os números em causa disciplinam matéria atinente aos requisitos de despedimento por extinção do posto de trabalho;
- ix) Artigo 375.º, n.ºs 1, alíneas b), d) (revogada) e e) (revogada), 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 (anterior n.º 5) – este artigo disciplina matéria atinente ao despedimento por inadaptação (as alíneas d) e e) do n.º 1 foram revogadas pelo artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho);

Artigo 7.º, com a epígrafe “Relações entre fontes de regulação” – trata-se de preceito não do Código do Trabalho, mas da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho.

Os requerentes consideram que a Constituição da República Portuguesa “atribui aos trabalhadores um conjunto de direitos fundamentais, individuais e coletivos, garantes da sua dignidade como seres humanos, quer como cidadãos, quer como trabalhadores. Estes direitos fundamentais, nos termos do artigo 18.º da Constituição, impõem-se às entidades públicas e privadas, não podendo a extensão e o alcance do seu conteúdo ser diminuídos pela lei ordinária”. Entendem igualmente que os princípios fundamentais do direito do trabalho consignados na Constituição “acolhem um conceito de direito do trabalho como direito de compensação e proteção do trabalhador enquanto contraente mais fraco na relação de trabalho, reconhecendo o manifesto desequilíbrio entre os poderes da entidade patronal e do trabalhador, o que está na base da relevância constitucional dada a estes direitos”. [...]

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide:

- a) Não declarar a inconstitucionalidade das normas do artigo 208.º-A do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, com a redação dada pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho;
- b) Não declarar a inconstitucionalidade das normas do artigo 208.º-B do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, com a redação dada pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho;
- c) Não declarar a inconstitucionalidade das normas do artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, na parte em que procedeu à revogação do artigo 229.º n.ºs 1, 2 e 6, do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, e dos artigos 268.º, n.ºs 1 e 3, e 269.º, n.º 2, ambos do mesmo Código, na redação dada por aquela Lei;

- d) Não declarar a inconstitucionalidade da norma do artigo 2.º da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, na parte em que, ao modificar o artigo 234.º, n.º 1, do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, deixou de considerar como feriados obrigatórios os dias de Corpo de Deus, 5 de outubro, 1 de novembro e 1 de dezembro, revogando desse modo o segmento do citado artigo 234.º, n.º 1, na redação anterior, que os previa;
- e) Não declarar a inconstitucionalidade das normas dos artigos 2.º da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, na parte em que, ao modificar o artigo 238.º, n.º 3, do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, eliminou a possibilidade de aumentar o período anual de férias em função da assiduidade, revogando desse modo o citado artigo 238.º, n.º 3, na redação anterior, que a previa e do artigo 9.º, n.º 2, da mesma Lei, na parte em que procedeu à revogação do n.º 4 do referido artigo 234.º;
- f) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artigo 368.º, n.º 2, do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, com a redação dada pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, por violação da proibição de despedimentos sem justa causa consagrada no artigo 53.º da Constituição;
- g) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artigo 368.º, n.º 4, do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, com a redação dada pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, por violação da proibição de despedimentos sem justa causa consagrada no artigo 53.º da Constituição;
- h) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, na parte em que procedeu à revogação da alínea d) do n.º 1 do artigo 375.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, por violação da proibição de despedimentos sem justa causa consagrada no artigo 53.º da Constituição;
- i) Não declarar a inconstitucionalidade da norma do artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, na parte em que procedeu à revogação da alínea e) do n.º 1 do artigo 375.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro;
- j) Não declarar a inconstitucionalidade da norma do artigo 375.º, n.º 2, do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, com a redação dada pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho;
- k) Não declarar a inconstitucionalidade da norma do artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, na parte em que se reporta às disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho;
- l) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, na parte em que se reporta às disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, por violação das disposições conjugadas dos artigos 56, n.ºs 3 e 4, e 18.º, n.º 2, da Constituição;
- m) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artigo 7.º, n.º 3, da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, na parte em que se reporta às disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, por violação das disposições conjugadas dos artigos 56, n.ºs 3 e 4, e 18.º, n.º 2, da Constituição;
- n) Não declarar a inconstitucionalidade da norma do artigo 7.º, n.º 4, da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, na parte em que se reporta às disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho;
- o) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artigo 7.º, n.º 5, da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, na parte em que se reporta às disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, por violação das disposições conjugadas dos artigos 56, n.ºs 3 e 4, e 18.º, n.º 2, da Constituição.

Lisboa, 20 de Setembro de 2013. – *Pedro Machete* (vencido quanto à alínea F) da decisão, conforme declaração em anexo) – *Maria João Antunes* (vencida, quanto às alíneas j), l), m) e o), pelas razões constantes da declaração que se anexa) – *Maria de Fátima Mata-Mouros* (vencida, quanto às alíneas j) e l), tendo acompanhado a decisão da alínea b) embora com dúvidas) – *José da Cunha Barbosa* (vencido, quanto às alíneas l), m) e o) da decisão, de acordo com a declaração de voto que junto.) – *Catarina Sarmento e Castro* (vencida quanto às alíneas b), j), k), n), nos termos da declaração de voto junta). – *Maria José Rangel de Mesquita* (vencida quanto às alíneas b), k) e n) nos termos da declaração de voto que se junta). – *João Cura Mariano* (vencido quanto à alínea b) nos termos da declaração junta) – *Fernando Vaz Ventura* (vencido quanto às alíneas j), l), m) e o), nos termos da declaração junta) – *Maria Lúcia Amaral* (vencida quanto às alíneas b), f) e g), conforme declaração de voto junta) – *Carlos Fernandes Cadilha* (vencido quanto à decisão das alíneas k) e n) nos termos da declaração em anexo) – *Ana Maria Guerra Martins* (vencida quanto às alíneas b), l), m) e o) da decisão) – *Joaquim de Sousa Ribeiro* (vencido, quanto às alíneas b), j), k) e n) da decisão, nos termos da declaração de voto junta)

Tem voto de conformidade do Senhor Conselheiro Vítor Gomes quanto às alíneas a), b), c), d), e), g), h), i), j), k) e n) da decisão, que não assina por entretanto ter cessado funções neste Tribunal. - *Pedro Machete*²²⁸.

Das construções dogmáticas e jurisprudenciais acima referidas, destaca-se a inegável conclusão de que o Brasil, enquanto país da periferia do capitalismo, explorado economicamente, não tem sido capaz de construir instrumentos de preservação de seus direitos sociais. Ao contrário, aos primeiros sintomas de crise ou de estagnação econômica, adere aos copiosos desejos de flexibilização, de modo a permanecer subserviente a uma política macroeconômica que divide os exploradores e os explorados.

Aqui não é possível identificar acórdãos como os acima citados, pois a proibição de retrocesso social ainda é uma aspiração acadêmica, de tímida repercussão jurisprudencial, e a dispensa ainda é um direito potestativo do empregador e pouco ou nada importam as suas repercussões econômicas.

Somos ainda reféns de uma história de subdesenvolvimento e de um presente de submissão político-econômica. Afirma-se aqui que o dirigismo constitucional morreu e que pensar num programa estatal de construção de direitos fundamentais sociais é uma utopia dos anos 80.

Não é isso, entretanto, que se verifica das construções acima. Se aqui a dogmática e a jurisprudência aceita uma cartilha de redução dos direitos sociais, não é o que se verifica no centro do capitalismo – mesmo em países economicamente mais frágeis como Portugal.

²²⁸ PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Acórdão nº. 602/2013**. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130602.html>. Acesso em 8 de novembro de 2013.

É na tentativa de implementar aqui medidas como essa que se apoia a presente pesquisa que, adiante, analisará a questão do núcleo essencial dos direitos fundamentais para, na sequência, tentar correlacionar a especial necessidade de tutela do Brasil, enquanto periferia do capitalismo, com os modernos instrumentos do direito constitucional. Pretende-se com isso, demonstrar que as assistemáticas tentativas de construção do direito social pela Justiça do Trabalho podem ganhar um sólido argumento e quiçá, em breve, resistir com maior veemência aos ataques sofridos pelo Direito do Trabalho.

4.3. O Direito do Trabalho e sua *jusfundamentalidade*

Muito falamos anteriormente sobre direitos sociais e sua fundamentalidade. Entretanto, é preciso, antes de continuar, estabelecermos o que são direitos sociais e, caso existam, se eles podem ser considerados direitos fundamentais.

Mais ainda, para afirmarmos que existe um núcleo essencial de direitos trabalhistas, ou mais especificamente, do direito ao trabalho, previsto no artigo 7º, inciso I, da Constituição Federal, precisamos entender o Direito do Trabalho como um segmento de convergência de direitos fundamentais.

Como ponto de partida, entendemos que o conceito de direito fundamental que melhor se ajusta à presente pesquisa e que abertamente adotamos é aquele segundo o qual

[...] o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relações com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional)

[...]

Os direitos fundamentais, convém repetir, nascem e se desenvolvem com as Constituições nas quais foram reconhecidos e assegurados, e é sob este ângulo (não excludente de outras dimensões) que deverão ser prioritariamente analisados ao longo deste estudo²²⁹.

²²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 36-42.

Os direitos fundamentais foram forjados ao longo dos séculos na tradição jurídica ocidental, inclusive pela tradição mosaico-cristã, especialmente pelo velho e pelo novo testamento e as concepções cristãs de igualdade. Aliás, a formação dos direitos fundamentais passa também pelo jusnaturalismo, embora hoje não se duvide da sua historicidade. Nos dizeres de Ingo Sarlet, “[d]a doutrina estoíca greco-romana e do cristianismo, advieram, por sua vez, as teses da unidade da humanidade e da igualdade de todos os homens em dignidade”²³⁰.

As doutrinas jusnaturalistas tiveram a sua importância no reconhecimento dos direitos fundamentais. Desenvolveu-se na Idade Média postulados que limitavam e orientavam o poder, atuando como critérios de legitimação de seu exercício. E, de acordo com Santo Tomas de Aquino a desobediência do direito natural por parte dos governantes poderia justificar o exercício do direito de resistência da população.²³¹

O processo de reconhecimento na esfera do direito positivo foi acompanhado de uma progressiva recepção de liberdades, direitos e deveres individuais que podem ser considerados os primeiros direitos fundamentais. A *Magna Charta Libertatum*, embora não seja um documento constitucional, foi o primeiro pacto escrito entre o rei e seus súditos. Firmada entre o Rei João Sem-Terra, bispos e barões ingleses, serviu como ponto de referência para alguns direitos e liberdades civis clássicas, como o *habeas corpus*, o devido processo legal e a garantia de propriedade²³².

Ressalta-se que a *Magna Charta* não engendrou autênticos direitos fundamentais porque seus direitos limitaram-se a pequena parcela de privilegiados e ainda outorgados num contexto de ausência de liberdade. Não se deixa de reconhecer, contudo, a sua importância, especialmente de seu artigo 39, “a origem dos direitos fundamentais na liberdade de locomoção e sua proteção contra prisão arbitrária, por constituir o pressuposto necessário ao exercício das demais liberdades, inclusive da liberdade de culto e religião”²³³.

Ainda no contexto da Inglaterra, foi absolutamente relevante para o surgimento dos direitos fundamentais, a *petition of rights* (1628), o *habeas corpus act* (1679), além do *Bill of rights* (1689) e do *Establishment act* (1701), que além de serem liberdades e direitos

²³⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 41.

²³¹ **Ibidem**. p. 41.

²³² **Ibidem**. p. 41-43.

²³³ **Ibidem**. p. 45-6.

reconhecidos aos cidadãos ingleses, limitaram o poder monárquico e reafirmaram a importância do Parlamento perante a Coroa.

Esses instrumentos foram fundamentais para a fundamentalização dos direitos e permitiram que os Estados Unidos da América legassem ao mundo a sua constitucionalização e, portanto, a formalização dos direitos fundamentais. Foi com a Declaração de Virgínia e (1776) e, adiante, com a Revolução Francesa (1789) que se identifica a transição dos direitos de liberdades legais para os direitos fundamentais como sinônimo de direitos constitucionalizados.

Os direitos advindos das revoluções francesas e americana diferenciavam-se dos direitos e deveres reconhecidos pelos ingleses no século XVII quanto às características da supremacia dos direitos naturais e da universalidade, sendo-lhes reconhecida eficácia inclusive no que tange à representação popular, vinculando os poderes públicos..

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, de inspiração jusnaturalista, reconhece ao homem direitos invioláveis, imprescritíveis e inalienáveis, além de assegurar a tripartição dos poderes e a organização estatal por uma Constituição. Nasceram aí não apenas os direitos fundamentais, mas também o conceito de Estado de Direito e tripartição dos poderes²³⁴.

Como já se viu acima, a liberdade – política e econômica – não bastou para que o homem alcança-se o seu bem-estar. A exploração ilimitada do homem e a concentração do bem-estar a poucos privilegiados geraram turbulências sociais e demandou a constitucionalização de uma nova dimensão de tutela da dignidade humana, os direitos sociais, econômicos e culturais, com destaque histórico para a Constituição Mexicana (1917) e a Constituição Alemã de 1919, assinada na cidade Weimar, berços da constitucionalização do Direito do Trabalho e, por conseguinte, do seu reconhecimento como direito fundamental²³⁵.

Diferentemente dos direitos da primeira dimensão, os direitos sociais demandam prestações positivas do Estado para que haja a satisfação das necessidades sociais, culturais e econômicas do cidadão. Trata-se agora, portanto, de liberdade por intermédio do Estado, como a criação da seguridade e da assistência social e do fomento e proteção ao trabalho.

²³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 41.

²³⁵ **Ibidem**. p. 41.

Por demandarem uma prestação do estado há um grande déficit de justiciabilidade dos direitos sociais, na medida em que são historicamente considerados programáticos e, portanto, “algumas prestações materiais nem sempre resgatáveis por exiguidade, carência ou limitação essencial de meios e recursos”²³⁶.

Apesar de as Constituições recentes, inclusive a do Brasil, trazerem o preceito da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, ainda subsiste uma crise de execução e observância, sendo absolutamente pertinente a pergunta: como obrigar o Estado a construir e atender as demandas sociais?

Certamente não será a partir do que considera os direitos de primeira geração como negativos e sem custos, não onerosos, enquanto os direitos de segunda geração como onerosos e limitados aos limites da boa vontade política e orçamentária do Estado. Essa visão, certamente influenciada pela classificação dos direitos por *status*, defendida por Jellinek, que considera, em suma, que os direitos civis e políticos (direitos de liberdade) teriam o *status* negativo, pois acarretariam em um não agir (omissão) por parte do Estado; os direitos sociais e econômicos (direitos de igualdade), por sua vez, teriam um *status* positivo, uma vez que a sua implementação necessitaria de uma ação por parte do Estado, a partir do gasto de verbas públicas²³⁷.

Essa falsa distinção, observada sem muito questionamento muitos juristas, é a responsável por uma das mais severas críticas dirigidas à teoria das gerações dos direitos fundamentais, pois que enfraquece bastante a normatividade dos direitos sociais, retirando do Poder Judiciário a oportunidade de efetivar, concretizar esses direitos.

É falacioso pensar que os direitos de liberdade são negativos em todos os casos, e que os direitos sociais e econômicos sempre exigem gastos públicos. Na realidade, todos os direitos fundamentais possuem uma grande afinidade estrutural. Concretizar qualquer direito fundamental só é possível mediante a adoção de um espectro extenso de obrigações públicas e privadas, que se complementam e interagem, e não somente com um mero agir ou não agir do Estado²³⁸.

Assim, não basta o Estado ficar inerte para garantir o direito à segurança, por exemplo. Ao contrário, exige-se muito investimento público. Apenas para demonstrar esse

²³⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 540.

²³⁷ A esse respeito e detalhadamente consultar: BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 540

²³⁸ SUSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **Cost of rights**. Why liberty depends on taxes. New York: WW Norton, 2000.

aspecto oneroso de um direito dito de primeira dimensão, basta citar que os Estados Unidos, logo após o atentado de 11 de setembro, gastam, com segurança pública, várias vezes o valor que é investido em saúde – e a tentativa do Governo Barack Obama de reverter esse cenário tem sofrido inúmeras críticas internas²³⁹.

Ademais, há direitos sociais, como o direito à liberdade sindical e o direito à greve, cuja nota principal é essencialmente uma não-ação estatal. Igualmente, há diversos direitos ditos de primeira dimensão (direito de ação, de petição, direito ao devido processo, direito dos presos a um tratamento digno) cujo cumprimento apenas ocorrerá através da adoção de medidas positivas (ações) do Estado.

Não é necessário minudenciar o orçamento estatal no Brasil para demonstrar que os direitos de primeira dimensão exigem tantos gastos públicos quanto os direitos sociais. Basta ver o que se despence com o Poder Judiciário, com as polícias e corpos de bombeiros, com os presídios, com as agências reguladoras, com o processo eleitoral, etc. Para observar que os direitos políticos e civis também são bastante onerosos, e não por isso são relegados às possibilidades orçamentárias, mas são efetivamente concretizados.

Portanto, pensar o direito do trabalho é pesá-lo enquanto direito fundamental social e, mais importante, como um direito dotado de eficácia e aplicabilidade.

“[...] embora haja uma íntima conexão entre ambos, há que distingui-los, considerando a eficácia social como a real obediência da norma e aplicação no plano dos fatos, enquanto a eficácia jurídica seria a designação da qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamento indicados na norma, sendo assim, a eficácia refere-se à aplicabilidade (exigibilidade ou executoriedade da norma), como possibilidade de sua aplicação jurídica e não efetividade”²⁴⁰.

Pela observação do Professor José Afonso da Silva pode-se dizer que a eficácia social confunde-se, em algumas oportunidades, com a noção de efetividade da norma. Também na mesma corrente pode-se observar a relação entre eficácia jurídica e a aplicabilidade das normas jurídicas, “na medida em que a eficácia consiste justamente na possibilidade de aplicação da norma aos casos concretos, com a conseqüente geração dos

²³⁹ Os gastos com segurança interna nos Estados Unidos passaram de US\$ 18 bilhões para US\$ 38 bilhões após os ataques terroristas, conforme noticiou a imprensa (fonte: http://www2.correioweb.com.br/cw/EDICAO_20030910/pri_mun_100903_118.htm).

²⁴⁰ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. P. 66

efeitos jurídicos que lhe são inerentes”²⁴¹. E, reforçando a idéia transcrita acima, José Afonso da Silva afirma:

[...] eficácia e aplicabilidade são fenômenos conexos, aspectos talvez do mesmo fenômeno, encarados por prismas diferentes: aquela como potencialidade, esta como realizabilidade, praticidade. Se a norma não dispõe de todos os requisitos para a sua aplicação ao caso concreto, falta-lhe eficácia, não dispõe de aplicabilidade. Esta se revela, assim, com a possibilidade de aplicação. Para que haja esta possibilidade, a norma há de ser capaz de produzir efeitos jurídicos²⁴².

Por conseguinte, diante das noções de aplicabilidade e eficácia jurídica, pode-se dizer que “uma norma só será eficaz (no âmbito jurídico) por ser aplicável e na medida de sua aplicabilidade”²⁴³.

Por muitas décadas, na doutrina constitucional prevaleceu a teoria tricotônica da eficácia, na qual ele divide a eficácia: plena, contida e limitada²⁴⁴. As normas com eficácia plena são dotadas de aplicabilidade imediata, direta e integral, independentemente de legislação infraconstitucional para sua inteira operatividade, por exemplo, arts. 1º; 2º; 14, § 2º; 17, §4º; 37, III, ; 44 parágrafo único; 69 entre outros, da Constituição. As contidas são de eficácia imediata, direta mas não integral, e podem ter reduzido o seu alcance pela atividade do legislador ordinário, em virtude de autorização constitucional, são as também chamadas de normas de eficácia redutível ou restringível, por exemplo, arts, 5º, VIII, XIII, XV, XXVII, XXXIII, LVIII, LX, LXI; 9º c/c §1º, 170 parágrafo único; 184 entre outros. E, por último, as normas de eficácia limitada seriam de aplicação mediata, indireta e reduzida (futura ou condicionada). São exemplos, incisos IV, XXVII do art. 7º, inciso I e VII do art. 37, da Constituição Federal.

A teoria de José Afonso, entretanto, intensifica e fundamenta um certo comodismo na construção dos direitos sociais. Afinal, colocando-os como restringíveis ou programáticos, intensifica-se a tendência de mantê-los não concretizados, à espera de uma atitude. O Direito do Trabalho, por exemplo, continua a aguardar a regulamentação da proibição da dispensa arbitrária e sem justa causa e, a essa espera, José Afonso da Silva e sua teoria não dá qualquer esperança.

²⁴¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 222.

²⁴² SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. P. 60.

²⁴³ SARLET, Ingo Wolfgang. **Op. cit.** p. 222.

²⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **Op. cit.**

Doutro lado, após analisar modernas concepções alemãs de direitos fundamentais, Virgílio Afonso da Silva aceitou o desafio acadêmico de divergir de José Afonso – e quiçá superá-lo – e no concurso público para a titularidade da cátedra de Direito Constitucional da Universidade de São Paulo – que outrora fora ocupada pelo próprio José Afonso da Silva – desenvolveu e defendeu a tese “Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrição e eficácia”, com edição comercial publicada pela editora Malheiros, em 2009, com reedição no ano seguinte.

A partir da análise de Robert Alexy – que, aliás, o orientou em seu doutoramento – Virgílio Afonso da Silva minudencia os conceitos de suporte fático (amplo e restrito) e teoria externa e teoria interna dos direitos fundamentais, de modo a reconstruir a sua eficácia, à luz da teoria dos princípios notabilizada por Alexy – e com variantes na tradição saxã na obra de Ronald Dworkin. Será, portanto, à luz do trabalho de Virgílio que tentaremos retomar a eficácia dos direitos fundamentais sociais, notadamente na construção de uma sistematização que demonstre como os direitos fundamentais sociais podem ser instrumentalizados e maximizados.

4.4. Suporte fático e garantia de núcleo essencial

Inicialmente, para investigarmos o núcleo essencial de direitos sociais e, mais especificamente, o núcleo essencial do direito regulado no artigo 7º, inciso I, da Constituição brasileira, qual seja, a vedação da dispensa arbitrária e sem justa causa, devemos começar por esclarecer o que é suporte fático em matéria de direitos fundamentais.

Virgílio Afonso da Silva, no livro “Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia”²⁴⁵, para elucidar o que seja o suporte fático de direitos fundamentais, inicia por distinguir o “suporte fático abstrato” e o “suporte fático concreto”. Segundo o autor, “suporte fático abstrato” é o formado por atos ou fatos do mundo que são descritos por determinada norma jurídica, que prevê determinada consequência com a sua ocorrência. Já o “suporte fático concreto” é a ocorrência concreta dos atos ou fatos que a norma, em abstrato, deu juridicidade²⁴⁶, o que o torna intimamente ligado ao primeiro. Assim, a ocorrência do

²⁴⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

²⁴⁶ **Ibidem**. p. 67-68.

suporte fático concreto dependerá da análise do suporte fático em abstrato, motivo pelo qual é sob essa perspectiva que se dará o presente trabalho.

A conceituação acerca do suporte fático pode parecer banal a princípio, mas se justifica porque

[a] forma de aplicação dos direitos fundamentais – subsunção, sopesamento, concretização ou outras – depende do suporte fático; as exigências de fundamentação nos casos de restrição a direitos fundamentais dependem da configuração do suporte fático; a própria possibilidade de restrição a direitos fundamentais pode depender do que se entende por *suporte fático*; a existência de colisões entre direitos fundamentais, às vezes tida como pacífica em muitos trabalhos e decisões judiciais, depende também de uma precisa determinação do conceito de suporte fático²⁴⁷.

Assim, o preenchimento do suporte fático de uma norma é condição para que sua consequência jurídica possa ocorrer. Assim, o suporte fático, para o Direito Constitucional, guarda importância idêntica à definição do “tipo” para o Direito Penal, ou do “fato gerador” ou “hipótese de incidência” para o Direito Tributário.

Virgílio aponta que é necessário fazer-se quatro perguntas para definir o que seja o suporte fático de um direito fundamental: 1) O que é protegido? 2) Contra o quê? 3) Qual é a consequência jurídica que poderá ocorrer? 4) O que é necessário ocorrer para que a consequência jurídica possa também ocorrer?²⁴⁸

Portanto, responder apenas à primeira pergunta não é suficiente para se definir o que seja suporte fático. O que é protegido pelo direito fundamental é apenas uma parte do suporte fático, a parte mais importante do que seja suporte fático. Tanto que é chamada de “âmbito de proteção” do direito fundamental.

Ocorre que, para a configuração do suporte fático, o autor brasileiro aponta que é necessário definir-se outro elemento: a “intervenção estatal”, que é, em geral, aquilo que pretende combater quando tratamos de direito fundamental como liberdade pública – ou direito de defesa, seguindo a expressão adotada por Virgílio. Assim, quando houver uma intervenção no âmbito de proteção, haverá consequência jurídica, ou seja, poder-se-á exigir a cessação dessa intervenção.

²⁴⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 68.

²⁴⁸ **Ibidem**. p. 71.

Para elucidar a questão, trazemos o exemplo utilizado por Virgílio:

Aquele que todos os dias, antes de dormir, ora em agradecimento ao seu deus exerce algo protegido pela liberdade religiosa. A ação “orar antes de dormir” é abarcada, sem dúvida alguma, pelo *âmbito de proteção* da liberdade religiosa (CF, art. 5º, VI). Mas a consequência jurídica típica de um direito de liberdade – como é o caso da liberdade religiosa – não ocorre. Como direito de defesa, essa consequência é a exigência de cessação de uma intervenção. Isso simplesmente porque o suporte fático dessa liberdade não foi preenchido, pois não houve qualquer intervenção naquilo que é protegido pela liberdade religiosa²⁴⁹.

A partir dessas noções iniciais, temos que “âmbito de proteção” é a definição de quais atos, fatos ou posições jurídicas são protegidas por determinado direito fundamental, o que não importa em problemas quando são analisadas em abstrato. Todavia, ao fazer-se essa análise em concreto, surgirão duas perspectivas básicas:

[...] ou se inclui nesse âmbito toda ação, fato, estado ou posição jurídica que tenham *qualquer característica* que, isoladamente considerada, faça parte do “âmbito temático” ou do “âmbito da vida” de um determinado direito fundamental; ou é necessária alguma forma de “triagem” prévia, que exclua algumas condutas *sabidamente proibidas* dessa proteção²⁵⁰.

A primeira variante pode ser chamada de “âmbito de proteção amplo”, enquanto a segunda pode ser chamada de “âmbito de proteção restrito” e definirão, como veremos adiante, duas formas de suporte fático²⁵¹.

Já a intervenção estatal define a existência de suporte fático porque ele somente existirá se “o Estado intervier na esfera de liberdade protegida de um indivíduo”²⁵².

Assim, para Robert Alexy e por Martin Borowski o conceito de suporte fático é composto pela soma do âmbito de proteção e intervenção estatal. Portanto, para esses autores, havendo âmbito de proteção e intervenção estatal, existirá o suporte fático de direito fundamental e dará ensejo à realização do preceito da norma de direito fundamental.

Todavia, Virgílio Afonso da Silva, aprimorando o sistema desenvolvido por Alexy e por Borowski, aponta que, além desses dois elementos, é necessário examinar-se um terceiro:

²⁴⁹ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 71-72.

²⁵⁰ **Ibidem**. p. 72-73.

²⁵¹ **Ibidem**. p. 73.

²⁵² **Ibidem**. p. 73.

a fundamentação constitucional porque, existindo fundamentação constitucional para aquela intervenção, não estaremos diante de uma violação, mas de uma restrição a um determinado direito fundamental.

Assim, Virgílio aponta que não basta definir um âmbito de proteção e uma intervenção estatal, “mas incluir nesse conceito a *ausência de fundamentação constitucional*”²⁵³.

Esse modelo funciona muito bem e é empregado quando tratamos de direitos fundamentais relacionados à liberdades públicas, onde, para a concretização da norma, o que se exige é a abstenção de uma intervenção estatal desfundamentada. Porém, quando tratamos de direitos sociais, a definição do suporte fático deve ser feito de maneira diferente, como explica Virgílio:

Na análise do suporte fático dos direitos fundamentais, uma primeira pergunta a ser respondida é, como se viu: o que é protegido por esses direitos? Intuitivamente, poder-se-ia pensar que, por exemplo, no caso do direito à saúde, o protegido é pura e simplesmente a saúde dos indivíduos ou da coletividade. Essa intuição é guiada pelo termo *proteção*. Pensar dessa forma é, no entanto, tentar transportar para a esfera dos direitos sociais o mesmo raciocínio que subjaz ao suporte fático das liberdades públicas em sua dimensão negativa. Para perceber que esse transporte não é possível basta imaginar que, se o protegido, no exemplo dado, é simplesmente a saúde dos indivíduos ou da coletividade, a intervenção estatal nesse âmbito protegido teria que ser uma intervenção na saúde das pessoas, ou seja, um ato estatal que restringisse ativamente a saúde dos indivíduos. Como se sabe, os problemas relacionados aos direitos sociais não são dessa ordem. O que ocorre, nesse âmbito, é a falta de realização dos direitos, decorrente em geral de uma omissão estatal ou de uma ação insuficiente. Em suma: tanto o conceito do que é protegido quanto o conceito de intervenção têm que ser modificados²⁵⁴.

Basicamente, quando tratamos de direitos sociais, a resposta à questão relativa ao âmbito de proteção desses direitos fundamentais tem que, necessariamente, incluir ações porque “[p]roteger direitos”, nesse âmbito, significa ‘realizar direitos’²⁵⁵, o que impõe concluir que o âmbito de proteção de um direito social deve ser composto por ações estatais que possibilitem a realização desse direito.

Também quanto ao conceito de intervenção estatal, o sentido deve ser invertido. Enquanto na dimensão negativa das liberdades públicas intervir significa agir de forma

²⁵³ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 75.

²⁵⁴ **Ibidem**. p. 77.

²⁵⁵ **Ibidem**. p. 77.

restritiva, na esfera dos direitos sociais, a intervenção estatal é “*não agir ou agir de forma insuficiente*”²⁵⁶.

Por fim, quanto à fundamentação constitucional, no caso dos direitos sociais, em regra, o que se tem que fundamentar não é a necessidade de intervenção estatal – no sentido de restrição de um direito fundamental –, mas exige-se que haja uma fundamentação constitucional adequada para justificar uma omissão ou uma ação insuficiente.

Assim, havendo um suporte fático de direito fundamental social, a consequência jurídica é a existência de um “*direito definitivo* à realização dessa ação”²⁵⁷.

Em que pese ter formulado essa diferenciação, Virgílio Afonso da Silva aponta que também as liberdades públicas exigem uma prestação estatal, na medida em que elas exigem que o Estado aja no sentido de protegê-las ou crie instituições e os procedimentos necessários ao seu exercício²⁵⁸.

Superada a questão acerca da conceituação de suporte fático, impõe-se a discussão para definir-se o que seja suporte fático restrito e suporte fático amplo, importante para se definir o limite das restrições dos direitos fundamentais, para fundamentar o conteúdo do núcleo essencial dos direitos fundamentais e, ainda, decisivo no debate acerca da eficácia das normas constitucionais que garantem direitos fundamentais.

Destacamos, de início, que a principal característica das teorias que pressupõem um suporte fático restrito para as normas de direito fundamentais é a “*não-garantia a algumas ações, estados ou posições jurídicas que poderiam ser, em abstrato, subsumidas no âmbito de proteção dessas normas*”²⁵⁹.

E a consequência disso não é pequena. Ao definir que determinadas ações, estados ou posições jurídicas não estão incluídos no conceito de suporte fático de determinada norma de direito fundamental, estamos a concluir que não importa que interesses haja na proteção de determinado direito, essa é uma proteção que uma lei ordinária criou e que, portanto, poderá

²⁵⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 77.

²⁵⁷ **Ibidem**. p. 78.

²⁵⁸ Para termos como nítida essa necessidade de ações estatais também nos direitos ou liberdades públicas, tomemos como exemplo os direitos políticos. Para que se permita o exercício do direito político, por meio de eleições, o Estado necessariamente tem que criar a Justiça Eleitoral e todo um arcabouço legal que regule o processo eleitoral partidário (como um código eleitoral, uma lei que defina a criação de partidos políticos, etc.). Não se incluem nos direitos sociais, por óbvio, mas exigem prestações do Estado e, por isso, são chamadas pelo autor de “direitos a prestações em sentido amplo”. Assim como nos direitos sociais, o suporte fático dos direitos a prestações em sentido amplo não pode ser o mesmo da dimensão negativa das liberdades públicas, sendo considerada adequada a mesma reformulação já exposta nos parágrafos anteriores.

²⁵⁹ **Ibidem**. p. 79-80.

ser abolida a qualquer momento, sem que haja necessidade de existir uma fundamentação constitucional para tanto, bastando juízos de conveniência e oportunidade.

Seguindo o exemplo dado por Virgílio Afonso da Silva,

se o sigilo não é protegido pelo direito à privacidade – ou por qualquer outra norma de direito fundamental –, isso significa que intervenções nesse sigilo ou sua total abolição são questões meramente legais, e excluídas, portanto, do controle de constitucionalidade²⁶⁰.

Para se definir o conteúdo do suporte fático restrito – ou seja, para se determinar quais ações ou estados são protegidos pela norma de direito fundamental e quais não estão incluído no âmbito de proteção –, os autores adeptos dessa teoria recorrem a várias estratégias.

Em geral, todas as teorias acerca do suporte fático restrito tem em comum o objetivo de se buscar a essência de determinado direito e rejeitar a ideia de colisão entre direitos fundamentais. Isso porque, ao delimitar o suporte fático, tem-se que é o próprio preceito constitucional que não protege essas formas de exercício do direito fundamental, é a própria Constituição que exclui determinada perspectiva da esfera normativa, não havendo que se falar em colisão entre direitos fundamentais, não havendo que se falar em sopesamento entre princípios, por exemplo.

As teorias mais importantes acerca do suporte fático restrito são a interpretação histórico-sistemática; a delimitação do âmbito da norma (principalmente na versão desenvolvida por Friedrich Müller²⁶¹); e a fixação de uma prioridade estanque das liberdades básicas (na forma como proposta por John Rawls²⁶²).

A primeira teoria – a histórico-sistemática – tenta delimitar o âmbito de proteção dos direitos fundamentais a partir de uma definição do que faz parte da essência de cada direito fundamental, cujo conteúdo é conhecido por meio da análise histórica e sistemática da norma constitucional.

²⁶⁰ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 80.

²⁶¹ MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do Direito Constitucional**. Tradução de Peter Naumann. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. MULLER, Friedrich. **O novo paradigma do direito**. Introdução à teoria e metódica estruturante. Tradução de Peter Naumann *et al.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

²⁶² RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

No plano histórico, é necessário analisar o contexto histórico-cultural da criação do dispositivo constitucional. Já no plano sistemático, a análise deve se ater às relações que as diversas normas de direitos fundamentais guardam entre si e também com outras normas de direito constitucional.

Virgílio, para exemplificar essa vertente teórica, utiliza a decisão do STF, mais especificamente, utiliza um voto do Ministro Moreira Alves, no chamado “caso Ellwanger”²⁶³:

Segundo o Min. Moreira Alves, relator originário do processo, a condenação da prática de racismo, prevista de forma veemente no art. 5º, XLII, da constituição, deve ser interpretada de forma a compatibilizar seu suporte fático com a vontade do legislador constituinte. A partir dessa premissa, Moreira Alves conclui que práticas de discriminação contra judeus ou outros grupos étnicos ou religiosos não está incluída no âmbito de proteção dessa norma, que visa a coibir *apenas discriminação contra negros*. Isso porque, ao propor o texto que deu origem ao atual art. 5º, XLII, da constituição, o deputado constituinte Carlos Alberto Caó fundamentou sua importância a partir da experiência de discriminação racial contra os negros existentes no Brasil. A conclusão de Moreira Alves foi: “O elemento histórico – que, como no caso, é importante na interpretação da Constituição, quando ainda não há, no tempo, distância bastante para interpretação evolutiva que, por circunstâncias novas, conduza a sentido diverso do que decorre dele – *converge para dar a ‘racismo’ o significado de preconceito ou de discriminação racial, mais especificamente contra a raça negra*”²⁶⁴.

Assim, observa-se que a definição do âmbito de proteção de um direito fundamental a partir de uma interpretação histórico-sistemática tem como objetivo restringir a proteção constitucional. Não há que se falar, portanto, em colisão entre direitos fundamentais porque determina a exclusão de determinada ação do âmbito de proteção, de forma que o que não é protegido não pode ensejar uma colisão desse mesmo direito com outros direitos.

²⁶³ Siegfried Ellwanger Castan foi o autor dos livros “Holocausto judeu ou alemão?”, “Nos bastidores da mentira do século” e “Acabou o gás... O fim de um mito”. Todos esses livros, considerados “revisionistas”, fundam-se na noção de que inexistiu o holocausto judeu, motivo pelo qual foi acusado de antissemita. Em 1986, o Grupo Movimento Popular Anti-Racismo, formado pelo Movimento de Justiça e Direitos Humanos, pelo Movimento Negro Brasileiro e pelo Movimento Judeu de Porto Alegre, denunciou o conteúdo racista das obras da Editora Revisão, de Siegfried Ellwanger Castan, à Coordenadoria das Promotorias Criminais. Fez-se uma nova denúncia em 1990, desta vez junto à chefia da Polícia do Estado do Rio Grande do Sul, que instaurou inquérito policial, que foi remetido ao Ministério Público. A denúncia foi recebida em 1991, e foi determinada a busca e apreensão dos exemplares de diversos livros publicados por Castan, Em 1995, julgado e absolvido em primeira instância; contudo, em 1996 foi condenado por unanimidade pelos desembargadores da 3ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Apesar da condenação, ainda em 1996, Castan foi flagrado vendendo seus livros na Feira do Livro de Porto Alegre, o que levou a uma nova denúncia, que foi recebida em 1998, e pela qual foi condenado a dois anos de reclusão. Castan então recorreu, argumentando que os judeus são uma etnia, e não uma raça, e que, portanto, antissemitismo não é racismo. Seu recurso, porém, foi desprovido e a condenação foi mantida pelo STF em 2003.

²⁶⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 84-85.

Nos termos da segunda teoria que fundamenta o suporte fático restrito – aquela de autoria de Friedrich Müller –, a principal tarefa da dogmática dos direitos fundamentais é definir os limites da amplitude fática desses direitos. Ao delimitar a amplitude fática, o autor defende que estaríamos definindo o que é protegido por cada direito fundamental e o que não é, fazendo com que muitos casos em que se configura uma situação de colisão entre direitos, segundo ele “não passariam de casos de colisão aparente. Definir o conteúdo daquilo que é protegido por cada direito fundamental é, portanto, o mesmo que definir seus limites”²⁶⁵.

Assim, para delimitar o conteúdo de um direito fundamental, um conceito decisivo na teoria de Müller é a especificidade.

Específico é todo ato que faça parte do âmbito da norma de determinado direito fundamental. [...] Toda e qualquer ação que não seja estruturalmente necessária para o exercício do direito fundamental e que, nesse sentido, possa ser substituída por outra é uma ação não-específica, e, portanto, não protegida pelo direito fundamental. Assim, proibir uma ação *não é restringir* o exercício do direito²⁶⁶.

Por fim, com relação à terceira teoria mencionada acerca do suporte fático restrito, temos aquela desenvolvida por John Rawls, também chamada por Virgílio Afonso da Silva de “A prioridade das liberdades básicas”.

Segundo o professor brasileiro, Rawls não se dedicou a uma análise do suporte fático dos direitos fundamentais, mas, ao analisar suas obras, conclui-se que “Rawls rejeita um suporte fático amplo com o expresso objetivo de evitar colisões entre direitos fundamentais e uma consequente necessidade de sopesamento entre eles”²⁶⁷.

Para isso, Rawls reduz significativamente o número de liberdades fundamentais²⁶⁸, expressamente como forma de evitar a necessidade de sopesamento, pois “ao se ampliar a lista de liberdades, correr-se-ia o risco de ‘enfraquecer a proteção das mais essenciais dentre elas’”²⁶⁹.

²⁶⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 86.

²⁶⁶ **Ibidem**. p. 88.

²⁶⁷ **Ibidem**. p. 89.

²⁶⁸ Segundo Virgílio Afonso da Silva, faziam parte do rol de liberdades fundamentais tipificado por Rawls apenas as liberdades de pensamento e de consciência, liberdades políticas e de associação, liberdades decorrentes da integridade das pessoas e os direitos e liberdades abarcados pelo Estado de Direito. **Ibidem**. p. 90.

²⁶⁹ **Ibidem**. p. 90.

Ademais, ele pressupõe um caráter absoluto das liberdades quando em conflito com outros direitos ou interesses coletivos, incluindo-se os direitos sociais que, para Rawls, não fazem parte de qualquer das categorias de direitos²⁷⁰.

E, por fim, Rawls entende que determinadas variáveis não se encontram no suporte fático das liberdades fundamentais porque, para que possam ser adaptadas num sistema, é preciso que sejam regulamentadas, desde que respeito o seu conteúdo essencial.

Nesse sentido – e ainda usando como exemplo a liberdade de expressão –, restrições que digam respeito apenas ao tempo, ao local ou aos meios usados no exercício dessa liberdade não seriam, segundo Rawls, restrições propriamente ditas, mas apenas regulamentações. Enquanto regulamentações, elas não atingem o âmbito de validade da liberdade de expressão, por não serem restrições quanto ao conteúdo²⁷¹.

De maneira conclusiva, podemos afirmar que, de uma maneira geral, o objetivo das teses que se baseiam num suporte fático restrito é a exclusão *a priori* de condutas ou situações do âmbito de proteção dos direitos fundamentais.

Em que pese a validade dessas argumentações, para o presente trabalho concordamos com Virgílio Afonso da Silva ao coadunarmos com a tese do suporte fático amplo, segundo a qual “toda ação, estado ou posição jurídica que tenha alguma característica que, isoladamente considerada, faça parte do ‘âmbito temático’ de um determinado direito fundamental deve ser considerada como abrangida por seu âmbito de proteção”²⁷². E nesse sentido, importante trazer as palavras do próprio Robert Alexy acerca do suporte fático amplo, que “[...] é uma teoria que inclui no âmbito de proteção de cada princípio de direito fundamental tudo aquilo que se milite em fazer de sua proteção”²⁷³.

E ele deve ser amplo, apesar das críticas possíveis, porque, como foi visto no início desse tópico, a definição do âmbito de proteção é a definição do que é protegido *prima facie*, ou seja, de algo que poderá sofrer restrições posteriores, por meio do sopesamento entre os direitos fundamentais em conflito.

²⁷⁰ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 90.

²⁷¹ **Ibidem**. p. 92.

²⁷² **Ibidem**. p. 109.

²⁷³ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 322.

Já se salientou anteriormente que uma teoria ampla do suporte fático, enquanto teoria construtiva, não conduz necessariamente a uma maior proteção definitiva dos direitos fundamentais que uma teoria restrita. Aquilo que uma teoria restrita exclui do suporte fático pode ser, pelo menos em princípio, objeto de uma restrição no âmbito de uma teoria ampla. Mesmo assim, a tese da expansão tem algo de correto. É certo que a proteção definitiva não é necessariamente expandida, mas a proteção *prima facie* o é. Isso significa que aumenta o número de casos cuja solução deve ser representada como o resultado de um sopesamento entre uma razão – no âmbito do suporte fático – para a proteção constitucional e uma razão – no âmbito das restrições – contrária a essa proteção.²⁷⁴ A questão resume-se a saber se isso deve ser considerado como algo negativo²⁷⁴.

Como argumenta Alexy, a vantagem do suporte fático restrito restringe-se aos casos em que não há determinado grau de certeza acerca daquele caso em potencial, ou seja, quando não se tem dúvidas de qual seja a proteção ou a não-proteção de direitos fundamentais, de forma que não há como não se recorrer a uma fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais.

E, nesse sentido, havendo dúvida acerca do suporte fático restrito, os defensores de uma exclusão da proteção podem tentar convencer seus oponentes por meio de argumentos que façam referência à vontade do legislador constituinte, à tradição, ou qualquer argumento semelhante e, ainda assim, permanecerão no âmbito da teoria restrita. Ocorre que, se esses argumentos não forem suficientemente convincentes, a única a ser feita para contrariar os argumentos substanciais em favor da proteção é utilizando-se de razões substanciais contra essa proteção.

Ocorre que, no momento em que se ingressar nesse jogo de razões e contrarrazões, adentrar-se-á no campo da teoria do suporte fático amplo, que “defende a tipicidade constitucional de uma conduta mesmo nos casos em que as razões a favor de sua proteção são facilmente refutáveis”²⁷⁵. Isso significa dizer que a teoria restrita acerca do suporte fático somente será útil quando não houver dúvidas acerca da não-proteção. Mas há casos em que essa não-proteção é duvidosa e, para isso, a teoria restrita terá pouca utilidade.

Diante disso, a teoria ampla do suporte fático tem vantagens claras. Ela pode tratar os casos em que não há dúvidas acerca da não-proteção como casos meramente potenciais, nos quais uma fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais, embora possível, seria totalmente dispensável. Com isso, ela evita o risco de um deslocamento excessivo da argumentação jurídica ordinária na direção de uma argumentação constitucional. Além disso, sempre que surgirem dúvidas acerca da

²⁷⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 326.

²⁷⁵ **Ibidem**. p. 327.

proteção ou da não-proteção constitucional, a teoria ampla pode pressupor a existência de um caso real de direitos fundamentais, o que abre caminho para a argumentação substancial, orientada pela máxima da proporcionalidade²⁷⁶.

Corroboramos com as conclusões lançadas por Robert Alexy e por Virgílio Afonso da Silva, segundo os quais

[...] um modelo que se baseia na redução a priori do âmbito de proteção de um direito fundamental [...] tende a significar também uma garantia menos eficaz desses direitos nas atividades legislativas e jurisdicional, por excluir da exigência de fundamentação uma série de atos que inegavelmente restringem direitos²⁷⁷.

Ao ampliar a extensão do âmbito de proteção dos direitos fundamental e, ao mesmo tempo, o conceito de intervenção estatal, devemos estar prontos para lidar com o problema decorrente dessa expansão, que é a colisão entre direitos e a necessária restrição de alguns deles em determinadas situações.

Em vista disso, podemos distinguir dois enfoques principais com relação à restrição das normas de direitos fundamentais, chamados por Virgílio Afonso da Silva de teoria externa e teoria interna.

Primeiramente, quanto à teoria interna, Virgílio nos ensina que “a partir do enfoque da teoria interna – e daí o seu nome –, que o processo de definição dos limites da cada direito é algo interno a ele. É sobretudo nessa perspectiva que se pode falar em *limites imanes*”²⁷⁸. Esse conceito define que, pela teoria interna, os limites do direito fundamental não pode ser definido por fatores externos, sobretudo por colisões com outros direitos.

Dessa forma, pela teoria interna, a norma será com certeza aplicável e produzirá todos os seus efeitos sempre que se tratar de uma situação que se enquadre na hipótese por ela descrita. Em vista disso, não cabe à norma passar por um processo de sopesamento, o que equivale dizer que deverá seguir a regra do “tudo-ou-nada”, o que leva Virgílio a concluir que “*direitos definidos a partir do enfoque da teoria interna têm sempre a estrutura de regras*”²⁷⁹ porque não existe a possibilidade de que, existindo um direito “em si”, não possa ele ser exercitado por haver sido restringido em decorrência de colisão com outros direitos.

²⁷⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 328.

²⁷⁷ **Ibidem**. p. 125.

²⁷⁸ **Ibidem**. p. 128.

²⁷⁹ **Ibidem**. p. 129.

Em outras palavras: no âmbito da teoria interna não há como falar que determinada ação seja *prima facie* garantida por uma norma de direito fundamental mas que, em decorrência das circunstâncias – fáticas e jurídicas – do caso concreto, tal ação deixe de ser protegida. Nesses casos, “o direito no qual a ação se baseia não existe, ou pelo menos não na forma como a ele se recorre”²⁸⁰.

De maneira idêntica ao que ocorre com as teorias que se baseiam num suporte fático restrito dos direitos fundamentais, a teoria interna pretende demonstrar a possibilidade de se fundamentar a limitação de direitos a partir de sua própria estrutura, excluindo a possibilidade de restrições externas. De maneira geral, a teoria interna se utiliza dos limites imanentes para determinar essas limitações.

Segundo essa ideia de limites imanentes, os direitos fundamentais não são absolutos porque tem seus limites definidos, implícita ou explicitamente, pela própria Constituição em que está inserido, afirmando os adeptos dessa vertente teórica que esses limites fazem parte da própria essência dos direitos fundamentais, já que não se poderia falar em direitos ilimitados e que é tarefa da interpretação constitucional definir seus contornos de maneira mais clara possível.

Fica claro, portanto, que a utilização do termo “limite” em detrimento da utilização do termo “restrição” é necessário porque ao contrário do que acontece com a restrição do direito fundamental, que é observada nos casos de colisões de direitos, a ideia de limite trata de apenas declarar os limites que estão previamente contidos na norma.

Assim, para utilizar alguns dos exemplos de Vieira de Andrade, as vedações a sacrifícios humanos ou a andar nu na rua não decorrem de uma restrição às liberdades de religião e de ir e vir, visto que tais liberdades, *devido a seus limites imanentes*, nem ao menos protegem tais atos. Assim, quando se fala em proibição, não se quer falar em proibição instituída por alguma restrição àquelas liberdades, mas em *proibição por mera não-proteção*. E isso é assim não somente nos casos de interpretação da constituição pelo juiz, mas também nos casos de leis ordinárias. Ou seja, segundo a teoria dos limites imanentes, se uma lei vier expressamente a proibir sacrifícios humanos em rituais religiosos, ela não terá constituído restrição alguma à liberdade de religião, pelo simples fato de que a regulação legal não teria ultrapassado os limites dessa liberdade²⁸¹.

²⁸⁰ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 130.

²⁸¹ **Ibidem**. p. 133.

Acontece que, como já foi mencionado quando tratamos da teoria do suporte fático restrito, o grande problema inerente à teoria interna é a definição, de antemão, do que é protegido – dentro dos limites imanentes – e do que não é protegido.

A teoria interna pressupõe a existência de um único objeto: o direito e os seus limites. Ao contrário disso, a teoria externa divide esse objeto em dois: o direito em si e, de forma destacada dele porque

[...] as restrições, qualquer que seja sua natureza, não têm qualquer influência *no conteúdo* do direito, podendo apenas, no caso concreto, restringir o seu *exercício* – que se pode sustentar que, em uma colisão entre princípios, o princípio que tem de ceder em favor de outro não tem afetadas sua validade e, sobretudo, sua extensão *prima facie*²⁸².

A teoria dos princípios, idealizada por Robert Alexy e que adotamos integralmente na confecção do presente trabalho, sustenta que, em regra, direitos fundamentais são garantidos por uma norma que consagra um direito *prima facie* e, como vimos logo acima, o suporte fático dessa norma deve ser o mais amplo possível.

Segundo a mesma teoria, um princípio deve ser compreendido como mandamento de otimização e, por isso, deve ser considerado ilimitado para que se possa passar em máxima concretização possível diante das condições fáticas e jurídicas existentes. Em vista disso, *prima facie*, um princípio tem uma tendência expansiva que, ligado à ideia de que não existe direito absoluto, impõe que a sua realização pode ser restringida por outros princípios colidentes.

Assim, ao contrário daquilo que vimos fazer parte da teoria interna, para a teoria dos princípios, o direito definitivo – ao contrário do direito *prima facie* – não pode ser definido *a priori*, ou seja, o direito definitivo somente vai ser definido e concretamente aplicado após o sopesamento ou a aplicação da regra de proporcionalidade. A definição do conteúdo definitivo do direito é, portanto, definida a partir de fora, ou seja, a partir das condições fáticas e jurídicas concretamente existentes e nisso consiste a teoria externa ligada à questão da amplitude do suporte fático de determinado direito fundamental²⁸³.

²⁸² SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 138.

²⁸³ **Ibidem**. p. 139-140.

Em geral, segundo a teoria externa, as restrições aos direitos fundamentais podem acontecer a partir de duas situações: “por meio” de regras e “baseada” em princípios.

A restrição do direito fundamental por meio de regras, muito comumente usada, se dá, sobretudo, na legislação infraconstitucional, como podemos observar dos seguinte exemplos trazidos por Virgílio:

Assim, como já foi visto antes, o art. 4º, § 1º, da Lei 9.612/1998, que disciplina a atividade de radiodifusão comunitária e que proíbe “o proselitismo de qualquer natureza” nessa atividade, *é uma regra que restringe a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa*; o art. 38 da Lei 4.595/1964, que prevê alguns casos em que o sigilo bancário poderá ser quebrado, *é uma regra que restringe o direito à privacidade*. E, como ainda será visto adiante a regra contida no art. 31 da Lei de Arbitragem (Lei 9.307/1996) *restringe a garantia de acesso amplo ao Judiciário*, enquanto o sigilo de correspondência *é restringido pelas regras contidas no art. 10 da Lei 6.538/1978*²⁸⁴.

Como se pode perceber, todos os exemplos citados pelo autor brasileiro são casos de regras que restringem direitos garantidos *prima facie* porque autorizam alguma ação estatal cujo efeito é a restrição da proteção que um direito *prima facie* garantia. São exemplos também do que o autor chama de “aparente colisão entre um princípio e uma regra”. Aparente apenas porque, na verdade, o resultado desses fenômenos, ao contrário de colisão, trata-se, na verdade, de um processo de restrição ao princípio. A colisão, quando acontece, não se dá por meio de regra e princípio, mas por meio de dois princípios: o que se tem por colidido e aquele que originou a regra.

Assim, materialmente falando, as restrições a direitos fundamentais sempre são baseadas em princípios. A restrição ocorre porque dois ou mais princípios – com suporte fático amplo – se chocam. A solução dessa colisão sempre implica uma restrição a pelo menos um dos princípios envolvidos. A regra que constitui exceção ao princípio seria o resultado da ponderação feita pelo legislador, que a positivou.

Trazendo o debate ao Direito do Trabalho, podemos exemplificar a restrição a direito fundamental por meio de regra com a previsão, na CLT e na Constituição, de casos que envolvem estabilidade. Segundo o princípio da livre iniciativa, o direito potestativo do empregador lhe garante o direito de demitir seus empregados. Ocorre que, limitando esse

²⁸⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 141.

direito, a regra – no caso a CLT – o restringe, vedando a dispensa ou limitando-a à comprovação de cometimento de justa causa pelo empregado.

Outro exemplo de restrição por meio de regra é o caso da proibição dirigida ao empregador de promover a revista íntima em suas empregadas. Poder-se-ia argumentar que, por conta do princípio que lhe protege a propriedade, o empregador tem direito de revistar suas empregadas. Ocorre que a regra contida no art. 373-A, inciso VI, da CLT, resultado da ponderação feita pelo legislador entre o princípio da proteção à propriedade do empregador e do direito à intimidade da empregada, restringe esse direito.

Em que pese a restrição, de maneira geral, ocorrer por meio de regras, pode ser que não haja alguma regra que discipline a colisão entre dois princípios, ou seja, pode ser que a colisão não tenha sido, ainda, objeto de ponderação do legislador. Segundo Virgílio Afonso da Silva, nesses casos, cabe ao juiz, no caso concreto, decidir qual princípio deverá prevalecer. Assim, poderá haver a restrição a direitos fundamentais por um princípio que, no caso concreto, seja considerado mais importante, por meio de decisões judiciais²⁸⁵.

É o que ocorre, por exemplo, quando o Tribunal Superior do Trabalho decide restringir o direito potestativo do empregador de demitir determinado empregado quando ele é portador do vírus HIV ou quando é portador de alguma neoplasia maligna. Neste caso, o TST faz a ponderação, no caso concreto, entre o princípio da livre iniciativa e o da dignidade da pessoa humana²⁸⁶. Observem que não há uma regra restringindo o direito de demitir, mas chega-se a essa proibição mediante a ponderação entre os dois princípios mencionados, decidindo que, neste caso, a dignidade da pessoa humana deverá prevalecer.

A partir das ideias delineadas neste capítulo como um todo, podemos chegar a algumas conclusões, obviamente apoiados em Virgílio Afonso da Silva.

Primeiramente, a partir de tudo o que foi analisado, é possível concluir que toda norma garantidora de direitos fundamentais necessita, para produzir todos os efeitos a que se

²⁸⁵ Ressaltamos que não concordamos integralmente com a afirmativa. Parece-nos tranquilo aceitar que caberá ao juiz, no caso concreto, fazer a ponderação entre os dois princípios que estiverem em colisão. Ocorre que a ponderação entre dois princípios que estiverem em colisão não será permitido ao juiz somente quando o legislador não fizer essa ponderação por meio de regra. Entendemos que caberá ao juiz, ao decidir o caso concreto, fazer a ponderação entre dois princípios colidentes ainda que exista uma regra restringindo um desses princípios, caso em que poderá declarar inconstitucional. Isso acontece em todo julgamento de ações diretas de constitucionalidade, por exemplo, e acontece ainda todos os dias quando o juiz, exercendo o controle difuso de constitucionalidade, declara determinada regra inconstitucional.

²⁸⁶ Súmula 443, do TST: DISPENSA DISCRIMINATÓRIA. PRESUNÇÃO. EMPREGADO PORTADOR DE DOENÇA GRAVE. ESTIGMA OU PRECONCEITO. DIREITO À REINTEGRAÇÃO. Presume-se discriminatória a despedida de empregado portador do vírus HIV ou de outra doença grave que suscite estigma ou preconceito. Inválido o ato, o empregado tem direito à reintegração no emprego.

propõe, precisa de alguma regulamentação. Também a partir dessas premissas, todas as normas tem algum tipo de limitação em sua eficácia.

Como foi ressaltado nos tópicos anteriores, é possível imaginar que as normas que garantem liberdades públicas, em sua dimensão exclusivamente negativa – ou seja, quando exigem única e exclusivamente uma abstenção estatal –, possam revestir-se de eficácia plena. Mas as liberdades públicas exigem, como já se salientou, muito mais que mera abstenção. E o problema é que ambas as exigências – abstenção e ação – no âmbito das liberdades públicas (e também dos direitos políticos) são dimensões *da mesma norma*. Ou seja, ainda que parte da norma pudesse ser de eficácia plena, a outra parte não o seria. A norma em seu todo, portanto, acaba necessitando de algum tipo de ação estatal²⁸⁷.

Dessa forma, somente podemos chegar a uma única conclusão: já que para produzir todos os seus efeitos, todas as normas precisam de algum tipo de regulamentação ou sofrem de algum tipo de restrição, a distinção entre normas de eficácia plena e normas de eficácia limitada perde totalmente o seu sentido.

E essa conclusão pode nos conduzir a outras formas de solução de problemas de inaplicabilidade de normas de direito fundamental, principalmente normas de direitos fundamentais trabalhistas que, como veremos adiante, nem mesmo exige do Estado a criação de grandes aparatos ou instituições, tal como ocorre no direito à saúde²⁸⁸.

²⁸⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 238.

²⁸⁸ Como vimos anteriormente, as dificuldades relativas aos direitos sociais residem no fato de que, para a sua realização, esses direitos exigem do Estado a criação de instituições. Por exemplo, quanto ao direito à saúde, não basta a previsão do direito. O suporte fático dele é constituído pelas ações estatais que fomentam a realização desse direito, ou seja, construir hospitais, contratar médicos e outros profissionais de saúde, etc. Entretanto, quanto ao Direito do Trabalho, em que pesem ser direitos sociais, como já vimos no item 4.3., para a sua concretização, não é exigido do Estado a adoção de ações que fomentem a realização desse direito e essa ideia será desenvolvida adiante.

5. A LIMITAÇÃO DA DISPENSA NO DIREITO DO TRABALHO E SUPORTE FÁTICO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

5.1. Considerações gerais

Como vimos anteriormente, o Brasil insere-se no plano internacional, ao lado dos demais países da América Latina, como um país periférico e, por este motivo, dependente. A seguir, observamos que o fato de sermos um país periférico nos impõe restrições, no plano econômico, que repercutem no plano jurídico, já que as instituições mundiais multilaterais, especialmente o FMI, impõem uma série de tarefas que visam “aumentar a competitividade” no plano internacional. Essas tarefas, como se viu, quase sempre redundam em desregulamentação do Direito do Trabalho, um dos ramos jurídicos mais afetados pelas influências econômicas.

Visualizamos, no final do Capítulo 3, quais os efeitos do neoliberalismo e do Consenso de Washington no país, especialmente voltando nossos olhos para o Direito do Trabalho e, a seguir, no Capítulo 4, demonstramos por meio de uma decisão proferida pelo Tribunal Constitucional Português, como os países do capitalismo central – em que pese a imensa crise econômica que se acham incluídos – encontram argumentos jurídicos para resistir à tendência “liberalizante” do Direito do Trabalho contemporâneo.

Por fim, ainda no Capítulo 4, demonstramos que o Direito do Trabalho deve ser entendido como direito fundamental e, em vista disso, toda a dogmática constitucional já existente deve influenciá-lo. Concluímos afirmando que, quanto aos direitos fundamentais, não podemos mais diferenciar as normas como “normas de eficácia plena” e “normas de eficácia limitada”.

Todavia, em que pese a existência de farto material jurídico para fundamentar as decisões judiciais acerca de normas fundamentais de Direito do Trabalho, não vislumbramos a adoção de uma sistemática organizada, no âmbito das normas fundamentais trabalhistas, com vistas a limitar o poder econômico, especialmente importante em países periféricos, como é o caso do Brasil.

Ora, se o sistema econômico influencia o sistema jurídico, métodos devem ser criados para se resistir a essas investidas. É isso que se propõe o presente Capítulo.

5.2. A vedação à dispensa arbitrária no Direito do Trabalho brasileiro e a Convenção nº 158 da OIT

A proteção do emprego pode ser entendida em dois diferentes níveis²⁸⁹. No primeiro nível, a proteção está relacionada às políticas públicas destinadas ao mercado de trabalho, objetivando a geração de novos postos de trabalho, a busca pelo pleno emprego, a política de valorização salarial, a busca por maior formalização das relações de trabalho, entre outras.

Já no segundo nível, a proteção está diretamente relacionada à relação jurídica formada entre empregado e empregador, objeto do Direito do Trabalho, compondo-se de medidas para garantir a permanência do empregado no emprego, estabelecendo restrições à autonomia do empregador em dispensá-lo, por meio de regras que limitam ou contingenciam o direito do contrato de trabalho ser extinto por ato unilateral do empregador, criando consequências jurídicas para essa dispensa.

As proteções contra a despedida arbitrária podem ser, ainda, subdivididas em proteções em sentido amplo ou sentido restrito. As proteções em sentido amplo são aquelas que representam uma compensação pelos efeitos danosos da dispensa, mas não limitam o seu exercício²⁹⁰. São exemplos de proteção ampla o aviso prévio e as indenizações compensatórias (multa de 40% sobre o saldo de FGTS, etc.).

Já a proteção em sentido estrito é representada pelas regras que limitam efetivamente o direito de dispensa do empregador, submetendo-o a condições específicas e restritivas, como a limitação por meio da exigência de motivação ou a própria proibição de dispensar²⁹¹.

Principalmente tendo em vista a proteção ampla do emprego, podemos afirmar que a Constituição de 1988 estabeleceu um novo marco no sistema jurídico pátrio, conjugando regras de proteção em sentido amplo e em sentido estrito, quando consagrou, além do direito ao aviso prévio e de indenização, o princípio da proteção contra a dispensa arbitrária do empregado, no artigo 7º, inciso I e estabeleceu algumas estabilidades provisórias, para casos

²⁸⁹ MACIEL, José Alberto Couto. **Garantia no emprego já em vigor**. São Paulo: LTr, 1994. p. 15-16. NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Direito do Trabalho na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 49.

²⁹⁰ SILVA, Antônio Álvares da. **Proteção contra a dispensa na nova Constituição**. 2ª ed. São Paulo: LTr, 1992. p. 50

²⁹¹ **Ibidem**. p. 50.

especiais que já eram previstas na legislação ou em normas coletivas mas que alçaram *status* constitucional²⁹².

O fato de existirem previsões específicas de estabilidades no emprego levou alguns autores a afirmarem que isso evidenciava que o constituinte não quis prever uma estabilidade no emprego para todos, mas apenas para os casos em que houve previsão constitucional específica.

Ocorre que essas estabilidades provisórias já existiam no ordenamento jurídico, em decorrência de ocasiões especiais que deveriam ser protegidas. Não há que se falar, por conta disso, em incompatibilidade entre essas garantias e a proteção à relação de emprego como regra geral. Ambas as formas de proteção tem objetivos distintos e não são excludentes²⁹³.

Sabe-se que, em alguns momentos, a dispensa dos empregados torna-se necessária à manutenção da atividade econômica da empresa, seja para a reorganização financeira ou para a reorganização produtiva. Em outros casos, sabe-se que o próprio empregado, por razões que lhe são peculiares ou específicas, não se adapta àquele trabalho, dificultando a sua permanência naquele posto de trabalho. Por outro lado, sabemos que o empregado possui interesse na continuidade do contrato de trabalho ou algum tipo de garantia do seu emprego.

Em vista desses interesses conflitantes, há a necessidade de que o Estado interfira naquela relação para estabelecer um sistema de proteção contra a dispensa do empregado que, ao mesmo tempo, garanta a manutenção do contrato de trabalho, mas não restrinja, além do necessário, a autonomia do empregador.

Essa realidade que vem sendo enfrentada pelos legisladores no mundo todo quando passaram a estabelecer a nulidade da despedida arbitrária²⁹⁴, evoluindo de regras sobre períodos de aviso prévio e indenizações, passando a estabelecer como objetivo o requisito de justificação por parte do empregador, buscando, com isso, democratizar as relações de emprego a partir da informação e dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Assim, garante-se o emprego, permitindo a despedida do trabalhador apenas se existir uma causa justificada para o término da relação empregatícia.

²⁹² São elas: a) do empregado candidato a cargo de direção sindical, desde a sua candidatura e até um ano após o final do mandato, se for eleito, salvo se cometer falta grave, nos termos da lei (art. 8º, inciso VIII, da CF); b) do empregado eleito para cargo de direção de comissões internas de prevenção de acidentes (CIPA), desde o registro de sua candidatura até um ano após o final de seu mandato (art. 10, inciso II, “a”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT); e c) da empresa gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto (art. 10, inciso II, “b”, do ADCT)

²⁹³ MACIEL, José Alberto Couto. **Garantia no emprego já em vigor**. São Paulo: LTr, 1994.,p. 24.

²⁹⁴ SÜSSEKIND, Arnaldo et al. **Instituições de Direito do Trabalho**. 22. ed. v. 1. São Paulo: LTr, 2005. p. 702.

Em vista desse contexto legislativo é que concluímos que a intenção do legislador, em que pese as vozes dissonantes, era efetivamente criar um sistema de proteção à despedida arbitrária do empregado.

Inclusive, é preciso lembrar que o sistema de proteção da dispensa arbitrária, entendendo-se como tal aquela que não é justificada por critérios disciplinares, técnicos ou econômicos, não é novidade no sistema *justtrabalhista* brasileiro. Basta examinarmos o art. 165, da CLT que, ao restringir a possibilidade de demissão do membro da CIPA, dispõe que o “os titulares da representação dos empregados nas CIPA (s) não poderão sofrer despedida arbitrária, entendendo-se como tal a que não se fundar em motividisciplinar, técnico, econômico ou financeiro”.

Dessa forma, qualquer dispensa realizada fora dessas regras é ilegal, podendo ser chamada de arbitrária, injustificada ou imotivada. A consequência da dispensa arbitrária é a nulidade do ato, sendo devida a restituição das partes ao seu estado anterior, ou seja, a reintegração do empregado.

O entendimento predominante hoje é de que o valor do FGTS, acrescido de 40%, caracteriza a indenização compensatória pela perda arbitrária do emprego. No entanto, a Constituição não admite a dispensa arbitrária, de forma que essa não pode ser compensada com o valor monetário. Além disso, o FGTS se tornou um direito independente da garantia de emprego na Constituição. Portanto, a indenização prevista no art. 10, inciso I, do ADCT, corresponderá compensação devida pela dispensa do empregado sem justa causa, que *não seja arbitrária*, visto que esta última é proibida constitucionalmente.

Ademais, como já afirmamos anteriormente, principalmente no item 3.3 e 3.4 da presente dissertação, nos marcos do capitalismo atual, a dependência se estabelece mediante um intenso aprofundamento da vulnerabilidade externa dos países periféricos frente aos centrais, exatamente pela predominância do capital fictício, até mesmo porque, conforme apontamos, o argumento que prevaleceu ante o Consenso de Washington era o de que a industrialização da América Latina poderia prosseguir, desde que estruturada na vocação primário-exportadora própria de sua economia.

Assim, vimos que a inserção da América Latina no mercado internacional globalizado deveria privilegiar as atividades produtivas que tivessem lugar no mercado internacional a despeito das estratégias nacionais de desenvolvimento adequadas a cada país,

de maneira a divorciar o setor industrial de seu papel impulsionador do desenvolvimento e do progresso técnico e a limitar, portanto, os graus de autonomia decisória de cada nação.

Exatamente para isso é que a inserção deveria se dar pelo processo de abertura externa, comercial e financeira, ainda que o Estado devesse atuar como regular dos mercados que apresentassem determinadas imperfeições, o que caracterizou uma perda da capacidade de negociação por parte da periferia em relação aos grandes organismos financeiros internacionais e às empresas transnacionais, fazendo com que a acumulação e reprodução de capital na periferia se dê crescentemente por intermédio da produção primária.

Concluimos, por isso, que a condição dependente da América Latina – em termos tecnológicos, comerciais, financeiros e até culturais, viu-se reforçada a partir do processo de globalização, reforçando a vulnerabilidade externa de países como o Brasil, o que resulta em desregulamentação no campo jurídico-trabalhista.

A facilidade de dispensa entra nessa ordem de ideias como uma necessidade imperiosa na manutenção do nosso sistema empresarial. Basta ver que, seja qual for o motivo para a queda de lucros, a primeira medida que os empresários costumam tomar é a demissão coletiva de empregados, sob o argumento da contenção de gastos²⁹⁵, evidenciando mais uma vez a situação de dependência dos países periféricos já que as demissões, quase sempre, acontecem sob o argumento da competitividade, sentido em face das empresas do centro do capitalismo.

Assim, em países da periferia do capitalismo – observada na quase totalidade dos países à margem do sistema capitalista –, o desemprego torna-se estratégico para o empregador. Ele fortalece seu poder diretivo na medida em que semeia a insegurança. A empresa precisa aumentar a produtividade e reduzir os custos, por isso exige maior rendimento dos trabalhadores. Isso só pode ser feito de duas formas: cooptá-lo oferecendo melhor salário, mais status, segurança, o que é caro, portanto se limita aos altos empregados; ou atemorizá-lo, ainda que silenciosamente, de preferência com o fantasma do desemprego²⁹⁶.

²⁹⁵ Exemplo disso é a seguinte notícia: Gol informa demissão de 190 tripulantes. Folha de São Paulo. 01/06/2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1098859-gol-informa-demissao-de-190-tripulantes.shtml>> Acesso em: jun. 2012. “A Gol deu início a um agressivo plano de redução de custos depois de amargar um prejuízo de R\$ 710 milhões no ano passado. (...) As demissões na empresa devem chegar a mil. Desde o início do ano, a companhia aérea já havia cortado 500 vagas --demitiu 1.200 e contratou 500. Desse total, 205 são tripulantes (pilotos e comissários). Em um comunicado aos tripulantes, a diretoria de operações da companhia justificou os cortes argumentando sobre a necessidade de adequar a competitividade e a rentabilidade da empresa a um ‘novo cenário no ambiente econômico’”.

²⁹⁶ “No primeiro caso, há um ‘faça, pois você ganha’. A estratégia é a sedução. Já no segundo, há um ‘faça, ou você perde’ que pode significar mais tarde um ‘perca, mesmo tendo feito’. A estratégia é o medo”. VIANA,

Não por outra razão, buscou a Organização Internacional do Trabalho (OIT) regulamentar, no plano internacional, os limites do direito do empregador em demitir seus empregados.

O primeiro ato normativo editado pela OIT sobre a disciplina jurídica da dispensa foi a Recomendação nº 119, de 1963, a partir do qual começou a ser delineada a concepção de uma proteção contra a dispensa injustificada. Essa Recomendação exerceu influência em mais de vinte países, que alteraram sua legislação e passaram a consagrar o sistema da dispensa sob controle, exigindo a justificação da ruptura do contrato de trabalho pelo empregador²⁹⁷.

Antes de colocar em pauta a matéria, a OIT fez ampla pesquisa da legislação comparada. Identificou que, após dez anos da publicação da Recomendação nº 119, muitos países haviam adotado limitações, de diferentes tipos, à liberdade do empregador de dispensar os empregados. Dos noventa e três países consultados, quarenta e cinco²⁹⁸ haviam consagrado expressamente a exigência de causa justificada para a dispensa; doze países²⁹⁹ haviam instituído recursos em caso de dispensa abusiva ou injustificada e três países³⁰⁰ haviam adotado como proteção a este respeito o conceito de abuso de direito; enquanto oito países³⁰¹ não exigiam motivo justificado, mas haviam criado órgãos administrativos de solução de conflitos com faculdade para impor tais exigências ou restrições e vinte e cinco países³⁰² não haviam imposto nenhuma limitação à possibilidade de o empregador romper o contrato de trabalho arbitrariamente, apenas haviam instituído aviso prévio e restrições específicas, como no caso das gestantes³⁰³.

A Convenção nº 158, que tem como objeto o término da relação de trabalho por iniciativa do empregador, consagrou o princípio da proteção contra a dispensa arbitrária: as disposições deste tratado giram em torno da determinação de que exista uma causa justificadora para o término da relação empregatícia, relacionada com a capacidade ou a conduta do empregado, ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa.

Márcio Túlio. **Trabalhando sem medo: alguns argumentos em defesa da Convenção n. 158 da OIT**. Revista Trabalhista Direito e Processo. Ano 7, n. 25, p. 39-48, 2008. p. 43.

²⁹⁷ SÜSSEKIND, Arnaldo et al. **Instituições de Direito do Trabalho**. 22. ed. v. 1. São Paulo: LTr, 2005. p. 705.

²⁹⁸ O princípio foi estabelecido, por exemplo, na Alemanha, Bulgária, Congo, Cuba, Chile, Egito, Espanha, Finlândia, França, Índia, Itália, México e Noruega.

²⁹⁹ Entre eles Austrália, Áustria e Bélgica.

³⁰⁰ Grécia, Polônia e Suíça.

³⁰¹ Gana, Hungria, Indonésia, Irã, Quênia, Libéria, Países Baixos e Paquistão.

³⁰² Entre eles, Argentina, Canadá, Estados Unidos e Irlanda.

³⁰³ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Terminación de la relación de trabajo: estudio general de la Comisión de Expertos em Aplicación de Convenios y Recomendaciones**. Informe III – Parte 4B. Ginebra: OIT, 1974. p. 17.

Estas normas internacionais constituem uma revisão da anterior Recomendação nº 119, contendo disposições mais amplas e aperfeiçoadas, em decorrência da evolução do instituto de proteção à relação de emprego e também da noção de proteção social. O resultado da votação, majoritariamente favorável ao texto da Convenção, demonstra que os países já estavam amadurecidos para se vincularem a obrigações internacionais quanto à matéria.

Finalmente, em 23 de novembro de 1985³⁰⁴, entrou em vigor no plano internacional a Convenção nº 158, doze meses após ter recebido duas ratificações. A Convenção nº 158 e a Recomendação nº 166 são as normas da OIT atualmente vigentes sobre o tema.

Trinta e seis Estados-Membros³⁰⁵ da OIT ratificaram a Convenção e nenhum a denunciou até o momento, exceto o Brasil, como se verá adiante. Contudo, entre os cento e quarenta e sete países-membros que não a ratificaram, vários possuem em seu ordenamento interno normas de proteção à relação de emprego, como por exemplo, Argentina e Itália³⁰⁶.

Os vinte e dois artigos da Convenção nº 158, tratando do término da relação de emprego por iniciativa do empregador, dividem-se em quatro partes: a primeira trata dos métodos de aplicação, abrangência e definições; a segunda, das normas de aplicação geral; a terceira traz disposições complementares sobre o término da relação de trabalho por motivos relacionados à empresa; e a quarta parte traz disposições finais.

As disposições da Convenção, assim como de outros tratados internacionais, apresentam certa margem de flexibilidade justamente para permitir que diferentes países possam ratificá-la e adaptá-la à sua realidade social e econômica.

Quanto à sua aplicação, deve ser dado efeito às disposições da Convenção pela legislação nacional, exceto na medida em que essas disposições sejam aplicadas por meio de contratos coletivos, laudos arbitrais ou sentenças judiciais, ou de qualquer outra forma de acordo com a prática nacional (art. 1).

A efetividade da Convenção, então, pode ser alcançada por diferentes métodos de aplicação, de acordo com o que for considerado mais adequado ao sistema de cada país. O texto confere a possibilidade de escolha de diferentes métodos, uma vez que existe variedade

³⁰⁴ Informação retirada do site da OIT. Disponível em: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:2538745602043748::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312303:NO. Acesso em: mai. 2012.

³⁰⁵ **Ibidem.**

³⁰⁶ **Ibidem.**

na forma como são reguladas as relações entre empregados e empregadores nos diferentes países.

A menção que o texto faz à *legislação nacional* pode levar à conclusão de que sua aplicabilidade depende da existência de lei³⁰⁷. No entanto, a leitura atenta demonstra que a Convenção não exige a sua regulamentação por lei para que seja aplicada internamente, mas, ao contrário, oferece diferentes opções de métodos de integração justamente para facilitar e garantir sua efetividade e, não para obstá-la. Deixa margem, por exemplo, para o exercício da autonomia privada coletiva, sendo possível que os próprios sindicatos estabeleçam procedimentos aplicáveis às suas categorias, de acordo com as normas da Convenção.

Portanto, é possível a aplicação imediata das disposições da convenção no Brasil³⁰⁸. A Convenção abrange todas as áreas da atividade econômica e todas as pessoas empregadas (art. 2.1). Dependendo da leitura, é possível concluir que estariam excluídos do seu âmbito de aplicação, no Brasil, os empregados domésticos, uma vez que não esses estão inseridos em nenhuma atividade econômica³⁰⁹.

Contudo, o texto é claro ao dizer que é aplicável a todos aqueles que estão em uma relação empregatícia; logo, não há porque excluir os domésticos com base nesse fundamento.

O texto lista as categorias de empregados que podem ser excluídas total ou parcialmente da sua abrangência. São elas: os trabalhadores contratados a prazo determinado; os trabalhadores que estejam num período de experiência; os que não tenham atingido um tempo mínimo de serviço, fixado previamente e de forma razoável pela lei (art. 2.2).

Das hipóteses expressamente excluídas pela Convenção, algumas possuem correspondência na legislação brasileira, como o contrato a prazo, para o qual não poderá ser exigida sua aplicação. A restrição em outras hipóteses depende de posterior regulamentação.

Podem ser excluídas também categorias de empregados que já possuam disposições especiais de proteção pelo menos equivalentes à prevista na Convenção (art. 2.4). E, por

³⁰⁷ ROMITA, Arion Sayão. **Efeitos da ratificação da convenção n. 158 da OIT sobre o direito brasileiro**. Repertório IOB de Jurisprudência: Trabalhista e Previdenciário, n. 5, p. 75-79, mar. 1996. p. 76. ALLY, Raimundo Cerqueira. **Garantia de emprego e a Convenção n. 158 da OIT**. Revista de Direito do Trabalho, v. 25, n. 94, p. 24-39, abr. 1996. p. 28.

³⁰⁸ VIANA, Márcio Túlio (Coord.) *et al.* **Teoria e prática da Convenção 158**. São Paulo: LTr, 1996. p. 23-24. SILVA, Walküre Lopes Ribeiro da; MAIOR, Jorge Luiz Souto. **Validade e eficácia da Convenção n. 158 da OIT perante o ordenamento jurídico brasileiro**. Revista de Direito do Trabalho, v. 25, n. 94, p. 7-23, abr. 1996. p. 19. SILVA, Antônio Álvares da. **A Convenção 158 da OIT**. Belo Horizonte: RTM, 1996. p. 120.

³⁰⁹ VIANA, Márcio Túlio. **Trabalhando sem medo: novas possibilidades para a proteção ao emprego**. In SENA, Adriana Goulart de *et al.* (orgs.). **Dignidade humana e inclusão social: caminhos para a efetividade do direito do trabalho no Brasil**. São Paulo: LTr, 2010. p. 494.

último, podem ser excluídas, a critério de cada país, com consulta prévia às organizações de empregados e empregadores interessadas, outras categorias com características especiais, levando em consideração as condições de emprego particulares dos trabalhadores interessados e a dimensão ou natureza da empresa que os emprega (art. 2.5). O documento ressalta, ainda, que devem ser tomadas medidas para evitar o uso abusivo de contratos de trabalho a prazo determinado com o objetivo de desvirtuar a aplicação da Convenção (art. 2.3).

Dessa forma, a Convenção abre espaço para que cada país afaste de sua aplicação algumas categorias, mas tenta restringir as possibilidades de exclusão, exigindo que essas sejam relatadas à OIT e justificadas (art. 2.6), ou seja, permite sua adaptação às situações especiais existentes em cada país, desde que seja realmente justificável a exceção. É o caso, no Brasil, por exemplo, dos servidores públicos, para os quais já é prevista uma garantia ainda maior no emprego.

O documento esclarece que a convenção se refere ao término da relação de trabalho por iniciativa do empregador. Não se aplica, portanto, ao caso de pedido de demissão pelo empregado (art. 3), que tem liberdade para encerrar o contrato unilateral e injustificadamente, devendo apenas respeitar o prazo do aviso prévio. Essa é uma garantia decorrente do princípio da liberdade de trabalho, que é direito fundamental do trabalhador, protegido pelas Convenções nº 29 e 105 da OIT, que tratam do trabalho forçado. A falta de simetria entre os deveres de empregados e empregadores no momento do término da relação empregatícia é justificada, ademais, pela grande diferença entre o que a perda do emprego representa para o indivíduo e o que o desligamento de um funcionário representa para a empresa. Por óbvio, para o primeiro, as consequências são muito mais graves.

O princípio básico da garantia de emprego previsto pela Convenção está consubstanciado na fórmula de justificação da dispensa: *não se dará término à relação de trabalho de um trabalhador a menos que exista para isso uma causa justificada relacionada com sua capacidade ou seu comportamento ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço* (art. 4).

De início, é imposta uma limitação ao poder patronal de despedir empregados sem uma causa justificada. Assim, de acordo com a Convenção, a relação de emprego não pode ser extinta sem que exista e seja apresentado, para tanto, um motivo. Em seguida, é estabelecido que a causa que poderá ser aceita como justificativa, deve se relacionar à pessoa do empregado— sua capacidade e comportamento —ou à necessidade da empresa.

Quais são os motivos ligados à conduta ou capacidade do empregado, assim como os motivos ligados à empresa, que justifiquem a dispensa do empregado, é algo que deve ser definido por cada legislação nacional. A partir de uma interpretação sistemática da Convenção, as hipóteses autorizativas da dispensa devem ser restritivas, tendo em vista seu objetivo de criar garantias para o trabalhador em seu emprego. Assim, as razões devem ser realmente sérias e a dispensa deve ser inevitável.

A Convenção se limita a enumerar algumas hipóteses que não podem constituir motivo para despedida de trabalhadores. São elas: a filiação ou participação em sindicato; ser candidato a representante dos trabalhadores ou atuar ou ter atuado nessa qualidade; apresentar uma queixa ou participar de um procedimento estabelecido contra um empregador por supostas violações de leis ou regulamentos, ou recorrer perante as autoridades administrativas competentes; a raça, a cor, o sexo, o estado civil, as responsabilidades familiares, a gravidez, a religião, as opiniões políticas, ascendência nacional ou a origem social; ausência do trabalho durante a licença-maternidade; ausência temporal do trabalho por motivo de doença ou lesão (arts. 5 e 6).

A proteção à relação de emprego contra a despedida arbitrária, prevista na Constituição de 1988, é consentânea com o princípio estabelecido pela Convenção nº 158. Trata-se do mesmo tipo de garantia, que busca o equilíbrio entre os interesses da empresa e do trabalhador: impede a dispensa que não seja socialmente justificada, dando segurança para o trabalhador, mas permite que o empregador rescinda contratos em caso de real necessidade³¹⁰.

Quando os motivos estiverem relacionados com o comportamento ou desempenho do trabalhador, não deve ser terminada a relação de trabalho sem antes dar ao mesmo a possibilidade de se defender das acusações feitas contra ele, a menos que não seja razoável pedir ao empregador que lhe conceda essa possibilidade (art. 7).

A forma de exercício desse direito, na ausência de legislação específica, como visto, pode ser determinada por diferentes métodos, como por exemplo, pelo regulamento empresarial ou pela negociação coletiva. As hipóteses que configuram justa causa para a rescisão do contrato de trabalho, previstas na CLT, como configuram atos graves cometidos pelo empregado, podem ser encaixadas na inexigibilidade de concessão de direito de defesa.

³¹⁰ MAIOR, Jorge Luiz Souto. **Proteção contra a dispensa arbitrária e aplicação da Convenção 158 da OIT.** Revista de Direito do Trabalho, v. 30, n. 116, p. 110-125.

Ao empregado que considerar injustificado o término de sua relação de trabalho deve ser assegurado, também, um prazo para exercer o direito de defesa, por meio de recurso a um organismo neutro (arts. 8.1 e 8.3), papel que pode ser desempenhado pela Justiça do Trabalho, no caso do Brasil, observado o prazo prescricional de dois anos. Caberá a esse organismo examinar as causas alegadas para justificar o término da relação de trabalho e todas as demais circunstâncias relacionadas com o caso e pronunciar-se sobre o término ser ou não justificado (art. 9.1). As provas devem ser apresentadas por ambas as partes, porém fica o ônus probatório a encargo do empregador, tendo em vista a dificuldade de sua produção por parte do empregado. A questão probatória também pode ser definida pela legislação ordinária, de acordo com a prática nacional (art. 9.2).

No Brasil, as regras de distribuição do ônus da prova já estão previstas nos arts. 818 da CLT e 333 do Código de Processo Civil – CPC. Assim, se em juízo o empregador alega que existiu uma razão para a rescisão do contrato, cabe a ele comprovar essa razão.

Nos casos em que forem alegadas, para o término da relação de trabalho, razões baseadas em necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço, o órgão responsável por analisar o recurso do empregado estará habilitado para verificar se o término foi devido realmente a essas razões. Contudo, a medida em que esse organismo estará habilitado também para decidir se tais razões seriam suficientes para justificar o término deverá ser determinada por cada país, pelos métodos de aplicação mencionados no art. 1 da Convenção (art. 9.3).

Além disso, a OIT vem adotando a estratégia de aprovar simultaneamente uma convenção e uma recomendação sobre a mesma matéria, de modo a levar os Estados a tomarem de imediato algumas medidas, mas terem disponíveis padrões mais avançados a serem alcançados. Assim, o entendimento da OIT é que deve ser dada prioridade à reintegração, facultada a substituição pela indenização, de acordo com a realidade de cada país e as circunstâncias de cada caso.

Além do direito de ser informado sobre os motivos da sua dispensa, o texto estabelece a obrigatoriedade da concessão de aviso prévio ao empregado, exceto em casos de falta grave (art. 11), procedimento que já é adotado no Brasil.

A Convenção estabelece, também, direitos mínimos que devem ser assegurados ao trabalhador dispensado, quais sejam, indenização fixada em função do tempo de serviço e do montante do salário e benefícios previdenciários, em conformidade com a legislação e a

prática nacionais. Esses benefícios podem ser excluídos em caso de término por falta grave cometida pelo trabalhador. (arts. 12.1 e 12.3). Esses direitos podem corresponder, no Brasil, ao saque do FGTS e às parcelas de seguro-desemprego, que já são garantidos ao trabalhador dispensado sem justa causa.

Os motivos econômicos, tecnológicos, estruturais ou análogos costumam implicar na despedida coletiva de trabalhadores. Como a dispensa em massa tem um impacto maior e características peculiares em relação à dispensa individual, a Convenção traz uma seção dedicada a essa questão, com procedimentos específicos a serem adotados previamente pelos empregadores.

Assim, antes de proceder à dispensa por motivos ligados às necessidades da empresa, deve ser feita uma notificação aos representantes dos trabalhadores, em tempo oportuno, apresentando-lhes toda a informação pertinente, incluindo os motivos dos termos previstos, o número e as categorias de trabalhadores que poderiam ser afetadas pelos mesmos e o período durante o qual seriam efetuados esses termos (art. 13.1.a).

Em conformidade com a legislação e a prática nacionais, o empregador deve oferecer aos representantes dos trabalhadores interessados, o mais breve que for possível, uma oportunidade para realizarem consultas sobre as medidas que deverão ser adotadas para evitar ou limitar os termos e as medidas para atenuar as consequências adversas para os trabalhadores afetados, por exemplo, achando novos empregos para eles (art. 13.1.b).

A Convenção prevê também, nesses casos, a notificação pela empresa da autoridade competente, com um prazo mínimo estabelecido pela lei, comunicando-lhe a informação pertinente, incluindo uma exposição, por escrito, dos motivos dos termos previstos, o número e as categorias dos trabalhadores afetados e o período durante o qual serão efetuados esses termos (art. 14.1).

Para proteção da relação de emprego nos casos de dispensa coletiva, a Convenção foi inspirada pela lei francesa de 1975³¹¹, prevendo consulta aos representantes obreiros e informação à autoridade competente. Essas medidas se justificam pelo impacto que a cessação contratual coletiva gera no quadro da mão de obra da região, ou do setor de atividade econômica e, também, pelas implicações sociais na comunidade de forma geral.

³¹¹ SILVA, Walküre Lopes Ribeiro da; MAIOR, Jorge Luiz Souto. **Validade e eficácia da Convenção n. 158 da OIT perante o ordenamento jurídico brasileiro**. Revista de Direito do Trabalho, v. 25, n. 94, p. 7-23, abr. 1996. p. 10.

Em síntese, as normas previstas na Convenção nº 158 da OIT, ao consagrarem a proteção contra a dispensa arbitrária, sintetizam o processo de evolução no direito sobre o tema do término do contrato de trabalho. São regras equilibradas e suficientemente flexíveis para serem adaptadas à realidade nacional. Por isso mesmo, sua máxima efetividade, no Brasil, depende de que ela seja adequadamente interpretada em conjunto com os princípios constitucionais.

Acontece que, conforme já afirmamos no item 3.4. da presente dissertação, o Brasil, apesar de ter ratificado a Convenção nº 158, da OIT, denunciou seus efeitos em 20 de dezembro de 1996, por meio do Decreto 2.100.

5.3. Tentativas assistemáticas de limitar a dispensa coletiva

No âmbito do Direito do Trabalho, a Constituição de 1988 cuidou de enumerar diversos direitos e dar a eles a qualidade de normas de direitos fundamentais, conforme vimos no item 4.3. do presente trabalho, especialmente o art. 7º, inciso I que previu que é direito dos trabalhadores urbanos e rurais, entre outros direitos que visem a melhoria de sua condição social, o direito à “relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos”.

A presente norma sempre foi tratada como letra morta porque não teria aplicabilidade imediata uma vez que o legislador constituinte originário cuidou de determinar que a sua regulamentação fosse feita por meio de Lei Complementar.

Desta forma, sem romper com a tradição anterior, o Direito do Trabalho permaneceu a entender que a demissão – sem justa causa e, portanto, arbitrária – estava inserida dentro do poder potestativo do empregador, resultante da interpretação dada ao artigo 2º, da CLT, que ao conceituar a figura do empregador, previu que é aquele que “assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço”. Assim, sempre foi pacífico no âmbito jurídico-trabalhista que o empregador pode, sem justificativa alguma, demitir seus empregados.

Esse entendimento não foi muito questionado porque não se levantava as repercussões sociais advindas da demissão de um único empregado. Atualmente, todavia,

dada as características massivas de nossa economia, a demissão de empregados, por conta de repercussões econômicas internacionais, passou a atingir uma coletividade demasiadamente grande de trabalhadores, fazendo com que a Justiça do Trabalho, de forma assistemática, passasse a, por diferentes fundamentos, criar obstáculos ao poder potestativo dos empregadores de forma coletiva.

Para fins de elucidação do tema tratado, partimos do conceito de que demissão coletiva, também chamada de dispensa em massa, é a rescisão de um grande número de contratos de trabalho, pelo empregador, em um curto período de tempo, em decorrência de um mesmo motivo³¹².

Regra geral, os motivos dos quais derivam as dispensas coletivas de empregados estão relacionados à própria empresa e podem ser representados por uma dificuldade financeira ou uma crise econômica que afeta a empresa, o fechamento de um setor ou estabelecimento, a inovação tecnológica, a automação, a reestruturação produtiva, entre diversos outros. A Convenção nº 158 da OIT, que traz uma parte dedicada ao procedimento deste tipo de dispensa, menciona a ocorrência de motivos econômicos, tecnológicos, estruturais ou análogos.

No segundo semestre de 2008, uma crise econômica, iniciada nos Estados Unidos, repercutiu de maneira muito rápida em grande parte do mundo, devido à globalização e financeirização do capital³¹³. A dificuldade de prever os reais impactos da crise promoveu a retração do mercado, com diminuição da produção e do consumo.

O mundo do trabalho também foi afetado. Os momentos de instabilidade econômica provocam, como reação imediata, a limitação da produção e o corte de despesas, em uma tentativa de se manterem os níveis de lucratividade das empresas. Ambas as medidas alcançam os empregados, seja pela liberação de mão-de-obra, seja pela contenção na folha de pagamento.

³¹² SILVA, Antônio Álvares da. **Dispensa coletiva e seu controle pelo Judiciário**. Revista LTr: legislação do trabalho, v. 73, n. 6, p. 650-670, jun. 2009. p. 657. GOMES, Orlando. **Dispensa coletiva na reestruturação da empresa: aspectos jurídicos do desemprego tecnológico**. Revista LTr, São Paulo, ano 38, jul. 1974. Para o autor, a dispensa coletiva implica a redução definitiva do quadro de pessoal, ou seja, os empregados despedidos não são substituídos. Contudo, a transitoriedade econômica atual pode levar as empresas a efetuarem uma dispensa em massa e, no momento seguinte, recontratarem empregados, por um salário mais baixo, por exemplo. Apesar de os eventos - dispensa e contratação - não ocorrerem simultaneamente, é evidente a substituição de trabalhadores. Portanto, essa característica não é fundamental para a formação e, principalmente, para a compreensão do conceito de dispensa coletiva.

³¹³ FABIANO, Isabela Márcia de Alcântara; RENAULT, Luiz Otávio Linhares. **Crise financeira mundial: tempo de socializar prejuízos e ganhos**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, v. 48, n. 78, p. 195-217.

No Brasil, o governo elaborou um pacote de medidas para combater a crise, focadas principalmente na redução de impostos, visando manter aquecida a economia nacional e evitar o corte de postos de trabalho. Esse pacote mostrou-se, depois, bastante eficaz. Ainda assim, várias empresas promoveram dispensas em massa de empregados, tendo sido algumas delas levadas ao Poder Judiciário para apreciação de sua validade.

O contexto da crise permitiu, por outro lado, que empregadores se utilizassem desse argumento de forma estratégica para dispensarem, apesar de não terem sido verdadeiramente afetadas. Alegavam que as dispensas eram inevitáveis para se evitar o desemprego de outros trabalhadores ou, até mesmo, o fechamento da empresa.

Esses acontecimentos recentes permitiram a renovação de questões fundamentais, acerca, por exemplo, da atuação do Estado, intervenção na economia e desenvolvimento social. Do ponto de vista do Direito do Trabalho, foram importantes para reintroduzir o debate nacional acerca das dispensas coletivas.

Acontece que, nos termos do art. 7º, inciso I, da Constituição, para ser socialmente justificada, isto é, para não ser considerada arbitrária, a dispensa coletiva deve ser precedida da apresentação dos motivos que levaram a empresa a tomar essa decisão e da comprovação de que tais motivos de ordem econômico-conjuntural ou técnico-estrutural realmente existem.

Tratando-se da despedida de vários empregados ao mesmo tempo, a notificação prévia, com as informações pertinentes às rescisões contratuais, deve ser feita à entidade representante dos trabalhadores. Essa providência dá início a um procedimento de negociação, cientificando o sindicato da categoria sobre a situação da empresa e sua intenção de proceder às dispensas e chamando-o a participar da resolução dessa questão.

A dispensa coletiva vem sendo aceita como acontecimento inexorável, em relação ao qual os sindicatos, no máximo, buscam estabelecer condições, deixando de promover uma verdadeira ação sindical que exija o cumprimento da Constituição, com impedimento das dispensas arbitrárias.

Assim, a proteção contra a dispensa arbitrária, nos casos de cessação contratual coletiva, é resultado da conjugação de duas exigências: que sejam apresentados os reais motivos, comprovados e socialmente justificados; e que seja realizada negociação coletiva prévia.

5.3.1. O caso Embraer

A tentativa mais emblemática da Justiça do Trabalho de limitar a dispensa coletiva de empregados aconteceu quando, em 2009, a Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A (Embraer) e a Eleb Equipamentos Ltda, demitiu cerca de 4.200 empregados de sua unidade de São José dos Campos – estado de São Paulo.

Essas dispensas teriam sido realizadas em razão da necessidade de redução de custos diante da crise econômica mundial iniciada em 2008, a qual teria afetado a empresa em decorrência do cancelamento de pedidos de aviões.

Para contextualizar, durante os anos de 2008 e 2009, o mundo todo estava incluído numa enorme crise econômica³¹⁴. Por certo que, como bem observa Amauri Mascaro Nascimento, a crise econômica atual, como outras crises econômicas passadas, não teve origem nas próprias relações de trabalho e não é questão que influencia exclusivamente o Direito do Trabalho. Todavia, qualquer crise econômica deve conviver com o Direito do Trabalho, motivo pelo qual nosso ordenamento jurídica deve criar instrumentos para combatê-la³¹⁵.

Em virtude disso, o Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Construção de Aeronaves, Equipamentos Gerais Aeroespacial, Aeropeças, Montagem e Reparação de Aeronaves e Instrumentos Aeroespacial do Estado de São Paulo – SINDIAEROESPACIAL, ingressaram com Dissídio Coletivo perante o Tribunal Regional do Trabalho da 15ª região – Campinas/SP.

Enquanto os representantes sindicais alegavam que mesmo com a redução de pedidos, seriam produzidos aviões em número superior ao recorde anterior da empresa, a Embraer alegava que o seu setor, com clientela internacional, fora bastante atingido e que as empresas de porte foram obrigadas a lançar mão da dispensa de empregados como recurso para se manterem saudáveis e preservarem os empregos da maioria dos seus colaboradores. Além disso, afirmou que a Embraer foi a empresa do ramo que menos despediu e que vinha promovendo ajustes em suas contas, com redução de gastos e adiamento de investimentos e

³¹⁴ A crise econômica de 2008 já foi anteriormente examinada no presente trabalho quando, no item 4.2. do presente trabalho, tratamos da crise enfrentada por Portugal que, na verdade originou-se com a crise norte-americana causada pela “bolha econômica”.

³¹⁵ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Crise Econômica, Despedimentos e Alternativas para a Manutenção dos Empregos**. In: Revista da LTr, 73-01/07, vol. 73, nº. 1, Janeiro de 2009.

que, no atual contexto econômico, a redução dos postos de trabalho é fundamental para manter o equilíbrio das contas da empresa. Quanto à regularidade das dispensas ocorridas, argumentam que não foram abusivas, mas realizadas de forma sopesada, respeitosa e dentro dos parâmetros legais que admitem o direito potestativo do empregador.

O Ministério Público do Trabalho tentou a mediação entre as partes para tentar equacionar o grave problema social do desemprego massivo, mas não obteve acordo.

No referido dissídio coletivo, os sindicatos requereram a concessão de medida liminar para que fosse determinada a suspensão cautelar das rescisões contratuais e, ao fim do processo, a declaração de nulidade das dispensas coletivas efetivadas sem observância da necessária negociação prévia com os sindicatos³¹⁶.

O Presidente do TRT da 15ª Região concedeu liminar para determinar a suspensão das rescisões contratuais operadas, assim como das que viessem a ocorrer sob igual forma ou justificativa, até a data marcada para realização da audiência de conciliação. Requisitou ainda a apresentação, em audiência, dos balanços patrimoniais e demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais da empresa.

Na decisão, considerou relevante o fundamento da impossibilidade de se proceder a demissões em massa sem prévia negociação sindical, afirmando que o poder diretivo do empregador, consubstanciado na possibilidade de rescindir unilateralmente os contratos de trabalho dos empregados, não é absoluto, encontrando limites nos direitos fundamentais e na promoção da dignidade do trabalhador enquanto pessoa humana. Decidiu com base na Convenção nº 98 da OIT que, dispondo sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva preceitua, em seu art. 4º que “*medidas apropriadas às condições nacionais serão tomadas, se necessário, para estimular e promover o pleno desenvolvimento e utilização de mecanismos de negociação voluntária entre empregadores ou organizações de empregadores e organizações de trabalhadores, com o objetivo de regular, mediante acordos coletivos, termos e condições de emprego*”, com base no Protocolo de San Salvador (Protocolo Adicional à Convenção Americana Sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), nas normas constitucionais sobre a negociação coletiva e a obrigatória participação dos sindicatos e, especialmente, o art. 7º, inciso I. Considerou, ainda, que as organizações empresariais possuem relevante papel no desenvolvimento social e econômico do país e que, nesse contexto, surge o conceito de responsabilidade social da

³¹⁶ Processo nº. ED-RODC-30900-12.2009.5.15.0000 - Data de publicação: 04/09/2009. Disponível em: www.tst.jus.br. Acesso em: 30/04/2013.

empresa, o qual deve orientar a contratação e demissão (sobretudo em massa) dos seus funcionários.

Em 18 de março de 2009, o TRT da 15ª região, ao julgar o pedido principal da demanda, sob o título “Força Normativa dos Princípios”, reputou “abusiva por falta de boa fé objetiva, nos termos do art. 422 do Código Civil, por ausência de negociação prévia, espontânea e direta entre as partes, que revela falta de lealdade de conduta”³¹⁷.

Afirma ainda a decisão do Tribunal Regional:

O decreto de abusividade tem por fundamento os princípios gerais e os princípios fundamentais consagrados na Constituição da República, como a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (no art. 1º, III e IV); a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento econômico; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (no art. 3º, I, II, III e IV); a independência nacional e a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, I e II).

Admite-se como princípios gerais de direito do trabalho os da proteção do empregado nas dispensas coletivas, bem como aqueles existentes no direito comparado, com as Directivas da União Européia, das Leis de Trabalho da Espanha e do México, além das diretrizes da Convenção 158 da OIT, na lição de Amauri Mascado Nascimento.

Não se desconhece que, acerca da Convenção nº. 158 da OIT, o ato de denúncia encontra-se sub judice. E que Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.480-3 de 04.07.97, movida pela Confederação Nacional dos Transportes, teve deferida em parte a liminar ao fundamento de que a convenção não é sucedâneo de lei complementar exigida pelo art. 7º da CF/88. Entretanto, a decisão do Supremo Tribunal Federal reconheceu o conteúdo programático da Convenção nº. 158, o que não impede que seus comandos sejam interpretados como princípios gerais de direito do trabalho, conforme a doutrina da normatividade dos princípios jurídicos, acima examinada.

Como se vê, portanto, muito se falou em aplicação dos princípios, mas não se adotou uma teoria dogmática sistematizada acerca do princípio da vedação da dispensa arbitrária, consagrado no artigo 7º, inciso I, da Constituição.

E ainda, em que pese ter declarado a abusividade da demissão coletiva levada a efeito pelas empresas demandadas, condenou-as apenas no pagamento de uma compensação financeira de dois valores correspondentes a um mês de aviso prévio, até o limite de sete mil reais:

³¹⁷ Processo nº. ED-RODC-30900-12.2009.5.15.0000 - Data de publicação: 04/09/2009. Disponível em: www.tst.jus.br. Acesso em: 30/04/2013.

Por tais fundamentos e, ainda, com fulcro no art. 422 do Código Civil de 2002, declaro:

- a) a abusividade do procedimento das suscitadas ao praticar a dispensa coletiva, sem nenhuma negociação coletiva prévia com as entidades sindicais, nem instituição de programa de demissão voluntária incentivada;
- b) a inexistência de garantia de emprego ou de estabilidade que justifique a reintegração, ressalvados os casos de estabilidade provisória previstos em lei ou em normas coletivas, que poderão ser objeto dissídios individuais;
- c) o direito de cada empregado demitido a uma compensação financeira de dois valores correspondentes a um mês de aviso prévio, até o limite de sete mil reais;
- d) a eficácia da liminar concedida até o dia 13.03.2009, para manter vigente até esta data os contratos de trabalho em todos os seus efeitos;
- e) a manutenção dos planos de assistência médica aos trabalhadores demitidos e seus familiares por doze meses a contar de 13.03.2009;
- f) nos casos de reativação dos postos de trabalho, de acordo com as necessidades da empresa, preferência na seleção dos empregados despedidos que se apresentem e preencham as qualificações exigidas pelos cargos disponíveis, mantida durante dois anos³¹⁸.

O Presidente do TST, Ministro Milton de Moura França, considerou inevitável a dispensa coletiva realizada diante da crise econômica mundial, para assegurar a capacidade produtiva da empresa e manter o emprego dos demais funcionários. Considerou também que a liminar não era razoável, ante a ausência de norma que obrigasse a negociação coletiva prévia. Assim, concedeu efeito suspensivo ao recurso ordinário interposto pela Embraer até seu julgamento final.

Realizada nova audiência para tentativa de conciliação no TST, não obteve êxito.

Em 10 de agosto de 2009, o julgamento final afirmou que o direito deve se adaptar à realidade contemporânea na qual surgem questões coletivas, tais como as dispensas em massa, que não podem ser tratadas como questões individuais, atomizadas. Por se tratar de ato/fato coletivo, inerente ao Direito Coletivo do Trabalho, e não Direito Individual, exigindo, por consequência, a participação do respectivo sindicato profissional obreiro. No entanto, a maioria, vencidos o Relator e a Ministra Kátia Arruda, decidiu dar provimento ao recurso ordinário das empresas, afastando a declaração de abusividade das dispensas, e não vendo também afronta à boa-fé objetiva. Para a maioria, até então a jurisprudência era pacífica em não restringir as dispensas coletivas; logo, não houve, para esta interpretação, nem abusividade, nem falta de boa-fé objetiva. Em relação à prorrogação dos contratos de trabalho

³¹⁸ Processo nº. ED-RODC-30900-12.2009.5.15.0000 - Data de publicação: 04/09/2009. Disponível em: www.tst.jus.br. Acesso em: 30/04/2013.

até a data de 13 de março, a Seção, também por maioria, decidiu dar provimento ao recurso ordinário das empresas para excluir tal extensão. Para a maioria, não sendo abusiva a dispensa e nem agressiva da boa-fé objetiva, não caberia invalidar o ato empresarial de ruptura, nem estender os contratos para dias ou semanas adicionais.

A decisão resolveu, por fim, fixar a premissa, para casos futuros, de que "a negociação coletiva é imprescindível para a dispensa em massa de trabalhadores", observados os fundamentos supramencionados. Negou provimento ao recurso ordinário dos sindicatos e manteve a condenação imposta de pagamento da indenização.

Observa-se, assim, na prática, que a condição periférica do Brasil permanece patente. Nem mesmo o Judiciário esteve imune ao discurso econômico para enfrentar as condições internacionais. Prevaleceu-se, mais uma vez, o discurso de que as empresas brasileiras, em evidente desvantagem perante o comércio internacional, foi obrigada a dispensar empregados, fragilizando as condições do Direito do Trabalho, tal como já foi analisado nos capítulos anteriores do presente trabalho.

Fica evidente, assim, a principal característica do Direito do Trabalho brasileiro, tal como periférico.

[...] a cada momento da história econômica do País, a legislação trabalhista e o funcionamento do mercado de trabalho, tem obedecido aos ditames da política econômica como, por exemplo, a política salarial, pós movimento militar de 1964, a recuperação econômica pós recessão de 1983, o Plano Cruzado em 1986, o combate a hiperinflação no início dos anos 1990, a estabilização de preços com o plano Real em 1994, e a desregulamentação do mercado de trabalho para enfrentar a globalização no final do Século XX, e início do Século XXI³¹⁹.

Por mais que existam aqueles que defendem o fim da situação periférica no país e que afirmam não gozarmos mais das dificuldades outrora identificadas pelos autores cepalinos clássicos, por assim dizer, evidenciamos ainda a principal característica brasileira enquanto economia periférica: as altas taxas de rotatividade de mão-de-obra.

A rotatividade da mão de obra é outro indicador da flexibilidade do mercado de trabalho. Sua evolução no caso brasileiro aparece no gráfico 2.8, desde 1999. Seu nível é considerado alto para os padrões internacionalmente conhecidos (Gonzaga, 2003 e Ramos e Carneiro, 2002). Nota-se que, após ligeira queda até o ano 2002, a taxa de rotatividade total cresceu no mercado de trabalho brasileiro, principalmente

³¹⁹ CHAHAD, José Paulo Zeetano. **Flexibilidade no mercado de trabalho, proteção aos trabalhadores e treinamento vocacional de força de trabalho**: a experiência de América Latina e perspectivas (Análise do caso brasileiro). Chile: CEPAL, 2009. p. 57.

em setores onde predominam trabalhadores com baixa qualificação de mão de obra, como a Construção Civil, que possui um ciclo produtivo que, naturalmente já favorece uma taxa mais alta de rotatividade do trabalho

A informalidade no trabalho tem sido uma característica distintiva do mercado de trabalho brasileiro. Em termos históricos porque o setor informal foi e, em parte continua sendo, um receptáculo dos excluídos pela pobreza e marginalidade. Hoje congrega também parcela significativa de trabalhadores que nele se aloca voluntariamente para fugir da atual estrutura de encargos trabalhistas, bem como de empresas que procuram evitar, além desses encargos, os pesados ônus fiscais e tributários, fazendo para isso acordos implícitos com seus empregados, visando o desempenho de atividades trabalhistas tradicionais, mas sob o manto da informalidade. Assim, no Brasil a informalidade tem sido um elemento da flexibilidade. Outro aspecto importante da informalidade diz respeito a sua dimensão, bastante alta no caso brasileiro. Isto indica uma grande proporção de empregos de menor qualidade no mercado de trabalho brasileiro, uma vez que o trabalho informal é identificado como aquele que não desfruta de proteção social garantida pela legislação trabalhista e da assistência e Previdência Social³²⁰.

Vimos, ainda, que em Portugal – alocado ao centro do capitalismo –, em que pese sofrer dos efeitos da mesma crise econômica, o discurso de liberalização do Direito do Trabalho e da possibilidade do exercício livre do poder potestativo do empregador não foi acolhida pela jurisprudência.

Vimos que a matéria foi analisada, ao contrário do que acontece em terras brasileiras, pelo Tribunal Constitucional Português, levando-se os direitos constitucionais do trabalho tão a sério como qualquer outro direito afeto ao direito individual.

Mas este caso, definido por conjunturas econômicas já debatidas no presente trabalho, não foi o único.

5.3.2. *O caso Amsted Maxion*

A empresa Amsted Maxion Fundação e Equipamentos Ferroviários S/A efetuou a dispensa coletiva de 450 trabalhadores, em 15 de dezembro de 2008 e de mais 150 trabalhadores, em 17 de dezembro, na unidade de Osasco, totalizando 600 empregados dispensados em um contingente de 1500. Em resposta à dispensa em massa, os trabalhadores do estabelecimento, em Osasco, entraram em greve, apoiados pelo sindicato e pelos trabalhadores demitidos.

³²⁰ CHAHAD, José Paulo Zeetano. **Flexibilidade no mercado de trabalho, proteção aos trabalhadores e treinamento vocacional de força de trabalho**: a experiência de América Latina e perspectivas (Análise do caso brasileiro). Chile: CEPAL, 2009. p. 32-33.

A empresa, então, ajuizou dissídio coletivo de greve no Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região em face do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco, Carapicuíba, Cotia, Barueri, Jandira, Itapevi, Pirapora do Bom Jesus, Santana do Parnaíba, Embu, Itapeçerica da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista e de terceiros não identificados, alegando que a greve era ilegal e abusiva.

Segundo a empresa, em razão da crise econômica e necessidade de manter suas atividades no parque fabril instalado na planta do Município de Osasco, reduziu o seu quadro de pessoal, dispensando parte dos trabalhadores empregados. Afirmou, na ação impetrada, que a demissão parcial de seus funcionários era definitiva e que estaria disposta a negociar apenas algumas condições pós-rescisão contratual.

Em audiência realizada no dia 18 de dezembro, pela Presidência foi proposto que as partes mantivessem um canal de negociação e estudassem a possibilidade de reversão das demissões, com a contrapartida da redução da jornada de trabalho de todos os empregados da empresa, o que levaria as partes a fazer frente à crise que se avizinhava, bem como evitar o desemprego coletivo.

A proposta foi aceita pelo sindicato e rejeitada pela empresa, que a considerava inviável. Foram realizadas novas audiências na tentativa de conciliar as partes, porém, diante do impasse nas negociações, o processo foi a julgamento pela Sessão de Dissídios Coletivos, no dia 22 de dezembro, que invalidou a demissão coletiva de 600 empregados, nos seguintes termos:

1. Afastar as preliminares de ausência de exaurimento das negociações, de aviso prévio da greve, de convocação da assembleia dos trabalhadores; 2. Declarar não abusiva a greve devendo a empresa pagar os dias de paralisação, art. 7º, da Lei 7783/89; 3. Declarar nula com reversão das demissões dos estáveis (que inclusive já foi aceito pela empresa); 4. Declarar nula com a reversão das demissões efetuadas no período de greve, uma vez que os contratos estavam suspensos, artigo 7º, da Lei 7783/89; 5. Declarar nula a demissão em massa, com fundamento nos artigos (art. 1º, III e IV, art. 5º, XIV, art. 7º, XXVI, 8º, III e VI, CF), tendo em vista a inobservância do procedimento de negociação coletiva e do direito de informação, sendo que deverão ser revistas para observar o procedimento adequado. 6. Manter a liminar concedida, com as observações contidas nesse dispositivo com relação ao procedimento da despedida coletiva até julgamento final do presente dissídio. Assim, a empresa deverá observar na demissão coletiva o procedimento de negociação coletiva, com medidas progressivas de dispensa e fundado em critérios de objetivos e de menor impacto social, quais sejam: 1º abertura de PLANO DE DEMISSÃO VOLUNTÁRIA; 2º remanejamento de empregados para as outras plantas do grupo econômico; 3º redução de jornada e de salário; 4º suspensão do contrato de trabalho com capacitação e requalificação profissional na forma da lei;

5º, e por último, mediante negociação, caso inevitável, que a despedida dos remanescentes seja distribuída no tempo, de modo a minimizar os impactos sociais, devendo atingir preferencial os trabalhadores em vias de aposentação e os que detêm menores encargos familiares. Custas pela suscitante no importe de R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) sobre o valor da causa, ora arbitrado em R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)³²¹.

A decisão considerou a greve como maneira legítima de resistência às demissões unilaterais em massa, vocacionada a exigir o direito de informação da causa do ato demissivo massivo e o direito de negociação coletiva (princípio da solução pacífica das controvérsias; preâmbulo e arts. 5º, inciso XIV, 7º, inciso XXVI, 8º, incisos III e VI, da Constituição; Recomendação nº 163 da OIT), diante das demissões feitas de inopino, sem buscar soluções conjuntas e negociadas com sindicato. Como a empresa não havia buscado soluções conjuntas, antecipadas, em prazo razoável, tampouco cuidou de distribuir o número de despedidas no tempo, de modo progressivo, parcial e de forma negociada, sua conduta afrontara os princípios da boa-fé e da razoabilidade. A greve, portanto, era legal e não abusiva. A própria empresa deu causa à greve com a conduta unilateral e arbitrária de dispensa em massa, ofensiva aos ditames constitucionais e legais.

A decisão do Tribunal Regional registrou, ainda, que a despedida coletiva é fato coletivo regido por princípios e regras do Direito Coletivo do Trabalho, material e processual. O direito do trabalho é regido por normas de ordem pública e possui regras de procedimentalização. Assim, a despedida coletiva não é proibida, mas está sujeita ao procedimento de negociação coletiva. A dispensa coletiva deve ser justificada, apoiada em motivos comprovados, de natureza técnica e econômicos e ainda, deve ser bilateral, precedida de negociação coletiva com o sindicato, mediante adoção de critérios objetivos.

A decisão se fundamentou na interpretação sistemática da Constituição, na aplicação das convenções internacionais da OIT ratificadas pelo Brasil e nos princípios internacionais constante de tratados que, embora não ratificados, têm força principiológica, máxime nas hipóteses em que o Brasil participa como membro do organismo internacional, como é o caso da OIT.

Nesse sentido, entendeu que a livre iniciativa deveria ser exercida de acordo com ditames da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho e da função social da propriedade, nela incluída a função social dos meios de produção ou da empresa, retratada nas

³²¹ Processo nº 20281-2008-000-02-00-1, Rel. Des. Contini Bramante, Seção de Dissídios Coletivos. Julgamento em 22/12/2008, publicado em 15/01/2009. Disponível em: www.trtsp.jus.br. Acesso em: 30/04/2013.

diretivas da função sócio-ambiental-tecnológica e também na democracia na relação trabalho-capital, ao assegurar voz e voto aos trabalhadores nas decisões que lhes afetam.

As dispensas coletivas foram feitas sob o espreque da recessão econômica. Contudo, não havia qualquer prova da dificuldade financeira. No contexto dos valores, princípios e regras constitucionais a despedida coletiva encontra limites. Sendo assim, as despedidas coletivas ocorreram de forma inopinada, arbitrária, sem qualquer critério objetivo de escolha dos demitidos, eis que a empresa incluíra nas demissões trabalhadores que possuíam estabilidade no emprego, algumas delas vítimas de doenças ocupacionais. Ainda, a dispensa coletiva foi feita sem aviso prévio razoável, sonegado o direito de informação, sem qualquer negociação prévia, em tempo razoável.

No presente caso, como se observa, a fundamentação constitucional foi ainda mais tímida e não implicou em impacto real na sociedade, uma vez que permitiu que as demissões se efetivassem, desde que postergadas ao longo do tempo.

5.3.3 O caso Usiminas

A empresa Usiminas Siderúrgicas de Minas Gerais S/A, localizada em Ipatinga, efetuou a dispensa de 1500 trabalhadores entre dezembro de 2008 e março de 2009. O Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Siderúrgicas, Metalúrgicas, Mecânicas de Material Elétrico e de Informática de Ipatinga, Belo Oriente e Santana do Paraíso – Sindipa, então, ajuizou dissídio coletivo de natureza jurídica em face da Usiminas e seis subempreiteiras, no TRT da 3ª Região.

Em 31 de março de 2009, foi realizada audiência para tentativa de conciliação. Frustradas as negociações para a reintegração de pessoal e sustação de dispensas, o Vice-Presidente Judicial concedeu liminar, assegurando o impedimento de demissões a partir da data da decisão, até que fossem estabelecidos os motivos e critérios para a dispensa, com o número e as categorias de profissões dos trabalhadores que seriam dispensados, mediante negociação com o sindicato profissional e, se necessário, com a presença do Ministério Público do Trabalho.

O fundamento para a concessão da liminar foi o exercício abusivo de direito, pois houve dispensa de milhares de empregados sem estabelecimento de critérios e sem que se

abrisse qualquer diálogo com o sindicato profissional. A decisão salientou: “... a dignidade da pessoa humana, bem como o princípio da dispensa necessária sem desqualificação profissional e com indenização justa (art. 7º, I, da CF) é o que deve prevalecer, antecedida de ampla negociação.”

Após várias reuniões entre as partes, na audiência, realizada em 23 de abril, foi feito acordo entre a empresa e o sindicato. A Usiminas apresentou plano de demissão voluntária – PDV, ao qual os trabalhadores aderiram livremente mediante vantagens pessoais. Comprometeu-se a empresa a não fazer novas demissões de trabalhadores no prazo de 30 dias e desistiu do recurso que havia interposto.

Passado o prazo de adesão ao plano, o Sindicato denunciou a retomada das demissões pela empresa, sem observância dos critérios lançados na liminar, o que motivou a interposição de medida cautelar incidental.

Em 4 de junho foi celebrado novo acordo, pelo qual a empresa se comprometeu a suspender, pelo prazo de 30 dias, as demissões relacionadas à demanda de mercado, bem como a avaliar a possibilidade de rever as dispensas de trabalhadores em situações especiais, ocorridas entre os dias 23 e 30 de maio, desde que apresentados os respectivos casos pelo Sindicato no prazo de 7 dias.

Ficou estabelecido também que havendo necessidade comprovada de dispensas coletivas após esse período, a entidade sindical seria informada previamente, para discussão dos critérios aplicáveis. Em contrapartida, o Sindipa comprometeu-se a desistir da medida cautelar incidental, bem como a peticionar manifestando sua anuência quanto à homologação do acordo firmado.

Neste caso, ainda mais, observamos a timidez da argumentação em matéria constitucional.

5.4 A limitação da dispensa no Direito do Trabalho a partir da aplicabilidade das normas constitucionais do trabalho

O art. 7º, inciso I, da Constituição Federal se destina a proteger a relação de emprego contra a dispensa arbitrária ou sem justa causa. Tal dispositivo constitucional foi questão polêmica na Assembléia Constituinte, que por sua vez não continha entre seus membros uma

única linha ideológica. A esquerda composta por sindicalistas que reivindicavam a estabilidade no emprego não obteve força suficiente para lutar contra o acordo realizado entre o Partido do Movimento Democrático Brasileiro- PMDB- e o “Centrão” do Plenário.

Para acalmar os ânimos das classes conservadoras, o Plenário substituiu a estabilidade pelo direito a uma indenização, de onde surgiu o compromisso de inserir nas Disposições Constitucionais Transitórias uma regra fixando o valor dessa indenização até que uma lei complementar viesse disciplinar a matéria. Com a Constituição de 1988 restou revogado o art. 492 da CLT que previa a estabilidade decenal³²².

O disposto no inciso I do art. 7º revela, claramente, a direção que prevaleceu na Assembléia Constituinte: dificultar a despedida do empregado, tornando-a mais onerosa, ao invés de proibi-la, ainda que arbitrária. Se o preceito adotado manda a lei complementar prever “indenização compensatória” – indenização que só pode ser devida em caso de rescisão contratual, e não nos de reintegração – é porque parte do princípio de que o contrato de trabalho pode ser denunciado unilateralmente pelo empregador, mesmo quando arbitrário o seu ato. Pelo menos como regra, constituindo exceções os casos de estabilidade provisória, condicionada a determinadas situações. Este foi, aliás, o objetivo confessado da emenda resultante do acordo entre as correntes de centro-direita e do centro esquerda, aprovado pelo Plenário da Assembléia, nos dois turnos de votação³²³.

Em vista disso, como já se viu, o artigo 7º, inciso I da Constituição Federal, passou a ser considerado como norma de eficácia limitada, de aplicação mediata, indireta e reduzida (futura ou condicionada).

Todavia, conforme já se viu anteriormente, especialmente no item 4.4. do presente trabalho, a partir da teoria dos princípios, toda norma de direito fundamental – e o artigo 7º, inciso I, da Constituição é norma de direito fundamental social – possui um suporte fático e, por conta disso, caem por terra as diferenciações anteriormente delimitadas acerca de normas de eficácia plena e normas de eficácia limitada porque, para produzir todos os seus efeitos, todas as normas precisam de algum tipo de regulamentação ou sofrem de algum tipo de restrição.

O princípio da vedação à dispensa arbitrária, previsto no artigo 7º, inciso I, da Constituição, portanto, não pode ser excluído dessa conclusão e, exatamente por conta disso, a teoria dos princípios pode significar um incremento à discussão acerca da proteção do

³²² SUSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. 2ª ed.(ampl. e atual.). Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 121.

³²³ **Ibidem**. p. 122.

emprego, conforme tentaremos demonstrar a seguir. A proteção à relação de emprego deve ser cobrada do Poder Público. Ela não representa um objetivo a ser alcançado a longo prazo, mas uma necessidade premente do trabalhador e que reúne todas as condições de ser implementada imediatamente.

Negar isso é dar à relação de emprego o que Marcelo Neves³²⁴ chama de constitucionalização simbólica: abrandar-se um conflito político interno incluindo na Constituição uma matéria aparentemente progressista, que satisfaz os dois lados, mas cuja execução é dilatada no tempo, transferindo-se para um futuro indeterminado a solução do conflito social subjacente.

Inicialmente, cabe-nos trazer a distinção entre regras e princípios: segundo a teoria dos princípios, que já foi introduzida durante o Capítulo 4, mas diante da importância, há espaço para trazê-la agora.

Segundo Virgílio Afonso da Silva, o principal traço distintivo entre regras e princípios é a estrutura dos direitos que essas normas garantem. No caso das regras, garantem-se direitos definitivos, enquanto que no caso dos princípios, garantem-se direitos *prima facie*³²⁵.

Isso significa dizer que quando um direito é garantido por uma regra, esse direito deverá ser realizado totalmente, caso a regra seja aplicada no caso concreto. Já no caso dos princípios, há uma diferença entre aquilo que é garantido *prima facie* e aquilo que é garantido em definitivo porque não se poderá falar em realização sempre total daquilo que a norma exige.

Além disso, os princípios são normas que exigem que algo seja realizado na maior medida possível diante das possibilidades fáticas e jurídicas existentes, implicando na conclusão de que eles podem ser realizados em diferentes graus. A essa exigência de realização na maior medida possível, Alexy dá o nome de “mandamentos de otimização”³²⁶.

Assim, as regras não dependem de condições fáticas para serem realizadas: para aplicá-las, utiliza-se da subsunção. No caso dos princípios, como dificilmente a sua realização total não encontrará barreiras na proteção de outros princípios, a forma de sua aplicação é o sopesamento.

³²⁴ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 42.

³²⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 45.

³²⁶ **Ibidem**. p. 46.

Foi a partir desses conceitos que, no Capítulo 4, concluímos que todo direito fundamental é restringível e, exatamente por isso, colocou-se em xeque a tradicional distinção entre normas de eficácia plena, normas de eficácia contida e normas de eficácia limitada.

A distinção entre normas de eficácia plena e as normas de eficácia contida foi colocada em xeque porque se baseia exatamente na possibilidade ou impossibilidade de restrições e, como vimos, todo direito fundamental é restringível.

Todavia, a distinção entre normas de eficácia plena e as normas de eficácia limitada foram igualmente colocadas em xeque e, exatamente nesse ponto, a teoria desenvolvida por Virgílio nos é útil.

É intuitivo imaginar que as normas de eficácia plena – que segundo a conceituação tradicional é aquela que, desde a promulgação, já reúnem todos os elementos necessários para a produção de todos os efeitos – permanecem diferentes das normas de eficácia limitada – que seriam aquelas normas que dependem de alguma regulamentação posterior que lhes complemente a eficácia.

Essa é uma distinção, contudo, que se baseia em pontos de vista que, a partir da teoria dos princípios, tornam-se questionáveis. Primeiro porque, para que a norma de eficácia plena fosse, realmente, plena – ou seja, não restringível – teríamos que negar a ideia de que direitos fundamentais não são absolutos. Todavia, as normas de eficácia plena não seriam apenas irrestringíveis, elas seriam também não-regulamentáveis, ou melhor, prescindiriam de regulamentação para que pudessem surtir seus efeitos.

Aliás, exatamente essa última característica era a mais utilizada para distinguir as liberdades públicas dos direitos sociais. Assim, em geral, as normas que consagram liberdades públicas e direitos políticos são tratadas como normas de eficácia plena, enquanto que aquelas que consagram os direitos sociais seriam, tipicamente, as normas de eficácia limitada.

Assim, as normas que envolvem liberdades públicas não dependem de regulamentação e intervenção estatal, e a prova disso seria a sua real efetividade, obtida apenas a partir de uma abstenção do Estado e do legislador ordinário. Já os direitos sociais, a sua realização depende de uma ação estatal, sem a qual a eficácia da norma não se produz por completo. E isso ficaria ainda mais clara em face dos custos que esses direitos implicam para o Estado, o que justificaria a baixa efetividade desses direitos.

Contudo, no plano do texto constitucional, não se verifica essa diferenciação e para exemplificar isso, utilizaremos o direito ao sufrágio universal e o direito à saúde, conforme ilustra Virgílio:

Quais são as condições necessárias para que a norma expressa pelo art. 14 produza os efeitos necessários? Poder-se-iam mencionar, por exemplo, a criação e a manutenção de seções eleitorais e de juntas de apuração, a organização e a manutenção de um órgão responsável pela organização e pelo bom funcionamento das eleições (no caso brasileiro, o TSE), a elaboração de uma legislação eleitoral e partidária que impeça fraudes ou um sistema não-competitivo de partidos, a criação e a manutenção de alguma forma de financiamento partidário – dentre tantas outras. Sem tudo isso, o mero texto constitucional é despido de qualquer possibilidade de produzir efeitos. E quais são as condições necessárias para que a norma expressa pelo art. 6º (direito à saúde) produza os efeitos desejados? Poder-se-iam mencionar, entre outras, a construção de hospitais e a contratação de médicos para o serviço público de saúde, a elaboração de uma legislação que discipline a forma de financiamento e de utilização desse serviço público e a definição de prioridades no combate a doenças³²⁷.

Como o exemplo é capaz de deixar claro, nenhuma das duas normas são bastantes em si mesmas. Todas elas dependem da ação estatal para produzir efeitos. Em vista disso, é possível concluir, seguindo a argumentação de Virgílio, que “[...] a diferença entre os dois casos é fática e temporal”³²⁸.

Assim, a única diferença é que em um caso, as condições fáticas para a produção de efeitos já existem e no outro não: como não existem hospitais, médicos e medicamentos suficientes, tem-se a impressão que não é assim, mas em ambos os casos a atuação estatal é necessária.

E mesmo as liberdades públicas – deixando de lado os direitos políticos – exigem atuação estatal porque, a partir do momento em que passaram a produzir efeitos perante particulares – a chamada eficácia horizontal dos direitos fundamentais – passou-se a exigir do Estado o direito à proteção desses direitos. Por exemplo, o direito de propriedade somente é, de fato, de eficácia plena se o Estado cumprir o seu dever de protegê-lo e, para isso, é preciso legislar, criar e manter organizações (polícia, Poder Judiciário, cartório de registro de imóveis, criação de procedimentos para a aquisição da propriedade). Sem tudo isso, a norma é incapaz de produzir os efeitos necessários.

³²⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 233.

³²⁸ **Ibidem**. p. 234.

Em suma: sem regulamentação, sem intervenção estatal, nenhuma norma tem capacidade de produzir seus efeitos. E ainda: não há nenhuma norma constitucional isenta de vigência, nem mesmo as programáticas. Todas as disposições constitucionais têm a possibilidade de produzir, a sua maneira, concretamente, os efeitos jurídicos por ela visados. Ao defender o contrário, corre-se o risco de permitir que qualquer norma seja classificada como programática, para justificar a sua falta de executoriedade.

A lei complementar tem a função de integrar a norma constitucional para que realize sua finalidade específica. Muitas matérias são enunciadas na Constituição em linhas gerais, assim, quando um determinado preceito constitucional é incompleto, torna-se necessária a sua complementação para definir detalhes que não cabem no texto maior.

É possível dizer que a plena vigência do dispositivo constitucional, dependente de complementação, somente ocorre após a edição da lei integradora. A lei complementar garante, pois, a sua completa exequibilidade, mas isso não significa dizer que ela não tenha certo grau de aplicabilidade por si mesma. Não existem normas constitucionais que dependem totalmente da produção de outro ato legislativo para que possam ser aplicadas. A integração legislativa se relaciona com a sua aplicabilidade, mas com ela não se confunde.

É aí que entra a norma do artigo 7º, inciso I, da Constituição: ao garantir a vedação da dispensa arbitrária, a norma passa a criar, *prima facie*, esse direito porque, a partir da teoria dos princípios, não cabe mais a diferenciação entre normas de eficácia plena e normas de eficácia limitada.

A partir disso, e considerando que a vedação da dispensa arbitrária seja um princípio, a vedação da dispensa arbitrária deve ser analisada *prima facie*, aplicando-se da mesma forma que os demais princípios constitucionais, como mandamentos de otimização e restritas mediante a utilização de critérios de sopesamento.

Podemos dizer, inclusive, que foi isso que os Tribunais trabalhistas que proferiram as decisões acima analisadas tentaram fazer: reconhecer alguma normatividade do princípio contido no inciso I, do artigo 7º da Constituição e, mediante a análise do caso concreto.

Essa argumentação ganha mais relevância quando estamos a tratar de um país periférico que, por conta das limitações que o mercado internacional o impõe, dificilmente concretizaria a promessa constitucional a partir do legislador ordinário.

Por fim, a partir do conceito de suporte fático e da exigência de fundamentação constitucional para a omissão do legislador, pretende-se criar novas exigências para alterar a forma como a atividade jurisdicional encara o problema.

É claro que não se acredita que, num país com os problemas da dimensão que o Brasil possui e que já foram amplamente explorados durante o presente trabalho, tudo possa ser resolvido a partir de um modelo teórico, mas repetindo-se o que se disse acima, é possível que se crie novas exigências, de maneira semelhante às aquelas que são exigidas quando tratamos de direitos relacionados às liberdades públicas.

Ora, se toda não-realização de direitos que exigem intervenção estatal é uma forma de restrição ao âmbito de proteção desse direito, a consequência natural, como ocorre em todos os casos de restrições de direitos fundamentais, é a exigência de uma fundamentação constitucional. Não havendo fundamentação constitucional, haverá margens para que o Poder Judiciário aja para a proteção desse direito, o que ensejaria uma proteção mais eficiente.

6. CONCLUSÃO

Das leituras dos autores da CEPAL, podemos retirar alicerces teóricos relevantes para analisar o Direito do Trabalho brasileiro, especialmente para aprimorá-lo na construção de uma leitura constitucional adequada às especificidades econômicas e políticas de nosso país.

Em primeiro lugar, há que se reconhecer que a dependência – ou o subdesenvolvimento – não é uma etapa do desenvolvimento, tampouco um evento histórico isolado, mas um fenômeno histórico-estrutural, indissociável da organização e da dinâmica do capitalismo internacional. Ademais, a doutrina cepalina evidencia que a histórica dependência brasileira é uma relação dialética entre os fatores internos e externos; assim, mais do que consequência do imperialismo ou da divisão internacional do trabalho, a dependência deve ser vista como resultado de uma estrutura de classes local, do sistema político nacional e das articulações dos grupos sociais locais.

A análise das formas específicas da dependência não pode limitar-se à caracterização de uma estrutura reflexa com relação a outra; requer a análise de ambas em sua inter-relação. Exatamente daí se retira a força do conceito de dependência: a rigor, as estruturas dependentes não podem ser concebidas como meramente reflexas; ao contrário, têm uma dinâmica própria dentro dos limites definidos pelas relações de dominação-subordinação entre países. Essas anotações nos conduzem a uma observação importante do ponto de vista da análise: dado que as estruturas dependentes possuem uma autonomia relativa, torna-se possível tratar de entender de seu próprio ângulo as modificações que aí se verificam.

A análise dos teóricos da CEPAL é, ademais, relevante na medida em que contribui para a compreensão de nossa formação histórica – como já afirmou acima, o fato de certas descrições não coincidirem mais com a realidade, não significa que elas não tenham sido válidas anteriormente – e no antigo hábito brasileiro de se adquirir teorias internacionais para que sejam sumariamente aplicadas em terras nacionais sem nem passar por um filtro adaptativo – como o hábito de, seguindo a tendência externa, a qualquer sinal de crise, bradar por reformas liberalizantes quando, analisando-se nossa formação histórica, identificamos que o Estado Social não foi efetivamente implantado na América Latina.

Ademais, a ascensão de novos centros econômicos mundiais, a gradativa conversão ou reconversão do Brasil e dos países latino-americanos em economias baseadas no setor

primário-exportador, o surgimento de novos focos de dependência externa, sobretudo financeira e tecnológica, assim como o fortalecimento de seus “representantes sociais” internos, e uma quase completa despolitização do tema do desenvolvimento (que deixou de levar em conta seus aspectos iminentemente estruturais, para limitar-se à sua faceta mais “social” – necessária, mas insuficiente –, dos indicadores globais de desenvolvimento humano), leva-nos a acreditar que parcela importante daquele corpo teórico pode e deve ser reaproveitado criticamente no debate contemporâneo sobre o desenvolvimento latino-americano.

Afinal, a análise das condições, desafios e possibilidades da superação do atraso econômico, da pobreza e das enormes contradições sociais, que não foram completamente eliminados nessa parte do planeta, ainda requer uma perspectiva integrada, atenta para as particularidades estruturais de cada região e de cada situação histórica, preocupada com a dinâmica social e política – incluindo-se aí o sistema jurídico-trabalhista – do processo de modernização, e informada sobre as articulações entre os determinantes específicos e universais do sistema capitalista, sem o que a interpretação – também se incluindo a interpretação jurídica – e as proposições para a superação do subdesenvolvimento facilmente descambam para um formalismo abstrato – de conhecidas consequências para o desenvolvimento latino-americano.

Na descrição desse cenário, é certo que o Brasil abdicou de um grau mais elevado de proteção social, especialmente quanto à garantia ao emprego, em prol da estabilidade financeira e da inserção do mercado globalizado, o que satisfaz os interesses dos países do capitalismo central na perpetuação e no aperfeiçoamento dos modelos de exploração econômica. As análises sociológicas e econômicas dos renomados autores da CEPAL indicam historicamente dois caminhos: o conformismo ou a revolução. Haveria, porém, outro caminho a ser trilhado? Entre o conformismo e a aceitação de uma realidade histórico-econômica pretensamente imutável e a insurgência revolucionária contra o *status quo* devem existir possibilidades de resistência e de reconstrução dos direitos sociais. A história recontada dos países de capitalismo periférico deve fornecer subsídios para que novos caminhos sejam encontrados e trilhados.

E é com base na experiência e da precisa leitura de nossa formação econômica que se pretendeu encontrar caminhos alternativos, a partir das leituras cepalinas, para que o Estado brasileiro possa superar a barreira do subdesenvolvimento a partir da emancipação social, especialmente no que tange à valorização e preservação da relação de emprego. E, para isso, é

imprescindível uma releitura do Direito do Trabalho a partir da história de nossa formação econômica e das atuais perspectivas constitucionais, especialmente porque o direito ao trabalho, em nosso sistema jurídico, é um direito fundamental, positivado pela Constituição de 1988.

Ademais disso, a leitura da doutrina cepalina desenvolvida a partir dos anos de 1990, principalmente no tocante à chamada “transformação produtiva com equidade”, é especialmente importante para a construção de políticas públicas que busquem não apenas o incremento das taxas de ocupação, mas também a geração de postos de trabalho de qualidade.

Isso porque o direito ao trabalho não deve ser entendido, exclusivamente, como garantia a empregos, mas mais do que isso, garantia a empregos decentes, conforme a atual preocupação da Organização Internacional do Trabalho.

Por isso a relevância do estudo do suporte fático de direitos fundamentais, especialmente porque não se trata tão somente de garantir empregos, mas promover o debate acerca de empregos de qualidade. Para tanto, reconhecemos a sistematização teórica já realizada no Brasil por Virgílio Afonso da Silva, notadamente como forma de efetivar o Direito do Trabalho brasileiro, notadamente num contexto de fragilização dos direitos sociais desencadeado no final da década de 80 do Século XX e ainda em expansão.

A frágil situação das garantias sociais frente à condição econômica, ainda atualmente, ficou demonstrada no trabalho diante das várias reformas da legislação trabalhista e da ainda persistente elevação da taxa de rotatividade de mão de obra.

Fica claro, portanto, que no âmbito econômico, o país não resiste à pressão externa e, diante disso, cabe ao Direito se esforçar para dar eficácia a essas garantias constitucionais.

Por isso, se para a limitação de direitos fundamentais é indispensável examinar a fundamentação constitucional porque, existindo fundamentação constitucional para aquela intervenção, não estaremos diante de uma violação, mas de uma restrição a um determinado direito fundamental, é indispensável que a leitura constitucional leve em consideração as peculiaridades e as limitações impostas por nosso desenvolvimento e evite repetir erros.

A teoria dos princípios, idealizada por Robert Alexy e que adotamos integralmente na confecção do presente trabalho, sustenta que, em regra, direitos fundamentais são garantidos por uma norma que consagra um direito *prima facie* e, como vimos logo acima, o suporte fático dessa norma deve ser o mais amplo possível. Segundo a mesma teoria, um princípio deve ser compreendido como mandamento de otimização e, por isso, deve ser

considerado ilimitado para que se possa passar em máxima concretização possível diante das condições fáticas e jurídicas existentes. Em vista disso, *prima facie*, um princípio tem uma tendência expansiva que, ligado à ideia de que não existe direito absoluto, impõe que a sua realização pode ser restringida por outros princípios colidentes.

Assim, ao contrário daquilo que vimos fazer parte da teoria interna, para a teoria dos princípios, o direito definitivo – ao contrário do direito *prima facie* – não pode ser definido *a priori*, ou seja, o direito definitivo somente vai ser definido e concretamente aplicado após o sopesamento ou a aplicação da regra de proporcionalidade. A definição do conteúdo definitivo do direito é, portanto, definida a partir de fora, ou seja, a partir das condições fáticas e jurídicas concretamente existentes e nisso consiste a teoria externa ligada à questão da amplitude do suporte fático de determinado direito fundamental. Assim, a partir de tudo o que foi analisado, é possível concluir que toda norma garantidora de direitos fundamentais necessita, para produzir todos os efeitos a que se propõe, de alguma regulamentação.

Também a partir dessas premissas, todas as normas tem algum tipo de limitação em sua eficácia. Dessa forma, somente podemos chegar a uma única conclusão: já que para produzir todos os seus efeitos, todas as normas precisam de algum tipo de regulamentação ou sofrem de algum tipo de restrição, a distinção entre normas de eficácia plena e normas de eficácia limitada perde totalmente o seu sentido. E essa conclusão pode nos conduzir a outras formas de solução de problemas de inaplicabilidade de normas de direito fundamental, principalmente normas de direitos fundamentais trabalhistas que, como vimos, nem mesmo exige do Estado a criação de grandes aparatos ou instituições, tal como ocorre no direito à saúde.

É aí que entra a norma do artigo 7º, inciso I, da Constituição: ao garantir a vedação da dispensa arbitrária, a norma passa a criar, *prima facie*, esse direito porque, a partir da teoria dos princípios, não cabe mais a diferenciação entre normas de eficácia plena e normas de eficácia limitada. Enquanto a lei complementar não surge, a vedação da dispensa arbitrária deve ser analisada não como mera promessa social, mas como mandamento de otimização com dimensão efetivamente normativa (ainda que de efeitos residuais), a se restringir concretamente mediante a utilização de critérios de sopesamento.

Essa argumentação ganha mais relevância quando estamos a tratar de um país periférico que, por conta das limitações que o mercado internacional o impõe, dificilmente concretizaria a promessa constitucional a partir do legislador ordinário, o que, sem analisar as premissas do pensamento cepalino não se pode compreender – ou mais grave, pode-se incidir

na falaciosa noção de que o Brasil, embora permaneça subdesenvolvido e desigual, é o “país do futuro” e compete em pé de igualdade com os países que promovem e promoveram um Estado Social.

Logo, a partir do conceito de suporte fático e da exigência de fundamentação constitucional para a omissão do legislador, pretende-se criar novas exigências para alterar a forma como a atividade jurisdicional encara o problema. Encarar problemas relacionados à preservação dos empregos formais e a promoção de empregos de qualidade supõe uma base hermenêutica mais flexível quanto à definição do “suporte fático” para a incidência da norma-princípio do artigo 7º, I, CF e de outras correlatas, justificando a pertinência da opção por uma teoria ampla e externa, tal como desenvolvido na pesquisa.

É claro que não se acredita que, num país com os problemas da dimensão que o Brasil possui e que já foram amplamente explorados durante o presente trabalho, tudo possa ser resolvido a partir de um modelo teórico, mas repetindo-se o que se disse acima, é possível que se crie novas exigências, de maneira semelhante às aquelas que são exigidas quando tratamos de direitos relacionados às liberdades públicas. Trata-se de encontrar alternativas teóricas dentro de um modelo há muito sistematizado e problematizado, mas que lamentavelmente vem sendo desprestigiado, quando não completamente ignorado.

Logo, é inegável que a concretização da norma do artigo 7º, inciso I pode se dar a partir da jurisprudência, como tentaram os Tribunais regionais da 15ª, da 2ª e da 3ª Região, pois se toda não-realização de direitos que exigem intervenção estatal é uma forma de restrição ao âmbito de proteção desse direito, a consequência natural, como ocorre em todos os casos de restrições de direitos fundamentais, é a exigência de uma fundamentação constitucional. Não havendo fundamentação constitucional, haverá margens para que o Poder Judiciário aja para a proteção desse direito, pela via da aplicação direta do preceito jusfundamental não-regulado, o que ensejaria uma proteção mais eficiente. A opção hermenêutica, em síntese, permitiria refrear, em alguma medida, os níveis de rotatividade que a economia interna, ainda fortemente vulnerável às crises externas, não consegue estabilizar.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALLY, Raimundo Cerqueira. **Garantia de emprego e a Convenção n. 158 da OIT**. Revista de Direito do Trabalho, v. 25, n. 94, p. 24-39, abr. 1996.

BALLADORE PALLIERI, Giorgio. **Diritto Costituzionale**. 7ª ed. Milano: Giuffrè, 1963.

BARBAGELATA, Hector-Hugo. **O Direito do Trabalho na América Latina**. Tradução de Gilda Maciel Corrêa Meyer Russomano. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1985.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Ensaio sobre o capitalismo no século XX**. São Paulo/Campinas: UNESP e IE/UNICAMP, 2004.

_____. **Os antecedentes da tormenta: origens da crise global**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **Entre o Estado Total e o Estado Social**. 2003. Tese de Livre Docência (Direito Econômico e Financeiro). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 2ª ed. rev. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 1995.

BLACKBURN, Robin. **A queda do escravismo colonial: 1776-1848**. Tradução de Maria Beatriz Medina. Rio de Janeiro: Record, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 27 de novembro de 2013.

_____. Decreto nº. 1.855, de 10 de abril de 1996. Promulga a Convenção 158 sobre o Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador, de 22 de junho de 1982. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 abr. 1996 - Seção 1. p. 5942. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1855-10-abril-1996-444910-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 de novembro de 2013.

_____. Decreto nº. 2.100, de 20 de dezembro de 1996. Torna pública a denúncia, pelo Brasil, da Convenção da OIT nº 158 relativa ao Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 dez. 1996 - Seção 1. p. 27860. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-2100-20-dezembro-1996-437300-norma-pe.html>. Acesso em: 27 de novembro de 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

_____. **Direito Constitucional**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 1986.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mudanças Sociais na América Latina**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1969.

_____. “Notas sobre o estado atual dos estudos sobre a dependência”. **Cadernos Cebrap**. Vol. 11. São Paulo, 1973.

_____. “O desenvolvimento na berlinda”. In: **As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1993.

_____. **O empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil**. 2ª. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972.

_____; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

CARNEIRO, Ricardo (org.). **Os Clássicos da Economia**. Vol. 1. São Paulo: Ática, 2004.

CEPAL. “Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990”. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro, Record, 2000.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. **Flexibilidade no mercado de trabalho, proteção aos trabalhadores e treinamento vocacional de força de trabalho: a experiência de América Latina e perspectivas (Análise do caso brasileiro)**. Chile: CEPAL, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COTRIM, Gilberto. **História Global: Brasil e geral**. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). **Canotilho e a Constituição dirigente**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

DERBLI, Felipe. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DIAS, Marcelo Francisco. **Do estruturalismo da Cepal à teoria da dependência: continuidades e rupturas no estudo do desenvolvimento periférico**. 2012. Dissertação (Departamento de Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

FABIANO, Isabela Márcia de Alcântara; RENAULT, Luiz Otávio Linhares. **Crise financeira mundial: tempo de socializar prejuízos e ganhos**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, v. 48, n. 78, p. 195-217.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Curso crítico de direito do trabalho: teoria geral do direito do trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Sobre pseudopaternalismos. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 01 jan. 2014. Disponível em: <http://www.jb.com.br/sociedade-aberta/noticias/2014/01/01/sobre-pseudopaternalismos/>. Acesso em 01 jan. 2014.

_____. **Tópicos avançados de direito material do trabalho: abordagens multidisciplinares**. Vol. 2. São Paulo: Ed. Damásio de Jesus, 2006.

FIORI, José Luis. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

FRANÇOIS-PONCET, Andre. Mais que derrota, humilhação. In: Versalhes: O tratado de paz que curvou a Alemanha e abriu espaço para o nazismo. **História Viva**, São Paulo, Ano III, n. 33, p. 38-51, 2006.

FRANK, André Gunder. **Capitalismo e subdesarrollo en América Latina**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1970.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

_____. **Formação econômica da América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LIA, Editor S.A., 1970.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

_____. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

GIMENEZ, Denis Maracci. **Ordem liberal e a questão social no Brasil contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2008. Parcerias: UNICAMP, CESIT, IE – Instituto de Economia.

GOMES, Orlando. **Dispensa coletiva na reestruturação da empresa: aspectos jurídicos do desemprego tecnológico**. Revista LTr, São Paulo, ano 38, jul. 1974.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

_____. **Os trabalhadores**. Estudos sobre a história do operariado. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica**. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão e MONTEIRO, Maria José Cyhlar. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

_____. **Introdução ao desenvolvimento social**. São Paulo: Círculo do Livro, 1978.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução: CRUZ, Mario R. São Paulo: Atlas, 1982. p. 24-33.

_____. O fim do “laissez-faire”. Tradução de Miriam Moreira Leite. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (org.). **Economia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

MACIEL, José Alberto Couto. **Garantia no emprego já em vigor**. São Paulo: LTr, 1994.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. **Proteção contra a dispensa arbitrária e aplicação da Convenção 158 da OIT**. Revista de Direito do Trabalho, v. 30, n. 116, p. 110-125.

_____; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. O que é Direito social? In: CORREIA, Marcus Orione Gonçalves (org.). **Curso de Direito do Trabalho**. Teoria geral do Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2007.

MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira**. 8ª ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

MARINI, Ruy Mauro. **América Latina: dependência e integração**. São Paulo: Editora Brasil Urgente, 1992.

_____. **Dialéctica de la dependencia**. México, DF: Ediciones Era, 1973.

_____. Plusvalía extraordinaria y acumulación de capital. **Cuadernos Políticos**. México, DF: Ediciones Era, 1979

MARX, Karl. **O Capital. Crítica da Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, livro 1, tomo 1, 1983.

MELLO, João Manuel Cardoso. **O capitalismo tardio**. 11 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

MONTERO, Paula; MOURA, Flávio (Orgs.). **Retrato de Grupo – 40 anos do Cebrap**. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

MORETTO, Amilton José. **O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada**. São Paulo: LTr, 2009. (Coleção Debates Contemporâneos: Economia Social e do Trabalho).

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do Direito Constitucional**. Tradução de Peter Naumann. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

_____. **O novo paradigma do direito**. Introdução à teoria e metódica estruturante. Tradução de Peter Naumann *et al.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Direito do Trabalho na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. **Crise Econômica, Despedimentos e Alternativas para a Manutenção dos Empregos**. In: Revista da LTr, 73-01/07, vol. 73, nº. 1, Janeiro de 2009.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

NEVES JÚNIOR, Leonardo Ferreira; PAIVA, Luis Henrique. **A relação entre crescimento econômico e emprego no Brasil: referencial teórico, evidências empíricas e recomendações de políticas**. Disponível em: <http://www.cepal.org/brasil/noticias/noticias/3/34013/arelacaoentrecrescimentoeconomicoLeonardoLuisHenrique.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

NUNES, António José Avelãs. **Uma introdução à Economia Política**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Terminación de la relación de trabajo: estudio general de la Comisión de Expertos em Aplicación de Convenios y Recomendaciones**. Informe III – Parte 4B. Ginebra: OIT, 1974.

PERROUX, François. **Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento**. Tradução de MALHEIROS, L. M. Macaísta. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981.

PINTO, Aníbal. Estilos de desenvolvimento e realidade latino-america. In: **Revista de Economia Política**, vol. 2/1, nº. 5, janeiro-março, 1982. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/05-2.pdf>. Acesso em 25 de julho de 2011.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, jun. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 04 nov. 2013.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão nº. 39/84. **Acórdãos do Tribunal Constitucional**. Lisboa: Imprensa Nacional, 3. Volume, 1984.

_____. Tribunal Constitucional. **Acórdão nº. 602/2013**. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130602.html>. Acesso em 8 de novembro de 2013.

PREBISCH, Raúl. **Keynes, uma introdução**. Tradução de Otacílio Fernando Nunes Jr. São Paulo: Brasiliense, 1998.

_____. **O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Tradução de Vera Ribeiro, Lisa Stuart, César Benjamin. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

_____. **Transformação e desenvolvimento; a grande tarefa da América Latina**. Relatório apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. Tradução de Eliane Zagury. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

PRONI, Marcelo Weishaupt. História do capitalismo: uma visão panorâmica. In: **Cadernos do CESIT**. Nº. 25. Campinas: out. 1997. Disponível em: <http://www.cesit.org/arquivos/25CadernosdoCESIT.pdf>. Acesso em 26 de julho de 2011.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ROMITA, Arion Sayão. **Efeitos da ratificação da convenção n. 158 da OIT sobre o direito brasileiro**. Repertório IOB de Jurisprudência: Trabalhista e Previdenciário, n. 5, p. 75-79, mar. 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. Vol. 1. A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Theotônio dos. A crise da teoria do desenvolvimento e as relações de dependência na América Latina. In: JAGUARIBE, Helio [et al]. **A dependência político-econômica da América Latina**. São Paulo: Loyola, 1975.

_____. **A teoria da dependência: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SIEYES, Emmanuel. **¿Qué es el Tercer Estado?** Precedido de Ensayo sobre los privilegios. Introducción, traducción y notas de Marta Lorente Sariñena y Lidia Vázquez Jiménez. Madrid: Alianza, 2003.

SILVA, Antônio Álvares da. **A Convenção 158 da OIT**. Belo Horizonte: RTM, 1996.

_____. **Dispensa coletiva e seu controle pelo Judiciário**. Revista LTr: legislação do trabalho, v. 73, n. 6, p. 650-670, jun. 2009

_____. **Proteção contra a dispensa na nova Constituição**. 2ª ed. São Paulo: LTr, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Walküre Lopes Ribeiro da; MAIOR, Jorge Luiz Souto. **Validade e eficácia da Convenção n. 158 da OIT perante o ordenamento jurídico brasileiro**. Revista de Direito do Trabalho, v. 25, n. 94, p. 7-23, abr. 1996.

SMITH, Adam. **Investigação sobre a sua natureza a causa da riqueza das nações**. Tradução de Maria do Carmo Conceição e Eduardo Lúcio Nogueira e Rolf Kunts. 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1999.

SUNKEL, Osvaldo. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. vol. 02.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. 2ª ed.(ampl. e atual.). Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SÜSSEKIND, Arnaldo *et al.* **Instituições de Direito do Trabalho**. 22. ed. v. 1. São Paulo: LTr, 2005.

SUSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **Cost of rigths**. Why liberty depends on taxes. New York: WW Norton, 2000.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TOLEDO, Caio Navarro (org.). **Intelectuais e política no Brasil: a experiência do ISEB**. São Paulo: Revan, 2005.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. São Paulo: Peirópolis, 2002.

VIANA, Márcio Túlio (Coord.) *et al.* **Teoria e prática da Convenção 158**. São Paulo: LTr, 1996.

VIANA, Márcio Túlio. Trabalhando sem medo: novas possibilidades para a proteção ao emprego. In: SENA, Adriana Goulart de *et al.* (orgs.). **Dignidade humana e inclusão social: caminhos para a efetividade do direito do trabalho no Brasil**. São Paulo: LTr, 2010.

ZAGREBELSKY, Gustavo. El Tribunal Constitucional Italiano. In: FAVOREU, Louis. **Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

ZYLBERSTAJN, Hélio. Sindicalismo, Leis de Marshall e globalização. In: **Boletim Informações FIPE nº. 232**. São Paulo: FIPE, janeiro de 2000.