

## DO PACTO NACIONAL À GLOBALIZAÇÃO: ESTADO E SINDICATO NA REGULAÇÃO DO CAPITALISMO NORTE-AMERICANO\*

Flávio Limonci\*\*

Na década de 1930, com o New Deal, o sindicalismo e o Estado norte-americanos iniciaram um processo de profundas transformações que os permitiria acumular recursos políticos para, nas décadas seguintes, constituírem-se como atores centrais na regulação do capitalismo dos Estados Unidos. No entanto, ambos revelaram-se incapazes de traduzir esta centralidade em instituições permanentes de pactuação social. O presente texto tem por objetivo traçar um painel das causas e conseqüências desta incapacidade, que tornou os sindicatos norte-americanos pouco instrumentalizados para fazer face à ofensiva empresarial e conservadora dos anos 1970, expressa no ataque ao estado keynesiano de bem-estar, na introdução acelerada de inovações tecnológicas e no processo de globalização produtiva e financeira.

Presente no debate político norte-americano desde fins do século XIX, principalmente durante a chamada Era Progressista<sup>1</sup>, o problema do trabalho ganhou centralidade após o advento do taylorismo e do fordismo<sup>2</sup>. Dado que a produção em massa pressupunha consumo de massa e

---

\* Este texto foi apresentado, em uma primeira versão, no XX Simpósio Nacional de História (ANPUH), em 25 de julho de 1999, na Universidade Federal de Santa Catarina. Gostaria de agradecer ao parecerista que, com suas sugestões, ajudou a esclarecer e aprofundar alguns pontos. As imprecisões e omissões são de minha inteira responsabilidade.

\*\* Doutorando em História no Programa de Pós-Graduação em História Social do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob a orientação do Professor Doutor Francisco Carlos Teixeira da Silva. Bolsista da Capes.

<sup>1</sup> Cf. FRASER, Steve. "The 'labor question'" In FRASER, Steve e GERSTLE, Gary (orgs.). **The rise and fall of the New Deal Order, 1930-1980**. Princeton, Princeton University Press, 1989, p. 55; PEGRAM, Thomas. **Partisans and progressives: private interest and public policy in Illinois, 1870-1922**. Chicago, University of Chicago Press, 1992.

<sup>2</sup> Para uma interessante discussão sobre taylorismo e fordismo, cf. MORAES NETO, Benedito Rodrigues. **Marx, Taylor, Ford: as forças produtivas em discussão**. São Paulo, Brasiliense, 1989. Para uma discussão acerca do conceito de fordismo, segundo a

uma nova disciplina da força de trabalho, oriunda principalmente da cisão entre concepção e execução das tarefas, os sindicatos passaram a ser vistos, ainda que por limitados círculos industriais, como instrumentos disciplinadores da mão-de-obra e reguladores da acirrada concorrência intracapitalista que, deprimindo os salários, tornava-os crescentemente incapazes de sustentar o consumo de bens duráveis produzidos pelas indústrias fordizadas. O que se buscava era construir estratégias setoriais anticompetitivas, centradas nos *business unions*, que uniformizassem os custos da mão de obra. No dizer de um executivo da U.S. Rubber,

Se temos uma situação na nossa indústria na qual uma unidade está pagando salários de 86 ou 89 ou 90 centavos a hora, e outra unidade está pagando 45 ou 46 centavos a hora e estas unidades estão competindo entre si, (...) alguma agência [empresarial] deve cuidar desta situação e construir parâmetros salariais para esta indústria (...); e se nós admitirmos que somos incapazes disto, então o trabalho organizado tem razão ao dizer 'Nós temos que tomar conta do caso e fazer o trabalho para vocês'.<sup>3</sup>

Este padrão de regulação, no entanto, baseado no *welfare capitalism*, estava destinado ao fracasso, a começar pelo fato de que a *National Association of Manufacturers* (NAM), a principal associação industrial do entre-guerras, assumiu, nos anos 1920, uma postura profundamente anti-sindical<sup>4</sup>. Por outro lado, as inúmeras agências empresariais setoriais então criadas ou fortalecidas, assim como as empresas mais importantes de cada setor, que deveriam delimitar os níveis salariais e o padrão das relações de trabalho, muitas vezes não o faziam e, quando sim, não tinham como generalizá-los para o conjunto das empresas de seu setor. Mais importante, a política de *open-shop* (repressão aos sindicatos), ainda era prática corrente em várias empresas, particularmente no coração da nova economia americana, a indústria automobilística. Incapaz de construir as bases materiais do consentimento da classe trabalhadora<sup>5</sup> e de frear a competição entre as empresas, esta frágil moldura de regulação privada entrou em colapso em 1929. Com a crise, evidenciava-se, portan-

---

teoria da regulação, cf. BOYER, Robert. **A teoria da regulação: uma análise crítica**. São Paulo, Nobel, 1990 e HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo, Loyola, 1994.

<sup>3</sup> *Apud* GORDON, Colin. **New Deals: business, labor and politics in America, 1920-1935**. Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 93.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 140 e seguintes.

<sup>5</sup> Cf. PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo y socialdemocracia**. Madri, Alianza Editorial, 1988.

to, o problema da estabilização entre produção e consumo nas condições de uma economia crescentemente fordizada<sup>6</sup>.

Assumindo a presidência em 1933, Franklin D. Roosevelt revelou-se claramente consciente deste problema. Na primeira de suas conversas radiofônicas, as *fireside chats*, em maio do mesmo ano, ele explicitaria a lógica que embasaria a ação inicial de seu governo, a busca por colocar um freio na concorrência intracapitalista, de modo a elevar o poder de compra dos assalariados:

Estamos diante de mais produtos agrícolas do que podemos consumir e com excedentes que outras nações não têm condições de comprar, a não ser por preços baixos demais. Vemos nossas fábricas com capacidade de produzir mais bens do que podemos consumir, ao mesmo tempo em que nossa capacidade de exportação está descendente. (...) O povo deste país foi erroneamente encorajado a acreditar que poderia manter em crescimento constante a produção de suas fazendas e fábricas e que algum mágico encontraria meios de que este crescimento fosse consumido com razoável lucro para o produtor.<sup>7</sup>

Conseqüentemente, a primeira fase do *New Deal*, inaugurada no momento mesmo da posse de Roosevelt, buscou dar coerência aos esforços anticompetitivos privados dos anos 1920, fornecendo-lhes uma moldura política e legal através da *National Recovery Act* (NRA)<sup>8</sup>, cujo objetivo era implementar, sob supervisão do Estado, códigos de competição elaborados pelas próprias empresas em cada ramo industrial. Esperava-se, assim, ao cartelizar a economia e colocar um fim na concorrência, elevar a capacidade de consumo dos trabalhadores<sup>9</sup>. Por outro lado, em sua seção 7(a), a NRA garantia aos sindicatos os direitos de livre organização e barganha coletiva com os empregadores<sup>10</sup>.

Até ser declarada inconstitucional em 1935, a experiência da NRA também revelou-se inadequada. Uma de suas principais fragilidades

---

<sup>6</sup> Para um mapeamento das diversas interpretações acerca das razões da crise de 1929 e de suas conseqüências, cf. BRACHEY, Stuart. **Enterprise. The dynamic economy of a free people**. Cambridge, Londres: Harvard University Press, p. 430 e seguintes.

<sup>7</sup> Apud HUNT, John Gabriel (org.). **The essential Franklin Delano Roosevelt. FDR's greatest speeches, fireside chats, messages and proclamations**. Nova York, Gramercy Books, 1995, p. 52, 53.

<sup>8</sup> Cf. GORDON, Colin. **New Deals**.

<sup>9</sup> Cf. GROSS, James. **The making of the National Labor Relations Board. A study in economics, politics and the law, 1933-1937**. Albany, State University of New York Press, 1974, p. 166

<sup>10</sup> *Idem*, p. 9.

residia, justamente, no papel por ela atribuído aos sindicatos. Deveriam ser eles, em última instância, os agentes fiscalizadores do cumprimento dos códigos em cada empresa, mas a estrutura fragmentada do movimento sindical, dividido em habilidades profissionais e disputas raciais, étnicas e religiosas, sob o manto da *American Federation of Labor* (AFL), fragilizava-os para tal tarefa. A AFL, fundada na década de 1880 sob a liderança de Samuel Gompers, propugnava um sindicalismo voluntarista e economicista, desvinculado de lutas políticas reformistas mais amplas, e tinha sua base nos trabalhadores brancos qualificados<sup>11</sup>. Por outro lado, a agência tripartite então criada para supervisionar as relações entre capital e trabalho, a *National Labor Board* (NLB), não possuía instrumentos legais para implementar suas decisões, baseando sua ação na cooperação voluntária das partes em litígio. Desta forma, de um lado, a estrutura sindical fragmentada<sup>12</sup> e, de outro, a fragilidade da NLB, minaram o papel que os sindicatos deveriam ter neste arranjo institucional.

A Lei Wagner, de 1935, considerada uma das mais radicais peças legislativas da história dos Estados Unidos, encontrando por isto forte oposição empresarial, e que criava a *National Labor Relations Board* (NLRB), trazia duas mudanças fundamentais para as relações entre capital e trabalho: de um lado, tornava uma agência estatal o *locus* da administração dos conflitos e, de outro, buscava, explicitamente, fortalecer os sindicatos<sup>13</sup>. A rigor, a Lei Wagner estabelecia as bases legais do poder sindical, pois garantia independência à organização dos trabalhadores (colocando um limite aos *business unions*), ao supervisionar as eleições sindicais, e obrigava o patronato a negociar “honestamente” com os sindicatos em barganhas coletivas. Por honestamente, entenda-se que o patronato ficava impedido de organizar *business unions* ou de estabelecer

---

<sup>11</sup> Para uma análise das características e da ação da AFL, assim como do movimento sindical americano de um modo geral nas primeiras décadas do século XX, cf. McCARTIN, Joseph. **Labor's Great War. The struggle for industrial democracy and the origins of modern American labor relations, 1912-1921**. Raleigh, The University of North Carolina Press, 1997. Para uma análise do papel do Estado, principalmente através do Judiciário, no estreitamento da agenda sindical da AFL, cf. FORBATH, William. **Law and the shaping of the American Labor Movement**. Cambridge e Londres, Harvard University Press, 1991.

<sup>12</sup> Para uma análise da importância da fragmentação sindical entre etnias, raças e habilidades até os anos 1930, cf. COHEN, Lizbeth. **Making a New Deal. Industrial workers in Chicago, 1919-1939**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990, capítulos 1 e 2.

<sup>13</sup> Para uma interessante discussão entre a visão institucionalista e a que privilegia a dinâmica e a ação dos atores sociais em cena, cf. SKOCPOL, Theda, FINEGOLD, Kenneth e GOLDFIELD, Michael. “Explaining New Deal Labor Policy” *In The American Political Science Review*, vol. 84, n. 4 (dezembro de 1990), p. 1297-1315.

contatos com seus trabalhadores através de representações de trabalhadores que, como regra geral, eram apontadas por eles próprios. Cabia portanto à NLRB, e não mais ao patronato, a tarefa de determinar a unidade de barganha e ainda coibir práticas empresariais consideradas injustas, como retaliação à participação em sindicatos<sup>14</sup>.

A NLRB representou uma profunda mudança na configuração política do *New Deal*, consolidando a nova coalizão entre este e o movimento sindical renovado pelas dissidências internas à AFL. Ao longo dos anos 1920, a AFL passou a ver-se crescentemente questionada pelos novos trabalhadores semi ou desqualificados das indústrias fordistas de massa, grande parte dos quais imigrantes recentes que propugnavam pela construção de um sindicalismo industrial em nível nacional. Este foi o embrião do *Committee for Industrial Organization*, ainda sob a influência da AFL e, depois, do *Congress of Industrial Organizations* (CIO), a central sindical que teria importância decisiva na coalizão montada por Roosevelt em torno do chamado segundo *New Deal*. A tendência da NLRB em determinar, sempre, a maior unidade de barganha possível, encontrou forte resistência da AFL, por contrariar os interesses dos profissionais especializados por ela representados<sup>15</sup>, mas obteve o apoio decidido do CIO. Nas eleições de 1936, o CIO e seu mais importante sindicato, o *United Auto Workers* (UAW), votaram massivamente em Roosevelt. Em uma de suas peças de propaganda, o UAW reproduzia uma das mais famosas frases do presidente-candidato: “Se eu fosse um trabalhador fabril, entraria para um sindicato”<sup>16</sup>.

Do outono de 1936 ao verão de 1937, tanto o *New Deal* quanto o novo sindicalismo do CIO iriam constituir-se em sua plenitude. O primeiro, através do fortalecimento das agências estatais regulatórias e de bem-estar, como o Departamento do Trabalho, a NLRB, a *National Resources Planning Board*, a *Social Security Act* etc. e, o segundo, das grandes greves de ocupação (*sit-down strikes*) da indústria automobilística, iniciada na General Motors, e que marcariam uma nova fase do movimento operário em colaboração com o Estado. Através da ação da NLRB, a GM reconheceria o UAW como o único agente de barganha de seus trabalhadores e comprometia-se a elaborar estratégias de barganha coletiva em nível

<sup>14</sup> Cf. MOE, Terry. “Control and feedback in economic regulation: the case of the NLRB”. In **The American Political Science Review**, vol. 79, n. 4 (dezembro de 1985), p. 1096.

<sup>15</sup> Cf. FRASER, Steve. The ‘labor question’, p. 71.

<sup>16</sup> LICHTENSTEIN, Nelson. **Walter Reuther: the most dangerous man in Detroit**. Chicago: University of Illinois Press, 1995, p. 61.

nacional. Tal aliança entre o Estado e o movimento sindical permitiu a organização de centenas de novos sindicatos e, ao final da Segunda Guerra Mundial, o número de trabalhadores sindicalizados havia quintuplicado, atingindo um número total de mais de 14 milhões, ou 30% da força de trabalho<sup>17</sup>.

Em 1940, o UAW assinaria seu primeiro contrato nacional com a GM, dando o primeiro passo para a transformação da estrutura de classes nos Estados Unidos, na qual fábricas da mesma companhia e companhias dentro do mesmo setor industrial iriam deixar de utilizar os salários como variáveis de ajuste em seus padrões concorrenciais e, dentro das fábricas, as diferenças salariais iriam diminuir<sup>18</sup>. Por outro lado, dadas as negociações feitas com as empresas e a necessidade de disciplinarizar a força de trabalho para o cumprimento destes acordos, inicia-se também neste momento uma importante mudança no caráter do movimento sindical, que passa a atuar no sentido da disciplinarização da força de trabalho, abandonando as lutas em torno da democracia industrial<sup>19</sup>.

Fundamentalmente, o que unia os teóricos sindicais do CIO ao segundo *New Deal* era a percepção de ambos de que a demanda agregada, em uma economia fordizada, deveria ser garantida pela elevação do poder de compra da classe trabalhadora. Dada a incapacidade empresarial em construir acordos privados que tornassem possível esta elevação, atestada pelo não funcionamento da NRA, ela deveria ser feita também pela regulação e planejamento estatais. Ambos tinham, assim, uma visão macroeconômica keynesiana, na qual os sindicatos, fortalecidos e legitimados pelo Estado, deveriam extrair, através da barganha coletiva, parcelas crescentes dos ganhos de produtividade do trabalho tornados possíveis com o advento do paradigma tecnológico fordista.

No entanto, cedo o CIO percebeu que este padrão, baseado na barganha coletiva, seria incapaz de institucionalizar seus ganhos, e passou a buscar implementar uma concepção social-democrata de pacto social, baseado na articulação entre poder sindical, estatal e empresarial em estruturas tripartites de pactuação<sup>20</sup>. A Segunda Guerra, durante a qual vá-

---

<sup>17</sup> *Idem*, p. 123.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 140.

<sup>19</sup> Cf. LICHTENSTEIN, Nelson. "Great expectations: the promise of industrial jurisprudence and its demise, 1930-1960" In LICHTENSTEIN, Nelson e HARRIS, Howell John (orgs.). **Industrial democracy in America: the ambiguous promise**. New York e Cambridge, Cambridge University Press e Woodrow Wilson Center Press, 1993, p. 113-141.

<sup>20</sup> Cf. LICHTENSTEIN, Nelson. "From corporatism to collective bargaining: organized labor and the eclipse of social democracy in the postwar era" In FRASER, Steve e

rias destas agências foram criadas para regular preços, salários, horas de trabalho, produção industrial etc., apresentou uma oportunidade para que tal cenário se consolidasse. De particular importância entre estas agências foram a *Office of Price Administration* (OPA), a *War Production Board* (WPB), e a *War Labor Board* (WLB), substituta da NLRB no período da guerra. A WLB, francamente pró-sindicatos, desenhou uma política de rendas progressiva, além de ter contribuído para o rápido crescimento de novos sindicatos. Para o CIO, estas agências deveriam ser centrais para o desenho da economia norte-americana do pós-guerra<sup>21</sup>, as bases de uma nova ordem corporativa que permitisse a construção de macro-acordos sociais para a implementação de políticas econômicas keynesianas e a generalização da relação salarial fordista<sup>22</sup>.

No entanto, as necessidades da conversão industrial iriam fortalecer sobremaneira o empresariado nas agências tripartites. Na WPB, o trabalho organizado não tinha participação mais do que nominal e, com o keynesianismo militar<sup>23</sup>, passava a ter um peso relativo menor. Após a morte de Roosevelt, o fim da Guerra, a ascensão ao poder de Harry Truman, eleito vice-presidente em 1944 em um arranjo político para satisfazer os segmentos mais conservadores do Partido Democrata, e a reação conservadora da segunda metade dos anos 1940, já nos marcos da Guerra Fria, o trabalho organizado ligado ao CIO encontraria dificuldades cada vez maiores para fazer valer suas concepções social-democratas de pactos sociais institucionalizados. Com Truman, vários dos mais importantes quadros do *New Deal* deixaram o governo e, umas após outras, as agências tripartites, sob ofensiva empresarial, foram desmontadas.

Neste cenário, a Conferência Capital-Trabalho organizada pelo governo em novembro de 1945 para desenhar um macro-acordo social para o pós-guerra resultou inócua, tendo as divisões no próprio movimento sindical contribuído para tal desfecho. A concepção social-democrata de macro-acordos sociais era restrita ao CIO e encontrava fortes resistências na AFL, presa aos princípios da barganha coletiva. Embora fosse um sindicalista industrial, um dos fundadores e primeiro presidente do CIO,

---

GERSTLE, Gary (orgs.). **The rise and fall of the New Deal Order, 1930-1980**, p. 154 e seguintes

<sup>21</sup> *Idem*, p. 173.

<sup>22</sup> Cf. BOYER, Robert. **A teoria da regulação: uma análise crítica**. São Paulo, Nobel, 1990.

<sup>23</sup> Cf. CÂMARA NETO, Alcino Ferreira. **Política econômica e mudanças estruturais na economia americana: 1940-1960**. Dissertação apresentada ao Instituto de Economia Industrial da UFRJ. Rio de Janeiro, mimeo, 1985, p. 223.

com o qual mais tarde romperia, John Lewis, na conferência, acabaria por expressar a visão da AFL ao afirmar que o CIO defendia "... um estado corporativo, no qual as atividades do povo são reguladas e constrangidas por um governo ditatorial. Nós nos opomos a um estado corporativo"<sup>24</sup>.

Em resposta a uma situação em que os ganhos materiais, simbólicos e institucionais do *New Deal* apresentavam-se em perigo, setores do movimento sindical, liderados pelo UAW, iniciaram uma onda de greves, em 1946, na qual a palavra de ordem era a keynesiana necessidade de se manter alto o nível salarial de forma a se evitar uma profunda recessão ocasionada pelo processo de reconversão industrial<sup>25</sup>. Fundamentalmente, o que o UAW buscava era elevar o nível salarial dos trabalhadores da indústria automobilística sem repassar os custos desta elevação para o preço dos automóveis. Em outras palavras, o UAW buscava uma política de rendas redistributiva. A negativa sistemática da General Motors em aceitar uma intromissão sindical no que considerava seu poder corporativo inalienável, a precificação de seus produtos e a delimitação de sua margem de lucros, levou a greve do UAW a uma derrota histórica, pois colocou um ponto final nas esperanças do CIO de reorganizar as relações de classe nos Estados Unidos segundo moldes social-democratas<sup>26</sup>. A partir de então, ao invés da busca da construção de macro-acordos sociais, também o CIO voltou-se, crescentemente, para a realização de acordos por empresas através da tradicional barganha coletiva, e para programas de bem-estar empresariais, nos moldes dos implementados nos anos 1920. A diferença residia nos recursos políticos acumulados pelos sindicatos, capazes então, como não haviam sido em 1920, de opôr-se, ainda que limitadamente, ao poder empresarial.

As greves de 1946 teriam ainda como resultado um clima político extremamente desfavorável aos sindicatos. Em que pese a tentativa destes de dissociar ganhos salariais de aumentos de preços aos consumidores, a luta sindical foi amplamente socializada como inflacionária e aos sindicatos recaiu a culpa pela inflação do pós-guerra. Neste cenário, os republicanos e sua tradicional oposição ao mundo do trabalho seriam os grandes vitoriosos nas eleições parlamentares de 1946, em cuja legislatura seria aprovada a Lei Taft-Hartley, de 1947. É bom lembrar, a reação conservadora ao *New Deal* nunca deixou de se fazer presente no Congresso, mesmo nos momentos de maior popularidade de Roosevelt, não só por parte

---

<sup>24</sup> *Apud* LICHTENSTEIN, Nelson. **Walter Reuther**, p. 226.

<sup>25</sup> Cf. LICHTENSTEIN, Nelson. From corporatism to collective bargaining, p. 133.

<sup>26</sup> Cf. KATZNELSON, Ira. "Was the Great Society a lost opportunity?" In FRASER, Steve e GERSTLE, Gary (orgs.), 1989, p. 190.

do Partido Republicano como também dos deputados sulistas do próprio Partido Democrata. Neste sentido, o veto democrata sulista, mais do que eventualmente dividir o partido, limitou o escopo das alianças deste com o trabalho organizado, como a própria indicação de Truman à vice-presidência em 1944 indica<sup>27</sup>. Seja como for, a Lei Taft-Hartley, que trazia inúmeras dificuldades para a organização e a atuação sindicais, consolidaria o distanciamento entre o movimento sindical e o Estado<sup>28</sup>.

Em resposta a este quadro adverso, o CIO buscou implementar duas estratégias visando ao seu refortalecimento: a sindicalização dos negros do Sul e a construção de um terceiro partido, trabalhista, desvinculando-se assim do Partido Democrata. No entanto, ambas as iniciativas fracassaram.

No Sul, o programa de sindicalização dos negros encontrou uma decidida oposição conservadora, tanto empresarial quanto dos democratas e republicanos sulistas, fortalecidos pelo quadro nacional da reação republicana. Mas não só deles. Dado que as políticas do New Deal para a região haviam criado um grande proletariado negro e, conseqüentemente, uma abundante oferta de mão-de-obra, a disputa por postos de trabalho entre negros e brancos tornou-se um obstáculo para a solidariedade sindical. A rigor, o *Old South* constituiu, sempre, um problema estratégico não resolvido pelo movimento sindical ligado ao CIO. Desde o fim das tentativas de integração social, econômica e política dos negros do período da Reconstrução, no pós-Guerra Civil<sup>29</sup>, até a ascensão do CIO, a mão-de-obra negra viu-se sistematicamente rejeitada pelo movimento sindical, particularmente o liderado pela AFL<sup>30</sup>. No entanto, o próprio CIO, nascido das lutas sindicais das indústrias fordizadas de Michigan e outros estados do Norte e do Nordeste, encontrou grandes dificuldades para lidar com a questão dos negros do Sul, a começar pelo fato de que, em larga medida, as grandes empresas fordizadas passaram a instalar plantas no Sul justamente para evitar os ambientes altamente sindicalizados mais ao norte. No Sul, as empresas reproduziam os “hábitos locais” de segregação racial, e os negros só tinham acesso aos postos mais baixos da linha de

---

<sup>27</sup> Cf. KATZNELSON, Ira; GEIGER, Kim; KRYDER, Daniel. “Limiting liberalism: the southern veto in Congress, 1933-1950” *In Political Science Quarterly*, vol. 108, n. 2 (verão de 1933), p. 302.

<sup>28</sup> Cf. MOE, Terry. Control and feedback in economic regulation, p. 1096.

<sup>29</sup> Cf. FONER, Eric. **Reconstruction. America’s unfinished revolution, 1863-1877**. Nova York, Harper & Row Publishers, 1989.

<sup>30</sup> Cf. SALVATORE, Nick (org.). **Seventy years of life and labor. An autobiography. Samuel Gompers**. Nova York, ILR Press, s.d.

montagem e tal prática era apoiada, por exemplo, por várias seções estaduais do UAW, em flagrante contraste com a política nacional do sindicato<sup>31</sup>. Por fim, a cruzada do CIO contra os comunistas<sup>32</sup>, tradicionais aliados dos trabalhadores negros do Sul, enfraqueceu decisivamente a empreitada<sup>33</sup>.

A questão comunista também estaria no centro do fracasso do terceiro partido, formado em torno da candidatura Henry Wallace para as eleições presidenciais de 1948. Em verdade, havia obstáculos institucionais e políticos ao terceiro partido, como o sistema eleitoral majoritário que, distorcendo a representação parlamentar, dificultava a possibilidade de formação de uma bancada trabalhista, e o fracasso da sindicalização do Sul, que reduzia o poder sindical a um número relativamente pequeno de estados. Não obstante, o CIO iniciou, no período 1946-47, gestões para a construção de um partido trabalhista, que acabaria por se formar não a partir de sua ação, mas de uma coalizão entre liberais pró-sindicatos em torno de Henry Wallace e sindicatos sob influência comunista. Conseqüentemente, o CIO iria voltar-se, mais uma vez, para o Partido Democrata que, mesmo com sua bancada sulista, continuou tendo o trabalho organizado como um de seus principais suportes.

Se o fracasso do CIO em organizar novas bases para o poder sindical e a reação conservadora levaram, definitivamente, ao abandono de quaisquer projetos sindicais social-democratas, as grandes empresas norte-americanas, diante de sua nova posição de força, do enfraquecimento dos sindicatos e do isolamento do mercado norte-americano em relação à economia internacional, buscaram construir um novo acomodamento com estes que se traduzisse em consentimento operário em longo prazo. É importante frisar, embora politicamente derrotado, o movimento sindical ainda acumulava recursos políticos e econômicos suficientes para causar interrupções significativas no processo de acumulação. A Greve de 1946 na GM, por exemplo, havia durado mais de 100 dias. Gestava-se, assim, o que viria a ser conhecido como o Tratado de Detroit, iniciado em 1950 e base do acordo fordista keynesiano nos Estados Unidos<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Cf. LICHTENSTEIN, Nelson. **Walter Reuther**, p. 372.

<sup>32</sup> Para uma análise da tensa relação do CIO com os comunistas e para o papel dos comunistas no movimento sindical norte-americano, cf. STEPAN-NORRIS, Judith e ZEITLIN, Maurice. "Who gets the bird? or, How the communists won power and trust in America's unions: the relative autonomy of intraclass political struggles" *In American Sociological Review*, vol. 54, n. 4 (agosto de 1989), p. 503-523.

<sup>33</sup> Cf. LICHTENSTEIN, Nelson. "From corporatism to collective bargaining, p. 135 e seguintes.

<sup>34</sup> Cf. HARVEY, David. **Condição pós-moderna**.

Baseado em um novo consenso keynesiano, os acordos de Detroit entre o UAW e a GM, Ford e Chrysler previam aumentos salariais anuais mais um acréscimo de 2% relativo aos ganhos da produtividade do trabalho, ou seja, incorporavam a relação salarial fordista. Por outro lado, as empresas também desenvolveram programas privados de bem-estar, planos de aposentadoria e outros benefícios, construindo um sistema de *welfare* privado. Desta forma, as empresas aceitavam desacelerar o ritmo da acumulação em nome da estabilidade do sistema no longo prazo.

O UAW, por seu lado, comprometia-se a combater greves não-autorizadas e consentia no pleno poder das companhias de “dirigir” seus negócios, abrindo mão, definitivamente, da democracia industrial, de discussões sobre inovações tecnológicas e acerca da construção de uma nova economia política para o capitalismo norte-americano. Neste cenário, a AFL e o CIO acabariam por fundir-se, com vistas a potencializar as finanças e a capacidade organizativa do movimento sindical<sup>35</sup>. A rigor, após a exclusão dos comunistas do CIO e da adesão deste aos princípios da barganha coletiva, não mais havia claras divisões ideológicas entre as duas centrais sindicais. Walter Reuther, presidente do UAW e um dos mais aguerridos defensores de uma concepção social-democrata de pacto social institucionalizado através de agências tripartites, diante da situação colocada pela reação conservadora, chegou a afirmar, em sua nova defesa da barganha coletiva: “Eu prefiro barganhar com a General Motors do que com o governo... A General Motors não tem exército”<sup>36</sup>. Reuther, no entanto, em 1937, foi uma das principais vítimas do *Ford Service Department*, o “exército privado” da Ford Motor Company, na famosa *Battle of the Overpass*. Na ocasião, o que ele buscava era, justamente, barganhar com a Ford.

Neste acordo fordista keynesiano fracamente institucionalizado, baseado na barganha coletiva, caberia ao Estado, além de implementar alguns programas de bem-estar, de regular a dimensão do exército industrial de reserva através da seguridade social, de estabelecer um frágil arcabouço de regulação do trabalho e de executar as políticas monetária e fiscal, a implementação do keynesianismo militar e de programas de obras públicas. Dentre estes, foram de particular importância a Administração Federal de Habitação e o Programa Rodoviário Federal que, juntos, iriam contribuir para o redesenho da paisagem norte-americana, salpicando-lhe subúrbios cortados por rodovias, vias expressas e viadutos.

---

<sup>35</sup> Cf. LICHTENSTEIN, Nelson. **Walter Reuther**, p. 322 e seguintes.

<sup>36</sup> *Idem*, p. 261.

Este segundo programa, o maior programa de obras públicas da história, envolvendo mais de US\$ 40 bilhões, era defendido, desde a década de 1920, pela indústria automobilística e tornou-se a realização do sonho da GM de rodar automóveis produzidos privadamente, de preferência por ela própria, sobre estradas construídas com recursos públicos<sup>37</sup>. Por outro lado, entre 1951 e 1981, o emprego público nos Estados Unidos cresceu de 17% para 18,3% de todos os empregos diretos e, ao final da década de 1970, a renda provinda do governo, incluindo salários e transferências, representava 41% do total das rendas nos Estados Unidos.

O Estado, assim como os sindicatos e o capital, portanto, tiveram papéis fundamentais, ainda que desiguais, na construção do fordismo keynesiano e do *American way of life*. O trabalho organizado, desta forma, havia tornado-se parte do *establishment*<sup>38</sup>, e quando este começou a ser questionado, estava pouco habilitado a fazer frente à nova situação.

Nos anos 1960, o sindicalismo norte-americano ver-se-ia atacado em duas frentes. De um lado, tendo sido incapaz de incorporar organicamente a mão-de-obra negra, deixando-a, em grande parte, fora dos benefícios privatizados do fordismo keynesiano<sup>39</sup>, ele não foi capaz de fazer frente, adequadamente, à explosão racial iniciada ainda nos anos 1950. Embora aliado decidido das lutas pelos direitos civis, o sindicalismo acabaria por tornar-se ator secundário da Grande Sociedade de Lyndon Johnson<sup>40</sup>. Para a coalizão montada por este, e para o próprio movimento negro, a questão da inserção dos negros ao projeto de sociedade americano não mais era colocada como um problema de classe, mas de raça<sup>41</sup>, e sua resolução não passaria, portanto, por uma reestruturação da regulação fordista keynesiana. No entanto, não foi só ao movimento negro que o sindicalismo reagiu inadequadamente. Os movimentos sociais de emancipação das mulheres, contra a Guerra do Vietnã, a *New Left*, a contracultura etc., muitas vezes chegaram mesmo a se opor ao AFL-CIO, crescentemente identificado, não sem razão, ao *mainstream* da política norte-americana. O UAW, por exemplo, só se opôs à Guerra do Vietnam a partir da presidência Nixon. Neste cenário de ebulição social, os sindicatos deixaram de ser percebidos como atores de um movimento de massas, como nos anos 1930 e 1940, ou como um ator central do pacto social,

---

<sup>37</sup> Cf. FLINK, James. *The automobile age*. Cambridge, MIT Press, 1993, p. 368 e HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. São Paulo, Perspectiva, 1995, p. 346.

<sup>38</sup> Cf. LICHTENSTEIN, Nelson. *Walter Reuther*, p. 396 e seguintes.

<sup>39</sup> *Idem*, p. 297.

<sup>40</sup> KATZNELSON, Ira. Was the Great Society a lost opportunity?, p.195

<sup>41</sup> *Idem*, p.198 e seguintes.

como nos anos 1950, para tornarem-se apenas mais um grupo de interesses do *status quo*, um *lobby* comportado, na tradição pluralista norte-americana<sup>42</sup>.

Politicamente isolado, o movimento sindical viu-se ainda mais fragilizado, assim como o próprio Estado, frente ao outro grande desafio dos anos 1960, a crise da própria regulação fordista keynesiana<sup>43</sup>, explicitada pela queda do ritmo da acumulação da economia americana e pela inflação e agravada pelos altos custos dos programas da Grande Sociedade e pela invasão comercial e industrial asiática, com suas altas taxas de produtividade oriundas de novos processos produtivos e gerenciais e salários relativamente mais baixos<sup>44</sup>, fora, portanto, dos marcos fordistas keynesianos. Neste cenário, a nova ofensiva empresarial, política e cultural contra o trabalho organizado e o Estado, nos quadros da constituição de uma nova regulação do capitalismo americano, colocou o movimento sindical em uma posição essencialmente reativa. Com esta ofensiva, tanto o trabalho organizado quanto o Estado perderam crescentemente seu papel keynesiano, estabilizador da acumulação, e o trabalho voltou a ser uma variável de ajuste central da nova e desenfreada concorrência intracapitalista, sempre em busca da aceleração da acumulação através de novos processos produtivos e gerenciais e tecnologias geradoras de desemprego estrutural<sup>45</sup>, em nível global.

O advento da globalização produtiva e financeira, liderada pelas grandes corporações transnacionais, que transcendem largamente os marcos legais e regulatórios dos estados nacionais, representou, assim, um elemento novo de fragilização dos atores historicamente territorializados<sup>46</sup>, e, por conseguinte, de modos de regulação do capitalismo baseados em macro-acordos sociais de caráter nacional. Por outro lado, os novos processos produtivos e gerenciais, como o toyotismo, a produção enxuta ou flexível<sup>47</sup> e que, em grande parte, destinam-se justamente a minar o

---

<sup>42</sup> Cf. RORTY, Richard. "The people's flag is deepest red" In FRASER, Steven e FREEMAN, Joshua (orgs.). **Audacious democracy: labor, intellectuals and the social reconstruction of America**. Boston e Nova York, Houghton Mifflin Company, 1997, p. 61 e seguintes.

<sup>43</sup> Cf. HARVEY, David. **Condição pós-moderna**.

<sup>44</sup> Cf. WOMACK, James, JONES, Daneil e ROOS, Daniel. **A máquina que mudou o mundo**. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1992.

<sup>45</sup> Cf. HARVEY, David. **Condição pós-moderna**.

<sup>46</sup> Cf. BLACKWELL, Ron. "Globalization and the American labor movement" In In FRASER, Steven e FREEMAN, Joshua (orgs.). **Audacious democracy**, p. 94 e seguintes.

<sup>47</sup> Para uma análise destes novos processos, cf. HARVEY, David. **Condição pós-moderna**, SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Mutações do trabalho**. Rio de Janeiro,

poder sindical, colocaram a própria idéia do trabalho, tal como conhecida ao longo do século XX, em jogo<sup>48</sup>. É bom lembrar, a pré-condição para a implantação da produção flexível na pioneira Toyota japonesa foi a demissão de 25% da força de trabalho da empresa, ainda na virada dos anos 1940 para os 1950<sup>49</sup>.

Em 1952, Reuther, em visita a uma nova e moderna planta da Ford, ouviu de um executivo da empresa: “Sabe, Walter, nenhuma destas máquinas [que substituíam trabalhadores] pagam contribuições para o sindicato”. Em resposta, Reuther afirmou: “E nenhuma delas compra carros da Ford”<sup>50</sup>. Em meados dos anos 1950, a histeria da automação que a indústria automobilística norte-americana conheceu, e que durou apenas alguns anos, passou. O mercado norte-americano era grande e fechado, os sindicatos estavam pacificados pelo Tratado de Detroit e os investimentos em novas tecnologias não mostravam-se atraentes. Hoje, o toyotismo invadiu a indústria automobilística norte-americana, a globalização produtiva levou empregos norte-americanos para o México e outros países onde o trabalho é menos organizado, e o desemprego estrutural, o subemprego, o retorno, aparentemente contraditório, aos padrões de extração da mais-valia absoluta (os *sweat-shops*, que se julgava extintos, espalham-se novamente pelas grandes cidades norte-americanas) e da apartação social, ronda os Estados Unidos. Da luta pela democracia industrial nos anos 1920 e 1930 à incorporação ao mundo do consumo nos anos 1950 e 1960, passando pela tentativa de construção de um acordo nacional social-democrata no pós-Guerra, o movimento sindical americano, a partir de 1970, caracterizou-se pela defesa da manutenção de empregos de qualidade cada vez pior, principalmente no cada vez mais importante setor terciário<sup>51</sup>. Entre 1980 e 1995, para uma inflação acumulada de 85%, os salários industriais cresceram 70% e o salário mínimo apenas 37%, ao passo que a produtividade do trabalho teve um ganho de 24% e os lucros das grandes empresas aumentaram 145%<sup>52</sup>. Resta saber até que ponto é

---

Editora Senac Nacional, 1999; e WOMACK, James, JONES, Daneil e ROOS, Daniel. **A máquina que mudou o mundo.**

<sup>48</sup> Cf. SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Mutações do trabalho**, p. 49 e seguintes e 83 e seguintes.

<sup>49</sup> Cf. WOMACK, James, JONES, Daneil e ROOS, Daniel. **A máquina que mudou o mundo**, p. 45.

<sup>50</sup> *Apud* LICHTENSTEIN, Nelson. **Walter Reuther**, p. 291.

<sup>51</sup> Cf. FONER, Eric. “Intellectuals and labor: a brief history” *In* FRASER, Steven e FREEMAN, Joshua (orgs.). **Audacious democracy**, p. 47.

<sup>52</sup> Cf. SWEENEY, John. “America needs a raise” *In* FRASER, Steven e FREEMAN, Joshua (orgs.). **Audacious democracy**, p. 14.

possível gerir-se o clássico problema da estabilização entre produção e consumo em uma situação como esta.

Em 1995, com a eleição de John Sweeney para a presidência da AFL-CIO, a central sindical norte-americana iniciou uma nova fase de ofensiva organizacional e política, buscando criar pontes com movimentos sociais até então apartados do, ou fracamente articulados ao, movimento sindical, como os de negros, mulheres, o ambiental etc., assim como de construção de estratégias globais de luta, envolvendo articulações com sindicatos de outros países. Se esta nova ofensiva será capaz de reunir recursos políticos para, no dizer do próprio Sweeney, combater o poder corporativo irresponsável<sup>53</sup>, é uma questão em aberto. O que parece claro é que o desafio colocado, hoje, ao movimento sindical norte-americano, é muito maior do que o enfrentado nos anos 1930. Naquele momento, tratava-se de construir um novo pacto social nacional. Nos dias que correm, trata-se de contribuir para a construção de um novo projeto civilizatório.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOYER, Robert. **A teoria da regulação: uma análise crítica**. São Paulo, Nobel, 1990.
- BRACHEY, Stuart. **Enterprise. The dynamic economy of a free people**. Cambridge, Londres, Harvard University Press, 1990.
- CÂMARA NETO, Alcino Ferreira. **Política econômica e mudanças estruturais na economia americana: 1940-1960**. Dissertação apresentada ao Instituto de Economia Industrial da UFRJ. Rio de Janeiro, mimeo, 1985.
- COHEN, Lizabeth. **Making a New Deal. Industrial workers in Chicago, 1919-1939**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- FLINK, James. **The automobile age**. Cambridge, MIT Press, 1993.
- FONER, Eric. "Intellectuals and labor: a brief history" In FRASER, Steven e FREEMAN, Joshua (orgs.). **Audacious democracy: labor, intellectuals and the social reconstruction of America**. Boston e New York, Houghton Mifflin Company, 1997.
- FONER, Eric. **Reconstruction. America's unfinished revolution, 1863-1877**. New York, Harper & Row, Publishers, 1989.
- FORBATH, William. **Law and the shaping of the American labor movement**. Cambridge e Londres, Harvard University Press, 1991.

---

<sup>53</sup> *Idem*, p. 17.

- FRASER, Steve. "The 'labor question'" In FRASER, Steve e GERSTLE, Gary (orgs.). **The rise and fall of the New Deal Order, 1930-1980**. Princeton, Princeton University Press, 1989.
- GORDON, Colin. **New Deals: business, labor and politics in America, 1920-1935**. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- GROSS, James. **The making of the National Labor Relations Board. A study in economics, politics and the law, 1933-1937**. Albany, State University of New York Press, 1974.
- HALL, Peter. **Cidades do amanhã**. São Paulo, Perspectiva.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo, Loyla, 1994.
- HUNT, John G. **The essential Franklin Delano Roosevelt. FDR's greatest speeches, fireside chats, messages and proclamations**. New York, Gramercy Books, 1995.
- KATZNELSON, Ira. "Was the Great Society a lost opportunity?" In FRASER, Steve e GERSTLE, Gary (orgs.). **The rise and fall of the New Deal Order, 1930-1980**. Princeton, Princeton University Press, 1989.
- KATZNELSON, Ira; GEIGER, Kim; KRYDER, Daniel. "Limiting liberalism: the southern veto in Congress, 1933-1950" In **Political Science Quaterly**, vol. 108, n. 2 (verão de 1933).
- LICHTENSTEIN, Nelson. "From corporatism to collective bargaining: organized labor and the eclipse of social democracy in the postwar era" In FRASER, Steve e GERSTLE, Gary (orgs.). **The rise and fall of the New Deal Order, 1930-1980**. Princeton, Princeton University Press, 1989.
- LICHTENSTEIN, Nelson. "Great expectations: the promise of industrial jurisprudence and its demise, 1930-1960" In LICHTENSTEIN, Nelson e HARRIS, Howell John (orgs.). **Industrial democracy in America: the ambiguous promise**. New York e Cambridge, Cambridge University Press e Woodrow Wilson Center Press, 1993.
- LICHTENSTEIN, Nelson. **Walter Reuther: the most dangerous man in Detroit**. Urbana e Chicago, University of Illinois Press, 1995.
- McCARTIN, Joseph. Labor's Great War. **The struggle of industrial democracy and the origins of modern American labor relations, 1912-1921**. The University of North Carolina Press, 1997.
- MOE, Terry. "Control and feedback in economic regulation: the case of the NLRB" In **The American Political Science Review**, vol. 79, n. 4 (dezembro de 1985).
- PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo y socialdemocracia**. Madri, Alianza Editorial, 1988.

- RORTY, Richard. "The people's flag is deepest red" In FRASER, Steven e FREEMAN, Joshua (orgs.). **Audacious democracy: labor, intellectuals and the social reconstruction of America**. Boston e New York, Houghton Mifflin Company, 1997.
- SALVATORE, Nick (org.). **Seventy years of life and labor. An autobiography. Samuel Gompers**. New York, ILR Press, 1984.
- SEASTONE, Don. "The history of guaranteed wages and employment" In **Journal of Economic History**, vol. 15, n. 2 (junho de 1955).
- SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Mutações do trabalho**. Rio de Janeiro, Editora Senac Nacional, 1999.
- SKOCPOL, Theda, FINEGOLD, Kenneth e GOLDFIELD, Michael. "Explaining New Deal Labor Policy" In **The American Political Science Review**, vol. 84, n. 4 (dezembro de 1990), p. 1297-1315.
- STEPAN-NORRIS, Judith e ZEITLIN, Maurice. "'Who gets the bird?' or, How the communists won power and trust in America's unions: the relative autonomy of intra-class political struggles" In **American Sociological Review**, vol. 54, n. 4 (agosto de 1989), p. 503-523.
- SWEENEY, John. "America needs a raise" In FRASER, Steven e FREEMAN, Joshua (orgs.). **Audacious democracy: labor, intellectuals and the social reconstruction of America**. Boston e New York, Houghton Mifflin Company, 1997.
- TOMLINS, Christopher. "AFL unions in the 1930s: their performance in historical perspective" In **The Journal of American History**, vol. 65, n. 4 (março de 1979).
- WOMACK, James, JONES, Daniel e ROOS, Daniel. **A máquina que mudou o mundo**. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

## RESUMO

**Do pacto nacional à globalização: Estado e sindicato na regulação do capitalismo norte-americano**

Na década de 1930, o sindicalismo e o Estado norte-americanos iniciaram um processo de profundas transformações que os permitiria acumular recursos políticos para, nas décadas seguintes, constituírem-se como atores centrais na regulação do capitalismo dos Estados Unidos. No entanto, ambos revelaram-se incapazes de traduzir esta centralidade em instituições permanentes de pactuação social. Por um lado, apesar de tema recorrente em sua agenda, o movimento sindical jamais conseguiu construir um partido trabalhista, e suas relações com o Partido Democrata nunca foram plenamente orgânicas; de outro, a constituição de agências tripartites para a construção de macro-acordos sociais revelou-se inviável com a reação conservadora do pós-Guerra. O pacto fordista keynesiano norte-americano, portanto, revelou-se menos institucionalizado que seus congêneres social-democratas europeus. Na década de 1960, não seriam mais os sindicatos, mas os movimentos pela defesa dos direitos civis, que estariam no centro da dinâmica política e a eles se voltaria a Grande Sociedade de Lyndon Johnson. Com a crise do fordismo keynesiano e a ofensiva empresarial dos anos 1970, expressa na globalização produtiva e financeira, que fragilizou pactos sociais nacionais, o movimento sindical norte-americano iniciou um processo de estratégia defensiva, no qual a luta por ganhos materiais foi substituída pela luta pela manutenção dos empregos, de qualidade cada vez pior.

## ABSTRACT

**From colonial pact to globalization: State and union in the regulation of American capitalism**

In the 1930's, the State and the unions in the United States begun a process of deep transformations that would allow them, in the next decades, to play central roles in the regulation of the American capitalism. However, both of them were unable to build permanent institutions of social agreement, like a labor party or tripartite agencies. Therefore, the North-american keynesian fordism resulted less institutionalized than the European social-democrat ones and, in the 1960's, not the unions, but the civil rights movements, would play a central role in the American political arena. With the crisis of the keynesian fordism and the corporate and conservative offensive of the 1970's, along with the beginning of the globalization process, which weakened nationally circumscribed social agreements, American unions went through a process of defensiveness, in which the fight for material gains were substituted by the maintenance of inadequate jobs.

***Revista de História Regional 4(1)129-146 , Verão 1999.***