

# DOCUMENTÁRIO

## Princípios e Problemas de Govêrno

CHARLES GROVE HAINES (Professor de Ciência Política da Universidade da Califórnia)

E

BERTA MOSER HAINES  
(Tradução de Espírito Santo Mesquita).  
(Continuação)

### CAPITULO V

#### *Problemas da regulamentação da indústria, do trabalho e do bem-estar social*

Nem o individualismo sem restrições, nem o socialismo ou uma das formas modificadas dêsse último — o bolchevismo e o fascismo — falaram ao coração do povo dos Estados Unidos. O regime individualista e capitalista do século dezanove vem sofrendo, porém, uma série ininterrupta de medidas de regulamentação oficial. Embora seja impossível tratar, dentro do escopo ou tendo em vista o propósito desta obra, de tôdas as providências tomadas com o intuito de regulamentar o trabalho, a indústria, e as condições sociais em geral, pode-se sintetizar aqui algumas tendências, características e problemas ligados ao movimento em prol do contrôle oficial como sintoma da modificação dos conceitos relativos aos fins e aos propósitos do Govêrno.

#### *Regulamentação das atividades privadas em geral e do comércio*

A regulamentação das atividades privadas e do comércio em geral nos Estados americanos — além do contrôle exercido sôbre os serviços de utilidade pública e que só será examinado num outro capítulo (1) foi muito ampliada (I) por meio da medida de concessão de licença para a organização de corporações (II), pela supervisão especial de certos setores de atividades como o dos bancos e companhias de seguro e (III) pelas medidas tomadas com o objetivo de manter condições justas no campo do comércio e da concorrência.

A concessão de licença para a formação das corporações — o que era antigamente da competência do legislativo — tornou-se mais tarde objeto de leis ordinárias, pelas quais as licenças podem ser concedidas pelo secretário de estado ou outra autoridade qualquer. Era costume estimular a formação das emprêsas dêsse tipo, exigir

das mesmas um pequeno número de requisitos e conceder as necessárias licenças para um período de muitos anos ou mesmo em caráter permanente. Cobrava-se uma taxa ou cota, acontecendo mesmo que alguns Estados chegaram a obter grandes rendas com êsse processo, adotando uma política liberal de licenciamento. Uma licença concedida por um Estado dava à emprêsa o direito de exercer a respectiva atividade em outros, respeitadas certas condições estabelecidas para as corporações estrangeiras. Muito embora as licenças para a formação de corporações possam ser revogadas por meio de um mandato, o de *quo warranto*, em face do possível abuso da força que possuem, o processo é de natureza judicial, de difícil aplicação na prática e raramente empregado pelas autoridades dos Estados. Tem-se porém formulado ultimamente, com base em dispositivos constitucionais e por força de outras leis, exigências e requisitos mais severos para a formação dessas corporações, principalmente no que dizem respeito às licenças por prazos muito longos e a outros privilégios especiais freqüentemente concedidos às emprêsas.

Criou-se posteriormente uma barreira contra a fundação de companhias destinadas a venda de títulos, ações etc., com a aprovação das "blue sky laws", que vedam a concessão de licenças para explorar uma atividade dentro de um Estado sem a devida autorização de uma autoridade estadual. Essas leis exigem informações a respeito das condições financeiras e os bens da corporação que deseja emitir ações. As leis geralmente exigem que os títulos sejam classificados em grupos de acôrdo com o seu caráter mais ou menos especulativo para que o capitalista ou o indivíduo que deseja adquirir títulos possa avaliar qual a espécie que está realmente comprando. Essas medidas serviram de meio de contrôle para evitar certas fraudes grosseiras no setor da emissão e venda de ações sem valor, — mas a crise da bôlsa em 1929 mostrou como podiam ser ineficazes essas leis como meios de defesa do público contra a emissão fraudulenta de títulos pelas grandes emprêsas e consórcios.

As emprêsas bancárias e de seguros foram consideradas como de utilidade pública em sua

(1) Vide capítulos VI e VII.

natureza, cercando-as desde então de medidas especiais a fim de proteger o público. As companhias que exploram êsses dois ramos estavam sujeitas à fiscalização e ao contrôlo de uma comissão ou de um agente do Estado cuja função era a de verificar se as leis eram cumpridas. A falência de milhares de bancos de âmbito estadual e nacional durante o período da depressão revelou, porém, a ineficiência dessas leis reguladoras das atividades bancárias e também da supervisão do Estado sobre um sistema bancário imperfeito. Certas unidades federadas adotaram então medidas de ampliação das respectivas regulamentações bancárias, exigindo que os estabelecimentos dessa espécie mantivessem uma reserva que se destinava a garantir o reembolso dos depositantes em caso de falência. As medidas destinadas a proteger os depósitos feitos nos bancos de âmbito estadual foram, porém, inoperantes, fracassando totalmente durante a depressão. "A própria condição do fundo", manifestou-se a Suprema Corte de Nebraska, "era uma ameaça e um perigo em vez de ser um fator de estabilização" (2).

Os Estados pretendiam evitar a fraude, garantir a segurança da administração e impor o pagamento de juros razoáveis. Com a medida de exigir licença para funcionamento e a de impor fiscalizações previstas em lei, aos estabelecimentos bancários, os órgãos estaduais muito fizeram no sentido de proteger os capitais investidos em seguros e de inspirar confiança pública no setor dos negócios.

Além das regulamentações ordinárias relativas às concessões de licença, muitos Estados tomaram medidas destinadas a impedir a criação de monopólios e evitar a concorrência desonesta. As disposições estatutárias tiveram um duplo objetivo: primeiro proteger os homens de negócios contra os processos ilegais de concorrência e, segundo, defender o público contra o comércio desonesto e fraudulento.

As leis *antitrustes* abrangem, em vários Estados, uma grande variedade de processos considerados perniciosos no campo dos negócios. Entre as leis aprovadas com êsse objetivo, a principal é a que proibiu os monopólios, os cartéis, os acôrdos ou entendimentos que pudessem redundar em restrições às atividades comerciais e à concorrência, com o conseqüente contrôlo dos preços, fixando-lhes um padrão, fazendo discriminações locais, limitando a produção, promovendo a divisão do território ou impondo limitações às vendas. Muito embora os monopólios e os acôrdos destinados a restringir o comércio estejam enquadados no princípio da concorrência desonesta, pareceu necessário aprovar leis especiais segundo as quais podia perfeitamente existir uma "concorrência razoável", leis estas que apoiavam a doutrina da "livre e honesta concorrência" como direito natural do povo.

É difícil resumir as leis que tratam do tema "concorrência desonesta". A proibição dessa espécie de atividade é usualmente acompanhada de leis que proibem a formação de cartéis e acôrdos que redundam em restrições ao comércio. Recentemente, os estatutos trataram mais completa e especificamente destas práticas que estão sendo classificadas sob o título de "concorrências desonestas". Como resultado da experiência dos últimos dez anos, quase todos os Estados aprovaram leis e regulamentos relativos aos monopólios e contra as restrições ao comércio ou às discriminações injustas de preço. Na maioria dos Estados tem-se procurado tratar de tôdas essas três modalidades de processos ilegais no campo dos negócios (3). Há uma séria tendência para colocar fora da lei todos os entendimentos levados a efeito com o intuito de restringir o comércio, de limitar a produção, de fixar preços ou de evitar a concorrência. Prevê-se geralmente uma penalidade pela violação do estatuto e não muito raramente o Procurador-Geral se vê encarregado de executar a lei por meio de processo criminal, utilizando o mandato de *quo warranto* ou por meio de outras medidas contra as combinações criminosas. É muito conhecido o fato de que êsses estatutos raramente são cumpridos nos Estados. O espantoso aumento das grandes corporações (que eram, via de regra, grandes monopólios nos respectivos campos de ação), durante o último meio século, revelou a impraticabilidade das medidas tomadas com o intuito de regular as atividades industriais, medidas essas que eram realmente tomadas esparsamente por quase cinquenta diferentes legislativos.

#### Regulamentação pelo Governo Federal

O primeiro esforço significativo da parte do Governo Federal para regulamentar os negócios foi feito com a aprovação do *Interstate Commerce Act* de 1887 e com o *Sherman Anti-Trust Act* de 1890. A natureza da primeira lei será examinada quando for estudada a questão da extensão do contrôlo federal sobre as estradas de ferro e outras utilidades públicas (4); a última foi a culminação de um movimento antimonopolista que teve início nos Estados e visava proibir todos os contratos e conchavos que redundassem em restrições ao comércio punindo os violadores com multas e outras penas. A fé na concorrência desenfreada e livre a interferência do Governo não foi logo seriamente abalada com a aprovação dessas leis.

Durante a administração de Theodore Roosevelt, porém, uma série de investigações revelou a existência de espantosa corrupção e desonestidade no setor das grandes empresas. A vista das provas obtidas, fêz-se um novo esforço para executar a lei antitruste de Sherman, surgindo logo um outro número de casos com relação àquela

(2) Vide a monografia de D. McCahan em *The Annals da American Academy of Political and Social Science* (março de 1927).

(3) *Harvard Law Review*, (novembro de 1933) vol. XLVII, pág. 105.

(4) Inframencionado, pág. 134.

lei. Foi nesta época que a Suprema Corte aplicou "o princípio da razão" na interpretação da lei, sustentando que a Lei Sherman só condenava as medidas de restrição desarrazoada ao comércio. Era função do Estado, porém, discernir entre o "bom" e o "mau" truste.

A execução da Lei Sherman, a par da crescente atividade dos Governos estaduais no setor a que ela se refere, teve freqüentemente por consequência apenas simples modificações da forma de organização das empresas com a preservação de grande número de práticas nocivas condenadas pela opinião pública. Em alguns casos, isto provocou uma ação tão drástica que os interessados pelas empresas atingidas por essa ação apelaram para os tribunais e obtiveram sua proteção, invalidando-se por isso as medidas até então contra elas adotadas. Criou-se uma situação de incerteza porque as corporações achavam que era impossível saber adiantadamente quais eram os seus direitos e privilégios em face da lei, iniciando-se então um movimento em prol da formação de comissões industriais cuja função deveria ser a de conceder licenças e definir, de acordo com as leis gerais, as condições em que as empresas podiam funcionar nos Estados ou nêles operar por meio de suas agências. Idêntica incerteza a respeito do contróle sôbre as corporações que operavam no setor interestadual, incerteza essa decorrente da maneira por que era executada a *Lei Sherman*, preparou o caminho para duas novas leis: o *Federal Trade Commission Act* e o *Clayton Act*.

A lei de criação da Comissão Federal de Comércio não só colocou à margem da lei os processos desleais de concorrência comercial como também mandou que a Comissão tomasse as necessárias providências para que os indivíduos, as sociedades ou as empresas não usassem tais processos, não lhe dando porém competência para fiscalizar os bancos ou as organizações comuns de transportes. A Comissão foi autorizada a expedir, depois da necessária citação e audiência, ordens de suspensão da prática de atos desonestos, cabendo, se necessário, aos tribunais executar tais ordens.

A proibição dessas práticas desonestas estendeu-se mais tarde por vários artigos da Lei Clayton, que considerou criminosa qualquer pessoa que, empenhada em atividades comerciais, discriminasse o preço para diferentes compradores de mercadorias vendidas para uso, consumo ou revenda dentro do território jurisdicional da União, desde que dessa discriminação pudesse advir a diminuição substancial da concorrência ou a possibilidade de criação de um monopólio. Considerava essa lei ilegal o ato de qualquer pessoa que, empenhada em atividades comerciais, arrendasse ou vendesse mercadorias, patenteadas ou não, fixasse o preço ou a porcentagem de desconto com a condição de que o arrendatário ou o comprador não adquirisse os mesmos artigos a um competidor, arrendamento ou venda que poderiam contribuir substancialmente para diminuir a concorrência ou criar um monopólio. As

organizações agrícolas ou hortícolas assim como os sindicatos operários estão, por um artigo especial da lei, livres dessas exigências, muito embora os tribunais anulassem as cláusulas que abriram exceção para o operariado relativamente a essas exigências achando que elas estavam em desacôrdo com igual cláusula de proteção contida na Décima Quarta Emenda. Em vez de definir especificamente o que é concorrência desonesta, o Congresso condenou de modo geral os processos desleais deixando que a Comissão Federal de Comércio determinasse quais eram as práticas nocivas. O trabalho da Comissão foi consideravelmente restringido pelos tribunais devido ao fato de que êles insistiram no direito de dar a definição final e autorizada de métodos "nocivos" e fazer substituir o parecer da Comissão pelos seus próprios no que dissesse respeito ao valor ou mérito das provas apresentadas.

As leis Sherman e Clayton são de certo modo definições de um princípio do direito comum, de acordo com o qual "os acôrds tendentes a fixar preços ou controlar o mercado podem ser anulados e considerados desprovidos de valor como medida de restrição ao comércio". De acordo com êsse princípio a Comissão e os tribunais desenvolveram a doutrina de concorrência desonesta, baseando-a em grande parte na tese de que as regras dos negócios e os acôrds não devem ser absurdos ou prejudiciais à política pública. O efeito geral da execução do *Trade Commission Act* foi o de impor restrições às práticas comerciais que envolvessem falsa informação, fraude ou falsificação, métodos de coação ou de restrição ao comércio.

Durante os últimos anos a Comissão auxiliou os interessados, tanto os do setor do comércio com os da indústria, a determinar os métodos honestos de negócios, incitando-os a pô-los em vigor por meio de entendimentos e concessões mútuas.

Foram aprovadas numerosas leis estaduais que condenam os processos desonestos, chegando então os tribunais, federais ou estaduais, a conclusão de que, no processo competitivo, o indivíduo tem direitos que, sejam ou não considerados como inerentes à sua pessoa conferirão o direito de serem protegidos, concluindo também que as práticas desonestas, tanto para o prejudicado como para o público devem ser declaradas ilegais e serem portanto evitadas por meio de processos judiciários em geral.

Com o desenvolvimento dos grandes consórcios destinados a controlar e monopolizar a indústria da energia (pelo menos dentro de grandes áreas) e o fracasso ou impotência das autoridades estaduais para resolver a questão, o Congresso estabeleceu em 1920 a *Federal Power Commission* composta a princípio dos secretários da Agricultura, do Interior e da Guerra. Esta Comissão foi reorganizada em 1930, tendo-lhe sido então conferida maior autoridade para controlar a produção de energia em usinas construídas em terras do Estado ou à margem de

cursos navegáveis. Por meio de um processo de licenciamento, pode a Comissão determinar as taxas, a qualidade dos serviços e a emissão de títulos pelas empresas empenhadas em produzir e formar força elétrica dentro da órbita de sua jurisdição.

Em face da necessidade de regular, em todo o país, o comércio e a indústria, tendo em vista a promoção da melhoria das condições de trabalho, o Congresso aprovou, em 1933, leis que abrandaram certas disposições restritivas das Leis Sherman e Clayton. Muito embora continuem ainda fora da lei os monopólios criados para controlar os preços e obter lucros excessivos, deve-se aprovar as combinações feitas com o objetivo de promover acôrdos destinados a propiciar a estabilização das condições de trabalho na indústria, impedir o pagamento de salários desarrazoadamente baixos e promover a moralização dos negócios.

Os esforços empregados pelos governos estaduais para regulamentar as atividades privadas e as industriais, quer considerando-as como de utilidade pública ou regulando-as, quer restaurando a concorrência por meio de controle de seus movimentos (para evitar a criação e a exploração de cadeias de empresas) vem enfrentando os obstáculos que a Suprema Corte levanta empregando as expressões "processo justo" e "igual proteção" contidas na Décima Quarta Emenda.

Uma lei de Oklaoma declarou que a fabricação, a venda e a distribuição de gelo eram matéria de interesse público, dispondo portanto que ninguém poderia explorar esse ramo de negócio sem ter previamente procurado obter a necessária licença da comissão estadual. Nenhuma licença poderia, porém, ser concedida se não houvesse prova concreta de que a empresa candidata a licença era de fato necessária ou se as fábricas já em funcionamento estivessem suprindo perfeitamente o mercado. A Suprema Corte dos Estados Unidos considerou, porém, nula essa lei, baseando-se no argumento de que a indústria do gelo era particular e não pública e que a regulamentação estatal não pode restringir "os direitos de empenhar-se o indivíduo em atividades privadas que estejam dentro da lei". Sustentou, além disso, que o objetivo do Estado não era o de estimular a concorrência mas sim o de evitá-la; não era o de regulamentar os negócios mas, sim, o de impedir que outras pessoas os explorassem. De acôrdo com o parecer do Ministro Sutherland, "the privilege is embedded in our constitutional system that these and certain essentials of liberty with which the state is not entitled to dispense in the interest of experiments" (5). Para os juizes que discordaram dessa tese, um abastecimento regular de gelo pode, em certas circunstâncias, ser considerado tão necessário a vida quanto a água, o gás, a eletricidade e portanto sujeito a regulamentação do Estado.

(5) New State Ice Company x Liebmann, 285 U. S. 262 (1932).

Certo ou errado, diz o Ministro Brandeis:

"Muitas pessoas pensam que as principais causas (da depressão econômica) foi a concorrência desenfreada. Manifesta-se cada vez mais a dúvida de ser ou não economicamente ou moralmente certa a tese de que se pode permitir que os homens se dediquem a certos ramos de atividades industriais que já estão mais do que suficientemente explorados. Justificando essa dúvida, os homens apontam para o excesso de capacidade de nossos estabelecimentos fabris, excesso esse resultante de uma expansão que não corresponde ao aumento da capacidade de consumo do povo. Sustentam que pelo aperfeiçoamento dos métodos de manufatura — aperfeiçoamento este possibilitado pelo progresso da ciência, pelas invenções e pela grande acumulação de capitais — nossas indústrias poderão produzir de trinta a cem por cento mais do que se consumia mesmo em tempos de flagrante prosperidade, o que a atual capacidade excederá, por muito tempo, as necessidades industriais. Todos concordam que as irregularidades no campo do emprêgo — um dos nossos piores males — não podem ser eliminadas a não ser que se consiga estabelecer um pouco mais de equilíbrio entre a produção e o consumo. Muitos insistem que deve existir uma forma qualquer de controle econômico. Há muitas propostas de estabilização. Alguns homens inteligentes e de grande experiência insistem que todos os projetos de estabilização e limitação serão inúteis a menos que o equivalente a um atestado da conveniência ou da necessidade pública seja considerado requisito indispensável para emprêgo de novos capitais numa indústria cuja capacidade já excede as necessidades de produção" (6).

Para o Ministro Brandeis pareceu ser essencial que a comunidade, por meio de seus órgãos legislativos e administrativos, exerça um controle mais severo e mais extenso sobre as indústrias que interessem mais de perto o bem-estar público.

Flórida cobra um impôsto extra pelo privilégio de manter cadeias de lojas, impôsto este fixado a tanto por loja, sem levar em conta porém o volume de seus negócios. Esse impôsto é ainda majorado progressivamente de acôrdo com o número de lojas mantidas pelos respectivos proprietários. Foi porém considerada nula a parte da lei que criava um impôsto mais pesado por loja, impôsto esse cobrado ao proprietário cujas casas estivessem espalhadas por diferentes condados, argumentando o judiciário que essa medida implicava num método injusto de discriminação. (7) Discordando dessa tese, proferiu Brandeis o seguinte parecer:

"Há uma crença generalizada de que o desemprego existente é o resultado, em grande parte, da grande desigualdade na distribuição da riqueza e das rendas, desigualdade esta que as

(6) 285 U. S. 280.

(7) Liggett Company x Lee, 288 U. S. 517 (1933).

gigantescas corporações fomentam; de que, devido ao contróle que uma minoria exerce por meio dessas gigantescas corporações, paralisou-se a iniciativa e o esforço individual destruindo-se a capacidade criadora ou inventiva, diminuindo a felicidade do homem; de que a nossa verdadeira prosperidade no passado não foi produto das grandes emprêsas, mas sim, da coragem, da energia e dos recursos do homem do povo; de que só se pode restaurar a confiança em nosso futuro e acabar com a atual miséria, libertando do contróle das grandes emprêsas a capacidade de tantos indivíduos agora anônimos e oferecendo de novo aos mesmos as oportunidades de acesso aos postos de direção e de que só por meio da participação de muitos nas responsabilidades e nos trabalhos de orientação dos negócios é que poderão os americanos promover o aperfeiçoamento moral e intelectual que é tão importante para a preservação das suas liberdades. Se os cidadãos da Flórida participam dessa opinião, nada vejo então na Constituição que possa impedir o Estado de procurar pôr em prática a idéia e assim evitar que o seu comércio interno seja dominado por essas emprêsas em cadeia, cobrando às mesmas taxas discricionárias pelas respectivas licenças. A êsse respeito, os cidadãos dos Estados são senhores dos próprios destinos”.

#### Regulamentação dos Interesses do Trabalho

Na época em que o mundo vivia sob o domínio da teoria do individualismo, ninguém imaginava que o Estado viesse a interferir nos contratos de trabalho. Nas condições então predominantes, isto é, que imperavam no período em que começou a Revolução Industrial, havia relativamente pouca necessidade de regulamentação dos salários ou das condições do trabalho por parte dos poderes públicos. Muito embora houvesse muitas injustiças e desigualdades sociais no sistema de indústria doméstica do século dezoito e dos princípios do dezenove, a atitude paternal e os interesses do lar raramente estavam ausentes da pequena oficina, contribuindo mesmo para criar no patrão um interesse humano e para despertar nêle uma maior atenção pelas condições do trabalho. Só depois que a falta de terras tornou impossível a aquisição de propriedades com o produto do trabalho pessoal — contribuindo a produção em alta escala para que uma determinada classe ficasse permanentemente na dependência do salário, — é que se tornou necessária a regulamentação oficial no campo das atividades privadas. Mesmo assim, o progresso da legislação trabalhista foi vagaroso, sendo obrigada a enfrentar muitos obstáculos antepostos a sua aprovação e respectiva execução.

Muito embora sob o regime do *laissez faire*, a preservação da vida, da saúde e da energia dos que viviam de salários fôsse considerada como uma questão que o indivíduo devia procurar resolver por sua própria conta, verificou-se, com o desenvolvimento do comércio e das indústrias, que era im-

perativa a intervenção do Estado nesse setor para que a vida e a saúde dos cidadãos não fôssem afetadas ou mesmo eliminadas. (8) Conseqüentemente, para salvaguardar o trabalhador contra acidentes, para defendê-lo dos perigos das moléstias profissionais e proteger mulheres e menores, adotou-se tôda a sorte de medidas necessárias, prevendo-as nos textos das leis sôbre a matéria. A maior parte da legislação era, porém, falha devido ao fato de não ser completa, porque não existiam normas bem definidas ou porque os métodos de execução eram inadequados. A maneira de regulamentar o trabalho nas indústrias por meio de atos administrativos, baixados por uma comissão permanente resultou, em vários Estados, num ajustamento progressivo da fiscalização do trabalho e da sua regulamentação aos novos riscos de acidentes que surgiram acompanhando a criação da moderna indústria.

Outro setor do trabalho diante do qual o Governo não pode ficar indiferente é o da greve e dos “lock-out”. Os prejuízos e aborrecimentos que acarretam e a ameaça à paz pública que envolvem obrigam o Governo a tomar conhecimento do problema e, em muitos casos, interferir mesmo no assunto. Os órgãos do Governo são, em geral, incumbidos principalmente da manutenção da paz e da prevenção de desordens nas zonas afetadas pelas greves. Como porém durante os movimentos grevistas as propriedades e as vidas estão freqüentemente ameaçadas de sofrer danos parciais ou totais, a atitude que o Governo assume em face desses movimentos é de importância vital para a sua solução. Por meio de uma política preventiva e com o emprêgo dos mandatos de injunção possui êle as necessárias armas para impor a aquiescência com as suas condições.

Uma das principais causas da agitação que se verifica no meio industrial é a crença do operariado de que os tribunais não tratam honesta e imparcialmente as duas partes nos dissídios. No caso da injunção, diz o Dr. White: “não existem radicais ou conservadores no movimento trabalhista; o trabalhador é uma só unidade em sua oposição às ordens de injunção e em sua crítica aos tribunais (10). Muito embora tenham sido feitas várias tentativas para restringir o emprêgo dos mandatos de injunção nos dissídios trabalhistas, até agora só conseguiram elas efeitos insignificantes. A Lei Norris-La Guardia, de 1932, dispôs sôbre a impossibilidade de serem os contratos (chamados de contratos “yellow dogs”) postos em vigor pelos tribunais federais, e proibiu as côrtes federais de expedir ordens de injunção contra os operários por motivo de greves ou por

(8) Para melhor exame da questão, vide *Principles of Labor Legislation*, de John R. Commons e John B. Andrews (Harper and Brothers, 1927).

(9) *The Government in Labor Disputes*, de Edwin E. White (McGraw-Hill Book Company, Inc., 1932) pág. 6.

(10) *Ibid.*, pág. 7.

fôrça de atos relacionados com as mesmas. Os trabalhadores, por outro lado, devem evitar a prática de atos de violência e fraude; uma ordem de injunção pode ser expedida, porém, se o empregador puder provar que envidou todos os esforços possíveis para evitar ou pôr termo à greve e que o fracasso das medidas adotadas teria por consequência perdas irreparáveis.

O Estado do Colorado aprovou em 1915 um *Industrial Disputes Act* copiado do plano canadense de solução do problema das greves por meio de investigação e denúncia pública contra aqueles que as provocam sem razões. As greves e os *lock-outs* nas indústrias que são de interesse público são proibidas, estando as questões de dissídios nesse setor pendentes dos estudos da Comissão Industrial, do Estado do Colorado. A lei vem sendo posta em prática com êxito num certo número de dissídios trabalhistas.

#### *Mediação e Arbitramento nos Dissídios do Trabalho*

O movimento em prol da conciliação no setor do trabalho de que resultou a criação de tribunais especiais na Austrália e em outros países vem recebendo, de uns tempos para cá, a devida consideração nos Estados Unidos. Depois de muitas tentativas no sentido de promover o recurso voluntário ou compulsório à medida do arbitramento nos dissídios entre empregados e empregadores das companhias de estrada de ferro, criou-se em 1926 o *Board of Mediation* (Junta de Conciliação) cujos membros eram nomeados pelo Presidente da República. Outras juntas de ajustamento, criadas para cada sistema ferroviário, prestam assistência à junta nacional, fornecendo-lhe informações e auxiliando-a a promover o apaziguamento entre a direção das empresas ferroviárias e os respectivos empregados. Desde 1913 que o Secretário do Trabalho está investido de poderes para nomear conciliadores para os casos de desentendimentos no trabalho, contandô-se aos milhares as controvérsias que são, pelo menos em parte, resolvidas pelos representantes desse departamento.

A maioria dos Estados aprovaram leis sobre a maneira de resolver os dissídios no trabalho, criando, via de regra, juntas ou comissões permanentes de conciliação e arbitramento. Os Estados da União Norte-Americana não foram tão longe quanto certos países em que foram cassados os direitos de greve no setor das estradas de ferro ou de outros serviços de utilidade pública. Em certos casos esse direito não é negado mas apenas restringido, exigindo o Governo uma comunicação prévia e um adiamento ou retardamento do movimento até que o Governo possa realizar as suas investigações e preparar o seu relatório a respeito do caso. Os tribunais especiais conhecidos por "côrtes da indústria" são às vezes criados para resolver os dissídios relativos aos contratos de trabalho entre empregadores e empregados. Os países da Europa Continental possuem usualmente esse tribunais constituídos de representantes de

empregadores e de empregados. O processo de trabalho nessas côrtes é idêntico ao dos tribunais de conciliação descritos em outro capítulo (11). Os advogados são, não raro, delos excluídos, sendo também a mais simples, rápida e barata a sua ação.

Um tipo especial de órgão destinado a resolver os problemas do trabalho foi o do Whitley Council na Inglaterra. Como resultado de um inquérito parlamentar, foram feitas as seguintes sugestões com o objetivo de conseguir uma melhoria permanente das relações entre patrões e operários.

Seria criada uma forma de organização industrial com quatro tipos: 1) comissão constituída dentro de uma empresa ou de uma oficina; 2) conselhos distritais para discussão entre empregadores e empregados; 3) conselhos conjuntos de trabalho para toda a indústria e 4) tribunais de apelação para resolver os impasses surgidos entre os conselhos. Os conselhos conjuntos que não forem criados por um estatuto mas sim sancionados pelo ministério são considerados órgãos competentes para tratar dos assuntos relativos à indústria em geral. Por volta de 1930 havia mais de cinquenta conselhos em funcionamento, afetando dois ou três milhões de operários, conselhos êsses que foram muito bem sucedidos, de um modo geral, no mister de afastar as dificuldades que surgiam nos respectivos setores industriais (12). Muito embora o plano não fôsse de início destinado a ser aplicado ao serviço civil, verificou-se um grande aumento no número de conselhos em vários setores de atividade (13).

A participação do Estado na resolução dos dissídios do trabalho foi de certo modo ampliada pelo *Industrial Courts Act* (1919) da Grã-Bretanha. Criou-se um tribunal permanente de arbitramento a que eram submetidos os dissídios do trabalho caso as partes nêles interessadas com isso concordassem. Dispôs a lei sobre a criação de côrtes de instrução que realizariam investigações imediatas de qualquer dissídio, apresentando um parecer imparcial sobre os méritos da causa. Entretanto, a tentativa de usar nos Estados Unidos os processos judiciais visando à solução dos dissídios do trabalho com a criação da *Kansas Court of Industrial Relations* (Côrte de Relações na Indústria) não deu resultado devido às decisões da Suprema Côrte a seu respeito. Sustentava-se que a lei que criara aquêle órgão constituía uma negação do processo judiciário tradicional porque autorizava um tribunal a controlar, dirigir e explorar uma indústria em que empregadores e empregados

(11) Vide infra, capítulo XXII.

(12) *Industrial Arbitration in Great Britain*, de Lord Amulree, (Oxford University Press, 1929) pág. 154.

(13) *Whitley Concils in the British Civil Service*, de Leonard D. White (University of Chicago Press, 1933).

(14) *The Industrial Courts Act* (1919) e *Conciliation and Arbitration in Industrial Disputes*, de W. H. Stoker (Stevens & Sons, 1920).

não pudessem chegar a um acôrdo satisfatório a respeito de salários (15).

De outro lado, depois de citar numerosos casos de não se ter conseguido promover um progresso satisfatório do arbitramento por processos legislativos e administrativos, Lord Amulree volta-se para os excelentes resultados obtidos por meio dos esforços espontâneos do operariado e dos empregadores. A lista de exemplos, observou êle, de que por meio dos esforços voluntários se conseguiu fazer o que a legislação não pôde realizar é expressiva e revela a existência de um movimento em prol da paz defendida pela acomodação mútua e pelo ajustamento (16).

As medidas mais recentes destinadas a regulamentar os salários foi a tomada com a lei de salário mínimo. Numerosas investigações, nos Estados Unidos e em outros países, revelaram que a maioria dos operários não especializados percebiam salários baixos demais para que pudessem viver decentemente. Uma das primeiras tentativas de remediar essa situação por ato legislativo foi feita, em 1896, com a aprovação da lei de salário mínimo em Vitória, Austrália. Essa medida, que implica na criação de conselhos de representantes encarregados de determinar as escalas de salários em certas indústrias, conselhos êsses designados pelo legislativo, foi adotada na Inglaterra e em outros Estados americanos mas, nestes últimos, só foi realmente posta em prática no que se referia a salários de mulheres e menores.

Desde 1896 que as leis sôbre salário mínimo vêm sendo promulgadas em mais de uma dúzia de Estados da União Norte-Americana e em muitos países estrangeiros. A maioria dos estatutos sôbre salários aprovados nos Estados Unidos só dizem respeito às mulheres, sendo poucos os casos de fixação de pagamentos feita diretamente pelo legislativo. Via de regra, quando êsses estatutos são levados aos tribunais estaduais são pelos mesmos considerados procedentes; mas quando o Congresso aprovou a lei de salário mínimo visando com isso defender os operários do Distrito de Colúmbia e encarregou um conselho de administrar a lei, as ordens dêste foram submetidas à apreciação do judiciário, tendo a Suprema Côrte julgado inconstitucional aquêle ato do legislativo (17). A maioria dos magistrados sustentou o ponto de vista de que o direito de contratar os serviços de alguém faz parte da liberdade dos indivíduos, liberdade essa defendida pela Quinta Emenda. Citando, com aprovação dessa maioria, o muito discutido parecer do Ministro Peckhan, proferido no caso *Lockner* contra *New York*, o Ministro Sutherland concluiu que o ato do Congresso foi "simples e exclusivamente de fixação de salários, ato êsse de ação limi-

tada às mulheres adultas que, no entanto, perante a lei, são tão cômpetentes quanto os homens para firmar os seus contratos de trabalho. Impede, além disso, que duas partes que estão em pleno gôzo de sua capacidade — sujeitas a penalidades quanto ao empregador — firmem livremente contratos relativos ao preço que deverá ser pago pelos trabalhos prestados a uma pela outra num emprêgo de caráter puramente privado, caso em que as duas estão prontas a entrar em acôrdo". As normas estabelecidas na lei para servirem de guia ao conselho foram consideradas tão vagas quanto impossíveis de serem aplicadas na prática porque levaram em conta apenas os interêsses e necessidades de uma das partes no contrato e fixava um salário arbitrário, ferindo assim o princípio do *laissez faire* econômico. Além disso, foi a lei caracterizada como "exercício claro e arbitrário do poder".

O Ministro Taft, discordando dêste ponto de vista, levantou a questão com a tese de que há, em muitos casos, uma certa igualdade entre o empregador e o empregado. Admitiu que a política de um salário mínimo compulsório é aquela a cujo respeito se trava muita discussão; mas êle pensava que "não é função desta Côrte invalidar atos do Congresso simplesmente porque êles consubstanciam pontos de vista sôbre matéria econômica que o supremo órgão do judiciário considera imprudentes ou errôneos". O princípio da limitação da liberdade de contrato foi reconhecido pela Côrte na regulamentação dos salários e das condições de trabalho como da competência do Estado para usar o seu poder de policiamento, achando difícil, porém, compreender qual a diferença existente entre regulamentar a maneira e o tempo de pagamento de salários e a fixação do número máximo de horas de trabalho e salário mínimo. Em sua opinião, o caso *Lockner* foi anulado e êle manifestou sua surpresa por ter a maioria citado o caso como um precedente. A alegação de que o efeito dos pareceres anteriores foi enfraquecido pela Décima Nona Emenda foi refutada com a declaração de que aquela emenda não modificou as diferenças existentes entre homens e mulheres, conforme reconheceu o Congresso aprovando êsse ato. A lei de salário mínimo nos Estados Unidos enfrentou pois um obstáculo que refreou os movimentos favoráveis à política de contratos voluntários ou facultativos ou no sentido da continuação do princípio do salário mínimo pela cooperação e acôrdo até que as condições criadas pela depressão econômica pusessem de novo em grande evidência a necessidade extrema de uma lei compulsória e eficiente sôbre o mesmo salário.

O artigo 7 da *National Recovery Act*, de 1933 dispunha que os empregadores devem respeitar o salário mínimo aprovado ou determinado pelo Presidente Roosevelt que declarou considerar êsse dispositivo como uma das medidas mais significativas para o melhoramento das condições do trabalho que o Govêrno estava procurando realizar. As medidas de contrôle do trabalho dos menores também mereceram especial consideração nas sessões dos legislativos estaduais no ano de 1933.

(15) *Wolf Packing Company x Industria Court*, 262 U.S. 522 (1923) e *Dorchy x Kansas*, 264 U. S. 296. . . (1924).

(16) Lord Amulree, op. cit. pág. 96.

(17) *Adkjiins x Children's Hospital*, 261 U. S. 525 (1923).

(18) 198 U. S. 45 (1905).

Alguns Estados aprovaram a emenda à Constituição federal relativa ao trabalho de menores, tendo sido também aprovadas novas leis estaduais que proibiam o pagamento de salários muito baixos às crianças e mulheres. As características da lei modelo elaborada pela National Consumers League (Liga Nacional de Consumidores) foram em geral respeitadas nessas leis. Criou-se uma comissão para fiscalizar as empresas e verificar se os salários nelas pagos estavam “justa e razoavelmente de acordo com o serviço ou classe de serviços prestados”. Definiu o salário injusto ou excessivamente baixo como o que “está abaixo do valor justo e razoável dos serviços prestados e não é suficiente para atender às despesas mínimas da vida indispensáveis à preservação da saúde”. Espera-se que as objeções feitas em 1923 pela Suprema Corte serão contornadas com a nova legislação. E’ possível, por outro lado, que os dez anos que se passaram possam ser traduzidos em modificações das opiniões jurídicas que mesmo em 1933 eram preponderantemente favoráveis a essa modalidade de regulamentação por lei (19).

**Horas de Trabalho** — A regulamentação das horas de trabalho foi outro assunto em que o Estado entrou com sua autoridade legislativa e administrativa. O movimento em prol da diminuição do número de horas de trabalho teve início nos meados do século dezanove, definindo as primeiras leis a respeito, de uma maneira vaga, porém, o dia de trabalho e estipulando, regra geral, o dia de dez horas além de sugerir um dia ideal de apenas oito horas. Como, porém, não havia meios de evitar que se fizessem contratos para dias de trabalho cujo número de horas ultrapassasse o estipulado, pouco efeito fizeram essas leis. A primeira medida eficiente em matéria de lei sobre horas de trabalho foi introduzida com as cláusulas que proibiam os trabalhadores de trabalhar e os patrões de exigir trabalho que excedesse o tempo estipulado pelas leis. As mais eficientes delas eram as que tratavam do trabalho dos menores. Para as estradas de ferro, os legislativos fixaram um mínimo de horas durante as quais se poderia exigir que um maquinista trabalhasse sem folga, determinando, além disso, o número de horas de descanso que deve haver entre um e outro dia de trabalho. As horas de trabalhos para as mulheres foram fixadas na maioria dos Estados. Alguns delas permitem, porém, que o tempo de trabalho seja fixado por uma comissão especial. Por meio da legislação, de acordos coletivos e de outros instrumentos, tem-se conseguido operar uma grande redução das horas de trabalho exigidas em importantes estabelecimentos industriais.

A tendência para essa redução revela-se nos registros feitos em 1921 de que 3.500.000 assalariados, comparados com menos de 1.000.000 em 1914, ou quase 50% do operariado, estavam tra-

balhando em estabelecimentos cujo horário de serviço era de quarenta e oito horas por semana ou até menos. As alterações de ordem econômica provocadas pela mecanização, pelo aperfeiçoamento da administração e por outros motivos, tornaram desnecessários os dias de trabalho de muitas horas, mostrando mesmo a experiência que os horários muito longos eram prejudiciais à própria indústria e também à sociedade (20). Muito embora houvesse um rápido decréscimo do número de horas de trabalho entre 1920 e 1930, a depressão econômica contribuiu para aumentar a semana de trabalho até que o Governo interveio para deter o aumento do número de horas de expediente. Uma das principais medidas adotadas pelas autoridades estaduais e federais para aliviar o desemprego foi a de impor a redução do número de horas de trabalho e um conseqüente aumento de empregos. Os dispositivos do Recovery Act e as exigências previstas nos planos de obras públicas revelaram uma tendência para a adoção do padrão de 30 horas de trabalho semanal.

#### *Seguro Social*

As leis destinadas a proteger os operários que percebem baixos salários ou que, por doença ou acidentes, ficam incapacitados para o trabalho regular, são de significação toda especial. O termo aplicado a essa espécie de assistência é o de “seguro social”. Este pode ser: 1) por acidente; 2) por desemprego; 3) por doença. O propósito do seguro social é o de assegurar um grau razoável de segurança econômica ao operário, dispondo sobre o auxílio ou indenização que lhe será pago para cobrir perdas ou despesas acarretadas por qualquer dano por ele sofrido. E’ enorme o número de infortúnios que dão direito a uma forma qualquer de auxílio, sendo alarmante o total quando além dos prejuízos causados por acidente o indivíduo ainda venha a adoecer e perder o emprego. O objetivo dessa espécie de legislação é, na expressão de Lloyd George, o de drenar o pântano da desventura, da pobreza e da degradação que resulta dos infortúnios quando atingem aqueles que ganham muito pouco.

Exemplo típico da intervenção do Estado na regulamentação das atividades privadas e da economia é o da gradual adoção pelos governos estaduais e pelo federal dos planos de indenização pelos acidentes no trabalho. No antigo sistema, o empregador que não quisesse pagar uma indenização razoável ao seu empregado, recorria a três argumentos: podia dizer que o operário quis correr o risco e, por isso, êle, empregador, não podia responsabilizar-se pelo acontecido; podia insistir que o operário provocou o acidente com a sua negligência e, por isso, não podia responsabilizar o patrão e podia também alegar que a negligência de um outro operário foi que causou o acidente. Na maioria das causas levadas aos tri-

(19) Artigo de Thomas Reed Powell intitulado “*The Judiciality of Minimum Wage Legislation*”, publicado em *Harvard Law Review* (março, 1924) vol. XXXVII, pág. 545.

(20) John R. Commons e John B. Andrews, op. cit., pág. 242.



bunais — para o empregador era sempre pecuniariamente vantajoso levar êsses casos ao judiciário — o empregado ou seus dependentes saíam, conseqüentemente, perdendo. Como a maioria dos acidentes não podia ser atribuída à negligência do empregado e nem do empregador, não havia base em que apoiar a reivindicação e o operário e sua família eram obrigados a sofrer os prejuízos dêles decorrentes. Assim, os menos aquinhoados e de menos posses é que eram obrigados a arcar com os prejuízos acarretados pelos acidentes no trabalho.

A legislação sobre acidentes modificou, porém, algumas das idéias que presidiam as relações entre empregadores e empregados. A teoria do êrro cometido foi eliminada e o empregador não pôde mais ser considerado culpado de não cumprimento do dever para com o empregado. O princípio fundamental do plano de indenização por acidente no trabalho é o de que as emprêsas devem arcar com as despesas dela decorrentes como uma parte do custo de produção. Por meio do seguro, porém, a emprêsa e o consumidor de seus produtos — e não o operário acidentado — é que devem arcar com o pêso das indenizações por acidentes que ocorrem no respectivo setor de trabalho. As leis sobre o assunto e, que a princípio sofreram a oposição do judiciário, principalmente se possuíam caráter compulsório, foram por êle gradualmente aprovadas com base na tese do direito de exercer o Estado o seu poder de polícia.

O propósito do seguro social é o de dar um grau razoável de segurança econômica ao operário. Além dêsse propósito, leis sobre salário mínimo visam servir como meio de proteção contra os períodos de aperturas decorrentes da incapacidade para o trabalho, do desemprego e dos casos de morte. Certos mal-entendidos têm procurado desacreditar o seguro social nos Estados Unidos. Em primeiro lugar, os males que devem ser reparados são, segundo pensam, devidos aos próprios operários e devem ser pois sanados com a criação de oportunidades de trabalho regular e o pagamento de salários adequados. Vários milhões de pessoas desempregadas durante a maior parte do ano parecem não discordar da tese comum em que se baseia êsse ponto de vista. Mas quando o número de pessoas incluídas nas fôlhas de pagamento de auxílios aos desempregados atinge a casa dos quinze milhões, essa tese já não pode mais ser defensável. Outra idéia errada que foi muito defendida em oposição ao seguro social é a de que tais seguros são uma “esmola” e que esta deve ser decisivamente evitada por ser contrária aos ideais e princípios americanos.

Vejamos o sistema inglês que é comumente citado por causa dessa condenável esmola. O operário inglês não só está protegido contra os acidentes como contribui para o fundo de seguro social para o qual também contribui o empregador e o Governo. “E’ um fundo que sustenta o em-

pregado e sua família quando êle está doente ou não pode arranjar trabalho. E’ dêsse fundo que sai a pensão que o empregado (ou sua espôsa) recebe quando atinge os sessenta e cinco anos de idade ou a que recebe sua viúva ou filhos no caso de sua morte. Sistemáticamente e de uma maneira idêntica à adotada na economia particular, o operário cria um pecúlio para enfrentar os azares que ocorrem inevitavelmente e para evitar a degradação da miséria” (21).

Êsse sistema de contribuição para o fundo de seguro foi um fator importante que ajudou o povo inglês a suportar a terrível situação que se criou a partir de 1921. Além da Inglaterra, outros países europeus adotaram o sistema de seguro contra o desemprego que é, em muitos casos, tido como um dos característicos necessários da moderna vida industrial.

Os Estados americanos quando propõem planos destinados a resolver os problemas do desemprego estão sempre inclinados a substituir os fundos gerais pelos individuais, criando reservas em vez de adotar um sistema de seguro contra o desemprego (22). O plano do Estado de Ohio segue, porém, uma norma diferente; êle dispõe que tôdas as contribuições sejam recolhidas a um único fundo sem que se estabeleça qualquer distinção para um empregador ou indústria, quaisquer que sejam. A American Association of Labor Legislation (Associação Americana de Legislação do Trabalho) lutou pela criação de reservas para indenização por desemprego como passo útil e necessário na direção de um plano eficiente e claro de seguro social. Quer o modêlo usual europeu seja obedecido, quer fôsse um plano melhor adaptado à experiência americana, certo é que os legisladores e administradores já não podem ignorar o problema do desemprego.

Muito embora em grande número de países os sistemas de pensões à velhice sejam administrados pelo Estado, tendo a Alemanha iniciado suas experiências nesse campo em 1889, os Estados americanos só muito vagarosamente adotaram êsse tipo de legislação. De 1923 para cá, porém, mais de vinte Estados aprovaram leis, inaugurando uma ou outra forma de assistência aos velhos. Diante da depreciação do crédito e da queda das rendas devido à depressão, as comissões estaduais descobriram que, para a maioria dos operários, o poder de ganhar a vida termina entre 55 e 65 anos de idade e que um quarto mais ou menos dêsses operários vivem do trabalho e dos respectivas rendas. As primeiras leis foram facultativas para os condados e foram

(21) *The Annals*, número de novembro de 1943. Artigo de Barbara Nachtrieb Armstrong intitulado “*The Nature and Purpose of Social Insurance*”, (Vol. CLXX, pág. 3).

(22) Vide *The Wisconsin Idea*, de Paul A. Raushenbush em *Unemployment Reserves* e também *The Ohio Idea* na mesma publicação.

ineficazes mas de 1929 para cá a tendência foi para adotar leis compulsórias para todo o Estado. A experiência com essas leis é muito limitada para que se possa formar um juízo a respeito do custo de tais pensões e das vantagens que se pode ter com a assistência estatal; mas parece provável que um sistema geral de pensão à velhice será considerado uma feição indispensável do programa de bem-estar social.

Estão em vigor em cêrca de vinte e cinco países leis compulsórias de seguro saúde; entretanto, esta forma de promoção do bem-estar social não encontrou ainda o seu lugar no nosso regime de Governo. O relatório da *President*

*Hoover's Committee on the Cost of Medical Care*, publicado em 1932, mostrou como os órgãos existentes não podiam atender as necessidades dos que vivem de salários no setor do tratamento e cura das doenças. As organizações filantrópicas de previdência e de assistência médica não podem enfrentar adequadamente a situação. Embora haja uma ampla divergência de opinião a respeito do grau de responsabilidade que o público pode assumir pela assistência médica e quanto ao melhor método de financiar os respectivos serviços, é claro que essa questão não pode ser posta de lado sem acarretar sérias conseqüências.

(Continua)