

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA  
UNIVERSIDADE DO RECIFE  
FACULDADE DE DIREITO

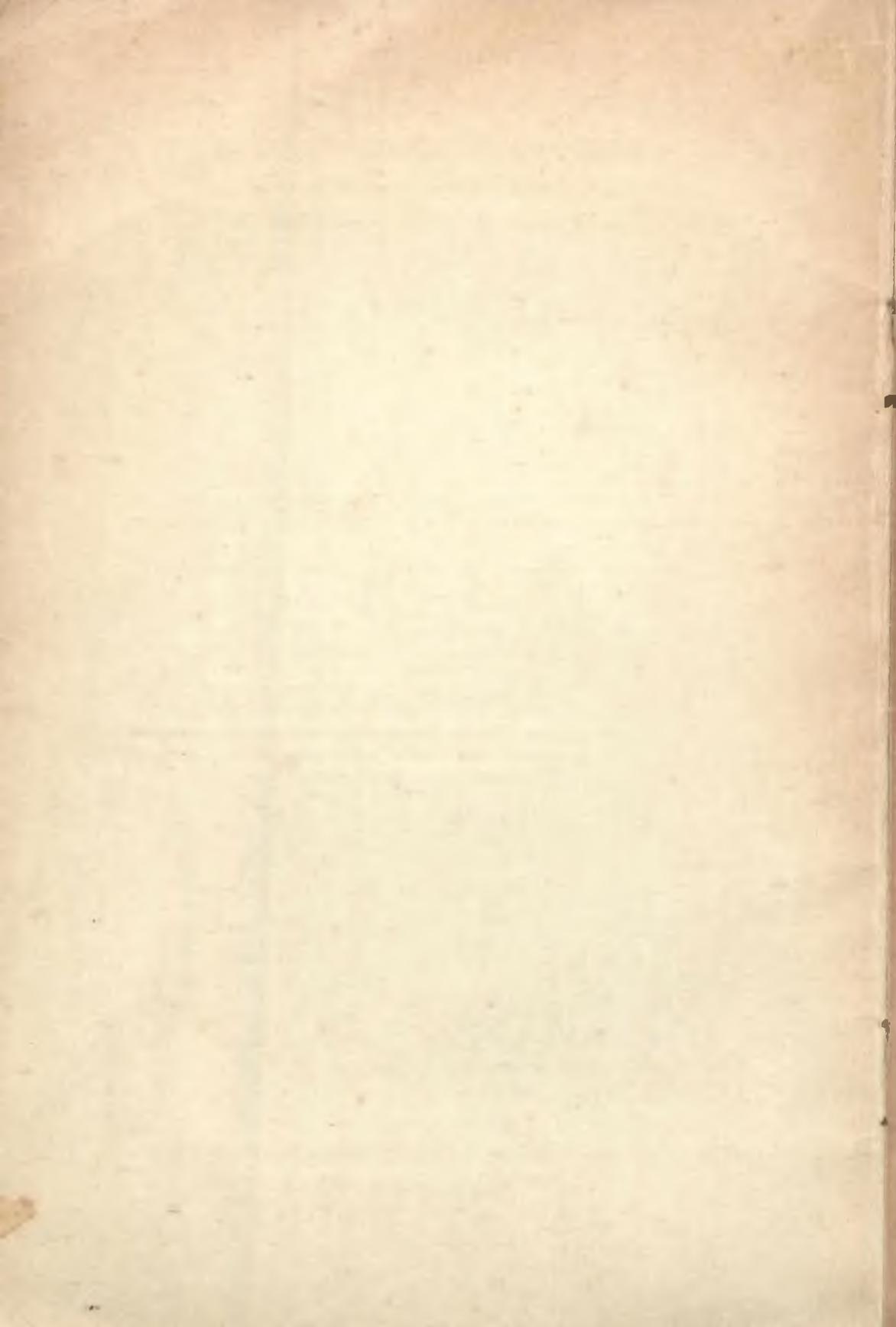
A MODERNA LEGISLAÇÃO DO TRABALHO E  
O SEU EMBASAMENTO ECONÔMICO

M. CAVALCANTI DE CARVALHO

Advogado no Distrito Federal. Escritor. Diretor da revista  
"Trabalho e Seguro Social". Secretário-geral do Instituto  
de Direito, Medicina e Seguro Social

SEPARATA DO VOL. II DOS ESTUDOS JURÍDICOS EM HONRA DE SORIANO NETO  
RECIFE \* PERNAMBUCO \* 1962

F  
341.6  
C331m  
2







MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA  
UNIVERSIDADE DO RECIFE  
FACULDADE DE DIREITO

A MODERNA LEGISLAÇÃO DO TRABALHO E  
O SEU EMBASAMENTO ECONÔMICO

M. CAVALCANTI DE CARVALHO

Advogado no Distrito Federal. Escritor. Diretor da revista  
"Trabalho e Seguro Social". Secretário-geral do Instituto  
de Direito, Medicina e Seguro Social

SEPARATA DO VOL. II DOS ESTUDOS JURÍDICOS EM HONRA DE SORIANO NETO  
RECIFE \* PERNAMBUCO \* 1962

AV

Comunidade de Facha  
Faculdade de Direito  
BIBLIOTECA  
260 30-10-62

# A MODERNA LEGISLAÇÃO DO TRABALHO E O SEU EMBASAMENTO ECONÔMICO

*M. Cavalcanti de Carvalho*

Advogado no Distrito Federal. Escritor. Diretor da revista "Trabalho e Seguro Social". Secretário-geral do Instituto de Direito, Medicina e Seguro Social

## 1. Os problemas sociais e a posição do Estado. Advento de uma legislação protecionista do trabalho.

O Estado moderno não podia permanecer indiferente à sorte do individuo. O cidadão, ou seja o individuo politico, já havia sido considerado e protegido pela nova ordem jurídica. O regime democrático, que teve a virtude de erigir uma República diferente (uma República "na qual o povo conquistou o direito soberano" — segundo Montesquieu) (1), o regime democrático fortaleceu e consolidou essa proteção, consagrando os principios da liberdade, da igualdade e do laicismo, heranças da Revolução francesa.

Mas, como adverte Gurvitch, "o ser humano não é sómente o animal político" (*zoon politikon*), de que nos falou Aristóteles na sua doutrina do Estado. (2) Sob a capa do "cidadão", estão o "produtor" e, mais particularmente, o

---

(1) — *Esprit des Loix*, livro I, Capítulo 11.

(2) — Messer prefere a tradução "ser social", isto é, o ser 'designado pela natureza a conviver nas famílias, Municipios, Estados". Augusto Messer — *História de la Filosofia* — Filosofia antiga e medieval, pag. 116 — Tradução do alemão — 2a. edição.

“trabalhador”, o “consumidor” e, muitas vezes, o “cliente” (o usuário de serviços públicos dados em concessão, p. ex.), representando categorias diferentes e atuando sob o impulso de interesses opostos. (3)

Ou — como observa Maritain, inspirado pelo que êle chama uma “filosofia política humanista” — conjuntamente ou ao lado da “pessoa humana”, existem a “pessoa cívica” (o cidadão) e a “pessoa operária” (o produtor, o consumidor, o técnico, o intelectual, o artista, enfim, o ser humano no exercício de uma função social, econômica ou cultural). (4)

Era preciso, pois, compensar as desigualdades resultantes da igualização absoluta dos individuos, desinferiorizar a inferioridade dos fracos, contrabalançar ou dosar a superioridade econômica e social dos fortes, colocando-se num mesmo plano, num plano igualitário, débeis e poderosos e, assim, equilibrando-se tanto quanto possível as duas conchas da balança.

Reconheceu-se, com efeito, o aparecimento de novas categorias de “débeis”, reclamando providências adequadas de proteção jurídica. Esses “débeis”, que são diferentes dos débeis jurídicos, daqueles do direito comum — os incapazes do direito civil (menores, mulheres casadas, pródigos, doentes mentais, cuja proteção se restringe a medidas preventivas e proibitivas), representam um “novo gênero”, uma nova classificação, um novo sistema.

A sua debilidade — ensina Jossierand — “não é inerente ao seu próprio ser; não é tão pouco permanente e contínua; apresenta-se como permanente e descontínua; é profissional, contratual ou funcional; é função de uma situação de-

---

(3) — “Cada um de nós é, ao mesmo tempo, produtor e consumidor, o que não impede que os interesses dos produtores, dos consumidores e dos cidadãos estejam longe de ser idênticos. Ao contrário, êles se opõem sob todos os regimes e devem ser equilibrados por técnicas especiais” — Georges Gurvitch — *La Déclaration des Droits Sociaux*, pág. 74. — New York, 1944.

(4) — Jacques Maritain — *Os Direitos do Homem*.

terminada; não se manifesta senão nos momentos em que o paciente se encontra preso à engrenagem de uma ordem econômica ou social determinada e opressiva. Sentem-na e sofrem-na os trabalhadores, os próprios industriais e comerciantes (quando passam de “fortes” a “débeis”, sob o guante do “fenômeno da concentração de capitais e da mecanização da vida”), os clientes das grandes empresas de serviços públicos e o pedestre em as suas relações com os demais usuários da via pública”. (5)

Prêmio pela reação a essa ordem de coisas, o Estado decidiu-se a intervir no terreno social e econômico, editando providências preventivas e tutelares, medidas que variam de acordo com a natureza dos interesses a tutelar ou dos tipos de débeis a proteger.

As providências protecionistas do individuo considerado como produtor (operário) cristalizaram-se inicialmente em leis limitadoras da duração do trabalho, regulamentadoras do trabalho de pessoa biologicamente fracas (menores e mulheres), atenuadoras das consequências dos acidentes ocupacionais (teoria do risco profissional), de policia das fábricas (higiene e segurança do trabalho) e de proteção ao salário (proibição do “truck system”).

Essas medidas foram depois completadas por outras, armando-se o Estado, cada vez, mais de instrumentos conducentes a uma intervenção mais ativa e eficaz, formando-se progressivamente uma legislação específica e aniquiladora do individualismo e de certos resíduos ideológicos da Revolução francesa.

Esse conjunto de leis (a chamada “Legislação do Trabalho”, denominação hoje superada pela de “Direito do Trabalho”, tendo em vista o seu caráter orgânico-científico e a sua posição autônoma na sistemática jurídica) objetivou tão somente tutelar o contratante débil, isto é, o trabalhador, apagando com medidas jurídicas a “ditadura” econômica da

(5) — Louis Josserand — “La Protection des Faibles par le Droit”, in *Evolutions et Actualités*, pág. 159. Paris, 1936.

outra parte e, ao mesmo tempo, provendo à sua saúde, à sua segurança e à sua dignidade como homem. (6)

Esta, a preocupação básica e invariável do legislador social: proteger o fraco econômico, amparar o trabalhador, suprir as suas deficiências. Igualar juridicamente a parte fraca (o empregado) à parte forte (o empregador), sem atentar nas repercussões que êsse tratamento pode ter no organismo da empresa ou, mais remotamente, no sistema da produção nacional.

O objetivo visado é o trabalhador (o qual, sem a legislação social, não passaria de um ser abandonado e desprotegido) e, por isso mesmo, as medidas decretadas têm de ser unilaterais. A *ratio legis* está nessa tutela, na tutela de uma classe, erigindo um sistema particular de proteção através de um direito especial.

Dai, aquela distinção preconizada pelo prof. Radbruch, entre o que êle imprópriamente denomina “direito econômico” (“o direito da economia organizada”) e o “direito obreiro”, partindo da premissa de que “enquanto aquele considera as relações econômicas sob o ponto de vista da produtividade” (como se a produtividade devesse ser estranha ao direito do trabalho), êste “as encara segundo o critério da proteção do débil em face do poderoso endinheirado”. E acrescenta: “o primeiro inclina-se mais para o ponto de vista do empresário; o segundo preponderantemente para o interesse do trabalhador”, enxergando nessa dualidade um antagonismo de rumos e nessa disparidade de orientação uma “luta real ou aparente”. (7)

---

(6) — “A característica original da legislação do trabalho, através da qual se realizam as várias formas de intervenção estatal, é a que diz respeito à tutela do contratante mais débil, considerando-se como tal cada trabalhador em face do outro sujeito das relações de trabalho, pela desigualdade econômica existente entre as classes a que pertencem, desigualdade que impede o primeiro de defender-se da eventual prepotência do segundo”. Augusto Venturi — *Il Diritto Fascista del Lavoro*, pág. 3. Turim, 1938.

(7) — G. Radbruch — *Introducción a la Ciencia del Derecho*, pág. 113. Tradução do alemão. Madrid, 1930.

A tese, produto de uma concepção curiosa, impressiona à primeira vista. Mas, no fundo, está em desacôrdo com a realidade. Repousa numa premissa artificial, separando e dividindo os dois problemas, o social e o econômico. Dividindo-os para dar-lhes solução em planos diversos e opostos, quando, em verdade, os dois problemas coexistem e são inseparáveis. Por isso mesmo, imperioso é conciliar os dois rumos, os dois objetivos da política intervencionista do Estado, harmonizando-os no interêsse do trabalhador e da produção e, em última análise, da própria coletividade.

Mas, em apêgo ao método, não nos adiantemos. Abordaremos o assunto nos capítulos seguintes, assinalando os estádios de evolução da legislação do trabalho (evolução conseqüente à própria evolução do Estado, que mudou de comportamento em face do indivíduo) e entremostrando os seus rumos futuros, as suas tendências inevitáveis no rumo desses objetivos.

Dentro daquela ordem de idéias defendidas pelo prof. Radbruch, Mario de la Cueva conceitua o direito do trabalho como um "direito de classe", ou um "direito protetor dos trabalhadores", produto da repartição da sociedade em classes. O capitalismo liberal criou essa divisão e o Estado, impotente, sem remédios para evitá-la, não obstante a mudança de sua politica, só teria encontrado uma saída: intervir em favor da classe mais fraca, impedindo a sua exploração pela classe detentora do capital e dos instrumentos de produção. Destarte, sem superar o fenômeno da divisão da sociedade em classes, fenômeno velho e que existiu em todos os tempos (mudando apenas o nome das categorias sociais), o Estado concedeu "condições mínimas" de trabalho e existência ao proletariado. O direito do trabalho, que impõe essas "condições mínimas", passou a ser, pois, o direito protetor de uma classe. (8)

---

(8) — Derecho Mexicano del Trabajo, pág. 213, 2a. edição. México, 1943.

## 2. Do liberalismo ao intervencionismo estatal. O Direito do Trabalho como expressão legal e doutrinária de uma nova era.

Vejamos agora, numa rápida síntese, as etapas que assinalaram a nossa evolução social, dos tempos de antanho aos dias de hoje, deixando de lado a história de outros povos mais antigos.

Não é exagêro afirmar que o Estado brasileiro mudou de comportamento em face do individuo e dos grupos sociais, varias vêzes, sem convulsões nem pressões, para adotar uma politica intervencionista de arregimentação dêsses grupos e de proteção das massas proletárias.

Inicialmente, substituímos o trabalho escravo pelo trabalho livre. Esse foi o primeiro marco da nossa legislação social. E que marco! Numa terra, cuja economia incipiente tem o seu único esteio no braço servil, onde — no depoimento de Antonil — “os escravos são as mãos e os pés do senhor do engenho, porque sem êles não é possível fazer, conservar e aumentar fazenda, nem ter engenho corrente” (9), uma reviravolta dessa natureza teria forçosamente de abalar os alicerces do Estado. E realmente abalou.

Veio a República. Mas, o advento da democracia republicana foi apenas um movimento político. O Estado continuou na sua cômoda posição de simples expectador, distanciando da realidade social e econômica. Mero fiador da liberdade contratual do trabalho, indiferente ao sacrificio do trabalhador e cego às “exigências brutais” da organização industrial de então. (10)

Nos quadros do liberalismo econômico não se admitia outro comportamento. O regime era de liberdade: liberdade do trabalho, liberdade da indústria, liberdade do comércio.

(9) — Apud F. Conreiras Rodrigues — *Traços da Economia Social e Política do Brasil Colonial*, pág. 61. Rio, 1935.

(10) — “Foi a vida industrial moderna, com suas exigências brutais, com suas inexoráveis injustiças, que fez surgir esse corpo de doutrinas sociais-econômicas, que dão satisfação a umas tantas aspirações dos trabalhadores e que devem ser traduzidas em leis”. Evaristo de Moraes — *Apontamentos de Direito Operário*, pág. 25.

A filosofia individualista empolgava os espíritos mais esclarecidos. A Europa saíra do despotismo para o regime do respeito ao individuo. Do sistema corporativo, baseado na disciplina do ofício e tendo em vista a defesa dos interesses comunais, ao regime da liberdade e da igualdade teórica. Liberdade da comuna e autonomia da vontade humana.

A escola fisiocrática fizera prosélitos. Rousseau ditara o figurino político da moda.

Não conhecemos a escravidão mercantilista do corporativismo medieval. Demos um salto na história e pulámos do trabalho servil para a era do liberalismo.

O estatuto político, a expressão legal dessa época era, entre nós, a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, que assegurava a igualdade civil perante a lei, a plenitude do direito de propriedade (salvo os casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia) e o “livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial”.

Tais, entre outros, os princípios vigentes, incorporados na fórmula geral e abstrata da “inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e á propriedade” (art. 72).

A prosperidade do patrão poderia custar a desgraça do trabalhador, mas esse era o regime então dominante, porque a “segurança individual” enunciada no art. 72 traduzia apenas a segurança do cidadão, o direito de ir, vir e permanecer, a liberdade de locomoção, enfim.

Sobreveiu a revolução de 30. Saimos então do liberalismo para o intervencionismo, o intervencionismo moderado ou temperado da Carta de julho de 34. (11)

Dos quadros da economia puramente liberal passámos para a economia dirigida. Da liberdade de contratar para a

---

(11) — Segundo Saitzew, mencionado por Laufenburger, a expressão “intervencionismo” pode ser entendida como: economia dirigida, controlada ou organizada, capitalismo regulamentado ou planificado, néo-capitalismo, reformismo social, estatismo, corporativismo, etc. Essa última concepção, acrescenta o autor, “parece pelo menos resumir admiravelmente o exclusivismo que comporta a nova fórmula,

regulamentação do trabalho. Do Estado contemplativo para o Estado orientador, controlador e reitor de energias. Da democracia liberal para a social-democrática. (12)

Instituímos, em consequência, uma Legislação do Trabalho e, paralelamente, criámos os instrumentos básicos para a sua execução. O Direito do Trabalho é, assim, nas relações entre patrões e empregados, a expressão legal e doutrinária dessa nova era, o produto de uma nova concepção política.

A Constituição de 1934, sôbre ter reconhecido o direito ao trabalho, o direito à subsistência e o direito à sindicalização, consagrando os princípios da liberdade, da pluralidade e da autonomia sindicais, enumerou uma série de garantias sociais e de tutela do trabalho. Tais garantias, completadas pela instituição da Justiça do Trabalho, base e esquema constitucional da legislação trabalhista, condensam o mínimo das providências protectionistas a serem desenvolvidas em lei ordinária. (13)

### 3. Diretrizes tradicionais da nossa política social.

A exemplo do que fez a Itália, pretendendo erigir um Estado corporativo, a Carta de 10 de novembro de 1937 foi mais adiante e não só instituiu o Conselho da Economia Na-

---

se é verdade, como pretendeu Mussoline, ao definir o corporativismo, quando trata de banir o capitalismo e o socialismo. Mas, contrariamente a essa fórmula negativa, a palavra intervencionismo parece implicar um fato positivo, uma ação construtiva do Estado". Henry Laufenburger — *L'Intervention de l'Etat en Matière Economique*, pág. 7. Paris, 1930.

- (12) — Para Hans Kelsen, "o Estado liberal é aquêlo cuja forma é a democracia, porque a vontade estatal ou ordem jurídica é produzida pelos mesmos que a ela estão submetidos. Frente a essa forma encontra-se o Estado anti-liberal ou a autocracia, porque a ordem estatal é criada por um senhor único, contraposto a todos os súditos, que estão excluídos de toda participação ativa nessa atividade criadora". Ao passo que o socialismo estatal, significando outra direção política, vale como uma afirmação positiva do Estado, que é "o instrumento técnico-social mais adequado à realização do seu ideal". *Teoria General del Estado*, págs. 42 e 414. Tradução do alemão. Madrid, 1934
- (13) — Vide M. Cavalcanti de Carvalho — *Direito Sindical e Corporativo*, págs. 83 e segs. Rio, 1941.

cional, à base paritária, como também determinou que a economia da produção se arregimentasse em corporações, quais lídimos órgãos do Estado, representativos das forças do trabalho nacional.

No plano da legislação do trabalho, foram mantidas as garantias sociais existentes e introduzidos novos princípios e institutos, notadamente no setor sindical, tais como: o da aplicação obrigatória dos contratos coletivos do trabalho a toda a categoria representada pelos sindicatos contratantes, o do monopólio desses contratos pelos sindicatos reconhecidos, o da representação legal (abstrata) da categoria pelo sindicato, a conceituação da greve e do "lock-out" como recursos anti-sociais, o instituto do imposto sindical, etc.

Com o golpe militar de outubro de 1945 e a reconstitucionalização do país, voltámos ao regime do Estatuto de 1934. Isto é: retornámos ao regime da social-democracia.

Com efeito, a Constituição de 18 de setembro de 1946 reproduz a lista dos direitos sociais da Carta de 34, com alguns acréscimos e poucas modificações sensíveis.

Os acréscimos representam duas novidades para o nosso direito do trabalho, ou dois novos institutos jurídicos: a participação do trabalhador nos lucros da empresa e o repouso semanal remunerado.

As modificações principais se traduzem no reconectamento do direito de greve, na ampliação do conceito de salário mínimo, que deverá ser fixado de modo a atender, também, às necessidades da família do trabalhador, e no enquadramento da Justiça do Trabalho entre os órgãos do Poder Judiciário, inovação esta que, reconheçamos, sómente teve a consequência prática de estender aos juizes do trabalho as regalias dos magistrados da Justiça Comum.

Ficámos, pois, no regime do intervencionismo estatal, preconizando-se a organização da ordem econômica conforme os princípios da justiça social, conciliada a "liberdade de iniciativa" com a "valorização do trabalho humano".

Tais são as diretivas da nossa política social: valorizar o trabalho humano e melhorar as condições de vida e de traba-

lho do proletariado. Nenhuma consideração aos interesses da produção, nenhuma atenção aos problemas de produtividade e rendimento.

Todo o esforço do legislador se dirige num só sentido, num só rumo, numa só diretriz: no sentido da proteção ao elemento tido como explorado, a parte fraca do contrato de trabalho, no rumo da proletarianização das pequenas empresas, na diretriz puramente assistencial, sem nenhuma atenção aos problemas afins ou correlatos ou aos males decorrentes dos remédios aplicados.

Considera-se apenas uma parte ou fração do todo, descurando-se as demais partes ou frações. O todo compreende a matéria prima, o trabalho, a técnica, as máquinas e os instrumentos, o capital, a produção, os dirigentes; mas, a visão unilateral do legislador só abrange o trabalho, ou melhor, só alcança o trabalhador, arrolando-o e tratando-o como um sêr incapaz.

#### 4. O após-guerra e a realidade mundial. Peculiaridades brasileiras: tendências à funcionarização e pletóra de intermediários.

Superada a preponderância dos interesses individuais do mais forte pela fórmula do primado dos interesses sociais, êstes condensando ou representando a soma dos interesses individuais dos economicamente fracos; protegido o “fraco” em face do “forte”, o “pobre” contra o “rico”, o “indefeso” frente ao “poderoso”, alcançando-se nessa tutela não só o trabalhador, como também o consumidor em geral e, em consequência, regulamentando-se salários, preços de produtos, serviços e alugueres (14), surgiram outras dificuldades e denunciaram-se problemas correlatos.

(14) — “Mas, são principalmente os transtornos econômicos do após-guerra que nos têm trazido, sob o nome de economia dirigida, uma legislação de inspiração socialista que tende a criar uma regulamentação administrativa, em substituição da lei do contrato. A essa idéia relaciona-se a disciplinação do preço dos produtos, dos alugueres, dos salários, disciplinação que tem sido objeto de nume-

A 2a. Grande Guerra Mundial, com a devastação dos campos, a destruição das matérias primas e o aniquilamento dos estabelecimentos industriais, agravou seriamente os problemas econômicos da humanidade.

O aumento geral do índice de natalidade e o crescimento espantoso da população mundial, as dificuldades da obtenção de matérias primas e a situação deficitária em matéria de alimentação, reinante sobretudo na Ásia e nos países europeus fustigados pelo flagelo da guerra, o pauperismo permanente das nações não industrializadas ou economicamente atrasadas, — evidenciaram necessidades prementes e problemas cruciantes, reclamando soluções urgentes. (15)

Acrescente-se a tudo isso outra série marginal de dificuldades: os males oriundos dos benefícios da própria legislação social, derivados em grande parte da falta de educação e compreensão das massas nos países pobres e atrasados; os gravames impostos diretamente à indústria e ao comércio e indiretamente ao consumidor, pelas leis de proteção ao trabalhador e pela grande e onerosa burocracia dos serviços previdenciais e assistenciais; o abandono do campo e o crescimento anti-econômico dos aglomerados urbanos, etc. etc.

Sente-se uma despreocupação, uma desambição generalizada das massas proletárias. Estas não nutrem aspirações

---

rosas medidas na França e nos países da Europa ocidental". Jacques Charpentier — *Intervencion del Estado*, in *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Montevideo*, vol. de Janeiro, 1951, pág. 57.

- (15) — Uma súmula dos trabalhos da conferência realizada em Washington, em fins de 1948, da Organização das Nações Unidas, para a Agricultura e a Alimentação, dá-nos a seguinte notícia: "Torna-se evidente que, não obstante a abundância das colheitas deste ano, a fome existente no mundo não foi mitigada. Há regiões onde a produção de alimentos nem sequer voltou a alcançar os níveis de antes da guerra, enquanto que a população de todo o mundo tem crescido sem cessar. No último decênio, somente uma região, a América do Norte, conseguiu fazer visíveis progressos no aumento da produção. Por esse motivo, tornou-se a principal abastecedora de todas as regiões necessitadas, dando lugar ao que a Conferência qualificou como "lamentável desequilíbrio entre as condições econômicas de diferentes regiões do mundo". Boletim da FAO, n. de Janeiro, 1949.

em relação ao dia de amanhã, nem se esforçam no sentido de melhoria do seu padrão de vida. Conservam ainda os hábitos antigos, não têm a noção de conforto material e moral e gastam os excedentes do orçamento individual em superfluidades ou futilidades, preterindo o necessário pelo desnecessário, o útil pelo supérfluo, o normal pelo vício.

Falta-lhes a consciência do dever e da posição que poderiam ocupar nos quadros da sociedade.

Os gastos das instituições de previdência e assistência social, organismos que existem menos para os segurados e seus dependentes, do que para o próprio funcionalismo, tornando sombrio o seu futuro, pesam fortemente na balança e significam mais despesas, produção mais cara e custo de vida mais elevado.

O aparatoso e complicado funcionamento dos serviços públicos, desviando das fontes de produção, da agricultura, da indústria, do comércio e das atividades liberais, apreciáveis, contingentes de mulheres e homens válidos, pela atração do trabalho fácil e dos padrões altíssimos de vencimentos, sôbre constituir outro "ônus social", representa grave e ilógico impecilho ao desenvolvimento das atividades gerais do país e à criação de novas fontes de riqueza. Quebra o estímulo e conduz à descrença e ao desespero.

No Brasil, se não forem frenadas tais tendências, dificultando-se o acesso à função pública e fazendo-se do serviço público o que êle realmente deve ser — um meio e não um fim em si mesmo, grande parte de nossa população, válida ou inválida, será composta de burocratas do Estado e entidades para-estatais.

Há ainda (sobretudo no Distrito Federal) o exército dos intermediários, dos mediadores de negócios, dos profissionais liberais sem clientela, elementos que nada produzem e, não obstante, vivem e gastam, parasitando a seiva da renda nacional.

Todos êsses gravames e "ônus sociais" e econômicos explicam a inflação e revelam os círculos viciosos sob cujo im-

pério vivemos, sem que deles nos libertemos ou, ao menos, procuremos uma fórmula de libertação.

Em nosso país, onde paralelamente ocorre uma “crise” de crescimento, incidimos em erros graves e quando não fallamos por omissão ou retardamento, recusamo-nos voltar atrás, no desacerto de soluções apressadas ou ineficazes e que por isso mesmo, reclamam novo exame do problema.

##### **5. Da economia distributiva à economia de produção. Política social objetiva e construtiva, em vez de puramente assistencial.**

A Política Social de hoje não pode ser a mesma Política Social de ontem, quando partimos da estaca 0, ou seja quando abandonamos as fontes esgotadas da filosofia individualista e escolhemos a fórmula do intervencionismo estatal.

Impõe-se uma revisão e, mais do que uma revisão, uma revolução nos seus conceitos tradicionais, atendendo-se a novas necessidades e fixando-se novos rumos.

Temos que mudar de orientação: em vez de uma Política Social unilateral e estática, puramente “distributiva” e “assistencial”, adotemos uma nova política, uma Política Social objetiva, dinâmica e construtiva.

Não há como retardar esse passo, reconhecendo-se (uma vez que a sentimos) a existência dessas “alterações econômicas” e concedendo-se igual atenção aos fatores determinantes.

Ou saímos da economia puramente “distributiva” para a “economia produtora”, ou pereceremos.

A necessidade dessa transformação e dessa revisão de conceitos serviu de tema, recentemente, a um oportuno estudo de competente técnico europeu, ora residindo neste país, o dr. Estanislau Fischlowitz, cujas idéias fundamentais e cujas investigações coincidem, em muitos pontos, com o nosso pensamento e as nossas observações. (16)

---

(16) — *Revolução Contemporânea na Política Social*, Rio, 1951.

O estudo em apreço representa, sem dúvida, mas do que uma contribuição teórica ao equacionamento de problemas que não podem passar despercebidos e acuidade dos homens de governo; para nós, particularmente, significa um toque de alerta, um grito de alarma no caos em que nos debatemos, sem planos estatais, sem unidade de comando e sem homogeneidade de diretrizes.

Sem deixar de creditar às idéias marxistas e ao antagonismo entre o capital e o trabalho a iniciativa do aparecimento da legislação social (institutos de proteção ao trabalho e serviços sociais), o autor confirme a nossa tese de que as conquistas ou concessões da política social do último século “obedeceram ao propósito fundamental da defesa do trabalho contra a sua exploração por parte do capital”. E explica: “em última análise, a proteção legal dos assalariados, o seguro social, a assistência social aos trabalhadores, os abonos familiares, — enfim, todos os instrumentos da política social moderna não desempenhavam outras funções a não ser as de caráter distributivo e assistencial. Aumentar parte da renda nacional cabível ao trabalho mediante elevação dos salários (no período de atividades econômicas do assalariado) e outorgar benefícios sociais (no período de sua inatividade), eis, em resumo, o denominador comum dos objetivos da intervenção social do Estado, qualquer que fôsse a sua natureza, forma e denominação”. Depois de descrever a evolução dessa política “assistencial e distributiva”, assinalando os seus degraus ou estádios, o ilustre escritor proclama a primariedade ou a posição secundária de tais providências na era contemporânea, em face das transformações econômicas sobrevindas ao último conflito armado e, podemos acrescentar, da possibilidade de uma nova e terrível guerra mundial. (17)

(17) — “1. (1820-1914) — intervencionismo social incipiente e empírico no primeiro período de capitalismo individualista e liberal.

“2. (1914-1939) — providências mais adiantadas de amparo social, assistencial e previdenciário, às classes trabalhadoras assalariadas e amplas medidas de proteção ao trabalho, inspiradas pela doutrina socialista em todas as suas mais variadas ramificações.

O aumento progressivo da população, a elevação da média de duração da vida humana, em virtude dos progressos da biologia e da medicina preventiva, a crise de alimentação, o crescimento do consumo público, o custo dos serviços sociais e de execução da própria legislação do trabalho, — tudo isso aconselha a “expansão das forças produtoras” e a adoção de novas técnicas conducentes à elevação dos índices de produtividade.

### 6. Noção heteroforme de produtividade.

Produtividade — eis o vocábulo da moda, na ordem da produção. Vocábulo só, não! Mística, plano de ação, programa de governo, resultado das investigações e do paciente labor de engenheiros, economistas e sociólogos, todos interessados no aperfeiçoamento dos métodos de trabalho, na diminuição dos custos de produção e numa maior produção de utilidades e serviços, a bem do progresso social. O que quer dizer: a bem da elevação do nível de vida e do poder de aquisição dos trabalhadores.

Graças à contribuição dos sociólogos, verificou-se que a noção de produtividade não é apenas puramente tecnológica. A ação empreendida nesse campo oferece também um sentido social e humano, sentido que é como que a razão de ser do desenvolvimento da produtividade e, conseqüentemente, do progresso e do bem-estar social. A produtividade torna-se assim a mola propulsora da evolução econômica e social.

Com muita originalidade, o prof. Fourastié, do Instituto de Estudos Políticos da Universidade de Paris, comparou

---

“3. (1939-1951) — novas conquistas de seguridade social integral que beneficiam a toda a população nacional e que se prendem ao nome do maior reformador social contemporâneo: lord (sir William) Beveridge; ao lado dos sistemas de previdência social universalizada, regime de medicina social e novos instrumentos de intervenção demográfica e eugênica, todas essas realizações adaptadas à técnica e ao clima do capitalismo maduro e de orientação estatal intervencionista”. Op. cit., págs 13 e 14.

a produtividade, em “virtude dessa confluência de estudos, ao **Times Square**, ou melhor, ainda, à Praça da Concórdia do imenso dédalo de ruas e avenidas constituído pelos inumeráveis ramos das ciências físicas e das ciências humanas” “Da fusão dessas duas correntes — acrescenta — surgiu a ponte intelectual que faltava até agora entre o técnico e o social, entre as ciências físicas e as ciências humanas. A noção de produtividade é, pois, um dos instrumentos essenciais para o conhecimento da condição humana”. (18)

**7. A Rússia soviética e os métodos de sua política social. Reforma da nossa legislação do trabalho e introdução de novos princípios.**

Quais são essas técnicas revolucionárias, modernamente empregadas e tão insistentemente preconizadas? Quais as providências da política social contemporânea, visando ao ajustamento das condições de bem-estar social a um programa de produção intensa e, destarte, sobrepondo o “homo economicus” ao sêr humano?

Citando a Rússia soviética como exemplo-paradigma dessa nova orientação sócio-econômica e reconhecendo que nenhum país a sobreleva nos métodos que levam ao produtivismo e ao tecnicismo, Estanislau Fischlowitz assim enumera e define as “armas” precípuas do “stalinismo”;

1a. Erradicação das formas de salário com base no tempo de serviço e generalização do tipo salário-tarefa e de outras modalidades de salário-rendimento;

2a. Correlação entre os “benefícios sociais” e a duração do trabalho (ou da carreira profissional) ou ainda dos índices de contribuição do trabalhador para a economia do Estado (capitalismo estatal);

---

(18) — Jean Fourastié — El Esfuerzo de Desarrollo de la Productividad en los Países de Europa Occidental. In REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, n. Abril 1953, pag. 385.

3a. Coibições ao exercício das atividades econômicas e às liberdades do trabalhador, suprimindo-se a rotatividade do trabalho e o absenteísmo e, ao mesmo tempo, enrijecendo-se a disciplina funcional;

4a. Medidas de emulação e processos de racionalização da produção, como o "stakhanovismo", visando ao maior rendimento do trabalho;

5a. Uso do sistema do trabalho forçado, reduzindo à escravidão entre doze a dezesseis milhões de habitantes (19).

Tais são, segundo o autor, que, por sua vez, se baseia nas informações de outros escritores (20), as providências adotadas pela URSS no sentido de dar a máxima "expansão" à sua economia de produção, em substituição aos "princípios tradicionais de justiça social".

Embora censurável nos seus exageros e no que ela tem de negativa e condenável no esquecer o lado humano do trabalho, essa política tem um valor objetivo e positivo que não é possível obscurecer.

A unilateralidade das medidas sociais, de cunho puramente paternalístico e visando tão só à redistribuição ou a uma mais aceitável distribuição da riqueza, tornando simplesmente os "ricos menos ricos e os pobres menos pobres" (fórmula demagógica usada pelos políticos quando cortejam os votos das massas) não se justifica na presente conjuntura.

O remédio está no aumento, a qualquer preço, da riqueza do país e para isso é necessário criar meios e promover condições que assegurem o levantamento e o crescimento progressivo dos índices de produção, em tôdas as atividades públicas e privadas. O aumento da capacidade de produção do povo brasileiro é uma necessidade imperiosa. Comitantemente, urge reformar não só a nossa legislação do traba-

(19) — Op. cit. págs. 21 e 22.

(20) — Abram Bergson — *The structure of Soviet wages*. David J. Dallin e Boris I. Nicolayenwsky — *Force Labor in Soviet Union*. Edward Hallet Carr — *The Soviet Impact on the Western Civilization*, entre outros.

lho, como também as nossas leis administrativas e fiscais, tornando aquela permeável aos elementos econômicos, introduzindo-se-lhe princípios novos, eliminando-se princípios obsoletos e alterando-se preceitos em desacôrdo com as diretrizes de uma sadia e atualizada política econômica. (21) Imprescindível é, também, a revisão da Constituição, nesse sentido.

Aqui tem todo cabimento esta observação semi-oficial da Índia, citada por Fischlowitz, quando sublinha a impotência da economia puramente distributiva: “tôda a melhora das condições econômicas pressupõe o aumento da riqueza nacional; uma simples redistribuição da mesma não levaria a um verdadeiro progresso da posição econômica do país, de vez que, em última análise, não significaria nada a não ser a “redistribuição da pobreza”. (22)

#### 8. Política social e política econômica, estradas que conduzem à meta perseguida.

A Política social e a Política econômica não podem caminhar isoladamente. Já o dissemos há mais de uma década, quando eram diversas as condições da economia geral do

(21) — Antevendo o futuro da legislação do trabalho, escrevemos tempos atrás: “necessário também se faz proteger o capital em ação, o capital em movimento, atendendo-se ao problema da produção da riqueza, isto é, ao problema da atividade produtora. Para isso, teremos de organizar, estimulando, a função social da propriedade, de defender a empresa como realidade jurídica e econômica, como comunhão de interesses e, não, domínio de uma pessoa ou de um grupo de pessoas. Teremos necessariamente de criar aquele “conceito totalitário e homogêneo de empresa”, a que se refere o Prof. P. Corso nos seus comentários de jurisprudência comparada, dando ao capital em dinamismo o estímulo e as garantias de que êle tanto precisa para operar e sobreviver, evitando-se, por outro lado, os choques entre empregadores e empregados, tão nocivos à economia da empresa e quase sempre terminando com o seu enfraquecimento e o sacrifício de todos. Então, a nossa legislação social deixará de ser uma legislação meramente protecionista da parte economicamente fraca na estipulação do contrato de trabalho, perderá o seu acento paternalístico, para seguir uma evolução diversa, conciliando capital e trabalho e instituindo o conceito totalitário de empresa”. *Evolução do Estado brasileiro*, pág. 57, Rio, 1941.

(22) — Op. cit., pág. 21.

país, e com mais razão insistimos hoje na mesma tecla. (23)

Não faz muito tempo, dois notáveis escritores franceses também enfrentaram a questão e ofereceram idêntica conclusão.

Com efeito, estudando a significação econômica do Direito do Trabalho, o prof. Paul Durand e o Sr. R. Jaussard demonstraram: a) que as reformas sociais acarretam consequências econômicas que podem originar uma situação desfavorável em face da concorrência internacional, impondo-se por isso mesmo a uniformização do direito do trabalho; b) que a formação dêse direito deve ser limitada às possibilidades econômicas, quer na ordem interna (tendo-se em vista as possibilidades das empresas), quer no domínio externo (possibilidades da economia na ordem internacional); c) que as reformas introduzidas no d.t. acarretam um “contrôle indireto na economia”. E proclamaram conclusivamente: “política do trabalho e política econômica são solidárias. A ordem econômica constitui hoje o quadro da formação do direito do trabalho”. (24)

Evidentemente, nos dias de hoje não é possível separar a “organização social” da “organização econômica”. Essa cisão, além de “artificial”, afigura-se errada e prejudicial. O “econômico” e o “social” não estão em planos opostos, nem representam “domínios diferentes”. Constituem, sim, “pontos de vista diferentes sob os quais um mesmo fenômeno pode ser observado” (Durand), mas, pontos de vista que pedem uma conciliação e sugerem um entrosamento.

Em verdade, são caminhos que se desenvolvem ou se desdobram paralelamente, exigindo condições favoráveis e soluções harmônicas, de modo que a política social não dificulte ou anule a política econômica e esta possibilite a existência e o desenvolvimento daquela. O progresso e o bem-estar social de um povo, têmeas de política social, medem-se em térmos de política econômica.

(23) — Evolução do Estado Brasileiro, pág. 6.

(24) — Paul Durand e R. Jaussard — *Traité de Droit du Travail*, vol. I, págs. 25 e 26. Paris, 1947.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA  
UNIVERSIDADE DO RECIFE

Carvalho, M. Cavalcanti de  
A moderna legislação do trabalho e o  
seu embasamento econômico  
F60-62 F341.6 C331m 2

Prove que sabe honrar os seus com-  
promissos devolvendo com pontualidade  
êste livro à Biblioteca.

E 10 - 20.000 - 62

