

EXCLUSÃO, CIDADANIA E DESEMPREGO NO DISCURSO SINDICAL DOS ANOS DOURADOS

Valéria Marques Lobo *

Resumo: O texto analisa a incidência de temas relacionados à proteção social e ao desemprego nos documentos sindicais da década de 1950. Constatou-se que, embora neste período a sociedade brasileira vivesse um clima de forte otimismo, fomentado e reforçado pelo desenvolvimentismo de JK, a preocupação com o desemprego, com a proteção social ao desempregado e aos excluídos do mercado formal de trabalho, isto é, com os contingentes que não se incluíam no universo da cidadania regulada, já estava presente nos debates dos congressos sindicais, revelando a face menos reluzente dos anos dourados.

Palavras-chave: Cidadania, sindicatos, desemprego

Abstract: The text analyzes the incidence of themes related to the social protection and to the unemployment in the syndical documents of the decade of 1950. It was verified that, although in this period the Brazilian society lived a climate of strong optimism, fomented and reinforced by the “desenvolvimentismo” of JK, the concern with the unemployment, with the social protection to the unemployed and those excluded of the formal market of work, that is, with the contingents that they were not included in the universe of the regulated citizenship, was already present in the debates of the syndical Congress, revealing the less brilliant face of the gold years.

Keywords: citizenship, unions, unemployment

INTRODUÇÃO

Esta exposição resulta de uma pesquisa que buscou identificar a incidência, na pauta sindical dos anos 1950, de formulações orientadas para a ampliação da cidadania. Considerando que naquele período a presença do que Wanderley Guilherme dos Santos chamou de *Cidadania Regulada* era ainda muito presente no país¹, a ampliação da cidadania implicava, nos termos aqui propostos, a extensão da política social aos segmentos excluídos do mercado formal de trabalho, incluindo mecanismos de proteção ao desempregado.

A partir da análise dos periódicos e documentos de congressos sindicais pesquisados, inferimos que formulações dessa natureza não dispunham de peso significativo na pauta dos sindicatos, o que era de se esperar de um ambiente fortemente marcado pelo otimismo desenvolvimentista, tal como apresentado na literatura pertinente. Tais formulações, contudo,

* Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ, Prof. Adjunta do Departamento e do PPG em História da Universidade Federal de Juiz de Fora. A elaboração e a apresentação deste texto tiveram o apoio da FAPEMIG.

¹ Nos anos 70, Wanderley Guilherme dos Santos cunhou a expressão *cidadania regulada* para definir um formato particular de cidadania "cujas raízes encontram-se (...) em um sistema de estratificação ocupacional [definida] por norma legal (...) A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece." (SANTOS, 1979: 75).

não estavam ausentes da agenda sindical, constatação que contribui para evidenciar a face menos reluzente dos anos dourados brasileiros, quando o desemprego e a exclusão já se tornavam objeto de preocupação nos meios sindicais.

No período compreendido entre 1953, quando se realiza o I Congresso Brasileiro de Previdência e Assistência Social, e 1964, quando ocorre a ruptura institucional, a pauta sindical não obedece a um único padrão. Não obstante a presença durante todo o período de demandas informadas pela preocupação com a exclusão e o desemprego, elas são mais incisivas a partir dos últimos anos do Governo Kubitschek. Até por volta de 1958 sobressaem-se, no que se refere aos *de fora*, formulações direcionadas à extensão da política social a certos segmentos, mas aposta-se sobretudo no desenvolvimento econômico acelerado como mecanismo de inclusão. Não estava no horizonte do movimento sindical a superação da cidadania regulada por meio da universalização da política social. Isso poderia comprometer a qualidade dos benefícios assegurados aos trabalhadores formais naquela conjuntura de forte incremento da população urbana. A inclusão decorreria, na ótica sindical, da ampliação do mercado formal de trabalho, caudatária do desenvolvimento acelerado, somada à adoção de medidas tópicas, como a extensão da proteção a setores específicos. Tratava-se, pois, de ampliar o público assistido, sem, contudo alterar os critérios de elegibilidade da política social.

Posteriormente, diante da constatação de que a ampliação de vagas no mercado de trabalho não acompanhava o ritmo de crescimento da população urbana e do temor de que tal crescimento estivesse agravando as condições de vida dos trabalhadores formais, intensificam-se as demandas relacionadas à proteção ao desempregado e à extensão da legislação trabalhista e previdenciária, sobretudo aos trabalhadores rurais. No início dos anos 60, reivindicações dessa natureza associam-se à defesa de reformas estruturais, notadamente a fundiária.

É provável que esse giro em direção às *reformas de base* derive não apenas da percepção que se desenvolve quanto à insuficiência do mercado de trabalho urbano para absorver os contingentes que migravam para as cidades. A emergência de outros atores na cena nacional, sobretudo estudantes e camponeses, aparece como um dado relevante que talvez auxilie na compreensão acerca da mudança na perspectiva dos sindicatos. Ademais, embora longe de ser superada, no início dos anos 60 a ordem corporativa era golpeada tanto do ponto de vista da estrutura de benefícios previdenciários, que perde seu caráter segmentado com a fixação da LOPS, como pelo aparecimento de organismos paralelos ao sindicalismo oficial, cujo corolário é a fundação do CGT, favorecendo a opção por uma agenda mais

abrangente. Por fim, nesse novo cenário, o otimismo desenvolvimentista fora minado de vez pela crise econômica, à qual se sobrepõe uma crise de ordem política, marcada pela radicalização dos contendores e pelo declínio do arranjo que oferecera sustentação ao Governo Kubitschek.

POLÍTICA INDUSTRIAL, SOBERANIA NACIONAL E MERCADO DE TRABALHO

Considerações em torno do desemprego, embora apareçam com mais frequência a partir dos últimos anos da década de 50, estão presentes desde pelo menos o I CBPAS, de 1953, onde já se destacava, particularmente, a gravidade da situação dos trabalhadores têxteis, fortemente atingidos pelo desemprego em função da reestruturação produtiva que se processou nas indústrias do ramo².

As elevadas taxas de rotatividade da força-de-trabalho também eram objeto de denúncia, tal como na passagem que se segue:

*A situação das mudanças de um emprego para outro é apenas agravada pelas manobras patronais substituindo uns empregados por outros com salários mais baixos. Aliada a estas manobras, há ainda o intuito de criar um clima de maior insegurança e receio para os operários, no momento em que se empenham na luta por aumento de salários.*³

A partir dos final dos anos 50, o desemprego ganha contornos de um problema a ser diuturnamente enfrentado, sob pelo menos duas perspectivas. Ao mesmo tempo em que se reproduzem as proposições referentes à proteção ao expulso do mercado formal de trabalho, ensaiam-se formulações cada vez mais densas e incisivas, de teor desenvolvimentista, o qual se revestiria paulatinamente de uma roupagem nacionalista. A delegação de MG à II Conferência Sindical Nacional expressa bem essa relação, quando defende

*a proibição da exportação de minérios (...), pois essa política nenhuma vantagem traz ao povo (...) seria mais justo que se construísse grandes indústrias nas proximidades dos locais de exploração, porque o governo se beneficiaria com os impostos e o povo com a possibilidade de emprego*⁴.

No ano seguinte, defendia-se a

*luta pelo desenvolvimento da produção nacional, conduzindo no sentido da libertação econômica, política e social de nosso povo, bem como o aumento da produtividade, tendo como princípio a aplicação de nova técnica e pleno emprego da mão-de-obra nacional, e como escopo a libertação do país e a melhoria das condições de vida do operário*⁵.

² I Congresso Brasileiro de Previdência e Assistência Social. *Anais*. Rio de Janeiro, agosto de 1953.

³ O Metalúrgico, jul/57, n. 164: 8

⁴ II Conferência Sindical, Rio, 1959.

⁵ III Congresso Nacional Sindical, Rio, 1960.

Ainda numa postura crítica em relação à internacionalização do mercado, os metalúrgicos manifestam expressiva preocupação com a indústria nacional:

os problemas desta indústria, principalmente o desemprego, continuam a constituir uma preocupação da corporação metalúrgica" [e reivindicam a] proibição da importação de carros, automotrizas ou vagões (...) desde que a indústria nacional [esteja] habilitada a produzi-los⁶.

Os Metalúrgicos expressam também preocupação com a desigualdade regional que o crescimento industrial do país intensificara, sugerindo que o governo prosseguisse com a política de industrialização, instalando indústrias de base por todo o território nacional, e apoiasse o plano diretor da SUDENE, a fim de industrializar o nordeste e solucionar "grande parte dos problemas". Aqui, exprimem novamente a preocupação com a soberania nacional, tendo em vista que o incentivo estatal à industrialização do nordeste deveria dispensar qualquer ajuda externa que ferisse a autonomia da Nação. Inda em relação à política industrial, recomenda-se “efetiva e rigorosa disciplina dos investimentos externos, que devem incorporar processos tecnológicos (...) e com controle de remessa de lucros e defesa da indústria nacional”⁷.

Formulações como essas atestam que, subjacente à politização da pauta sindical, estava a preocupação com as condições de vida e de trabalho do trabalhador formal, mas também com o desemprego. Tal constatação contribui para relativizar uma das críticas que durante longo período foi irradiada tanto dos meios acadêmicos, como dos meios sindicais, entre os anos 70 e 80, referentes à politização da pauta sindical durante a *República Trabalhista*, em detrimento de agendas relacionadas às necessidades mais prementes dos trabalhadores. Ao defender o desenvolvimento da economia em bases nacionalistas, o movimento sindical exprimia preocupação com o desemprego e com o próprio bem estar dos trabalhadores formais, que condicionava-se paulatinamente, segunda a ótica sindical, ao controle estatal sobre as decisões de investimento, a fim de que se promovesse maior equidade no interior da sociedade brasileira e, com isso, preservasse as garantias já conquistadas pelos trabalhadores inseridos no universo da cidadania regulada, bem como a manutenção do poder aquisitivo dos salários.

PROTEÇÃO AO TRABALHADOR RURAL E REFORMA AGRÁRIA

O mesmo se verifica em relação à questão agrária. Formulações referentes ao tema são amiúde informadas pela preocupação com as condições de vida dos trabalhadores urbanos.

⁶ III Congresso Nacional dos Metalúrgicos, BH, 1961

⁷ Ibid.

Essas estariam sendo afetadas pelo rápido crescimento da população urbana, decorrente do êxodo rural, e pela baixa absorção desta população pelo mercado formal de trabalho. Nessa medida, a Reforma Agrária e a extensão dos direitos previdenciários e da legislação trabalhista aos trabalhadores rurais configurariam medidas orientadas para diminuir a pressão da população excedente sobre o mercado formal de trabalho.

Assim, não obstante a incidência durante todo o período de demandas referentes à inclusão de outros segmentos sociais na esfera da cidadania regulada, como os trabalhadores autônomos, elas são mais freqüentes e intensas quando se referem aos trabalhadores rurais. Para elucidar a postura sindical em relação a esse ponto, algumas passagens merecem destaque.

Na Assembléia Extraordinária do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ribeirão Preto, realizada em maio de 1957, presidida pelo Delegado Regional do Trabalho, e cuja mesa diretora fora composta inclusive por dirigentes de sindicatos operários, o problema da extensão das leis trabalhistas ao campo foi debatido exaustivamente, tendo sido "reconhecida por unanimidade a necessidade de se estender ao campo as leis trabalhistas, para que os trabalhadores agrícolas tenham mais garantias e se fixem na lavoura"⁸.

No II Congresso Nacional dos Metalúrgicos, destaca-se que

*a reivindicação da reforma agrária democrática figura igualmente no programa de ação de numerosas organizações sindicais nos países onde a luta contra a exploração dos camponeses pelos grandes latifundiários é uma premissa para a melhoria das condições de vida e de trabalho das populações trabalhadoras*⁹.

Na passagem que se segue, o vínculo entre a defesa da reforma da estrutura fundiária e a preocupação com as condições de vida dos trabalhadores urbanos se reitera:

*queremos as reformas de base, principalmente a reforma agrária, com a necessária modificação da nossa Constituição. Não é concebível que apenas 15% da população do campo tenham terra para plantar, enquanto que existem 85% sem terras, explorados desumanamente pelos latifundiários e seus jagunços. Como somos naturais irmãos dos camponeses, exigimos a distribuição dessas terras. E além do mais com a reforma agrária muitos irmãos que vieram fugidos do campo por falta de terras poderão voltar e desafogar um pouco as grandes cidades do êxodo rural*¹⁰.

O tom da mensagem traduz bem os reflexos da mudança de conjuntura que já se anunciava ao final dos anos 50 sobre a postura dos trabalhadores. O discurso é bem articulado e denota nitidamente o eixo em torno do qual os trabalhadores costuram suas demandas. A

⁸ O Metalúrgico, n. 164, 1957:6.

⁹ O Metalúrgico, n. 179, 1959.

¹⁰ O Metalúrgico, n. 210, 1963.

união entre trabalhadores do campo e da cidade é um dos aspectos mais salientes, mas ela está informada não apenas pela defesa dos interesses dos trabalhadores rurais, reflexo da emergência desse ator na cena política, mas também pela preocupação com as condições de vida e de trabalho nos meios urbanos, reflexo do aumento do desemprego. O peso de reivindicações relacionadas ao tema atesta a relevância que a questão agrária adquire entre os trabalhadores. Num elenco de sete "problemas importantes" ressaltados no referido congresso, quatro referem-se direta ou indiretamente aos trabalhadores rurais, o que reflete a crescente importância que a preocupação com a fixação do homem ao campo assumia na pauta sindical.

REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E PROTEÇÃO AO DESEMPREGADO

O temor do desemprego é crescente nos anos 60, como atestam os pronunciamentos acima. Nos meios sindicais, a preocupação com a proteção ao desempregado suscita formulações durante todo o período analisado. Elas apontam desde a fixação de cláusulas que facilitem a permanência do desempregado no sistema previdenciário até a defesa da regulamentação do seguro-desemprego. Após a aprovação e regulamentação da LOPS e diante do aprofundamento da crise, a proteção ao desempregado e aos trabalhadores que se vinculavam informalmente ao mercado de trabalho aparece com maior frequência. Talvez isto se deva ao fato de que, além do agravamento do desemprego, a LOPS não contemplara as proposições do movimento sindical em relação ao tema.

No que diz respeito à relação entre desempregados e sistema previdenciário, os Institutos de Aposentadoria e Pensões em geral previam a permanência do trabalhador desempregado em seus quadros de associados pelo prazo de um ano, desde que a demissão houvesse sido involuntária. Neste ponto é curioso notar que, embora o mercado de trabalho no período oferecesse grandes chances de retorno ao trabalhador demitido, verifica-se a presença de proposições visando a ampliação do prazo para perda da condição de associado, bem como a adoção de cláusulas que facilitassem sua permanência, a fim de que o mesmo pudesse usufruir dos serviços e benefícios prestados pelo Instituto. A título de exemplo, cumpre mencionar que, na "*Carta de Reivindicações*" dos trabalhadores nas indústrias de construção e mobiliário, adotada por ocasião do I Congresso da categoria (1955), o tema aparece entre as "*proposições especiais*", onde se destacava que

*quando o associado interromper o pagamento de sua contribuição em virtude de desemprego, o instituto o isentará das contribuições atrasadas, desde que o faça dentro do período em que não tenha perdido a sua qualidade de associado*¹¹.

Já no III Congresso Nacional dos Metalúrgicos, verificam-se várias proposições informadas pela preocupação com o desemprego. Postulava-se, por exemplo, que os

*trabalhadores com mais de 40 anos, quando desempregados, [fossem] registrados no serviço de colocação do Ministério do Trabalho e Previdência Social, instituição que se responsabilizaria por providenciar a sua colocação em serviço compatível com sua condição física*¹².

Propunha-se, ainda, que fossem consideradas "*funções tuteladas pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social as de vigia, porteiro, chaveiro, cobrador, cabineiro (...)*", e que fosse vedado ao "*empregador empregar diretamente tais categorias*", sem intermediação do referido serviço de colocação. Suplementarmente, postulava-se que enquanto o trabalhador estivesse desempregado o MTPS daria auxílio financeiro com base no salário mínimo da região, que ficasse proibido ao empregador demitir o trabalhador com mais de 40 anos sem que fosse ouvido o MTPS, e, por fim, que fosse inserido na CLT um artigo que impedisse a admissão de novo empregado, durante um ano, a contar da demissão, nas empresas que tivessem dispensado empregados sem justa causa, a menos que a empresa readmitisse, previamente, todos os que haviam sido dispensados. Esta demanda, inspirada talvez nos *closed-shop*, exprime sobretudo uma tentativa de evitar manobras empresariais visando a substituição de mão-de-obra, por meio da dispensa de empregados mais antigos, com salários mais altos e próximos de obter estabilidade. Trata-se, pois, de uma preocupação relacionada àqueles que já haviam atravessado a fronteira da cidadania regulada e encontravam-se ocasionalmente na condição de desempregados.

Nessa mesma perspectiva incluem-se as formulações em defesa do seguro-desemprego. A partir do I CBPAS, formulações em torno do benefício constarão do temário de vários conclaves e de documentos sindicais diversos. Contudo, tal como no congresso da previdência, o tema jamais ocupará o topo da hierarquia das escolhas, mesmo que na percepção do movimento sindical o fenômeno do desemprego ganhasse ares de um problema cada vez mais grave. Além disto, na maior parte das vezes as menções ao seguro-desemprego tratam o benefício como "uma idéia a ser debatida". Verificam-se poucas propostas mais elaboradas visando a regulamentação do seguro-desemprego e seu custeio. Muitas vezes, o

¹¹ Carta de Reivindicações, I Congresso dos Trabalhadores nas Indústrias de Construção e Mobiliário de SP, 1955.

¹² III Congresso Nacional dos Metalúrgicos, BH, 1961.

benefício consta do temário dos congressos, mas não se torna objeto de grandes debates durante o evento. Noutros casos, ele aparece em meio às resoluções dos congressos, mas sem maiores considerações em torno do formato que assumiria a partir de sua regulamentação. No entanto, o que importa salientar é que as demandas em torno do benefício aparecem, regra geral, inseridas entre as reivindicações direcionadas ao incremento da Previdência Social, um avanço, pois, em relação ao dispositivo constitucional, já que na Constituição de 1946 o auxílio-desemprego aparece dissociado do elenco de benefícios previdenciários, adquirindo uma natureza assistencial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos ao longo desta exposição, nos anos 50 o movimento sindical já começava a despertar para a situação dos *de fora*. Referências à política industrial com soberania nacional, ao seguro-desemprego, a políticas de emprego, intermediação de mão-de-obra, extensão da política social ao trabalhador do campo, reforma agrária e facilidades para a adesão de autônomos ao sistema previdenciário, bem como a permanência de desempregados nesse mesmo sistema, constam do temário de diversos congressos e periódicos sindicais. Alguns desses temas, conquanto na maior parte das vezes não fossem objeto de formulações e propostas concretas, eram mencionados e reivindicados durante todo o período, a exemplo do seguro-desemprego. Outros, como a questão agrária, embora também demandados durante todo o período, tornam-se mais frequentes na pauta sindical a partir da passagem à década de 60, num ambiente já fortemente marcado pela crise econômica, pela defesa de reformas estruturais, pela defesa da soberania nacional em matéria de economia, pela presença política dos trabalhadores rurais e no qual, do ponto de vista organizacional, o movimento sindical ensaiava importantes passos, senão na superação da estrutura corporativa, pelo menos na afirmação de entidades paralelas.

Por meio desta pequena amostragem constata-se que, a despeito das lentes otimistas que uma boa parte da literatura pertinente elegeu para vislumbrar a década de 1950, e que certamente encontram respaldo no comportamento das camadas médias da sociedade brasileira no período, os problemas que atingiriam em cheio os trabalhadores brasileiros na década seguinte já se avizinhavam e eram percebidos nos meios sindicais, onde a formulação de proposições orientadas por esta percepção intensificava a cada novo boletim e congresso sindical. No entanto, a perspectiva de universalização da política social, fator decisivo para a superação da cidadania regulada, que cindia ao meio a sociedade brasileira, levaria ainda algumas décadas para despontar no horizonte sindical.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

LOBO, V.L. Os Elos e os Nós: movimento sindical, (des)mercantilização e os excluídos do mercado formal de trabalho no Brasil. Rio de Janeiro: 2005. Tese de Doutorado, IUPERJ.