

*No final do século XX e no limiar do terceiro milênio, as sociedades contemporâneas passam por rápidas e profundas transformações. Tanto a base produtiva quanto as relações sociais são objeto de intensas reformulações, enquanto a ética do trabalho é questionada em sua capacidade de firmar os laços de sociabilidade nacional e internacional.*

*Até o presente momento, os processos de reestruturação foram marcadamente conservadores: a síndrome da insegurança alastrou-se entre as classes trabalhadoras e as incertezas sobre a desregulação do mercado abatem-se inclusive sobre as megacorporações.*

*Diante destes desafios históricos, o leitor encontrará nos ensaios aqui publicados — de autoria de alguns dos principais estudiosos brasileiros e estrangeiros — subsídios para a análise e o debate sobre os rumos das relações de trabalho no Brasil.*

O MUNDO DO TRABALHO

CRISE E MUDANÇA  
NO FINAL DO SÉCULO

# O mundo do trabalho

CRISE E MUDANÇA  
NO FINAL DO SÉCULO

Álvaro Augusto Comin  
Amauri Mascaro Nascimento  
Antônio Alvares da Silva  
Carlos Alonso de Oliveira (org.)  
Carlos A. Medeiros  
Cezar Augusto Miranda Guedes  
Eduardo Noronha  
Francisco José C. Alves  
Francisco Luiz Salles Gonçalves  
Guido Baglioni  
Ivan Gonçalves R. Guimarães  
Jorge Eduardo L. Mattoso (org.)  
José Francisco Siqueira Neto (org.)  
José Graziano da Silva  
Marcia de Paula Leite  
Marcio Pochmann (org.)  
Marco Antonio de Oliveira (org.)  
Paulo Eduardo Baltar  
Silvia Maria Manfredi  
Walter Barelli  
Wilnês Henrique  
Wilson Cano  
Wolfgang Daübler

ISBN 85-85328-84-3



9 788585 328849

TT  
SCRITTA

TT  
SCRITTA

MTb  
PNUD



TT  
SCRITTA

# *O mundo do trabalho*

## Crise e mudança no final do século

Álvaro Augusto Comin • Amauri Mascaro Nascimento • Antônio Alvares da Silva • Carlos Alonso Barbosa de Oliveira • Carlos Aguiar de Medeiros • Cezar Augusto Miranda Guedes • Eduardo Noronha • Francisco José C. Alves • Francisco Luiz Salles Gonçalves • Guido Baglioni • Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães • Jorge Eduardo Levi Mattoso • José Francisco Siqueira Neto • José Graziano da Silva • Márcia de Paula Leite • Marcio Pochmann • Marco Antonio de Oliveira • Paulo Eduardo de Andrade Baltar • Silvia Maria Manfredi • Walter Barelli • Wilnês Henrique • Wilson Cano • Wolfgang Daübler

Ministério do Trabalho

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho

Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas

O MUNDO DO TRABALHO  
1994 © Cesit

1ª edição: novembro de 1994  
© EDITORA PÁGINA ABERTA LTDA.

ISBN 85-85328-84-3

TT  
SCRITTA

## Sumário

APRESENTAÇÃO .....	9
INTRODUÇÃO .....	11
PRIMEIRA PARTE	
CONTRATO COLETIVO DE TRABALHO .....	15
RELACIONES DE TRABALHO NO FINAL DO SÉCULO XX .....	17
Prof. Dr. Wolfgang Däubler	
AS RELACIONES INDUSTRIAIS NA EUROPA NOS ANOS 80 .....	49
Guido Baglioni	
MARCOS LEGAIS DO CORPORATIVISMO NO BRASIL .....	107
Antônio Álvares da Silva	
LIMITES CONSTITUCIONAIS DA LIBERDADE SINDICAL NO BRASIL .....	133
Amauri Mascaro Nascimento	
CONTRATO COLETIVO DE TRABALHO NO BRASIL .....	147
José Francisco Siqueira Neto	
CONTRATO COLETIVO E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL .....	183
Carlos Aguiar Medeiros	
CONTRATO COLETIVO E RELACIONES DE TRABALHO NO BRASIL .....	209
Carlos Alonso Barbosa de Oliveira	
CONTRATO COLETIVO DE TRABALHO .....	233
José Francisco Siqueira Neto	

*Projeto MTb / PNUD*  
Mercado de Trabalho, Sindicatos e Contrato Coletivo

*Gestão do projeto:*  
FECAMP - Fundação Economia de Campinas

*Organizadores:*  
Carlos Alonso Barbosa de Oliveira  
Jorge Eduardo Levi Mattoso  
José Francisco Siqueira Neto  
Marcio Pochmann  
Marco Antonio de Oliveira

*Projeto gráfico e capa:*  
Alfredo S. V. Coelho

EDITORA PÁGINA ABERTA LTDA.  
Rua Germaine Burchard, 286  
05002-061 — São Paulo — SP  
Telefone: (011) 262-1155  
Telefax: (011) 864-9320

SEGUNDA PARTE	
SINDICALISMO .....	265
A EVOLUÇÃO DOS ACORDOS E CONFLITOS COLETIVOS NO PERÍODO RECENTE DO SINDICALISMO BRASILEIRO (1977-93) .....	267
Francisco Luiz Salles Gonçalves	
EDUCAÇÃO SINDICAL NO BRASIL NAS DÉCADAS DE SETENTA E OITENTA .....	289
Silvia Maria Manfredi	
GREVES E ESTRATÉGIAS SINDICAIS NO BRASIL .....	323
Eduardo Garuti Noronha	
A EXPERIÊNCIA DE ORGANIZAÇÃO DAS CENTRAIS SINDICAIS NO BRASIL .....	359
Álvaro Augusto Comin	
OS TRABALHADORES NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: PRÁTICA SINDICAL, CONQUISTAS E ARMADILHAS .....	403
Cezar Guedes	
BALANÇO DAS LUTAS SOCIAIS NO CAMPO NA DÉCADA DE 80 .....	425
Francisco Alves	
A EXPERIÊNCIA DAS CÂMARAS SETORIAIS .....	459
Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães	
AVANÇOS E LIMITES DO SINDICALISMO BRASILEIRO RECENTE .....	497
Marco Antonio de Oliveira	
TERCEIRA PARTE	
MERCADO DE TRABALHO E SALÁRIOS .....	519
O NOVO E INSEGURO MUNDO DO TRABALHO NOS PAÍSES AVANÇADOS .....	521
Jorge Eduardo L. Mattoso	
REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, NOVAS TECNOLOGIAS E NOVAS FORMAS DE GESTÃO DA MÃO-DE-OBRA .....	563
Marcia de Paula Leite	
INDUSTRIALIZAÇÃO, CRISE, AJUSTE E REESTRUTURAÇÃO .....	589
Wilson Cano	
EMPREGO E RENDA NA CRISE CONTEMPORÂNEA NO BRASIL .....	605
Paulo Eduardo de Andrade Baltar	
Wilnês Henrique	
EVOLUÇÃO DO EMPREGO RURAL NA DÉCADA DE OITENTA .....	619
José Graziano da Silva	
TRINTA ANOS DE POLÍTICAS SALARIAIS NO BRASIL .....	641
Marcio Pochmann	

## Apresentação

Walter Barelli

O exercício da função de governo é complexa. As inúmeras pressões do cotidiano costumam afastar o executivo da eficácia no enfrentamento dos problemas que constituem seu plano de gestão governamental. Já vimos muitos governos se perderem no imediatismo e na superficialidade com que afrontam os desafios que lhes são apresentados.

O Ministério do Trabalho, como todo o executivo federal, foi grandemente afetado pelos erros da administração Collor. Em termos administrativos, passou pela junção à Previdência Social e posteriormente, em maio de 1992, por sua transformação em Ministério do Trabalho e da Administração. Em novembro do mesmo ano, já no governo Itamar, o Congresso Nacional modificava sua estrutura, transformando-o em apenas Ministério do Trabalho.

Reduzido em seu quadro de funcionários, perdendo parte do seu pessoal para a Previdência e principalmente sofrendo a desvalorização continuada apresentada pela tendência neoliberal, predominante no governo anterior, o Ministério estava combatido para enfrentar novas tarefas.

Preparar o Ministério do Trabalho para exercer o papel que a valorização da cidadania lhe impunha foi um dos objetivos da gestão. Com isso, recuperou-se a dedicação do pessoal da casa e contou-se com seu esforço e seriedade profissional. Séries de publicações foram retomadas e equipes técnicas foram constituídas para analisá-las competentemente.

A série de seminários realizados sobre Emprego, Encargos Sociais, Liberdade Sindical, Segurança e Saúde, Fiscalização do Trabalho, Habilidades Básicas e

Específicas em Formação Profissional, Relações do Trabalho e Contrato Coletivo de Trabalho, Trabalho do Menor, Trabalho Forçado, Trabalho Rural, FGTS, Terceirização, Mercosul trouxe a participação de membros da sociedade e das entidades que militam no campo trabalhista, tendo seu conteúdo sido objeto de publicação apropriada ou de notícia no Informativo "Trabalho e Cidadania".

A nova forma de gestão ministerial, apoiada em decisões tomadas pelo Conselho Nacional do Trabalho, órgão criado para definir a política trabalhista brasileira, teve seu coroamento com a realização da Primeira Conferência Nacional do Trabalho. Seus anais demonstram o consenso obtido pelos participantes sobre as mudanças necessárias no atual sistema de relações de trabalho e apontam a pauta dos atores sociais para a criação de empregos.

Mas um governo que quer assumir uma posição estratégica, como indutor das transformações necessárias para ampliar a democracia e promover o desenvolvimento, não pode se isolar nas apreciações feitas somente por suas equipes ou pelos participantes das atividades por ele organizadas. Sua visão, como parte interessada no jogo social, pode estar turvada por interesses imediatos ou por preconceitos enraizados na história pessoal ou dos demais atores interessados.

É necessário ver mais longe e mais claro. Daí a importância de contar com a ajuda de centros de pensamento que, sem a responsabilidade de dar respostas a demandas do cotidiano, pensem o mundo do trabalho, em toda a sua riqueza, explicitando tendências históricas que, se não percebidas e incorporadas à ação do dirigente, tornarão equivocadas suas decisões.

Essa é a razão que levou o Ministério do Trabalho a contratar com o CESIT a série de estudos que constituem esta publicação. A temática - Contrato Coletivo de Trabalho, Sindicalismo, Mercado de Trabalho e Salários - abrange grande parte do campo da ação governamental. A escolha dos pesquisadores coube ao CESIT, que demonstrou grande competência ao convidar representantes dos vários matizes do pensamento que dão valor ao caráter universitário desta obra.

O conjunto de estudos, porém, não deve ficar restrito à consulta do governante. Sua publicação amplia o desafio para a construção do que chamamos Sistema Democrático de Relações de Trabalho. Assim como os diversos autores apresentam suas posições a respeito de temas controversos, esperamos que a sociedade brasileira, através dos sindicatos, organizações empresariais e também das entidades que apóiam a multidão dos excluídos, se prepare para construir a democracia também nas relações de trabalho.

## Introdução

No final do século XX e no limiar do terceiro milênio, as sociedades capitalistas contemporâneas passam por rápidas e profundas transformações. Tanto a base produtiva quanto as relações sociais são objeto de intensas reformulações, enquanto a ética do trabalho é questionada em sua capacidade de firmar os laços de sociabilidade nacional e internacional.

Até o presente momento, os processos de reestruturações econômica, social e política foram marcadamente conservadores, e implantaram-se crescentes assincronias entre as novas formas de produzir e de distribuir a riqueza. De um lado, a síndrome da insegurança alastrou-se sobre o conjunto das classes trabalhadoras e, de outro, a desregulação dos mercados e o acirramento da concorrência intercapitalista mundial geraram incertezas crescentes, inclusive para as megacorporações transnacionais.

Nesta marcha de mudanças do cenário mundial, o Brasil passa por uma longa fase de impasse nas esferas econômica, social e política. Os interesses do grande capital, por exemplo, têm permanecido relativamente imóveis, esperando uma improvável reordenação nas relações internacionais.

Decorrida quase uma década do término da transição "lenta e gradual" para a democracia plena, percebe-se que o país continua ainda a emitir sinais de não ter conseguido encontrar a saída para os problemas herdados por vinte anos de regime autoritário. Desde o final dos anos setenta, o esgotamento do padrão de crescimento deu lugar a movimentos bruscos de oscilações na atividade econômica, em um marco geral de estagnação das atividades produtivas, acompanhado

do processo hiperinflacionário latente, sem comparação na história do Brasil contemporâneo.

Os sucessivos insucessos acumulados pelos planos de estabilização terminaram por contribuir ainda mais para o estabelecimento de patamares decrescentes no rendimento assalariado. O movimento de estagflação econômica, provocado pela descontinuidade no ritmo do investimento e da produção, refletiu no país o maior distanciamento dos fluxos comerciais e financeiros e da fronteira tecnológica mundial.

Associado ao padrão de industrialização nacional, o processo de formalização de assalariamento permaneceu inconcluso diante dos percalços impostos por coalizões políticas conservadoras. Nos anos oitenta, com o avanço das formas precárias de ocupação e de rendimentos assalariados, houve um inegável retrocesso no que se refere à aplicação dos direitos trabalhistas.

A resposta dada pelo núcleo organizado dos trabalhadores, através de importantes ações de seus sindicatos, permitiu colocar o trabalhador assalariado como ator independente na arena política, assegurando uma participação crescente e inusitada na história nacional. No bojo do movimento de constituição de novos atores sociais, o sindicato, ao mesmo tempo que contribuiu decisivamente para motivar alterações nos rumos da transição política, passou por mudanças internas substanciais.

Em face do cenário sócio-econômico adverso, as greves e mobilizações operárias expandiram-se e mostraram-se capazes de evitar prejuízos sócio-econômicos ainda maiores para as classes trabalhadoras. Todavia, não foram suficientes para dar cumprimento às reivindicações centrais, como a melhora na distribuição da renda e o alcance da autonomia e da liberdade sindical, que transformaram-se nas marcas do nascimento do chamado "novo sindicalismo" no país.

É bem verdade que a estrutura sindical corporativa foi abalada pelas modificações introduzidas na Constituição de 1988. Permanece, contudo, o hibridismo que gerou uma situação oposta à ocorrida nos países que romperam com as estruturas sindicais corporativas.

A não-consagração da efetiva liberdade sindical, a conseqüente restrição à autonomia, a ausência de mecanismos eficientes de reparação de atos anti-sindicais e a ausência de representação por local de trabalho debilitam decisivamente o plano organizativo sindical. Da mesma forma, a contratação individual de trabalho clássica continua a conferir enorme grau de autonomia à empresa, quando da determinação do salário nominal. Tal situação confere ao país a peculiaridade de uma economia que, embora industrializada, não possui um sistema de relações de trabalho que possibilite através da negociação coletiva o aparecimento dos respectivos instrumentos normativos de regulação do trabalho.

Diante destas questões tão importantes como complexas, o leitor encontrará nos artigos aqui publicados subsídios históricos e elementos para a análise e o debate sobre os rumos das relações de trabalho no Brasil, com ênfase na contratação coletiva, sob as perspectivas do mercado de trabalho, das organizações sindicais e das instituições jurídicas. Para tanto, contou-se com a colaboração de teóricos,

estudiosos e especialistas destacados nas suas respectivas áreas de atuação acadêmica no Brasil e no estrangeiro.

O conjunto de estudos apresenta-se dividido em três capítulos. O primeiro trata das questões referentes ao comportamento do emprego e do salário no país. Reúne seis textos que buscam analisar, principalmente nos anos oitenta, o impacto da crise econômica e da reestruturação produtiva sobre o uso da força de trabalho e as formas de remuneração, no caso dos trabalhadores rurais e urbanos, bem como dos funcionários públicos.

O segundo capítulo traz oito trabalhos que exploram aspectos abrangentes do sindicalismo brasileiro, tendo por referência o chamado "novo sindicalismo", enquanto desaguadouro de práticas inovadoras no campo das lutas sociais e das estratégias de negociação com o Estado e os empregadores. Através de temas que vão desde a evolução dos acordos coletivos e das greves até as experiências recentes das câmaras setoriais, são avaliados os avanços, limites e obstáculos enfrentados pelo sindicalismo brasileiro desde o final dos anos setenta.

No terceiro e último capítulo são apresentados oito estudos que procuram analisar as tendências marcantes das relações de trabalho nos principais países industrializados, bem como no Brasil. Com base em um profundo diagnóstico sobre os marcos atuais da estrutura sindical corporativa, são realizadas projeções que abrem espaço para um debate franco e objetivo sobre os requisitos e os possíveis impactos da reformulação das relações de trabalho no Brasil, principalmente com a introdução da contratação coletiva de trabalho na perspectiva de democracia social, política e econômica.

Em consonância com os seminários internos realizados entre os especialistas responsáveis pelos trabalhos e a comissão organizadora, o CESIT (Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho) do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas espera, através do presente trabalho coletivo, contribuir para a análise e o debate junto a todos aqueles que almejam construir um país justo e democrático. Dessa forma, o CESIT coloca à disposição do leitor mais um produto do esforço de uma equipe multidisciplinar que, desde 1989, atua no sentido de aproximar a investigação acadêmica dos interesses da sociedade brasileira.

Não se poderia deixar de ressaltar aqui o apoio do Ministério do Trabalho, na gestão do professor Walter Barelli, e do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), entidades que, em convênio com o CESIT, permitiram levar adiante este projeto sobre as relações de trabalho no Brasil.

*Contrato coletivo  
de trabalho*

*Relações de trabalho no final do século XX*  
Uma sinopse das tendências atuais  
nos países industrializados

Prof. Dr. Wolfgang Däubler\*

INTRODUÇÃO

*A ESTABILIDADE TRADICIONAL*

As relações de trabalho não mudam de um dia para o outro. As regras que determinam as relações entre capital e trabalho costumam basear-se numa tradição longa e profundamente arraigada na consciência dos envolvidos. Ninguém pretende colocar em risco os compromissos acertados que, em muitos casos, são fruto de disputas acirradas (Shimada, 1992). Com o tempo vão se cristalizando procedimentos definidos e, em algumas sociedades, também valores comuns que podem levar o prazo de toda uma geração para ser reformulado. A estabilidade se refere sobretudo a instituições e procedimentos e, em grau muito menor, ao conteúdo dos resultados contratados ou das soluções impostas pelas autoridades públicas.<sup>1</sup> O tema proposto só faz sentido quando as considerações se estendem sobre períodos mais longos, e mesmo assim pode ocorrer que, em alguns países, os resultados sejam apenas modestos por terem ocorrido poucas mudanças significativas nos últimos anos.

As sociedades não são sistemas livres de contradições; sua organização pode vir a tornar-se extremamente irracional. São freqüentes os exemplos de instituições

---

Tradução de Alfredo J. Keller

\* Professor da Universidade de Bremen/Alemanha, atualmente professor visitante da University of Texas School of Law, Austin.



da área das relações de trabalho que se tornaram “obsoletas”, desaparecendo em pouco tempo do cenário trabalhista, por estarem em conflito com a realidade e com os interesses e desejos dos envolvidos. Assim aconteceu com a *commissione interna*, criada na Itália como órgão meramente consultivo num período de relativa fraqueza dos sindicatos; terminado o “outono quente” de 1969, já não existia interesse por parte dos envolvidos em conservá-la, de modo que foi sendo substituída por um sistema de delegados que variava de empresa para empresa (Giugni, Gino; Runggaldier, 1983). O mesmo fenômeno ocorreu com um grande número de instituições nos países do Leste Europeu. Também na Espanha não sobrou nada das instituições corporativistas da era Franco (Avilés, 1990). Ao lado da estabilidade dos casos “normais”, existem, portanto, exceções importantes.

### O OBJETO DE NOSSO ESTUDO: OS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

A presente sinopse restringir-se-á aos países industrializados de maior projeção: Estados Unidos, Japão e os principais países da Europa (Espanha, Itália, Grã-Bretanha, França e Alemanha). O objetivo desse estudo não se limitará apenas à descrição do estado atual das coisas, pois interesse especial será dedicado também às mudanças que estão se processando atualmente nestes países. Na medida do possível, também faremos considerações sobre os processos futuros que começam a delinear-se.

### CARACTERÍSTICA COMUM: AUTONOMIA DE CONTRATAÇÃO

Em todos os países supracitados há liberdade para negociar contratos coletivos de trabalho. Este direito costuma estar constitucionalmente assegurado, podendo ser exercido sem restrições por parte do Estado. Como se trata de uma característica comum a todos os países analisados, vamos estudá-la primeiro. Atenção especial deverão merecer os argumentos que se apresentam a favor ou contra a autonomia dos antagonistas sociais, uma vez que esta questão pode ser útil também na discussão brasileira.

### O CONTEXTO JURÍDICO: ELEMENTOS CENTRAIS

O direito à celebração de contratos coletivos de trabalho só tem interesse quando os contraentes formam coalizões constituídas livremente. Da parte dos empregados, são os sindicatos; do outro lado está o empregador individual ou a associação patronal, também ela formada sem a intervenção do Estado. O contrato coletivo deve estabelecer condições mínimas que devem ser respeitadas por qualquer contrato individual. Finalmente, o Estado não deve reservar-se à prerrogativa de declarar nulos os resultados das negociações caso estes não estejam de acordo com suas metas econômicas. Todas as três condições são preenchidas pelos países em pauta.

Nos Estados Unidos, os direitos de formar sindicatos e de fechar contratos coletivos com os empregadores individuais são garantidos pelo National Labor Relations Act, de 1935 (chamado também de Wagner Act); não há determinação nesse sentido na Constituição. A medida legal procura sobretudo proteger a formação de sindicatos contra práticas desleais por parte do empregador (*unfair labor practice*) e regulamentar o processo de negociações; o resultado continua sempre aberto. A partir do Taft-Hartley Act de 1947 foram proibidas também *unfair labor practices* por parte dos sindicatos, que poderiam manifestar-se, por exemplo, em forma de intimidação de empregados ou na contratação do chamado *union shop*, que obriga todos os funcionários de uma empresa a se filiar a um sindicato (Gould, 1993). Os *collective agreements* definem tanto as condições mínimas quanto as máximas para um certo grupo de pessoas — um fenômeno singular do direito do trabalho, já que todos os demais sistemas aqui analisados (além dos direitos de contratação coletiva em uso na Europa) partem de princípio da condição mais favorável, permitindo portanto exceções a favor do empregado.

O direito japonês garante no artigo 28 da Constituição de 1946 o direito à liberdade de coalizão, além de assegurar expressamente os direitos de negociação coletiva e de greve. Esta norma, criada sob a pressão dos aliados, pretendia contribuir com a democratização da sociedade japonesa, cujas estruturas autoritárias continuavam em vigor mesmo após a abertura do país durante o período Meiji (Hanami, Nishitani, 1991). Os contratos coletivos são fechados na maioria dos casos em âmbito de empresa, mas podem abranger também todo um setor e, teoricamente, até a economia nacional como um todo. A estrutura legal continua pautada no direito alemão da República de Weimar, o que significa que os contratos coletivos definem exclusivamente um padrão mínimo a ser respeitado nos contratos de trabalho individuais. Nada impede, no entanto, que o empregado possa receber melhores condições de trabalho em seu contrato individual (Sugeno, 1992a). Não está previsto nenhum tipo de intervenção durante as negociações e, sobretudo, o resultado das negociações não pode ser corrigido por meios legais (a não ser em casos extremos, como violação dos bons costumes).

Na Espanha é o artigo 28, alínea 1, da Constituição de dezembro de 1978 que garante o direito de coalizão do indivíduo; a alínea 2 da mesma determinação inclui o direito de greve. A contratação coletiva é regulamentada pelo Estatuto dos Trabalhadores, com base no artigo 35, alínea 2, da Constituição. Também na Espanha os resultados dos contratos coletivos não estão sujeitos ao controle do Estado, mas o processo em si tem que obedecer a regras detalhadas. As condições prévias a serem cumpridas — sobretudo da parte dos empregados para poderem formar uma comissão capaz de negociar contratos coletivos no sentido do Estatuto dos Trabalhadores — são tão exigentes que passou a existir um grande número de *convênios extraestatutários*, que também são contratos coletivos válidos, mas, ao contrário dos contratos celebrados de acordo com o modelo legal, obrigam somente os filiados a um dos grupos contraentes (Avilés, 1990; Olea e Rodríguez, ???). Os dois tipos de contrato coletivo têm função de norma mínima; no contrato de trabalho individual, as alterações só são possíveis se forem a favor do empregado.

A Constituição italiana de 1947 garante no artigo 39 a liberdade de coalizão,

bem como o direito de celebrar contratos coletivos e o direito de greve, no artigo 40. A prática das negociações coletivas não seguiu, porém, o modelo proposto pelo artigo 39, que continha muitos elementos corporativistas. De fato, foram sendo negociados *contratti collettivi* que continuam carecendo até hoje de base legal, já que não existe lei de contratação coletiva. Mas tanto a prática quanto a literatura jurídica estão de acordo quanto ao caráter normativo desses contratos, dos quais o contrato de trabalho individual só pode divergir a favor dos empregados (Treu, Tiziano). A liberdade de coalizão do indivíduo e a liberdade de ação dos sindicatos gozam de proteção especial, de acordo com o artigo 28 do Estatuto dos Trabalhadores, de 1970 (Grandi e Pera, 1985); medidas anti-sindicais do empregador (*condotta antisindacale*) podem ser coibidas em poucos dias por meio de liminar concedida por juiz de primeira instância (*pretore*).

No contexto dos países apresentados até aqui, a Grã-Bretanha ocupa lugar peculiar por não possuir uma Constituição escrita, e por não prever na legislação a garantia expressa de liberdade de coalizão. A Convenção Européia de Direitos Humanos, ratificada também pela Grã-Bretanha, prevê em seu artigo 11 o direito de associação sindical, mas internamente seu efeito não é automático, de modo que o cidadão individual não pode valer-se dela diante dos tribunais ingleses, pois o legislador britânico não estabeleceu expressamente tal vigência para a Convenção dos Direitos Humanos, ao contrário do que fez em relação ao direito da Comunidade Européia. As únicas normas de proteção podem ser encontradas numa série de medidas do Trade Union and Labor Relations (Consolidation) Act, de 1992, que proíbem atos de caráter discriminatório; delas se pode deduzir indiretamente a legalidade da associação em sindicatos e das atividades sindicais (Hepple e Fredman). Desta maneira, os contratos assinados por sindicatos e empregadores não têm validade jurídica intrínseca, a não ser que o acordo, contrariando a praxe comum, preveja expressamente este caráter. Eles só podem ser reclamados na Justiça na medida em que se transformam em elementos implícitos dos contratos de trabalho, obrigando, como "cláusulas contratuais", empregadores e empregados a atitudes condizentes (Wedderburn, 1986). A intervenção do Estado se fez sentir apenas à medida que a implantação dos sindicatos nas empresas e os procedimentos de negociação foram enormemente dificultados durante os anos do governo Thatcher (Davies e Freedland, 1993).

A situação jurídica na França corresponde em grande parte à que existe na Espanha e na Itália. No preâmbulo à Constituição de 1946, que remete à Constituição em vigor, de 1958, garantem-se a liberdade individual de coalizão, o direito de negociações coletivas e o direito de greve. O direito de atividades sindicais nas empresas é assegurado pela lei de 27.12.68, que resultou das greves coletivas de maio-junho de 1968. O direito de contratação coletiva é regulamentado pelos artigos L 131 e seguintes do Code du Travail, inspirado no modelo de outros países: a matéria contratada tem efeito normativo, mas no contrato individual de trabalho podem ser estabelecidas condições mais favoráveis para o empregado (artigo L 135-2, Code du Travail) (Despax e Rojot, Caen, 1988).

Partindo do texto do artigo 9, alínea 3 da Lei Fundamental (Constituição), o direito alemão conhece tão-somente uma garantia do direito individual de se associar em sindicatos e em associações patronais. Mas a jurisprudência do Tribunal Constitucional, considerando a evolução histórica e o sentido implícito do artigo 9, alínea 3 da Lei Fundamental, parte do princípio de que este direito deve ser estendido também à possibilidade de atividades dos sindicatos como tais. Estas não se limitam apenas a atividades como a distribuição de panfletos nas empresas, pois incluem igualmente a assinatura de contratos coletivos e a realização de greves com esta finalidade. Não existe controle de cunho econômico por parte do Estado sobre os resultados das negociações entre os contratantes: estes devem respeitar apenas as imposições legais e os direitos fundamentais (Däubler, 1993d). De acordo com as regras da lei de contratação coletiva, de 1949, os contratos coletivos assinados têm efeito normativo, mantendo-se sempre a possibilidade de modificações a favor do empregado no contrato individual de trabalho.

#### O CONTEXTO JURÍDICO: DIFERENÇAS

A sinopse que acabamos de apresentar se restringe deliberadamente aos três elementos centrais da autonomia dos contratos coletivos: a negociação dos contratos por associações formadas livremente, a definição de um padrão mínimo que não pode ser violado em detrimento do empregado e a ausência do direito de controle do Estado, de modo que este não pode anular os resultados das negociações coletivas quando estes forem economicamente indesejáveis. Em todos os países analisados existiu e existe autonomia de contratação no sentido citado. Não foram abordadas neste contexto as muitas diferenças que existem em relação a questões menos relevantes: O contrato coletivo protege apenas os sindicalizados? O Estado pode estender sua aplicabilidade a outras áreas? Os contratos coletivos são assinados em nível de empresa, de setor ou de toda a economia nacional? Voltaremos a estas questões na medida em que isto se tornar necessário.

O contexto jurídico não esclarece qual a parte da economia que é afetada pelos contratos coletivos. Ainda mostraremos com maiores detalhes que, nos Estados Unidos, por exemplo, apenas 15% dos empregados são representados hoje pelos sindicatos. Em muitos países existe um setor informal da economia que os especialistas em Direito do Trabalho raramente mencionam e onde o empregado muitas vezes nem tem vínculo formal de trabalho; como este setor vive fora das normas estabelecidas pelo Estado, fica também fora do alcance do direito trabalhista. Estima-se que na antiga República Federal da Alemanha, antes da reunificação, mais ou menos 8% do PIB tenham sido gerados pelo trabalho clandestino (Burgdorff, 1983). Um levantamento mais recente confirma estes dados, indicando, além disso, que nas economias italiana e portuguesa o setor informal chega a responder por até 20% do PIB. No Brasil, portanto o fato de estar empregada no setor informal cerca de 50% da população economicamente ativa não pode ser aduzido como argumento contra o funcionamento da autonomia da contratação coletiva (Siqueira Neto, 1991).

### JUSTIFICATIVA DA AUTONOMIA DE CONTRATAÇÃO COLETIVA

O fato de a autonomia da contratação coletiva ser reconhecida há décadas nos países citados, a ponto de fazer parte integrante da normalidade da vida social, fez com que os estudiosos se preocupassem relativamente pouco com a análise dos argumentos a favor e contra essa "instituição". Até certo ponto, há algumas exceções nos Estados Unidos, mas mesmo nesse país ninguém pensa seriamente em revogar pura e simplesmente o National Labor Relations Act, para voltar ao estado que reinava antes de 1935 (Weiler, 1990). A situação é bem diferente em países que estão se industrializando e que - a exemplo do Brasil - não conhecem uma autonomia de contratação coletiva que esteja funcionando;<sup>2</sup> é neles que encontramos melhores condições para reflexões fundamentais importantes (Siqueira Neto, 1991). A seguir, vamos apenas tentar resumir o que se apresenta nos países estudados em matéria de justificação da autonomia de contratação coletiva, mesmo com a restrição de que parte das publicações afins já não seja muito recente (Däubler, 1993d).

#### A perspectiva dos empregados

A autonomia de contratação coletiva tem inegável e fundamental função político-social. Através da assinatura de contratos coletivos de trabalho, assegura-se aos empregados envolvidos um certo nível de proteção, especialmente no tocante a uma remuneração mínima. Se, em especial, a fixação dos salários fosse deixada exclusivamente a critério das leis de mercado, a espiral tomaria certamente um rumo negativo, pelo menos naqueles países em que há superávit de mão-de-obra: como os operários dependem da venda de sua força de trabalho, estariam dispostos a aceitar condições cada vez piores, até cair ao nível da renda social mínima garantida pelo Estado. Neste aspecto, o mercado de trabalho difere em sua estrutura do mercado de bens e serviços, onde a queda dos preços leva a uma redução da oferta, de modo que, após algum tempo, volta-se a atingir um estado de relativo equilíbrio. Mas como os empregados dependem do salário, vêem-se obrigados a aceitar uma redução cada vez maior do preço que é pago por sua força de trabalho ou a estender ainda mais sua oferta de trabalho em forma de horas-extra, dentre outros. Este mecanismo, muitas vezes chamado de "paradoxo da concorrência", deixa de existir quando passa a ser fixado um nível mínimo coletivo. Um efeito semelhante registra-se, além dos salários, também sobre todas as demais condições de trabalho importantes.

Teoricamente, este nível mínimo poderia ser assegurado também através de uma legislação específica para o salário mínimo como é conhecida em muitos países, inclusive no Brasil. Além do fato de os contratos coletivos poderem reagir de um modo muito mais flexível perante a situação concreta em que se encontra uma empresa ou um setor - ainda deveremos abordar a perspectiva do empregador a este respeito -, a intervenção do Estado também não substituiria satisfatoriamente a contratação coletiva, porque esta última conta com uma participação maior do próprio indivíduo: a autonomia de contratação coletiva é um elemento de democracia

dentro da empresa, pois o indivíduo pode intervir ativamente na definição das regras que passarão a valer também para ele mesmo. Este fator é importante não só na hora de estabelecer a relação entre o trabalho a ser prestado e sua remuneração - os pesquisadores de relações industriais norte-americanos limitam-se a estudar exclusivamente este aspecto -, pois ganha destaque especial quando se trata do rendimento do trabalho concreto na empresa ou no serviço público: este exige normalmente a divisão do trabalho e é "coletivo" no sentido ser impossível estabelecer as suas condições adequadas por meio de contratos individuais de trabalho. Mesmo um especialista disputado, com boas perspectivas nas negociações (este grupo de empregados é estimado em 2% a 3% da força de trabalho na Alemanha), não tem condições de exigir para si a suspensão da proibição de fumar ou de estar presente na empresa a certas horas do dia. Em pontos como estes, só pode e deve haver regras estabelecidas em contratos coletivos (Däubler, 1989).

Além disso, a autonomia de contratação coletiva permite que se estabeleçam determinadas condições de trabalho inicialmente apenas em algumas empresas ou setores que se mostrem especialmente abertos a inovações ou que estejam em condições econômicas de absorver mais facilmente encargos que para outros pareçam pouco inadmissíveis. Assim se cria um certo espaço para experiências: se as soluções encontradas forem razoáveis, poderão ser estendidas mais tarde a outros setores ou, por força de lei, à economia como um todo (Kahn-Freund, 1969), depois de terem ocorrido algumas mudanças quanto às condições econômicas e psicológicas necessárias.

#### A perspectiva dos empregadores

A existência do recurso ao contrato coletivo de trabalho tem, para as empresas, a vantagem de maior flexibilidade em comparação com a intervenção direta do Estado, típica em quase todos os países da América Latina. Em lugar de soluções padronizadas para certas situações, como por exemplo o pagamento de uma determinada indenização em caso de demissões por motivos econômicos, pode-se negociar uma solução mais adequada às respectivas condições econômicas. Por meio de contratos coletivos setoriais é possível tomar em consideração também a situação específica de determinados grupos de empresas ou até de empresas isoladamente. Assim, por exemplo, existem na Alemanha contratos coletivos específicos para a indústria metalúrgica e para o artesanato metalúrgico (que inclui sobretudo as oficinas mecânicas); na indústria metalúrgica dos novos Estados do Leste da Alemanha os contratos coletivos prevêm, além disso, a possibilidade de que empresas com dificuldades econômicas comprovadas fiquem, durante uma certa fase de transição, abaixo das exigências mínimas contratadas. É difícil imaginar a adoção de normas legais que respeitem essas situações específicas. Nem adianta argumentar que, num modelo de mercado puro que remete a negociação de salários e condições de trabalho exclusivamente ao contrato de trabalho individual, a posição dos empregadores seria ainda mais flexível e mais fortemente orientada para as necessidades específicas da empresa. Esta tese esquece que o tal "modelo de Manchester" não está nem disponível por

simples razões políticas, pois a supressão pura e simples de muitos mecanismos de proteção previstos nas Leis do Trabalho abalaria profundamente a adesão de grande parte dos empregados à ordem constituída; em conseqüência, poderiam surgir greves em grandes proporções que passariam a restringir a liberdade de ação dos empregadores em escala muito maior, além de provocar consideráveis quedas de produção. Muitas vezes se esquece também que a redução dos salários traria conseqüências negativas para o mercado interno, uma vez que a falta de poder aquisitivo frustraria sobretudo as vendas de bens de consumo mais sofisticados.

A assinatura de contratos coletivos de trabalho tem também a vantagem de colocar em bases claras e confiáveis as relações de trabalho dentro da empresa. O próprio fato de ter sido encontrada uma fórmula de compromisso assinado pelos representantes dos dois lados já torna muito improvável a eclosão de novos conflitos acerca dos itens contratados; além disso, existe na maioria das ordens jurídicas a obrigação de manter a paz, o que torna ilegal qualquer tipo de greve que coloque em xeque o contrato coletivo assinado. Desta maneira, o processo de trabalho se torna menos suscetível a distúrbios. A experiência mostra que a produtividade aumenta na medida em que as regras estabelecidas no contrato coletivo prevêem a participação regular dos empregados nos processos decisórios.<sup>3</sup> Um efeito semelhante se pode atribuir à própria existência de negociações em torno da assinatura de um contrato coletivo, conforme se pode concluir de estudos realizados nos anos quarenta, em que foram comparadas legislações autoritárias com outras que praticavam a autonomia de contratação coletiva (Pifero, 1982).

Finalmente, o contrato coletivo de trabalho tem a vantagem de colocar em bases confiáveis o cálculo do fator salarial na composição dos custos da empresa, o que seria impensável numa situação "desregulada", com o surgimento espontâneo de conflitos. Com a assinatura de contratos coletivos setoriais, os salários não afetam a concorrência entre as empresas, ao contrário dos contratos coletivos por empresa; o empregador não precisa temer desvantagens frente aos concorrentes pelo fato de sentar-se à mesa com o sindicato para negociar um contrato coletivo que vale para todos. Essa função ordenadora levou, por exemplo, as pequenas e médias empresas alemãs já antes da Primeira Guerra Mundial a negociar contratos coletivos com os sindicatos, porque assim podiam basear suas atividades em estruturas mais claramente definidas (Zapka, 1983).

### A perspectiva do Estado

A negociação de contratos coletivos de trabalho tira do Estado o peso de uma missão difícil, se não insolúvel. Se coubesse a ele próprio a tarefa de definir salários e condições de trabalho, estaria continuamente exposto aos protestos de um ou de outro lado. Se um regime populista cedesse por demais às reivindicações dos empregados, haveria provavelmente uma perda total da disposição de cooperar por parte do empresariado, de tal forma que este, valendo-se do poder dos meios de comunicação, da fuga de capitais e da pressão política, passaria a colocar o governo em grandes dificuldades. Se, por outro lado, um governo conservador concedesse apenas aumentos salariais módicos diante de lucros elevados das

empresas, teria certamente que enfrentar greves e outras ações políticas por parte dos empregados, o que acabaria solapando também a sua estabilidade. Para citar outro exemplo da Alemanha: como o Estado, na época da República de Weimar, praticasse a conciliação compulsória entre os contraentes (a partir de 1923), registrou-se em todas as facções um desgaste político muito grande dos governos eleitos democraticamente (Kahn-Freund, 1932). Por isso, terminada a Segunda Guerra Mundial, todos consentiram que não se deveria voltar à prática da conciliação compulsória exercida pelo Estado, que equivalia à imposição dos resultados das negociações por parte do Estado (Däubler, 1993b).

Transferindo-se para os antagonistas sociais a tarefa de definir salários e condições de trabalho, consolida-se a ordem pública e, ao mesmo tempo, cria-se uma abertura para o desenvolvimento social. É justamente a oposição entre os interesses de empregados e empregadores que faz com que a evolução positiva das condições de trabalho não fique dependendo exclusivamente da boa vontade e da compreensão de determinados agentes. O fato de se colocar em discussão o estado atual das coisas evita a fixação intransigente das formas tradicionais de trabalho. E esta atitude se mostra particularmente importante quando a entrada de novas tecnologias exige ou recomenda uma nova organização do trabalho. Assim, acontece que as negociações descentralizadas, nos meios em que se decide efetivamente sobre os salários e as condições de trabalho, acabam trazendo elementos de inovação nas relações de trabalho. A sociedade torna-se, sob este aspecto, um "sistema em aperfeiçoamento" onde a criatividade do indivíduo passa a integrar as soluções encontradas. Ninguém vai esperar esse efeito de toda e qualquer negociação coletiva, mas, no todo, trata-se de um aspecto de importância capital, ainda mais quando se sabe que as economias mais produtivas do mundo, sem exceção, reconhecem a autonomia de contratação coletiva como meio adequado para a definição de salários e condições de trabalho.

## TENDÊNCIAS ATUAIS NOS ESTADOS UNIDOS

### IMPORTÂNCIA DECRESCENTE DOS SINDICATOS

As relações de trabalho nos Estados Unidos se destacam pela redução contínua do grau de sindicalização. Desta maneira, vai diminuindo também o número dos empregados abrangidos pelos contratos coletivos de trabalho. Enquanto em meados dos anos cinquenta ainda eram protegidos por contratos coletivos cerca de 40% dos empregados fora do serviço público, no início dos anos noventa esta proporção caiu para menos de 15% (Adams, 1993; Gould, 1993; Weiler, 1990). Ao contrário do que aconteceu nos demais países aqui estudados, a parte da economia influenciada pelos sindicatos tornou-se praticamente uma exceção nos Estados Unidos, de modo que seu desenvolvimento não pode servir em absoluto de base para projeções sobre a economia como um todo. Por isso será inevitável falar separadamente dos setores sindicalizado e não-sindicalizado, este muito mais importante que o primeiro.

## MOTIVOS

## Mudanças sócio-econômicas

A decadência dos sindicatos se deve a vários fatores. Nos últimos trinta anos, realizou-se nos Estados Unidos, como em outros países industrializados, um deslocamento do setor produtivo para o setor de serviços (pouco atingido pelos sindicatos). Novas indústrias, como a microeletrônica, estabeleceram-se preferencialmente nos estados do Sul, onde não havia uma tradição sindical forte. Modificou-se a composição do quadro dos empregados pela inclusão de um grande contingente feminino e de pessoas provenientes de minorias que também não tinham muita afinidade com os objetivos sindicais. Assim, de um lado, registrou-se um processo de encolhimento das bases industriais que eram vitais para os sindicatos e, de outro, surgiram setores novos que ficaram praticamente *union free* (Weiler, 1990).

As causas da falta de entrosamento dos sindicatos com os setores novos e seus empregados são as mais variadas. Um papel de grande importância coube certamente à falta de atração por parte dos sindicatos que se entendiam exclusivamente como máquinas de negociação à cata de mais salários, redução da jornada de trabalho e melhores condições de trabalho, sem perseguir objetivos mais elevados, como o de uma sociedade mais solidária: para o indivíduo, reduzir-se a colaboração num sindicato desta natureza a um mero cálculo de custo/benefício. Nestas condições fica muito fácil para o lado patronal dissuadir um grande número de empregados de qualquer vínculo sindical, sobretudo sob determinadas condições jurídicas; conforme ainda mostraremos. Com a limitação a objetivos meramente econômicos, parece perfeitamente legítimo na opinião pública que os empresários tentem esquivar-se dos efeitos negativos de um contrato coletivo de trabalho. Em tais circunstâncias, fica difícil fazer crer que aquele que combatê e destrói sindicatos pretenda acabar com os elementos democráticos da sociedade, merecendo portanto pelo menos uma condenação moral (Adams, 1993). Casos esporádicos de corrupção na direção de alguns sindicatos costumam aumentar ainda mais a distância entre eles e muitos cidadãos bem-intencionados.

## Condições jurídicas

Os requisitos jurídicos para a criação de uma representação sindical numa empresa não sindicalizada ou recém-criada são de natureza tal que tentativas neste sentido só poderão ser bem sucedidas em circunstâncias excepcionais (Weiler, 1990; Getman e Pogrebin, 1992). Convém observar que a liberdade de coalizão para fins de criação de uma representação sindical numa empresa em particular só pode ser exercida de acordo com determinados procedimentos preestabelecidos. Uma organização que, seguindo o modelo europeu, filiasse os empregados de diversas empresas, para apresentar-se então perante o lado patronal como interlocutor para negociações de contratação coletiva, não passaria de uma associação qual-

quer, sem direito de greve ou outras possibilidades de confirmação sindical. É natural, portanto, que os Estados Unidos não tenham ratificado os acordos nº 87 e 98 da Organização Internacional do Trabalho, que garantem o direito de formação livre de sindicatos, sem a necessidade de atêr-se a determinadas normas prescritas pelo Estado, e que autorizam as organizações assim formadas a negociar contratos coletivos de trabalho.

De acordo com o National Labor Relations Act, de 1935, o sindicato precisa conseguir primeiro as assinaturas de pelo menos 30% dos empregados da respectiva "empresa"; na prática, este número costuma ser ultrapassado por grande margem, pois do contrário seria muito grande o risco para cada um individualmente. Depois, o sindicato deve procurar o escritório regional do National Labor Relations Board, para que este organize as eleições dos representantes dos diversos grupos na empresa. Antes que seja tomada uma decisão, é consultado o empregador, que em muitos casos apresenta suas objeções em dois sentidos: ou contesta a legitimidade das assinaturas, acusando o sindicato, por exemplo, de ter constrangido os empregados a assinar (esse tipo de argumento pode provocar um longo processo), ou afirma que a unidade de contratação (*bargaining unit*) a que se referem as assinaturas não é do tamanho adequado, já que a "empresa" é na realidade muito maior, abrangendo também um grande número de filiais. É difícil prever a decisão do National Labor Relations Board nesta questão, já que as dificuldades de delimitação são comparáveis às do conceito de empresa no Direito alemão (Gould, 1993). Depois de superados estes dois obstáculos, realiza-se uma "campanha de eleições" na qual o empregador não pode "ameaçar" com desvantagens, mas pode "sinalizá-las" (Weiler, 1990). Se ele anuncia, por exemplo, que uma elevação dos salários em 10% deverá causar o fechamento da empresa, esta previsão terá o efeito de dissuadir muitos empregados de votar até mesmo pela constituição de representantes de seus interesses. Além disso, o empregador pode até mesmo demitir os sindicalistas mais afoitos. Oficialmente, há expressa proibição de prejudicar alguém por causa de seu engajamento sindical, mas o processo de readmissão costuma durar três anos em média (Weiler, 1990). O empregador tem também muitas possibilidades de livrar-se da acusação de discriminação; como fora do serviço público continua em vigor o princípio do *employment at will*, que faculta a qualquer momento a demissão imediata sem motivo especial, não será difícil achar uma oportunidade para demissões "sem conotação sindical".

Mesmo que, vencidas todas essas dificuldades, venham a realizar-se as eleições dos representantes sindicais, falta muito ainda para se chegar a um contrato coletivo de trabalho. Pela lei, o empregador é obrigado a negociar "de boa fé", mas, para tanto, basta que ele esteja presente, fisicamente, na mesa de negociações e mostre alguma reação frente às propostas da outra parte; não se presume que faça alguma concessão quanto ao conteúdo. É verdade que a delegação sindical pode solicitar, através de votação, um mandato específico para a declaração de uma greve legal, mas este mandato é difícil de conseguir, tendo em vista que uma greve pode trazer riscos de extrema gravidade para os empregados. De acordo com a doutrina Mackay, desenvolvida pelo Judiciário já no

final dos anos trinta, o empregador tem o direito de substituir os grevistas por outros empregados e de continuar empregando estes "fura-greve" mesmo após o término da luta trabalhista. Sobretudo nos anos oitenta recorreu-se em diversas oportunidades a esse expediente; o caso mais famoso é o da fábrica de papel Androscoggin, quando, após uma greve de um ano e meio de duração, mais ou menos 1.200 empregados perderam o emprego; em seguida, o empregador conseguiu afastar o sindicato com a ajuda dos "fura-greve", o que era perfeitamente viável segundo a lei vigente (Getman e Marshall, 1993; Bluestone, 1992). Experiências deste tipo servem para intimidar possíveis candidatos à filiação sindical, além de explicar o fato de pesquisas de opinião terem revelado que mais de um terço dos empregados não sindicalizados votaria a favor da negociação coletiva na própria empresa (Weiler, 1990), enquanto as possibilidades de ação dos sindicatos continuam cada vez mais reduzidas.

#### Esfacelamento do movimento sindical

Por detrás da resistência implacável do lado patronal contra a criação de sindicatos esconde-se também um problema estrutural que mereceu pouco interesse nas discussões nos Estados Unidos: como a representação sindical e as negociações coletivas só podem existir em nível de empresa,<sup>4</sup> pode ser que o estabelecimento de uma representação sindical acarrete para o empregador, num caso concreto, desvantagens sensíveis diante da concorrência. Ao contrário do que acontece com os contratos coletivos setoriais, que praticamente eliminam o fator custo de salários das condições de concorrência, é possível que as concessões feitas aos próprios empregados coloquem a empresa em situação desvantajosa diante dos concorrentes no mercado. Por isso, não admira que, mesmo antigamente, o sindicalismo tenha se firmado quase exclusivamente em mercados protegidos, como no setor de transportes, ou em mercados com estrutura oligopolizada (Getman e Marshall, 1993). Com a desregulamentação dos mercados e a crescente concorrência nacional e internacional nos anos oitenta, foi diminuindo naturalmente o número de empregadores dispostos a aceitar os sindicatos como um "mal necessário".

#### As tendências no setor sindical remanescente

Em vista da precariedade da segurança social oferecida pelo Estado, teria havido motivos de sobra para negociar uma pauta muito maior de reivindicações do que em outros países (Gould, 1993). Com a concentração de todas as forças disponíveis, no entanto, mal é mal se conseguiu organizar de uma maneira socialmente aceitável a redução de postos de trabalho, que se mostrou inevitável justamente nas áreas industriais em que o movimento sindical era mais atuante. Ao mesmo tempo, registraram-se também as primeiras formas de cooperação acordada entre empregados e gerência.

Quanto à área industrial, foi possível conseguir, além da proteção tradicional contra demissão segundo o modelo europeu — demissão só em casos de

"justa causa" —, indenizações em caso de demissão por razões econômicas.<sup>5</sup> Merecem destaque os acordos com a indústria automobilística, os quais, em caso de redução do número de empregos por outros motivos que não a queda das vendas, prevêem a formação de um *jobs bank*, pelo qual os empregados que perderam seu posto de trabalho continuam recebendo seus salários até que possam ser reaproveitados de fato. O contrato coletivo acordado com a General Motors para os anos de 1990 a 1993 prevê, além disso, que os demitidos em consequência da queda de vendas também sejam incluídos no acordo, de modo que, após jornada reduzida a zero por no máximo 36 semanas (*lay-off*), sejam reaproveitados ou passem a constar do *jobs bank*, com salário integral (Katz, 1993).

Na outra área — criação de processos cooperativos de trabalho — destacam-se dois pontos básicos. De um lado, trata-se de criar estímulos em forma de *profit-sharing* e modelos de pagamento *pay-for-knowledge*, para que os empregados passem a identificar-se mais com a empresa de seu patrão. De outro, foram criados grupos de trabalho com autonomia relativamente ampla; assim, é possível, por exemplo, desenvolver o relacionamento com o fornecedor de acordo com as próprias idéias, dentro de certos pressupostos, sem interferência da gerência. Em alguns casos isolados, admitiu-se também a presença de um líder sindical na gerência, como por exemplo, no projeto Saturno, da General Motors (Katz, 1993; Bluestone, 1992). Faltam, no entanto, as bases legais para considerar nos contratos coletivos as decisões estratégico-empresariais, se bem que a jurisprudência considere em parte o destacamento de determinadas funções como objeto dos contratos coletivos (Bellaci, 1992).

#### As tendências nos setores não sindicalizados

A ausência de representantes sindicais se reveste de gravidade especial porque, de acordo com o mencionado princípio do *employment-at-will*, o empregador pode demitir a qualquer momento sem necessidade de haver causa justa. As únicas limitações decorrem da lei contra atos de discriminação (especialmente do título VII do *Civil Rights Act*) e do princípio amplamente reconhecido pelos tribunais que descarta a demissão de um funcionário por este se ter recusado a infringir a lei penal ou outras normas de interesse da coletividade (Weiler, 1990; Mandelbaum, 1992). Diante do alcance limitado das exceções, surge um quadro de extrema dependência do empregado, agravado ainda pelo fato de os pagamentos da seguridade social em caso de desemprego não garantirem nem de longe o padrão de vida anterior. Também na área de segurança do trabalho constata-se a falta de um padrão mínimo aceitável em termos de legislação; as normas são normalmente muito abstratas e não existem organismos internos que possam assegurar a sua observância.

A insegurança do assalariado continuaria aceita sem maiores problemas pela opinião pública e pelos grêmios de decisão política se nos últimos dez a quinze anos não se tivesse registrado o início de uma evolução que recomenda alguma mudança no estado atual das coisas, até no interesse dos próprios empregadores. Nesta visão, é sobretudo um ponto central que preocupa: a produtividade do

trabalho ficou muito aquém dos níveis alcançados pelo Japão e pela Europa. Assim, entre 1979 e 1987 registrou-se nos Estados Unidos um aumento anual de produtividade por empregado de 0,8%, contra 1,9% na França, 1,5% na Alemanha, 1,5% na Suécia e 2,8% no Japão (Kassalow, 1992). Os Estados Unidos só conseguiram manter sua posição nos mercados internacionais porque o número de empregados teve um aumento nítido nos anos oitenta, mas estas reservas de trabalho estão hoje praticamente esgotadas. Este é um dos principais motivos por que o aumento da produtividade virou um dos temas principais da discussão pública. Como reação às dificuldades constatadas, aparecem duas estratégias básicas.

Por um lado, foram introduzidas algumas melhoras nas normas legais; não que o legislador tenha conseguido preencher as lacunas decorrentes da falta de regulamentação dos contratos coletivos, mas ele tomou mais iniciativas nos Estados Unidos do que na maioria dos outros países industrializados (Kassalow, 1992; Weiler, 1990). Entre estas, merecem destaque:

- o *Worker Adjustment Retraining and Notification Act*, de 1988, que obriga os empregadores com mais de cem empregados a comunicar o fechamento da empresa ou demissões em massa com uma antecedência de pelo menos sessenta dias (Bellaci, 1992);
- o *Employee Polygraph Protection Act*, de 1988 (Gould, 1993);
- o *Americans with Disabilities Act*, de 1990, que estabelece a proteção de deficientes contra discriminações;
- a nova redação do título VII do Civil Rights Act de 1964, em 1991, que corrigiu algumas interpretações demasiadamente estreitas da Corte Suprema, incluiu a questão do assédio sexual no local de trabalho e ampliou o alcance das sanções em caso de infração;
- o *Family and Medical Leave Act*, de 1993, que prevê férias não pagas de doze meses por ocasião de nascimento ou adoção de filhos ou em caso de doença de filhos e parentes ou de problemas de saúde da própria pessoa.

Não há nenhuma perspectiva de que o Congresso venha a introduzir mudanças nos procedimentos necessários à criação de representação sindical nas empresas, apesar das muitas reclamações neste sentido (Weiler, 1990). A tentativa de abolição da doutrina Mackay por força de lei (com a conseqüente proibição de demitir empregados para contratar os "fura-greve") fracassou diante da perspectiva do veto do presidente Bush (Bluestone, 1992). O governo Clinton concentra seus esforços sobretudo em programas de qualificação, com que pretende superar o atraso na área de produtividade; o atual ministro do Trabalho, Robert Reich (1991), tem defendido esta prioridade com ênfase.

Uma segunda vertente diz respeito a iniciativas que partem de empresários esclarecidos e que se adaptam perfeitamente aos esforços do atual governo: pretende-se melhorar o funcionamento das empresas e aumentar a produtividade pela participação dos empregados nos processos de decisão. As experiências japonesas e européias nesta direção são estudadas com grande interesse.<sup>6</sup> Algumas empresas estão desenvolvendo *employee involvement programs*, com o objetivo

explícito de melhorar o ambiente de trabalho (Weiler, 1990). É sobretudo no setor público que estão começando a funcionar os *labor-management-councils*, em que são discutidos os problemas do processo de trabalho e, se for o caso, tomadas decisões provisórias. Esses modelos têm recebido avaliações muito positivas, sobretudo em vista da atração que exercem sobre os empregados mais qualificados (Bluestone, 1992). Ao mesmo tempo, vem sendo apontada como problema a ausência de um organismo do lado dos empregados que pudesse dialogar com o empregador em posição de independência, absolutamente necessária para que os empregados possam colocar na mesa as suas verdadeiras aspirações (Weiler, 1990; Bellaci, 1993). Por isso, dificilmente o "programa de produtividade" transformar-se-á num sucesso concreto sem que haja antes uma melhora nas condições de trabalho dos sindicatos.

## TENDÊNCIAS ATUAIS NO JAPÃO

### AS CARACTERÍSTICAS TRADICIONAIS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

As descrições das relações de trabalho no Japão, tanto de autores japoneses quanto de ocidentais, costumam partir de três peculiaridades do sistema japonês: emprego vitalício; salários e outros benefícios de acordo com a antiguidade; e predominância dos sindicatos em nível de empresa, o que leva a um alto grau de descentralização em relação à Europa (Nishitani, 1991; Schregle, 1993; Yamaguchi, 1989). Mais recentemente, destaca-se cada vez mais também o princípio da cooperação entre capital e trabalho, que encontra sua expressão, por exemplo, na criação de grêmios de consulta em âmbito de fábrica, de empresa, de setor e até em âmbito nacional (Hanami, 1992; Sugeno, 1992b). Este fenômeno merece destaque não apenas por sua frequência, mas também por basear-se num determinado contexto cultural que encontra sua expressão mais clara no conceito da empresa estruturada à maneira de uma grande família. Este fato, bastante alardeado pela direção das empresas,<sup>7</sup> parece contar também com a aceitação de amplos setores dos empregados (Schregle, 1993). Não temos condições de explicar aqui de modo definitivo as razões desta realidade (Bobke e Lecher, 1990), mas podemos dizer com certeza que a Poder Judiciário ocupa, em tais circunstâncias, um lugar meramente secundário, ganhando importância apenas quando todos os outros meios já fracassaram (Nishitani, 1991). Esta realidade se manifesta, por exemplo, no número extremamente baixo de litígios trabalhistas nos tribunais japoneses. Hanami (1990) informa que, em 1986, este número (inclusive liminares) era de 2.172, enquanto Nishitani (1991) menciona apenas 640 demandas normais e 426 liminares no ano de 1989, o que dá um total de meras 1.066 ações. Na antiga Alemanha Federal, o número de ações trabalhistas variava nos últimos anos entre 300.000 e 400.000,<sup>8</sup> considerando-se que o número total de empregados nesse país corresponde a mais ou menos à metade dos do Japão. Para compreender uma discrepância de tal magnitude é certamente necessário tomar em conta outros fatores eventuais, como, por

exemplo, a demora dos processos no Japão (Nishitani, 1991), mas mesmo assim isso não chega a constituir uma explicação satisfatória. A predominância de "normas sociais" faz com que um pedido de demissão, por exemplo, seja "mal visto", de modo que só se recorre a ele em último caso, mesmo que se trate de emprego não-vitalício. A lei prescreve apenas que o pedido de demissão seja comunicado com quatro semanas de antecedência, sem fazer exigências maiores quanto a seus motivos (Schregle, 1993). Nas considerações que se seguem caberá, portanto, um papel relativamente secundário à estrutura jurídica.

### O PRINCÍPIO DA VITALICIEDADE E O SALÁRIO POR ANTIGUIDADE

Em geral, mas sem que isso esteja prescrito, os assim chamados "funcionários regulares" são empregados na empresa para toda a vida, isto é, até atingirem o limite de idade. Recrutados ainda na escola ou na universidade por seus futuros patrões, costumam iniciar o trabalho no novo emprego no dia 1º de abril de cada ano. Após um período de experiência relativamente curto, de mais ou menos três meses, são contratados de modo definitivo; a partir desse momento, só poderão ser demitidos por razões excepcionalíssimas. Esse tipo de emprego existe sobretudo em empresas de grande porte, mas pode ser encontrado também em empresas médias e pequenas e, especialmente, no serviço público. Não existem dados confiáveis a respeito do número total de empregos desta natureza; as informações variam entre 30% e 80% (Schregle, 1993).

Ao lado dos funcionários regulares começam a existir cada vez mais os não-regulares, que correspondem mais ou menos aos empregados atípicos que se conhecem da Europa. Seu grupo mais importante é formado pelos temporários, na maior parte mulheres (Suzuki, 1992). Existem também os subcontratados e os contratados por tempo limitado. Não parece haver limitações jurídicas para esses tipos de emprego, uma vez que a Corte Suprema do Japão deixou sem repercussão o caso de uma mulher que, durante quatro anos, fora empregada exclusivamente à base de sucessivas contratações diárias; o impedimento para sua contratação por tempo indeterminado teria sido o fato de ela não ter passado pelo processo de seleção prescrito (*International Labor Law Reports*, 1994, nº 12). Via de regra, porém, os empregos por tempo limitado costumam ser transformados posteriormente em empregos por tempo indeterminado pela simples continuação do vínculo; isto pode acontecer de modo formal ou pela simples prorrogação automática, enquanto não houver motivo concreto de demissão (Sugeno, 1992a). Nestas condições, o empregado não atinge o status de um *regular worker*. Verifica-se, nestas circunstâncias, uma elevada segmentação do mercado de trabalho japonês, especialmente dos mercados no interior das empresas.

A distinção entre funcionários regulares e não-regulares se reflete na remuneração e nos benefícios sociais, os quais, no primeiro grupo, costumam aumentar com o tempo de serviço na empresa (antiguidade), enquanto o segundo grupo muitas vezes nem chega a acumular o tempo de serviço necessário para fazer jus

a tais vantagens. Os empregados vitalícios costumam passar durante seus anos de trabalho por uma série de programas de aperfeiçoamento que também levam a uma reclassificação salarial positiva. A perspectiva de fidelidade do empregado à empresa até atingir o limite de idade (ou além deste) faz dos investimentos em sua formação uma medida economicamente correta (Yamaguchi, 1989). Por outro lado, espera-se que os empregados se mostrem flexíveis quanto às suas funções dentro da empresa. Assim, pressupõe-se como certa a disposição do empregado em aceitar remanejamentos para filiais distantes,<sup>9</sup> transferência para firmas associadas ou fornecedores e tarefas totalmente novas. Essa disposição em adaptar-se é a compensação pelo fato de não haver, na prática, ameaça de demissão ou de contratação de funcionários de fora da empresa.

Em vista do fato de serem "mal vistas" as demissões, a jurisprudência criou extremas dificuldades também para aqueles casos em que as normas sociais não chegam a funcionar. Em geral, ela costuma lidar com muito cuidado com as normas legais vigentes, mas, neste caso particular, recorreu à proibição de abuso do direito para desenvolver um sistema próprio de proteção contra demissões, que parece não possuir similar nos países com economia de mercado.

Uma distinção fundamental separa as demissões por falta grave daquelas por motivos econômicos. As primeiras incluem entre os motivos considerados insuficientes para uma demissão toda uma série de faltas que, segundo os critérios europeus, justificariam plenamente uma demissão com efeito imediato. Assim, por exemplo, não constitui motivo suficiente um locutor de rádio não se apresentar no serviço por duas vezes por ter dormido além da hora, nem tampouco o fato de dormir durante o serviço ou a venda de pneus de propriedade da empresa (Hanami, 1992). Por outro lado, é tratado com extrema severidade o comportamento político indesejável, como a participação em manifestações contra as bases militares americanas ou contra o uso de energia atômica. Pelo menos em alguns países europeus, tal rigor seria simplesmente inconcebível.

Quanto às razões de ordem econômica, são considerados motivos suficientes apenas a queda de vendas e outras eventuais dificuldades econômicas; a redução de empregos por motivos de racionalização ou de introdução de novas tecnologias não é considerada suficiente (Nishimura, 1991). Se a empresa estiver em dificuldades financeiras, deve tentar primeiro uma série de outras medidas para evitar demissões,<sup>10</sup> entre elas a redução ou a suspensão do pagamento de dividendos e a redução dos salários pagos aos altos executivos. Caso tais medidas não sejam suficientes, deverão sofrer cortes os salários dos executivos de nível intermediário e os prêmios semestrais de todos os funcionários. Os próximos passos são a redução da jornada de trabalho sem compensação salarial, a transferência de alguns empregados para outras unidades ou sociedades da empresa e a criação de estímulos à adoção da aposentadoria antecipada. Se isso ainda não for suficiente, demitem-se primeiro os não-regulares com emprego por tempo indeterminado. Quando se pretende passar à demissão de empregados vitalícios, é necessário apresentar argumentos econômicos detalhados. Alguns tribunais defendem até a posição extrema de que a demissão de pessoas deste grupo só deve ser permitida em caso de insolvência iminente da empresa (Sugeno, 1992a).



Nos últimos vinte anos houve uma relativa diminuição do contingente de empregados vitalícios. Nos dez anos entre 1975 e 1985, o número de empregados condicionais aumentou em 18%, enquanto o número dos *regular workers* cresceu apenas 11% (Bobke e Lecher, 1990). De maneira análoga, aumentou o ingresso das mulheres no mundo do trabalho (Suzuki, 1992). Como é previsível que elas tenham que interromper a vida profissional para se dedicar à educação dos filhos, costuma lhes ser negado o status da vitaliciedade. Um certo processo erosivo pode ser notado também no sistema de salários de acordo com a antiguidade, já que elementos como produtividade e rendimento recebem cada vez mais atenção (Bobke e Lecher, 1990; Nishitani, 1991). Em vista da estabilidade dos empregos, manifesta-se nesse item uma certa flexibilização que se torna necessária por razões empresariais.

### REPRESENTAÇÃO SINDICAL

No Japão não existe, como nos Estados Unidos, um procedimento específico e exclusivo para a constituição de sindicatos. Tanto as organizações que se restringem a determinadas empresas quanto as supra-empresariais têm direito à mesma proteção legal. Seguindo o modelo alemão, todas as organizações só podem fechar contratos coletivos para seus próprios membros, de modo que um mesmo empregador pode vir a ter à sua frente vários interlocutores. Trata-se de um fator importante, porque o empregador é obrigado a sentar à mesa de negociações, como acontece também no modelo americano, pois caso contrário pode ser acusado de *unfair labor practice* pela Labor Commission.<sup>11</sup> A lei sindical de 1949 proíbe qualquer tipo de discriminação por causa de atividades sindicais; não se conhecem casos de disputas mais acirradas pela formação de sindicatos como os ocorridos nos Estados Unidos.<sup>12</sup>

Logo após a Segunda Guerra Mundial, o sindicalismo japonês experimentou um crescimento extraordinário; decorridos de dois a três anos, mais de 50% de todos os empregados estavam sindicalizados (Suwa, 1993). Naquele tempo predominava o princípio da categoria industrial. Nos anos cinquenta e no início dos anos sessenta, eram muito acirradas as disputas entre sindicatos e empregadores, em virtude principalmente da orientação sindical da época, que, seguindo a tradição mexicana, visava a uma transformação profunda de toda a sociedade. Como os resultados concretos fossem pouco satisfatórios, começaram a formar-se cada vez mais sindicatos em âmbito de empresa (grande), mais preocupados em conseguir melhores salários e condições de trabalho através do entendimento com os empregadores. É bem possível que os acontecimentos tenham tomado este rumo também por causa do princípio de vitaliciedade que as empresas desenvolveram precisamente nesta época e nestes setores, um fato que deu à "linha cooperadora" uma atração toda especial.<sup>13</sup> A partir daí começou a impor-se um tipo de sindicato organizado em âmbito de empresa, disposto à cooperação com os empregadores. Sindicatos setoriais na acepção europeia continuam existindo apenas como organizações minoritárias ou, excepcionalmente, em empresas menores.

O grau de sindicalização não ganhou nada com essa reestruturação, situando-se hoje um pouco acima dos 25% (Bobke e Lecher, 1990).

Os sindicatos formados em âmbito de empresa se reúnem normalmente em federações setoriais, mas estas não participam como tais das negociações de contratos coletivos. Existem também algumas confederações, sendo a mais importante a Rengo, criada em 1987. Esta forma de organização não significa que as negociações nas empresas transcorram de modo isolado e paralelamente. A tradição japonesa conhece uma "ofensiva de primavera" (chamada de "shunto"), pela qual algumas categorias, e dentro destas algumas empresas mais importantes, exercem uma espécie de ação exemplar (Magota, 1991). Insiste-se expressamente no objetivo de uniformização dos custos de trabalho (Nitta, 1993). Com a crescente concorrência entre as empresas, surge naturalmente a tentação do empregador de fechar um acordo à parte com seu "próprio" sindicato, a fim de obter alguma vantagem especial (Nishitani, 1991). Por isso é cada vez mais comum a opinião de que a importância da "shunto" diminuiu consideravelmente nos últimos anos (Sugeno, 1992b). Os itens negociados nos contratos coletivos podem ser os mais variados, desde aumentos salariais, passando por questões de segurança do trabalho e instalação de conselhos consultivos, até a regulamentação das atividades sindicais na empresa e a introdução de novas tecnologias (Hanami, 1992). Diante destas condições gerais é bastante raro que ocorram greves (Hanami, 1990). Menção especial merece a estrutura relativamente igualitária dos salários: a distância entre os salários dos executivos e os dos funcionários comuns (regulares) é menor que em outros países industrializados (Nitta, 1993).

### FORMAS DE COOPERAÇÃO

Observadores europeus e norte-americanos estão de acordo quanto ao fato de que a pujança da economia japonesa não se deve somente à organização de seu sistema produtivo — que poderia ser resumido nos conceitos "pouca profundidade de produção" e "produção *just-in-time*" (Däubler, 1993a) —, mas também à organização do processo de trabalho, que no passado era associada à idéia do círculo de qualidade e hoje está integrada na *lean production* (Nolte, 1992). O caráter cooperador das relações de trabalho japonesas encontrou sua expressão em muitas formas de cooperação institucionalizadas.

Em muitas fábricas e empresas existem conselhos consultivos, nos quais os representantes dos empregados trocam idéias com os diretores.<sup>14</sup> Um levantamento do Ministério do Trabalho japonês mostrou que o número de instituições deste tipo é duas vezes maior em empresas com sindicatos do que em empresas sem sindicato.<sup>15</sup> Em mais ou menos metade dos casos, sua criação se baseia no contrato coletivo; nos outros casos trata-se de acordos informais ou de iniciativas da própria direção das empresas. A composição por parte dos empregados não é uniforme. Ao lado de delegados sindicais há também representantes dos funcionários eleitos por estes; em mais de 10% dos casos, os "representantes dos funcionários" são nomeados pelo empregador (Hanami, 1992). Os itens discu-

tidos nestes conselhos são muito amplos, referindo-se a um grande número de questões relacionadas com a política empresarial (Suwa, 1993). O que é interessante é que o voto dos empregados tem bastante peso: de acordo com pesquisas realizadas pelo Ministério do Trabalho, só em 13% dos casos as medidas foram tomadas de modo unilateral pela direção das empresas, enquanto se chegou a um consenso em 43% dos casos, com aproveitamento de propostas apresentadas pelos empregados. Em 12% dos casos a decisão foi protelada para outra oportunidade,<sup>16</sup> em parte porque a direção da empresa talvez tenha preferido a retomada de negociações regulares para solução do problema.

Existem também conselhos consultivos em nível de setor, que discutem questões de interesse comum para todas as empresas envolvidas, funcionando como porta-vozes do respectivo setor perante o governo. No Ministério do Trabalho, uma "mesa redonda" reúne mensalmente empregadores, sindicatos, representantes do governo e cientistas (Sugeno, 1992b). A política econômica oficial tem há décadas uma orientação clara de incentivo à economia, com atenção preferencial para os setores que produzem para exportar (Nolte, 1992). O esforço comum de empregadores e empregados no sentido de chegar a uma distribuição considerada justa para os recursos disponíveis parece ter grandes chances de sucesso nestas circunstâncias.

#### PERSPECTIVAS

As peculiaridades das relações de trabalho japonesas que acabamos de descrever em breves palavras não parecem estar ameaçadas pela atual crise econômica, nem pelas mudanças no campo político. Haverá, isso sim, uma série de adaptações em relação às prioridades.

A cooperação entre empregados e direção da empresa deverá ser ampliada em decorrência da necessidade de incluir nos ajustes também os níveis de posto de trabalho e departamento. O conceito de *lean production* pressupõe que os empregados (remanescentes) se destaquem pela confiabilidade e criatividade, porque só assim poderá ser bem sucedido o plano de reduzir os níveis hierárquicos para aumentar a produtividade. Os círculos de qualidade do passado oferecem ótimos requisitos para o desenvolvimento dessas novas estratégias (Nitta, 1993).

Mais do que uma "complementação" das estruturas tradicionais, dever-se-á exigir o aumento da parcela dos empregados atípicos no universo total das pessoas assalariadas. Só aos poucos os sindicatos estão começando a se preocupar também com esse "segmento de trabalhadores"; as organizações sindicais mais representativas só costumavam aceitar a filiação de empregados "regulares" (Schregle, 1993; Sugeno, 1992b, Yamaguchi, 1989). A própria lei de equiparação de 1985, que está em vigência desde abril de 1986, teve poucos efeitos concretos, uma vez que se limita sobretudo a estabelecer recomendações, sem coibir a discriminação por meio de sanções efetivas (Suzuki, 1992). Desta maneira, será difícil tirar as conseqüências necessárias do fato de as mulheres representarem três quartos da mão-de-obra temporária (Koshiro, 1992), cuja inferioridade em

termos de direitos trabalhistas traz conotações de discriminação. É pouco provável que as mulheres japonesas continuem dispostas a aceitar por muito tempo uma situação que lhes reserva empregos menos seguros e salários cuja média corresponde a apenas 56% do salário pago aos homens. A presença dos modernos meios de comunicação e a crescente mobilidade farão com que as condições relativamente melhores em outros países industrializados sejam entendidas como um desafio à criação de condições semelhantes.

Há mais uma área onde é de se esperar um efeito parecido: apesar de todo o sucesso econômico, o padrão de vida dos japoneses continua num nível que corresponde a meros dois terços do nível norte-americano (Shimada, 1992). Por isso, os empregados e os sindicatos vêm exigindo uma aproximação dos níveis praticados nos Estados Unidos e na Europa em relação ao nível salarial e à jornada de trabalho (Shimada, 1992). As previsões giram em torno de uma redução das 2.014 horas de trabalho anuais em 1991 para 1.800 horas no ano 2000. Além disso, começa a ser discutida cada vez mais também a qualidade de vida no posto de trabalho e no tempo livre. Atitudes como a tradicional e extraordinária disposição dos empregados para a cooperação e sua identificação com a empresa só poderão ser mantidas a longo prazo se o trabalho se tornar mais atrativo; talvez seja esse um dos motivos da preocupação crescente com as iniciativas de participação.

#### OS PAÍSES DA COMUNIDADE EUROPÉIA

##### CONDIÇÕES JURÍDICAS

A Comunidade Européia (CE) nem é um país e nem tem o poder central de uma federação. Trata-se de uma organização internacional *sui generis*, com determinadas competências que se referem precipuamente aos mercados de bens, serviços e capital. Poderíamos falar de um "fragmento de Estado" que exerce sua soberania em certos setores.

Os acordos da CE e as normas legais decorrentes quase não afetam diretamente o regime dos assalariados, de modo que o direito trabalhista dos países-membros continua com seu caráter totalmente nacional — uma "reserva" muito mais resguardada do que por exemplo o direito de livre concorrência e o direito agrícola. Apenas em alguns poucos itens existem normas da CE. As mais importantes são:

- a regulamentação da liberdade de residência, que garante aos trabalhadores assalariados originários dos demais países-membros os mesmos direitos que têm os assalariados do próprio país;
- a regulamentação que estabelece a manutenção de todos os direitos trabalhistas quando da transferência de uma empresa às mãos de um novo proprietário;
- a regulamentação da igualdade de direitos de homens e mulheres, aplicada não apenas à avaliação e remuneração do trabalho, como a

todas as demais iniciativas do empregador: seleção e contratação, promoção e demissão (a jurisprudência da Corte europeia em relação à assim chamada discriminação indireta reveste-se de importância especial: como a grande maioria dos temporários costuma ser de mulheres e como há um efeito discriminatório em vista de sua condição jurídica menos favorecida, esta modalidade de contratação só pode ser justificável em situações muito especiais).<sup>17</sup>

É difícil avaliar as possibilidades de mudanças mais profundas em futuro previsível. O acordo de Maastricht, que entrou em vigor em novembro de 1993, inclui um protocolo político-social que permite a decretação de normas comuns para onze países-membros (excluindo-se a Grã-Bretanha, que é especialmente atrasada em questões de ordem político-social) em muitas áreas trabalhistas.

Supõe-se que no decorrer de 1994 deva ser aprovada uma norma sobre a criação de conselhos de empresa europeus em todas as empresas com mais de mil funcionários em pelo menos dois países da CE. Estes "conselhos", que teriam apenas função consultiva, objetivariam reunir os representantes dos empregados dos diversos países para uma troca de informações e experiências. A julgar pelas condições atuais, é pouco provável que se chegue também à realização de negociações para contratos coletivos de trabalho (Däubler et alii, 1994).

O fato de o direito do trabalho dentro da CE continuar ainda por algum tempo como atribuição nacional de cada país-membro não exclui a possibilidade de a CE vir a exercer influência indireta sobre o funcionamento das instituições: há uma grande diferença entre negociações de contratação numa economia nacional protegida e negociações num mercado europeu competitivo.

A seguir apresentaremos uma sinopse das principais tendências atuais nas relações de trabalho praticadas na Espanha, Itália, Grã-bretanha, França e Alemanha. Para melhor compreensão do contexto e para manter um certo equilíbrio em relação ao tratamento dado aos outros dois blocos econômicos, abordaremos a assunto não por ordem de países, mas por ordem de problemas.

### SINDICATOS E POLÍTICA DE CONTRATAÇÃO

Conforme já explicamos mais detalhadamente, os cinco países mencionados (e todos os demais membros) da CE reconhecem a liberdade de coalizão, o que significa que os empregados podem se associar em sindicatos sem ter que obedecer a um determinado procedimento ou princípio de organização. Em consequência deste direito, surgiram na Espanha, na Itália e na França sindicatos de orientação ideológica que perseguem cada qual seus próprios objetivos políticos. Trata-se de organizações supra-empresariais que existem normalmente em âmbito nacional, subdividindo-se em ramificações de acordo com as categorias ou até empresas isoladas. Na Alemanha se segue o princípio setorial, de modo que há um sindicato para cada setor da economia. Estes sindicatos individuais formam, juntos, a Confederação Sindical Alemã (DGB), mas esta não tem poderes para negociar contratos coletivos. A aplicação do princípio "uma empresa — um

sindicato" depende exclusivamente da decisão dos respectivos empregados; por isso existem, ao lado dos sindicatos do DGB com seu domínio absoluto, o Sindicato Alemão dos Funcionários Administrativos (DAG) e outras organizações menores. Na Grã-Bretanha há uma grande diversidade de organizações: ao lado dos sindicatos industriais segundo o modelo alemão constituíram-se também organizações profissionais ("Enfermeiros", "Encanadores", etc.) e sindicatos gerais que aceitam como filiados os empregados de qualquer categoria (Burgess, 1993). Em todos os países em questão, a existência de um sindicato independe de qualquer tipo de reconhecimento por parte dos empregadores; estes têm que ater-se ao contrato coletivo quando são membros de uma associação patronal e quando assinam por sua empresa um contrato coletivo negociado com o sindicato para evitar eventuais distúrbios em sua firma.

Nos cinco países, a grande maioria dos empregados pode contar com a proteção de contratos coletivos de trabalho. Isto vale na Alemanha, segundo dados do Ministério do Trabalho, para 90% de todos os assalariados), na Espanha entre 70% e 75% (Kramer, 1993) e na Grã-Bretanha para 70% (dos empregados em horário integral) (Burgess, 1992). Na Itália, os filiados a sindicatos são certamente a grande maioria (Treu, 1993), e até na França, que tem o menor grau de sindicalização, os sindicalizados devem ser maioria. A extensão do contrato coletivo aos empregados não sindicalizados é voluntária na Alemanha e na Grã-Bretanha, pois o empregador não tem interesse em incentivar seus empregados a se filiar aos sindicatos, por não lhes conceder os mesmos direitos adquiridos pelos sindicalizados (juridicamente, poderia fazê-lo); a filiação para o empregado individual seria sempre uma alternativa viável. Na França, o contrato coletivo vale automaticamente para todos empregados da empresa, tanto que o próprio empregador esteja obrigado a observá-lo, seja por ter ele mesmo negociado e assinado o contrato, seja por ser membro de uma associação patronal contratante. Na Espanha, o contrato se estende automaticamente também aos não-sindicalizados. Na Itália, o efeito acaba sendo o mesmo, uma vez que o artigo 36 da Constituição garante a todo empregado um salário justo que lhe assegure uma vida em dignidade, sendo que os tribunais costumam aplicar em caso de reclamação o salário acordado nos contratos coletivos.

Os contratos coletivos costumam ser negociados e assinados por categoria. Na Espanha, 6,49 milhões de trabalhadores contam com a proteção de contratos coletivos de sua respectiva categoria e 1,13 milhão com contratos coletivos que valem para suas empresas (Kramer, 1993). Na Itália, é possível discutir a qualquer momento qualquer questão levantada por uma das partes, já que não existe o princípio de paz. No decorrer do tempo, entretanto, cristalizou-se uma estrutura que reserva a negociação das exigências mínimas para o nível setorial da categoria, enquanto as discussões de melhorias e questões abertas são feitas nas empresas (Treu, 1983). Na França, prevalece também o contrato coletivo por categoria, mas, como os sindicatos são relativamente fracos, conseguem normalmente apenas uma proteção mínima que é ultrapassada de longe nas poucas empresas grandes com melhor organização sindical (Dufour, 1983). Na Alemanha, o contrato coletivo por categoria continua sendo a base para a definição de salários, duração semanal de

trabalho e um grande número de benefícios sociais; quanto à organização concreta do trabalho, os acordos costumam ser acertados entre o conselho de representação e o empregador (Däubler, 1993d). Uma situação excepcional encontramos na Grã-Bretanha, onde o contrato coletivo por categoria perdeu muito terreno: apenas 20% dos empregados gozam de sua proteção, enquanto 50% dependem exclusivamente da aplicação de contratos coletivos restritos à empresa (Burgess, 1993). Convém lembrar; no entanto, que os contratos coletivos das empresas britânicas podem ter uma ligação entre si; assim, foi possível fixar a duração semanal de 37 horas nas grandes empresas da indústria metalúrgica através da coordenação das negociações sobre os contratos coletivos nas diversas empresas.<sup>18</sup>

A aplicação ampla dos contratos coletivos faz com que estes ganhem um certo status de "modelo", de forma que as relações de trabalho, em seu conjunto, passam a ser influenciadas de modo decisivo pela política de contratação coletiva. A distinção que se faz nos Estados Unidos entre um setor sindicalizado e outro não sindicalizado é praticamente inócua na Europa. Mas, ao contrário do que ocorre no Japão, a política de contratação coletiva não é complementada por uma série de organismos de cooperação e coordenação. Desde meados dos anos oitenta não existem mais "pactos sociais" na Espanha, Itália e Grã-Bretanha, uma vez que não se enquadram mais na política econômica neoliberal dos respectivos governos.<sup>19</sup> A assim chamada "ação conjunta" acabou na Alemanha em 1977, mas nas empresas continua existindo um organismo voltado à cooperação, o conselho de representação dos empregados, o qual, embora não possa recorrer a instrumentos de luta como a greve, tem importância vital como porta-voz dos empregados.

As questões centrais da política de contratação são os salários e a duração de trabalho. Questões mais recentes, como a proteção do indivíduo em seu posto de trabalho, são relativamente raras, talvez em decorrência do fato de os sindicatos estarem na defensiva em muitos países: seus baluartes tradicionais estão perdendo sua importância quantitativa e qualitativa, e a penetração no setor de serviços, que se encontra em franca expansão, é muito limitada. Aumenta também o número de trabalhadores altamente especializados que costumam manter uma atitude distanciada dos propósitos tradicionais dos sindicatos. Neste contexto, prevalece (com algumas exceções, como se verá a seguir) a administração da crise sobre arroubos de inovação.

### DESAFIOS

O desenvolvimento econômico dos países europeus revela uma série de problemas complexos que também no futuro deverão ser de grande importância para a política de contratação e para as relações do trabalho.

### Mercado de trabalho

Com o choque do petróleo em 1974, os países da CE viram-se novamente confrontados com o fenômeno do desemprego em massa, que nos anos anteriores

tinha praticamente desaparecido. Esta situação piorou ainda mais no início dos anos oitenta, de modo que atualmente há uma outra onda de redução "estrutural" dos empregos, cuja causa não são problemas passageiros de diminuição das vendas, e sim a reorganização das empresas (*lean production*). Isto significa que a situação não poderá melhorar sem uma mudança profunda na política do mercado de trabalho. Nas áreas onde a mão-de-obra ativa pode ser substituída por desempregados começa a ser abalado o cacife de ação dos sindicatos nas empresas, porque os empregados que precisam temer por seus empregos não têm muita disposição para aceitar situações críticas.

Há dois grupos de empregados nas empresas: o dos estáveis e o dos flutuantes, sendo que o primeiro não chega a ter nem de longe a segurança que é garantida pelo sistema japonês. A parcela flutuante inclui sobretudo os temporários (que se adaptam facilmente aos horários de trabalho exigidos pelas necessidades da empresa), os empregados com contrato por tempo determinado e os subcontratados.<sup>20</sup> O tamanho desse grupo varia muito de um país a outro; na Alemanha corresponde a mais ou menos 25% (Däubler, 1992a) e na Espanha a 40%.<sup>21</sup> Eles passaram a ser chamados de *empregados atípicos*.

Tanto as partes contraentes quanto o legislador procuram, com mais ou menos empenho, limitar as desvantagens dos empregados precários, sem poder acabar, no entanto, com a segmentação do mercado de trabalho em si (se é que existe disposição real para isso!). Na França, os esforços do legislador avançaram no sentido de criar para os empregados por tempo limitado um padrão artificial, de modo que a instabilidade de cada emprego isolado seja compensada pela estabilidade do trabalho total realizado (Le Friant, 1989). Soluções semelhantes são conhecidas em muitos países em relação ao trabalho portuário (Däubler, 1989), bem como na construção civil, setores que praticam há décadas formas "modernas" de emprego de mão-de-obra. Na Espanha, os sindicatos se empenham em restringir por meio de contratos coletivos essa prática de contratação de mão-de-obra por tempo determinado (Kramer, 1993). Na Itália existem normas que estabelecem limites máximos de participação dos empregados atípicos no quadro total de funcionários. Na Alemanha há esforços no sentido de integrar as duas tendências. De um lado, a lei proíbe que os temporários tenham que arcar com desvantagens injustificadas (Parágrafo 2, alínea 1, da lei de incentivo à criação de empregos), além de existir uma determinação legal segundo a qual um contrato de trabalho por tempo determinado necessita de "causa objetiva" que o justifique;<sup>22</sup> por outro lado, há muitos contratos coletivos que restringem ainda mais a prática dos contratos de trabalho por tempo determinado, assegurando ao mesmo tempo a igualdade de direitos dos temporários (Zachert, 1991). Na literatura jurídica existem numerosas considerações que não recomendam o modelo de emprego com tempo integral, preferindo sistematizar o emprego temporário de tal maneira que possa tornar-se uma alternativa aceitável para assalariados altamente qualificados (e mais bem pagos) (Mückenberger, 1992). É pouco provável que este modelo ajude a reduzir o desemprego, uma vez que as pessoas envolvidas sofrem muito menos os efeitos problemáticos do mercado de trabalho.

### Mudanças estruturais na produção

Em todos os países europeus, o mundo do trabalho passou por muitas mudanças nos últimos vinte anos. A produção industrial encolheu, enquanto o setor de serviços ganhou maior importância. Este efeito se faz sentir não só no número total de empresas de serviço e de produção; mesmo no interior do setor produtivo tradicional diminuiu a importância relativa do trabalho concreto na máquina em relação ao trabalho administrativo e organizacional. Esta mudança encontra sua expressão na redução do número de operários em relação aos empregados administrativos nos escritórios, um fato de grande importância nos sistemas jurídicos que prevêem diferenças significativas quanto aos direitos de cada uma dessas categorias.<sup>23</sup> A introdução da informática modificou as atividades em todas as áreas, levando ao mesmo tempo a uma redução do quadro de pessoal, o uso do computador facilitou o controle dos empregados e a introdução de novas tecnologias exigiu dos empregados um grande esforço de adaptação. As novas tecnologias trouxeram, além disso, uma nova divisão de trabalho entre as empresas. A terceirização de certas funções, da limpeza à entrega de componentes na indústria automobilística, revelou-se mais econômica. Muitas empresas passaram a limitar-se a funções básicas, com as devidas conseqüências sobre o número de funcionários. Empresas isoladas integraram-se em verdadeiras "redes" de unidades interligadas, de modo que uma greve pode paralisar não só um certo grupo de empresas, mas todas as atividades econômicas — um fenômeno que em muitos países ainda não foi percebido como problema, porque o número de greves diminuiu muito e porque greves rápidas não costumam produzir este efeito.<sup>24</sup>

Os antagonistas sociais e o Estado voltaram suas atenções de modo mais ou menos intenso para estas mudanças e os problemas decorrentes. Na Alemanha, por exemplo, acontecem discussões acirradas a respeito da possibilidade de se vigiar os postos de trabalho (Däubler, 1993c), enquanto na Espanha este problema só começou a receber alguma atenção após a promulgação da lei de proteção de dados, de 1992. Na discussão científica, aborda-se esporadicamente a situação criada pela interdependência crescente das empresas, que acaba reduzindo as competências do empregador nas negociações, uma vez que as decisões de maior alcance podem vir a depender da empresa principal e não mais da empresa do empregador que tem apenas funções de fornecedor; na prática das negociações, porém, essa preocupação ainda não ganhou o devido destaque. Outra é a situação quando se fala em necessidade de treinamento para lidar com as inovações tecnológicas: vários países europeus tratam da formação profissional e, especialmente, do treinamento posterior dos empregados em seus contratos coletivos.<sup>25</sup> As empresas vêm com razão no empregado qualificado e motivado uma vantagem a mais na concorrência pelo mercado.

Na mesma direção indica o esforço bastante generalizado de ampliar a liberdade de ação do funcionário em seu posto de trabalho; o modelo japonês é um dos mais imitados neste particular. O direito alemão e o italiano defendem há tempo o ponto de vista de que os direitos fundamentais garantidos na Constituição devem encontrar sua aplicação também no posto de trabalho<sup>(2)</sup>. Mas

para que o *human resources management* seja bem sucedido é necessário antes de tudo que os empregados se sintam seguros em seu emprego, sem a ameaça constante de demissão por qualquer dificuldade econômica. Só então estarão dispostos a identificar-se realmente com seu trabalho e a adquirir os conhecimentos de que necessitam de fato no emprego atual. Mesmo os procedimentos de consulta e co-gestão em questões trabalhistas só fazem sentido se a posição jurídica pessoal não for ameaçada em caso de emissão de opiniões *indesejáveis*. Por isso, faz-se necessária uma ampla proteção contra demissões, sobretudo para aqueles empregados que se expõem em tais situações. No entanto, a independência individual necessária não estará assegurada apenas pelos meios jurídicos: importância pelo menos igual cabe nesse contexto à existência de uma efetiva representação sindical. Visar ao aumento da produtividade pressupõe, hoje, ao contrário dos tempos do taylorismo, a disponibilidade de empregados criativos. Mas a criatividade não exige apenas motivação, ela requer também segurança, de modo que eventuais erros não redundem em *fim de carreira* para o indivíduo. Afinal, o caminho da inovação técnica e organizacional não pode ser trilhado sem que haja também erros e enganos. Por isso, exige-se da direção das empresas não só uma mente aberta e boa vontade: é necessário também que saiba oferecer ao funcionário individual um emprego seguro.

### BIBLIOGRAFIA

- ADAMS (1993). "The North American model of employee representational participation: 'A Hollow-Mockey'". *Comparative Labor Law Journal*, 15.
- AVILÉS (1990). *Derecho sindical*. 5ª edição, Madri.
- BELLACI (1992). "Workers' participation: influence in management. decision-making by labour in the private sector: The United States". *Bulletin of Comparative Labour Relations*, 23.
- BELLACI (1993). "Management employee participation in decision-making: an assessment of national models". *Bulletin of Comparative Labour Relations*, 27.
- BLUESTONE (1992). *Negotiating the future. Labor perspective on American business*. Nova York.
- BOBKE e LECHER (1990). *Arbeitsstaat Japan. Arbeitsbeziehungen, Arbeitszeit und Arbeitsrecht*. Colônia.
- BURGDORFF (1983). *Wirtschaft im Untergrund*. Reinbeck.
- BURGESS (1993). In: BISPINCK e LECHER (eds.). *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa*. Colônia.
- DAUBLER (1989). "The individual and the collective - no problem for German Labor Law?". *Comparative Labor Law Journal*.
- DAUBLER (1992a). *Das Arbeitsrecht 2*. 7ª edição, Reinbek.
- DAUBLER (1992b). *Gewerkschaftsrechte im Betrieb*. 7ª edição, Neuwied.
- DAUBLER (1993a). "Mitbestimmung und logistische Kette". In: STAEHLE e SYDOW (eds.). *Managementforschung*, vol. 3.
- DAUBLER (1993b). *Das Arbeitsrecht 1*. 13ª edição, Reinbek.

- DÄUBLER (1993c). *Gläserne Belegschaften? Datenschutz für Arbeiter, Angestellte und Beamte*. 3ª edição, Colônia.
- DÄUBLER (1993d). *Tarifvertragsrecht*. 3ª edição, Baden-Baden.
- DÄUBLER et alii (1994). *Internationale Arbeits und Sozialordnung*. 2ª edição, Colônia.
- DAVIES e FREEDLAND (1993). *Labour legislation and public policy*. Oxford.
- DESPAX e ROJOT. "France". In: BLANPAIN (ed.). *International encyclopaedia for labour law and industrial relations*, vol. 5.
- DUFOUR (1993). In: BISPINCK e LECHER (eds.). *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa*. Colônia
- GETMAN e MARSHALL (1993). "Industrial relations in transition: the paper industrie example". *Yale Law Journal*, 101.
- GETMAN e POGREBIN (1992). In: GLADSTONE (ed.). *Labor relations in a changing environment*. Berlim/Nova York.
- GHEZZI e ROMAGNOLI (1987). *Diretto del lavoro*. 2ª edição, Bologna.
- GOULD (1993). *A primer on American labor law*. 3ª edição.
- GRANDI e PERA (1985). *Commentario allo statuto dei lavoratori*. Pádua.
- HANAMI. "Japan". In: BLANPAIN (ed.). *International encyclopaedia for labour law and industrial relations*, vol. 8.
- HANAMI (1990). "Japanization of Western labor law". In: COING (ed.). *Die Japanisierung des westlichen Rechts*. Tübingen.
- HANAMI (1992). "Workers' participation: influence on management decision-making by labour in the private sector". *Bulletin of Comparative Labour Relations*, 23.
- HEPPLE e FREDMAN. "Great Britain". In: BLANPAIN (ed.). *International encyclopaedia for labour law and industrial relations*, vol. 6.
- KAHN-FREUND (1932). "Funktionswandel des Arbeitsrechts". In: *Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik*, (67).
- KAHN-FREUND (1969). "Collective bargaining and legislation". In: *Jus privatum gentium, Festschrift Rheinstein*. Tübingen.
- KASSALOW (1992). "Labour market flexibility: The US case in a comparative framework". In: GLADSTONE (ed.). *Labor relations in a changing environment*. Berlim - Nova York.
- KATZ (1993). "The restructuring of industrial relations in the United States". *Bulletin of Comparative Labour Relations*, 27.
- KOSHIRO (1992). "Labour market flexibility in Japan". In: GLADSTONE (ed.). *Labor relations in a changing environment*. Berlim - Nova York.
- KRAMER (1993). In: BISPINCK e LECHER (eds.). *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa*. Colônia.
- LANSBURY et alii (1992). "Industrial relations and productivity: evidence from Sweden and Australia". *Economic and Industrial Democracy. An International Journal*, 13.
- LE FRIANT (1989). *Demokratie und Recht*.
- LYON-CAEN (1988). *Droit du travail*. 14ª edição, Paris.
- MAGOTA (1991). "Lohnverhandlungen in Japan: Die Bedeutung von Shunto". In: TOMANDL (ed.). *Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in Japan*. Viena.
- MANDELBAUM (1992). "Employment at will: Is the model employment termination act the answer?". In: *International Seminar for Comparative Labour Law and Social Security*. Szeged, mimeo.

- MORIN (1988). In: *Soziales Europa*, Caderno 3.
- MÜCKENBERGER (1992). In: VENEZIANI (ed.). *Law, collective bargaining and labour flexibility in E.C. countries*. Roma/Bruxelas.
- NISHIMURA (1991). "Die Beendigung des Arbeitsvertrags". In: TOMANDL (ed.). *Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in Japan*. Viena.
- NISHITANI (1991). "Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen deutschem und japanischem Arbeitsrecht" In: *Mitteilungen des Instituts für schweizerisches Arbeitsrecht*. Zurich.
- NITTA (1993). "Economic participation in Japan". *Bulletin of Comparative Labour Relations*, 27.
- NOLTE (1992). *Das Phänomen Japan - Erklärungsansätze der überragenden Wettbewerbsstärke am Beispiel der japanischen Automobilindustrie*. WSI - Mitt.
- OLEA e RODRIGUEZ. "Spain". In: BLANPAIN. *International encyclopaedia for labour law and industrial relations*, vol. 11.
- PIÑERO (1982). In: DÄUBLER (ed.). *Arbeitsbeziehungen in Spanien - Geschichte, Ideologien, Rechtsnormen*. Colônia.
- REICH (1991). *The work of nations. Preparing ourselves for 21<sup>st</sup> century capitalism*. Nova York.
- RUNGGALDIER (1983). *Kollektivvertragliche Mitbestimmung bei Arbeitsorganisation und Rationalisierung*. Frankfurt/Main.
- SCHREGLE (1993). "Job security in Japan: a comparative view". BLANPAIN e WEISS (eds.). *The changing face of labour law and industrial relations*. Baden-Baden.
- SHIMADA (1992). "Structural change and industrial relations: Japan". In: GLADSTONE (ed.). *Labor relations in a changing environment*. Berlim/Nova York.
- SIQUEIRA NETO (1991). *Contrato coletivo de trabalho. Perspectiva de rompimento com a legalidade repressiva*. São Paulo.
- SUGENO (1992a). *Japanese Labor Law*. Seattle e Londres/Tóquio
- SUGENO (1992b). Japanese industrial relations and the law: contemporary structure, the process of formation, and future prospect. *International Seminar for Comparative Labour Law and Social Security*. Szeged, mimeo.
- SUWA (1993). "Managerial practices and employee involvement in Japan". *Bulletin of Comparative Labour Relations*, 27.
- SUZUKI (1992). "Equal pay and equal opportunity issues in Japan". In: GLADSTONE (ed.). *Labor relations in a changing environment*. Berlim/Nova York.
- TREU, Tiziano. "Italy". In: BLANPAIN (ed.). *International encyclopaedia for labour law and industrial relations*, vol. 7.
- TREU, Tiziano (1993). In: BISPINCK e LECHER (eds.). *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa*. Colônia.
- VENEZIANI (ed.). *Law, collective bargaining and labour flexibility in E.C. countries*. Roma/Bruxelas.
- WEDDERBURN (1986). *The worker and the law*. 3ª edição, Londres.
- WEILER (1990). *Governing the workplace. The future of Labour and Employment Law*. Cambridge/Mass. e Londres.
- YAMAGUCHI (1989). "Le contrat de travail en droit japonais". Centre français de droit comparé, Etudes de droit japonais. Paris.

ZACHERT (1991). *Sicherung und Gestaltung des Normalarbeitszeitverhältnisses*. Baden-Baden.  
 ZAPKA (1983). *Politisch-ökonomische Entwicklungs- und Durchsetzungsbedingungen des Tarifvertragssystems*. Frankfurt/Main, Berna, Nova York.

## NOTAS

1. O Direito do Trabalho alemão, por exemplo, vem apresentando a mesma estrutura formal desde os anos cinquenta, com as comissões de empresa e os contratos coletivos negociados entre os sindicatos de empregados e de empregadores, apesar de o padrão de vida ter triplicado neste mesmo período e as negociações incluírem hoje, em questões não-materiais, assuntos bem diversos daqueles que foram tratados, por exemplo, em 1955.
2. Não será necessário realçar para o leitor brasileiro que os contratos coletivos podem vir a se desenvolver, em parte, fora do alcance da legalidade vigente. Interesse especial merece o contrato coletivo nacional para o setor bancário.
3. São interessantes os estudos de casos concretos em empresas suecas e austríacas com concentração nos mesmos produtos e com tecnologia comparável. Neste confronto, a forma sueca, mais participativa, revelou-se superior (Lansbury et alii, 1992).
4. O caso de todas (ou quase todas) as empresas de um setor fazerem parte da organização, de modo que possa haver negociações em âmbito setorial, como na Europa, tem pouca relevância prática e pode ser negligenciado.
5. A esse respeito e quanto ao item seguinte: Katz, 1993; Kassalow, 1992.
6. Em conversa do autor, em 07/02/94, com Ray Marshall, que foi o Ministro do Trabalho durante o governo Carter e atualmente colabora com o governo Clinton, analisando as experiências estrangeiras na área da participação dos empregados.
7. Suwa (1993: 117) cita pronunciamento neste sentido do presidente da Sony.
8. Os dados são publicados anualmente pelo "Bundesarbeitsblatt".
9. Nishitani, (1991: 110), onde se afirma que cerca de 400.000 empregados vivem longe de suas famílias por contingências de ordem profissional.
10. A esse respeito e quanto aos itens que seguem: Schregle, 1993.
11. Quanto a esta instituição que segue o modelo do National Labor Relations Board, cf. Sugeno, 1992.
12. Cf., porém, a decisão da Corte Suprema (*International Labour Law Reports*, n. 11, 1993, p. 49) em relação a um caso em que a seleção preferia sistematicamente empregados não sindicalizados.
13. Em relação ao desenvolvimento dos sindicatos: Hanami, 1992; Koshiro, 1992.
14. Suwa (1993) fala de *joint labour/management committees*, enquanto Hanami (1990) usa o termo *works councils*. Como estes lembram os "conselhos de empresa", que têm outra função por estarem formados exclusivamente por empregados, adotamos a terminologia de Suwa.
15. Suwa (1993: 122): 88% em *unionized firms* e 40% em *non-unionized firms*. Os dados do Ministério referem-se apenas às empresas "consultadas", de modo que não se pode extrapolar para o número total.

16. Suwa, 1993. Os outros casos são resolvidos de outra maneira.
17. Sobre as questões do direito do trabalho da CE: Däubler et alii, 1994.
18. Burgess, 1993: 172. Existe um certo paralelismo com o *shunto* japonês.
19. Quanto à Espanha, cf. Kramer, 1993: 381; em relação à Itália, cf. Treu, 1993: 211; em relação à Grã-Bretanha, cf. Burgess, 1993: 158.
20. Uma sinopse da situação em todos os países da CE encontra-se em Veneziani, 1992.
21. Cf. Avilés (1992: 511). Kramer (1993: 392) afirma que cerca de 30% de todos os empregados têm contrato de trabalho por tempo limitado.
22. Na contratação de um novo funcionário, o parágrafo 1º da lei de incentivo à criação de empregos de 1985 permite a limitação temporal única do contrato de trabalho em até um ano e meio, mesmo sem motivo justo.
23. O Direito espanhol não conhece essa distinção, mas mesmo assim se fazem sentir os efeitos deste processo pela redução dos centros tradicionais do sindicalismo, sem que isso se reflita em mudanças no status jurídico dos empregados.
24. Quanto à discussão desse problema na Alemanha e sua regulamentação legal pela lei de incentivo à criação de empregos, cf. Däubler, 1993b.
25. Kramer (1993: 397) relata o caso de um acordo de treinamento assinado pelos representantes do mais alto nível na Espanha. Na Alemanha, o Sindicato dos Metalúrgicos negociou em 1991 um acordo de treinamento que facilita a participação nas medidas previstas, incluindo um aumento salarial de 3% mesmo para aqueles casos em que o empregado, após o término do curso, não for promovido para um nível superior.

# *As relações industriais na Europa nos anos 80*

Guido Baglioni\*

## INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa sobre a evolução das relações industriais na Europa nos anos oitenta. Mais precisamente, foi considerado o período entre 1980 e 1986, com referência a 1987, no âmbito dos seguintes países: Alemanha Federal, Grã-Bretanha, França, Itália, Espanha, Suécia, Bélgica, Holanda, Dinamarca e Portugal.<sup>1</sup>

A pesquisa foi conduzida através de análises comparativas, procurando aplicar critérios amplamente adotados ou que considere apropriados (Baglioni, 1988).

---

Tradução de Mario de Lucca e Elizabeth Medugno.

\* A pesquisa que gerou este texto foi promovida pela Comissão de Comunidades Europeias, financiada pela mesma e pelo Conselho Nacional de Pesquisas Italiano e realizada pelo Cesos (Centro de Estudos Sociais e Sindicais) de Roma.

Os relatórios nacionais foram redigidos por: O. Jacobi e W. Muller-Jentsch, da Alemanha; C. Crouch, da Grã-Bretanha; D. Segrestin, da França; E. Santi e S. Negrelli, da Itália; J. Estivill e J. M. de la Hoz, da Espanha; G. Rehn e B. Viklund, da Suécia; A. Spineaux, da Bélgica; J. Visser, da Holanda; B. Amoroso, da Dinamarca; e M. Pinto, de Portugal. A pesquisa foi dirigida e coordenada por G. Baglioni, que contou com a assessoria de C. Crouch e C. Squarzon. Pouco depois da conclusão da pesquisa, no dia 1º de abril de 1988, inesperada e prematuramente faleceu Ettore Santi, co-autor do relatório italiano, o qual recordamos com profunda emoção.



Pela relativa brevidade do período considerado, a pesquisa deveria oferecer uma contribuição para a análise sincrônica, no sentido de considerar as situações e as mudanças efetivas em uma fase específica dos sistemas de relações industriais. Todavia, seja pela capacidade das mudanças de caráter estrutural ou não, seja pela amplitude e pelo peso das novidades ocorridas no âmbito de tais relações, a pesquisa privilegia os aspectos diacrônicos, que dizem respeito aos processos evolutivos de longo período ou, ainda, a fases diferentes dos sistemas de relações industriais.

Nesta pesquisa, propõe-se obter generalizações significativas sobre a evolução dos sistemas das relações industriais, mediante a interpretação de dados empíricos relevantes para o presente e o futuro de tais relações.

Se os objetos de comparação foram corretamente definidos, a análise deverá possibilitar a caracterização das semelhanças e das diferenças ou, pelo menos, dos traços comuns e das peculiaridades entre os contextos nacionais considerados. Além disso, a identificação dos fatores que se sujeitam às situações e às mudanças difundidas em tais contextos pode permitir o conhecimento de algum elemento de explicação do funcionamento dos sistemas das relações industriais.

Mediante o instrumento das tipologias, tentou-se constatar, dentro de cada país, a presença ou não de uma série de situações definidas e relevantes, tanto para avaliar o grau de transformação das relações industriais no período considerado, como para verificar se tais transformações aumentam ou reduzem os intervalos de convergência das relações.

Não nos reportaremos aqui aos dados estatísticos, principalmente aqueles relativos às condições econômico-estruturais e do mercado de trabalho, sobre os quais, como se sabe, já existe uma grande literatura específica. O propósito desta pesquisa, mais propriamente, é o de considerar os principais aspectos qualitativos da evolução, da mudança e da direção das relações industriais.

A análise não estará restrita especificamente aos institutos e órgãos das relações industriais. Isto porque a comparação entre eles não é isenta de riscos (Blanpain, 1983; Schregle, 1981), uma vez que, frequentemente, órgãos iguais assumem funções diferentes nos diversos contextos, mas sobretudo porque a pesquisa visou à individualização dos processos, e não à apresentação dos dados constitutivos e básicos dos sistemas nacionais de relações industriais.

A pesquisa ocupa-se de todos ou quase todos os principais aspectos e dimensões de tais relações, tendo em vista a necessidade de dispor de um quadro complexo, relativo a um número elevado de países e construído sobre uma acurada utilização de dados empíricos, já que a literatura e o debate exprimem-se frequentemente com afirmações muito genéricas, não suficientemente fundamentadas, pouco precisas no sentido da documentação empírica, direcionadas excessivamente para teorizações brilhantes.

A estrutura do presente artigo é a seguinte: uma breve apresentação do estado das relações industriais na Europa nos anos precedentes à década de oitenta; exposição das condições, dos processos, das escolhas e da interação entre os participantes nessa década; a comparação entre o estado anterior e o atual das relações industriais; os pontos essenciais sobre questões relativas ao presente e ao futuro de tais relações; formulação de algumas considerações conclusivas.

## QUADRO SINTÉTICO DAS RELAÇÕES INDUSTRIAIS NAS VÉSPERAS DOS ANOS OITENTA

Na década de setenta, o andamento dos processos distributivos e das relações industriais é orientado, em princípio e de forma geral, a favor do mundo do trabalho e de suas representações. O sindicato, em outras palavras, prossegue no caminho de novas conquistas na Europa e até nos Estados Unidos, mais especificamente no que diz respeito à regulamentação das relações de trabalho, à extensão e capacidade de contratação coletiva, aos direitos sindicais e, em alguns países, à democracia industrial.

O dado significativo e, em muitos aspectos, inédito na história das relações sindicais é que tudo isso acontece no momento em que termina o prolongado desenvolvimento econômico do segundo período pós-guerra, do choque do petróleo, da crise e da recessão. Estes acontecimentos, juntamente com outros não menos relevantes, como a franca retomada do desemprego, não parecem criar fortes vínculos com as relações industriais ou determinar uma revisão de poder e de reconhecimento, de negociação e político, do sindicato.

O desequilíbrio entre o andamento negativo ou muito modesto dos indicadores econômicos e o andamento progressivo dos objetivos e dos resultados da ação sindical está no centro do debate da década de setenta, mas, em geral, os problemas de compatibilidade entre tal ação e as condições estruturais não permitem mudanças de vulto nas relações industriais, com decisões públicas ou por iniciativas empresariais. As intervenções reguladoras do período concentram-se, como se sabe, quase que exclusivamente na necessidade de orientar a dinâmica dos salários e do custo do trabalho através de várias formas de políticas dos rendimentos (quase nunca de caráter coercitivo), processo que implica a queda de autonomia dos sistemas de relações industriais e a difusão de relações, mais ou menos institucionalizadas, entre o governo e setores sociais organizados (Baglioni, 1986).

O maior desafio ao funcionamento e à ordem das relações industriais já está presente objetivamente na segunda metade da década, mas, com antecipações e exceções, manifestar-se-á plenamente logo depois.

No período em questão, o panorama das relações industriais pode ser obtido resumidamente mediante uma tipologia de tais relações, levando em consideração especialmente algumas situações atuais, o que deve, portanto, facilitar a comparação entre os dois períodos.<sup>2</sup>

No final da década de setenta, permanece um elevado grau de reconhecimento da legitimidade e das funções das representações dos trabalhadores. Esta atuação satisfatória dos sindicatos exprime condições relativas à tradição de alguns contextos, à sustentação dos equilíbrios políticos, à força por eles obtida na ação conflitante e de negociação, ou, muitas vezes, à combinação de tais condições. Tal reconhecimento também refere-se aos países com situações menos claras, como a França (pela postura de resistência de alguns grupos empresariais) ou Portugal (pelas orientações de oposição clara do componente sindical comunista).

Ao mesmo tempo, manifesta-se uma presença difusa e atualizada dos institutos

e das práticas de *articulação*,<sup>3</sup> com exceção de Portugal, que as iniciará somente nos anos oitenta. A lógica da articulação prossegue nos países de consolidada afirmação (Suécia, Bélgica, Dinamarca), ainda que em alguns deles (Alemanha, Bélgica e Holanda) haja sensíveis tensões e aspectos de desgaste. Em outros contextos (como na França e na Espanha), a articulação se caracteriza de formas sensivelmente institucionalizadas e com a proeminente iniciativa dos poderes públicos. Na Grã-Bretanha, logra escassos resultados, mesmo com a existência de condições adequadas (governo *pro-labor*), enquanto na Itália, com condições menos favoráveis, é experimentada com meios mais práticos.

O processo de negociação coletiva entre os sindicatos e organizações empresariais em âmbito nacional - principalmente, mas não exclusivamente, através de acordos *industry-wide* - alcança resultados altamente positivos e, às vezes, determinantes. O fenômeno abrange todos os países, exceto por uma aplicação mais restrita na Espanha e em Portugal. A negociação nacional pode exprimir-se dentro do controle e diretriz das confederações ou de atos legislativos (Suécia, Dinamarca, Holanda), ou com mais autonomia e ao lado de níveis de negociação com extensão mais reduzida (por exemplo, em nível regional na Alemanha e empresarial na Itália, França e sobretudo Grã-Bretanha). A negociação coletiva integra-se com experiências de democracia industrial<sup>4</sup> somente em alguns países ao norte da faixa mediterrânea, principalmente na Alemanha, Suécia e Dinamarca.

Os processos de negociação coletiva baseados prevalentemente nos acordos descentralizados, principalmente em âmbito empresarial - e que pressupõem um sistema de relações industriais com traços que lembram o modelo "pluralista" fragmentado<sup>5</sup> - também aparecem amplamente difundidos. Não faltam, todavia, exceções, como a da Alemanha (com uma estrutura contratual centralizada), Holanda (tradicionalmente com pouca força sindical nas unidades produtivas) e Portugal.

Tais processos apresentam-se, em alguns casos, com um alto grau de autonomia em relação aos níveis superiores. Tome-se como exemplos a Grã-Bretanha (onde a descentralização negocial estende-se também aos serviços públicos) e a Itália (principalmente pelo papel indicativo e estimulante dos acordos estipulados nas grandes empresas industriais). Em outros casos (Suécia, Bélgica, Dinamarca, Espanha), tais processos assumem substancialmente um lugar complementar e integrativo com relação à regulamentação estabelecida com acordos de maior extensão. A taxa e as modalidades de descentralização contratual não correspondem normalmente a condições de baixa incidência dos participantes sindicais, empresariais ou externos. Ocorre uma situação diversa na França, onde a descentralização desenvolve-se freqüentemente com relacionamentos de força mais favoráveis aos empresários.

As estratégias empresariais e administrativas que tendem a favorecer formas de participação dos trabalhadores, com um envolvimento dos mesmos nos problemas da empresa, utilizando as representações sindicais e empresariais, não representam um dado significativo no período. Experiências nesse sentido parecem praticamente inexistentes, ou quase, em alguns países; em outros, parecem

de pouca relevância e, de qualquer forma, com expansão limitada, como na França e na Espanha. Ficam obviamente fora deste âmbito as experiências de participação com uma matriz de democracia industrial que, por exemplo, na Suécia, exprime-se através de acordos sobre os planos de produções e sobre mudanças tecnológicas.

As estratégias de iniciativa empresarial que visam a políticas de participação mediante relações diretas com os trabalhadores - isto é, sem ou contra as representações sindicais - estão ausentes em países como a Suécia, com uma total tutela exercida por tais representações. Em contextos com tutela muito elevada, resultam excepcionais e de pequena importância, como na Bélgica ou na Grã-Bretanha, onde tais políticas são oferecidas a grupos de trabalhadores não-braçais. Maiores experiências são registradas na França e dizem respeito às condições de trabalho e às mudanças tecnológicas.

A situação é claramente diferente para as estratégias empresariais que procuram estabelecer relações trabalhistas que reduzam a regulamentação e a lógica contratual, sem propostas ou experiências de participação.

Quando tais estratégias são aplicadas às relações trabalhistas tradicionais (tempo integral e indeterminado), envolvem mais de um país (na Grã-Bretanha, nos serviços privados e para os trabalhadores não-braçais; na França, nas pequenas empresas, onde o sindicato é normalmente ausente; na Bélgica, na Espanha e em Portugal). Quando são aplicadas em outras formas de relações trabalhistas (*part-time*, trabalho temporário, *secondary labor*), registra-se uma presença mais difusa que abrange desde situações de excepcionalidade (como na Suécia ou na Bélgica), situações intermediárias (Grã-Bretanha, principalmente pela mão-de-obra feminina), até condições típicas das pequenas empresas e da economia informal (França, Espanha e Portugal).

O panorama ora traçado nos permite confirmar amplamente o realinhamento, no período pós-guerra, entre capital e trabalho, mais favorável a este e às suas organizações, nas relações industriais e como "cidadania política".<sup>6</sup> Registram-se duas novidades de significado oposto: a volta da Espanha e de Portugal à democracia ampliou as potencialidades, senão os conteúdos, do realinhamento; e as mudanças das condições estruturais, que haviam tornado possível tal realinhamento, provocam em todos os países tensões manifestadas ou latentes, que prenunciam a conclusão da longa fase do segundo período do pós-guerra.

No que se refere aos resultados da ação sindical e do grau de avanço das relações industriais, os países mais favorecidos são aqueles que desenvolvem experiências de concentração e de coordenação das reivindicações, bem como de democracia industrial (Suécia, Alemanha, Bélgica, Dinamarca), seguidos por aqueles que puderam confiar nas relações mais diretas e conflitantes com os oponentes (Grã-Bretanha e Itália).

Com relação às décadas anteriores, apresenta-se uma tendência de maior convergência dos sistemas de relações industriais, mais por motivos exógenos do que por aspectos endógenos. Isto se deve principalmente à "politização" objetiva e crescente dos interesses funcionais, já que os interesses e as demandas formuladas pelos sindicatos ficam mais envolvidos e mediados na esfera político-institucional,

em função dos importantes problemas de compatibilidade entre economia, política econômica e relações industriais, ainda que de maneiras diferentes e com resultados diversos.

A esse respeito, se distinguirmos os traços comuns das peculiaridades nacionais — embora cientes de que práticas desse tipo implicam sempre uma excessiva simplificação da realidade —, podemos afirmar que os sistemas de relações industriais considerados apresentam traços comuns, sobretudo em três aspectos: reconhecimento do sindicato, processos de negociação coletiva em nível nacional e escassa relevância das iniciativas empresariais pela participação. Por outro lado, prevalecem diferenças nos seguintes aspectos: modalidades e funcionamento da articulação, presença ou não de experiências de democracia industrial, frequência e grau de autonomia de negociação descentralizada, difusão de estratégias para reduzir a regulamentação de negociação da relação trabalhista.

## O DESENVOLVIMENTO DAS RELAÇÕES INDUSTRIAIS NA DÉCADA DE OITENTA

### PROBLEMAS ESTRUTURAIS

O quadro das relações industriais européias sofre profundas modificações na década de oitenta. Tais relações devem enfrentar, de maneira frontal e difusa, um desafio que esteve objetivamente presente na segunda metade dos anos setenta. No aspecto estrutural, esse desafio se expressa nas mudanças em processo nos sistemas econômicos e no mercado do trabalho.

Todos os países, embora com alguma defasagem cronológica entre si, estão envolvidos na exigência de superar a crise e, conjuntamente, de administrar a defesa ou um melhoramento da posição e da eficiência econômicas. Enquanto os operadores públicos visam à retomada da riqueza produzida e à gestão do processo inflacionário e do déficit público, os operadores privados implementam complexos processos de reestruturação dos setores produtivos, especialmente em função de competitividade, através da inovação tecnológica, da oferta de produtos mais avançados e de novos critérios de uso do trabalho. Esses processos dizem respeito a contextos tradicionalmente *export oriented* (como a Alemanha ou a Itália), a outros com sintomas mais ou menos recentes de declínio industrial (Grã-Bretanha e Holanda) e países de mais recente desenvolvimento industrial, como a Espanha.

A outra importante mudança dos sistemas econômicos refere-se, como é sabido, a uma expansão decididamente mais acentuada dos setores de serviços e do articulado universo do setor terciário com relação aos segmentos manufatureiros, principalmente no campo da ocupação, embora, normalmente, o destino das economias nacionais e individuais fique ainda amplamente determinado pelo grau de eficiência e pela composição de produção industrial.

Os países aqui considerados apresentavam sensíveis diferenças no passado e também no começo do período. Hoje em dia pode-se constatar que os resultados

dos processos e das mudanças econômicas mencionadas apresentam aspectos semelhantes, porém, no conjunto, evidenciam a persistência ou a introdução de diferenças. Esta situação pode continuar no futuro próximo, pois as exigências de inovação produtiva e de administração das variáveis macroeconômicas tendem a permanecer.

Pode ser de alguma utilidade tentar elaborar, com óbvia cautela, uma classificação das variáveis, desde aquelas que oferecem maiores semelhanças até aquelas que apresentam maiores diversidades:<sup>7</sup>

- o andamento das exportações, após uma difusa inflexão nos primeiros anos, assume uma tendência positiva no triênio 1984-86, sobretudo na Alemanha;
- a produção industrial, no mesmo triênio, mostra valores perceptivelmente positivos em todos os países, pouco superiores à média na Alemanha, Grã-Bretanha, Portugal e Espanha;
- a incidência do valor agregado da indústria sobre o PIB mostra uma tendência não contingente à diminuição, compartilhada com os Estados Unidos e, em menor escala, com o Japão;
- o crescimento do PIB real até os preços de mercado, com freqüentes variações de ano em ano, evidencia uma média positiva de 2,3% no período 1980-86, com valores mais elevados principalmente no último triênio em Portugal, Espanha, Alemanha, Grã-Bretanha, Itália e Dinamarca, mas, no conjunto, com diferenças menos sensíveis no final do período em comparação com o seu começo;
- a dinâmica da produtividade global no setor privado<sup>8</sup> eleva-se no último triênio em relação ao triênio anterior, com sensíveis variações entre os países (por exemplo, Itália, com 1,6% por ano, e França, 0,6%) e com posição contratendencial da Suécia (-1,4%);
- a dinâmica da produtividade do trabalho no setor privado é mais acentuada do que a da produtividade global e mais elevada no último triênio em relação ao anterior, com valores homogêneos para os países principais — 2,0% por ano para a Alemanha, Grã-Bretanha, França e Itália —, mais modestos para a Bélgica (1,5%) e negativos para a Suécia (-0,6%) e, no geral, superiores aos dos Estados Unidos;
- o fenômeno inflacionário (preço ao consumidor) declina claramente nos últimos anos em comparação com o período 1974-83 (taxa anual média de 11%, aproximadamente), com acentuada diferença entre os países: valores muito baixos na Alemanha (-0,2%), Holanda (0,2%), Suécia (0,7%) e Bélgica (1,3%), valores modestos na França (2,7%), Grã-Bretanha (3,4%) e Dinamarca (3,6%), valores médio-altos (Itália, 6,1%) ou altos (Espanha, 8,8%, e Portugal, 11,7%);
- a necessidade de financiamento do governo expressa em percentual sobre o PIB de 1981 até 1986 declina em alguns países (Alemanha, Suécia, Dinamarca, Bélgica), aumenta na Espanha (com valores altos), registra leve crescimento na Itália e valores relativamente baixos na Holanda e, mais baixos ainda, na França e Grã-Bretanha.

A evolução das variáveis confirma a presença de sensíveis diferenças dos contextos nacionais europeus. Com cautela ainda maior pode-se tentar propor uma caracterização de tais contextos com imputações de sinal positivo ou negativo, para em seguida avaliarmos se, e em que medida, se registra uma associação entre as condições econômico-estruturais e o estado das relações industriais nos diversos países. Desta forma, pode-se indicar que:

- a Alemanha registra todos os sinais positivos, à exceção da incidência do valor agregado da indústria sobre o PIB (sinal negativo para todos os países);
- a Suécia apresenta inúmeros sinais positivos, porém negativos para a produtividade global e do trabalho;
- a Itália, com posicionamento bom ou elevado das variáveis, mostra uma inflação acima da média e sobretudo déficit público;
- a Grã-Bretanha coloca-se em níveis positivos ou pouco negativos no que diz respeito a todas as variáveis;
- a França apresenta uma situação mista: por algumas variáveis, coloca-se abaixo de outros grandes países (Alemanha, Grã-Bretanha e Itália), e por outras, abaixo somente da Alemanha;
- os três pequenos países continentais (Bélgica, Holanda e Dinamarca) colocam-se, em geral, em níveis intermediários;
- Espanha e Portugal, levando em consideração o maior grau de desenvolvimento da primeira em relação ao segundo, tiveram uma boa dinâmica produtiva em face das posições iniciais, porém com valores negativos muito elevados pela inflação e pelo déficit público.

O outro desafio estrutural que os anos oitenta colocaram aos sistemas de relações industriais refere-se, como todos reconhecem, às mudanças do mercado trabalho. Trata-se de um conjunto de fenômenos que, no presente e no futuro, estão destinados a pesar mais do que as variáveis econômicas. Uma vez que não possuem manifestações prevalentemente conjunturais, permanecem, em grande escala, mesmo em momentos de crescimento econômico, envolvendo praticamente todos os países de industrialização avançada.

Tais fenômenos se expressam com diferenças menores nos diversos contextos nacionais em relação às diferenças que se referem às naturezas e à evolução do sistema econômico; além disso, até aqueles fenômenos que não possuem só manifestações de caráter estrutural não encontram mais do que corretivos parciais nas políticas econômicas e, especificamente, nas políticas de trabalho.

Com evidente esquematização, vamos manter separados, dentro de tais fenômenos, aqueles que se referem a mudanças do mercado do trabalho e seus desequilíbrios em desfavor da oferta daqueles que introduzem formas de uso diferentes daquelas tradicionais (isto é, a relação trabalhista de tempo integral e indeterminado). Os primeiros manifestam-se sobretudo no elevado e persistente nível de desemprego, que mantém-se assim também no último triênio, com algumas melhoras em certos países; além disso, esse nível nem sempre se atenua diante dos incrementos da ocupação (como na Itália e na Alemanha).

A classificação do desemprego, para 1986, fica assim definida:

- países com taxa de 10% a 20%: Espanha, Itália, Bélgica, Holanda, Grã-Bretanha e França;
- países com taxa entre 7% e 9%: Alemanha, Dinamarca e Portugal;
- países com taxa "fisiológica": Suécia (2,5%), que representa a única exceção positiva no panorama europeu e junto ao Japão, dentro do OECD.

Outras importantes manifestações referentes à estrutura do mercado de trabalho estão relacionadas com:

- a diminuição do peso da população industrial sobre a população ativa (como, mas não somente, na Grã-Bretanha, França, Itália e Espanha);
- o crescimento da ocupação nos serviços e no setor terciário, em diversos níveis profissionais (desde novos indivíduos de nível elevado até aqueles sem qualquer qualificação);
- a conclusão da dinâmica expansiva da ocupação no emprego público (com exceção da Suécia e, de forma mais contida, da Itália);
- a crescente presença do componente feminino no mercado de trabalho, com maior intensidade (como na Bélgica, Grã-Bretanha, Suécia) ou menor (como na Alemanha ou na Espanha).

As manifestações referentes às formas de uso diferentes daquelas tradicionais, já presentes no período anterior, porém numa impressionante expansão no período atual (Cordova, 1986), referem-se particularmente aos seguintes aspectos:

- ocupações precárias nas pequenas empresas industriais, nos serviços, na economia informal ou "clandestina", principalmente com a descentralização produtiva;
- trabalho clandestino não registrado para trabalhadores estrangeiros, *family work*;
- relações de trabalho atípicas, como o *part-time*, contratos a prazos definidos, contratos de formação de trabalho.

Este último aspecto não pode ser, obviamente, colocado no mesmo plano dos outros dois. De fato, ele não exprime simplesmente as exigências empresariais de flexibilidade e de contenção do custo do trabalho; ao contrário, responde também a inovações culturais na orientação ao trabalho e pode ser devido a opções de "solidariedade" (para os jovens, para os funcionários das firmas em crise), como os contratos de solidariedade na França e na Itália.

O outro ponto que diferencia as relações de trabalho atípicas consiste no fato de que elas são normalmente regulamentadas através da legislação (como na Alemanha ou na França), de contrato (Suécia) ou de forma mista (Itália).

Entre estes tipos de relações, destaca-se, por relevância e potencialidade, o *part-time*, principalmente nos serviços e na ocupação feminina: em 1985 ele superou 20% da ocupação total na Grã-Bretanha, Dinamarca, Holanda e Suécia; e superou 10% na Alemanha e França. Na Itália, registrou proporção sensivelmente menor: 5%.

Os fenômenos aqui relatados contribuíram muito para a modificação das relações entre empresários e força de trabalho e, no global, tendem a criar

dificuldades à ação das organizações dos trabalhadores. A tal propósito, será suficiente lembrar que:

- registra-se, em quase todos os países, um dualismo entre trabalhadores tutelados e não-tutelados, entre garantidos e não-garantidos para a vaga de trabalho;
- o desemprego enfraquece estruturalmente a oferta de trabalho (ISE, 1986) e aumenta a concorrência objetiva entre os trabalhadores;
- o declínio da população industrial e da classe operária afeta diretamente o "coração" tradicional da cultura e da experiência sindicais;
- o crescimento do emprego nos setores extra-industriais apresenta aspectos normalmente mais distantes da lógica e dos ideais de tal experiência, adiciona avaliações mais instrumentais da mesma e, pela sua composição, faz surgir uma força de trabalho com notáveis divergências de interesses (Streeck, 1985);
- a segmentação, a diferenciação, a pluralidade de status ocupacionais tornam mais complexas a formação e a gestão da representação e o objetivo da tutela generalizada da força de trabalho (Baglioni, 1986).

## OS ATORES

### O governo

As iniciativas do governo nas relações industriais, no período, foram marcadas pela expressão de forças políticas moderadas e/ou conservadoras. Pouco antes ou depois do início da década, consolidam-se coalizões moderadas na Alemanha, Dinamarca, Holanda e Bélgica, bem como uma maioria nitidamente de direita na Grã-Bretanha. Após cinco anos de esquerda no poder na França, nas eleições de 1986 instala-se uma bancada política de direita, enquanto em Portugal, em 1987, registra-se franca vitória de um partido moderado.

Os governos de esquerda, salvo o importante hiato da França, estão presentes desde 1982 na Suécia e na Espanha (neste último caso, com evidentes recentes sinais de deterioração). A Itália mantém governos de centro-esquerda, ao passo que se reduz gradativamente o peso eleitoral de seu forte Partido Comunista.

Os governos moderados ou conservadores demonstram maiores possibilidades e probabilidades de obter confirmação nos pleitos eleitorais do que os governos de esquerda. Estes apresentam dificuldades em manter o apoio do eleitorado de centro — determinante para seus êxitos — e ao mesmo tempo não conseguem cumprir as expectativas de seu tradicional eleitorado progressista.

Para a solidificação das alianças de esquerda, parece surgir uma perspectiva desfavorável de base, embora não se saiba se tal perspectiva será plenamente confirmada; de fato, as mudanças que acontecem na estrutura social e profissional não permitem entrever a permanência de maiorias eleitorais próximas ou sensíveis

aos valores e às políticas dos partidos reformistas ou progressistas, a começar do componente juvenil.

Na ação dos governos podem-se identificar duas convergências relevantes de objetivos de política econômica e financeira considerados prioritários.

A primeira refere-se às necessidades de contenção das necessidades do governo, ao recuo da inflação e ao melhoramento das condições de competitividade da máquina produtiva. Os resultados por conta dos dois primeiros objetivos, como sabemos, são sensivelmente diferentes entre os diversos países. Já a busca por maior capacidade competitiva se apresenta mais ampla e coerentemente aplicada mediante a redução dos vínculos institucionais e políticos às exigências de mercado na Grã-Bretanha; medidas a favor das empresas e da introdução de novas tecnologias na Alemanha, França e Bélgica; fiscalização dos encargos sociais na Itália; políticas monetárias na Suécia.

A segunda, estreitamente interligada à primeira, refere-se à política de contenção da dinâmica do custo do trabalho e de controle do nível dos salários, principalmente através do conjunto das políticas dos rendimentos. A evidente consequência de tal política é o crescimento das intervenções ativas e diretas do agente público nas relações industriais, mas com sensíveis diferenças: medidas autoritárias na Bélgica e Dinamarca; tradicionais na França e na Espanha; inovadoras na Suécia (Albàge, 1986), porém com expressivos antecedentes já na segunda metade dos anos setenta (Jallstrom, 1986); sem prejudicar a estrutura contratual na Alemanha; através de freqüentes adiamentos à contratação coletiva na Itália (Giugni, 1986).

Na Grã-Bretanha, com exceção do funcionalismo público (Brown e Sisson, 1984), e na Holanda, parece manifestar-se uma tendência contrária, no sentido de que a contenção do poder reivindicativo do sindicato fica por conta da redução das garantias institucionais e da anuência precedente dos poderes públicos, favorecendo, entretanto, o confronto direto entre as facções sociais dentro das condições do mercado.

Na aplicação destas duas convergências registram-se notáveis heterogeneidades no que diz respeito ao tratamento do agente sindical, ao grau de reconhecimento a ele atribuído e ao papel que ele pode desenvolver diante das exigências econômicas.

Na França verifica-se um aumento do reconhecimento das organizações dos trabalhadores, principalmente no primeiro biênio de Mitterrand. O governo liberal, desde 1986, não tomou até hoje providências que modificassem a estrutura das relações industriais.

Fica confirmado o reconhecimento dos sindicatos em Portugal, na Espanha, na Itália e na Suécia, com tendencial primazia da esfera política sobre as facções sociais nos dois primeiros casos e com relacionamentos que se tornaram mais complexos em todos esses países.

Manifesta-se uma queda na consideração das funções do sindicato na Holanda e, mais acentuadamente, na Dinamarca, Bélgica e Alemanha. Neste último país, algumas forças políticas e amplos setores da opinião pública apontam o sindicato como fator de crises e de obstáculo para a afirmação da lógica do mercado.

O governo inglês, por fim, estabeleceu um clima político e medidas nítidas e explicitamente *antiunions* (Wedderburn, 1986), revertendo uma antiga tradição.

No que se refere às relações entre governo e facções sociais organizadas, verifica-se um declínio geral das práticas de articulação, as quais, quando existem, apresentam-se mais complexas e instáveis. Neste aspecto, o grau de convergência reduz-se expressivamente, refletindo os diversos relacionamentos de força entre as partes e as orientações políticas de cada contexto nacional.

A articulação permanece na Suécia, mas diluem-se muitas peculiaridades do modelo sueco clássico (Peterson, 1987): muitos empresários passam a considerar essa articulação inconveniente ou inoportuna; o governo interfere de forma mais marcante nas relações industriais; não faltam resistências mesmo dentro da área sindical.

A articulação parece ser hoje pouco praticada na Bélgica (onde o sindicato não é mais considerado como um interlocutor importante da política econômica e social), na Dinamarca (onde foram suprimidos os aspectos institucionais das consultas trilaterais) e na Holanda (também por desconfiança entre os sindicatos). Na Alemanha prevalece a orientação de manter o sindicato fora do mercado político, embora sem finalidades claras de *labor exclusion*.

Na Grã-Bretanha, o governo rejeita compromissos nacionais no que se refere às relações industriais e considera nada oportuna a política dos rendimentos mesmo com os trabalhadores *in office*. O rompimento com o sindicato é completo, salvo nas instâncias trilaterais de gestão de mercado de trabalho.

Na França, a maioria de esquerda não favoreceu muito os processos de articulação (Berger, 1984). Após os momentos iniciais, a política econômica e as importantes medidas a favor dos trabalhadores e de suas representações foram promovidas e definidas sem que os sindicatos aparecessem como agentes de primeiro plano (Reynaud, 1985).

Na Espanha, há uma série de acordos sociais, com graus variáveis de dificuldades, resultados e de consenso sindical. Esses acordos contribuíram sem dúvida para o fortalecimento da democracia representativa e a legitimação da economia capitalista, porém são afetados pela fraqueza da sociedade civil diante do governo (Perez-Díaz, 1986). A experiência espanhola reapresenta-se com muitas analogias no caso de Portugal, onde a articulação social se afirma somente na metade dos anos oitenta.

A Itália, finalmente, desenvolve um rumo peculiar de articulação. As relações trilaterais crescem e atingem um acordo geral em 1983. Os contrastes que surgem diante de um acordo sucessivo, em 1984, devidos à oposição do Partido Comunista e às divisões entre os sindicatos, não impedem, nos últimos anos, as negociações de política econômica e social entre governo e sindicatos, embora aconteçam sem nenhuma ênfase de colaboração e com uma menor sobreposição das matérias econômicas sobre aquelas próprias das relações industriais (Baglioni, 1986).

## Os empresários

O amplo e articulado mundo empresarial apresenta, em primeiro lugar e sobretudo, vontade e capacidade de iniciativa em definir as mudanças em curso nos sistemas das relações industriais — na prática, com o objetivo de redefinir os critérios de uso, de rendimento e de avaliação do trabalho. Trata-se de uma tendência presente em todos os países, a qual, pela relevância dos fatores estruturais que a determinaram, terá manifestações e desenvolvimentos que nada têm a ver com um clima conjuntural.

Esta forte tendência implica mudanças entre os agentes empresariais na gestão das relações industriais, com relação às situações anteriores (Clegg, 1976). Entre essas mudanças, a mais importante refere-se a uma ampla reestruturação das organizações centrais, favorecendo associações com representação mais limitada ou órgãos administrativos.

Nos países com tradição de articulação (Holanda, Bélgica e Dinamarca), tais organizações conseguem, menos do que antes, definir as escolhas dos associados. Pode-se reconhecer muitas analogias na Suécia, onde as federações de categoria (principalmente dos setores mecânicos) e as maiores empresas tendem a ter maior autonomia com relação à confederação. Na França, também, a autoridade do núcleo dos empregadores é discutida por muitos setores. São em parte diferentes as situações alemã e italiana, cujo elemento comum, talvez, é um maior equilíbrio entre o papel das organizações centrais e o grau de iniciativa das direções empresariais. Muito menor é a diferença com o passado na Grã-Bretanha, que já havia assistido ao declínio da incidência das estruturas gerais e de categoria.

O elemento organizacional ora analisado é somente um dos elementos que ajudam a acentuar a heterogeneidade do universo empresarial, característica, aliás, sempre presente. Tal heterogeneidade não se deve exclusivamente a condições e fatores estruturais. Poder-se-ia, aliás, afirmar que tais fatores conduzem a objetivos e interesses relativamente semelhantes e claros, enquanto há comportamentos menos claros e definidos e com heterogeneidade muito maior para objetivos e interesses que se voltam à área das relações político-sindicais.

No primeiro caso, referimo-nos a três tendências típicas destes anos, ou seja: a existência de flexibilidade, as preferências pela descentralização da regulamentação da relação trabalhista e uma atuação renovada sobre o cenário político. No segundo caso, referimo-nos às relações industriais e, especificamente, à postura com relação aos trabalhadores e às suas representações.

A busca da flexibilidade no uso do trabalho constitui a nova fronteira empresarial e se propõe a reduzir ou eliminar a rigidez das regras de negociação ou institucionais, acumuladas no passado e, como já vimos, na década precedente. Sobre este assunto existe uma literatura muito ampla, que nos isenta da tarefa de analisá-lo detalhadamente. Será suficiente apontar três aspectos essenciais: a flexibilidade é uma exigência quase universal dos ambientes industrializados e um dos problemas dominantes nos países europeus; a exigência expressa pelos empresários encontrou consensos crescentes mesmo fora de seus âmbitos, prin-

principalmente por parte dos poderes públicos; a flexibilidade envolve, *in toto*, os conteúdos tradicionais, as regras das relações industriais e, portanto, a atuação sindical das empresas, na medida em que esta atuação representa a capacidade das empresas de se reorganizarem em prazos curtos diante das flutuações da macroeconomia em um contexto geral já caracterizado por profundas incertezas e crescente competitividade.

Tal exigência, de fato, refere-se tanto à flexibilidade interna (mudanças na organização do trabalho, administração dos horários, modalidade das tarefas e evolução das responsabilidades, sistemas retributivos), quanto à flexibilidade externa (variações do número de funcionários, contratos atípicos e anormais, mobilidade).

A busca da flexibilidade combina-se, de maneira expressiva, com a tendência empresarial de descentralização da regulamentação das relações de trabalho. Naquels setores e ambientes ainda nitidamente liderantes na área manufatureira, nos quais a regulamentação ocorre através de negociações com as representações sindicais, os empresários demonstram uma franca preferência pelo nível de empresa. Este objetivo é visado com maior ou menor determinação operacional, porém, no seu conjunto, corresponde a uma convicção, aparentemente muito difusa, de que a redução das tradicionais inflexibilidades é mais fácil nos ambientes produtivos individuais do que em ambientes gerais, ao mesmo tempo que, normalmente, as representações sindicais ou locais são as mais sensíveis e próximas às exigências manifestadas pelo *management*.

No que se refere a este importante assunto, encontramos a confirmação da tendência acima citada e uma posterior acentuação no contexto inglês. Para outros países podemos falar de uma das principais novidades dos anos oitenta: a tendência empresarial para a descentralização já está bastante aceita na Suécia, apresenta-se com maior determinação na Bélgica e na Dinamarca, enquanto na Holanda ainda persistem resquícios de um sistema de negociação centralizado, mas com a tendência dos empregadores para o nível empresarial.

Na Alemanha, a preferência pela descentralização representa um meio para obter a revisão das defesas institucionais do trabalho. Na Itália, a escolha não parece nítida e uniforme, uma vez que o sistema contratual tendencialmente polarizado (níveis nacionais e nível empresarial), de qualquer maneira, permite as conveniências do nível de empresa. Na Espanha, também, a escolha não se apresenta estritamente necessária, pois as empresas têm amplas margens reguladoras no contexto dos acordos de articulação, ao passo que na França a legislação sobre os direitos de expressão dos trabalhadores (1982) conciliou-se freqüentemente com as exigências próprias do *management*, pelo menos nas firmas sindicalizadas.

A busca empresarial de adquirir e manter maior autonomia no exercício das suas prerrogativas com relação aos vínculos da regulamentação apresenta-se, junto à preferência ora citada, com uma presença renovada e mais intensa nos cenários políticos. O declínio das práticas de articulação, as necessidades competitivas, a crescente popularidade dos apelos ideológicos e culturais pela "reconquista" do mercado elevaram, sem dúvida, o grau de legitimação das reivindicações e das exigências formuladas pelos operadores econômicos.

O porte desta presença varia em larga escala em função dos rumos dos governos no poder. Aparece com menos evidência na Grã-Bretanha, com um governo estável e fortemente anti-sindical. Os empresários e suas associações melhoraram suas relações políticas na Alemanha e na Holanda e fortaleceram suas influências nas decisões dos poderes públicos. Na Bélgica e na Dinamarca, desencadearam um forte ataque às estruturas sociais anteriores, considerando-as excessivamente "garantistas" e assistenciais. Nos governos de esquerda, como na França e na Espanha, manifestaram-se ativamente tanto na confrontação ideológica como na solicitação de medidas a favor das empresas. Na Itália, as organizações dos empregadores e os grandes empresários também mostraram-se ativos, embora muito mais prudentes em manifestar preferências em termos de formações políticas.

Na Suécia, ao contrário, a distância entre a democracia social e os ambientes produtivos aumentou com relação à tradição. As raízes da mudança localizam-se na década anterior: principalmente na legislação sobre o co-determinação — sobretudo na perspectiva dos fundos de investimentos dos trabalhadores (em parte ativada pela lei de 1983) —, considerada alheia e distorsiva diante das premissas do modelo sueco, com a passagem crucial para a democracia econômica (Gustafsson, 1985).

Diante das representações sindicais e das exigências da mão-de-obra, os empresários, como já dito, não apresentam posturas claras e definidas. Visam tirar vantagem das modificações nas relações de poder, mas em muitos casos não se percebe até que ponto. Seguramente, a situação de incerteza do cenário econômico internacional não favorece escolhas estratégicas sólidas e compartilhadas, principalmente para os setores industriais (os quais, são comentados com mais pormenores a seguir). Alia-se a isso a consideração dos possíveis ou prováveis desenvolvimentos do cenário político, cujos efeitos sobre os sistemas das relações industriais nunca foram irrelevantes. Ademais, parece evidente que as escolhas estratégicas dos empresários estão, de certa forma, relacionadas com as orientações do agente sindical e com aquelas dos trabalhadores (efetivas ou a eles atribuídas).

Com este conjunto de elementos, pode-se facilmente prever uma notável heterogeneidade dos empregadores e dos administradores entre os países considerados, mas apesar disso vem à tona um dado difuso de grande importância e relevância: em nenhum dos países prevalecem a estratégia de um ataque profundo à experiência sindical, o objetivo de eliminar a lógica contratual e de negociação na regulamentação do uso do trabalho e a negação da legitimidade intrínseca das representações coletivas dos trabalhadores.

A este propósito, é muito interessante a situação da Grã-Bretanha, onde os empresários aprovaram as medidas do governo para reduzir o excessivo poder dos sindicatos, mas raramente recorrendo a práticas anti-sindicais. Na Alemanha, os empresários também apóiam o redimensionamento do peso político das representações dos trabalhadores, porém, muitas vezes, ainda são favoráveis a relações de colaboração, particularmente no âmbito das unidades produtivas. Na Suécia, as relações com os sindicatos são obrigatórias, embora manifestem-se tendências de colaboração com trabalhadores que não necessariamente passam pelo sindicato. Na

Itália, após as relações mais punitivas do início do período, hoje os empresários mantêm um relacionamento amplo e contínuo com as representações dos trabalhadores. Tal disposição empresarial encontra-se também na Espanha. As inovações legislativas citadas contribuíram para o reconhecimento do sindicato por parte dos empresários na França, onde alguns ambientes e setores permanecem com escassa penetração de tais representações. Na Holanda, os empresários mostram-se dispostos à negociação, enquanto na Dinamarca e principalmente na Bélgica tal disposição revela-se menor, pois o reconhecimento do sindicato aparece muitas vezes condicionado à revisão de muitas das conquistas anteriores.

Se em nenhum país prevalece a estratégia de ataque à experiência sindical, é também verdade que impõem-se políticas de gestão de mão-de-obra que, na teoria e/ou na prática, representam, em perspectiva, uma alternativa ao sindicato. Neste plano, o grau de heterogeneidade entre os diversos contextos é acentuado, tanto em relação aos conteúdos das linhas políticas vitais, como em relação à sua atual difusão.

Na realidade, o panorama europeu apresenta uma pluralidade de estilos gerenciais das relações industriais, que podem ser resumidos da seguinte forma:

- estilo constitucional: aquele que, com a presença de maiores ou menores regras institucionais, considera fundamentais a contratação coletiva e as representações sindicais para a regulamentação do uso do trabalho;
- estilo “consultativo” (Brown e Sisson, 1984): que tende a utilizar institutos e procedimentos para uma participação mais estreita dos trabalhadores e para uma maior identificação deles com os problemas e o desenvolvimento das empresas;
- estilo desregulativo ou neoliberal (Streeck, 1986): que estabelece relações de trabalho que reduzam a regulamentação e a lógica contratual e permitam a máxima flexibilidade no uso e na remuneração da mão-de-obra.

Dentro desses estilos pode-se identificar variações significativas, principalmente no que diz respeito ao estilo consultativo, para o qual podemos apontar:

- formas de participação que convivem com, ou envolvem também, as representações sindicais (e neste caso podem, às vezes, atravessar as fronteiras da lógica da democracia industrial);
- formas de participação que implicam relacionamento direto com os trabalhadores (que representam a versão mais nova e dinâmica deste estilo);
- formas de participação que despertam o interesse dos trabalhadores para a estrutura ou para os resultados da empresa (ações, obrigações conversíveis, participação nos lucros), ou também para os processos produtivos (círculos de controle de qualidade, grupos para a tramitação de informações, grupos de trabalho autônomos, etc.);<sup>9</sup>
- formas de envolvimento que, em troca de flexibilidade, oferecem garantias da vaga de trabalho ou, caso a empresa enfrente dificuldades, mais simplesmente negociam a redução de direitos adquiridos (por exemplo, direitos sindicais).

Ressalte-se que, principalmente nas situações recentes, não são poucos os empresários e os executivos que não operam escolhas claras, caracterizando-se mais por posturas pragmáticas, que variam de acordo com as circunstâncias e as condições e, muitas vezes, não desviam do estilo prevalecente.

O estilo constitucional prevalece claramente em muitos países, como Itália, Alemanha, Suécia, Espanha, Portugal e Holanda. Ele é aceito e praticado pela maioria dos empresários ingleses. Na França, está presente e é aceito sobretudo nas empresas de porte médio, que são tradicionalmente as mais sindicalizadas. Um tanto quanto crítica é a situação na Dinamarca e na Bélgica, na realidade, mais em nível nacional do que nos ambientes produtivos.

O estilo consultativo manifestou-se na Suécia um país de tradições sindicais, como proposta alternativa à determinação de colaboração, particularmente para os trabalhadores menos próximos das representações coletivas, mesmo que, muitas vezes, sem objetivos anti-sindicais imediatos. Além disso, refere-se a formas de participação que envolvem a estrutura proprietária da mesma maneira que outras formas.

Na Alemanha, camadas crescentes de empresários também tendem a novos tipos de participação, principalmente através dos círculos de controle de qualidade e através da introdução de métodos sofisticados de administração de pessoal, com referências genéricas ao “modelo japonês” de relações trabalhistas — referências que também se observam em outros contextos, como a Espanha e a França. Neste país, os objetivos inovadores dos empregadores são encontrados sobretudo nas grandes empresas (Delamorte e Ambrosini, 1986). Na Grã-Bretanha, o estilo consultativo, com ou sem intermediação sindical, também encontra-se em fase de difusão, num clima político de forte sustentação e legitimação da política de participação nos lucros. As iniciativas de *profit sharing* manifestam-se na Dinamarca e, mais ainda, aquelas de participação e comunicação direta com os trabalhadores, na Bélgica. Na Itália, salvo exceções e no plano de debate, a perspectiva da participação é aplicada mais pelas estatais do que pelas empresas privadas e, obviamente, na trilha da democracia industrial.

O estilo desregulativo possui, sem dúvida, um peso relevante e do ponto de vista da busca da legitimidade muitas vezes vem sendo comparado com as experiências norte-americanas destes anos. Na realidade, pelas informações de que dispomos, nem sempre é fácil distinguir entre as escolhas empresariais explícitas e as afirmações de relações industriais desregulamentadas por razões estruturais e de evolução do mercado de trabalho.

Este tipo de relações trabalhistas certamente teve, no período considerado, uma expansão acentuada, porém, como já dizíamos, sem constituir novidade, já que esteve presente em anos anteriores, prevalentemente fora da empresa industrial de porte médio-grande e dentro do universo dos serviços.

Esta situação apresenta-se agravada não apenas em função das ocupações precárias e não limitada a países com abrangência da tutela contratual mais reduzida, mas também dentro de empresas fortemente inovadoras nos aspectos tecnológico e organizacional e, em mais de um contexto, com relações trabalhistas atípicas.



## O sindicato

Dos três atores das relações industriais, o sindicato é aquele que mais dificuldades encontrou nos anos oitenta. Ele sofreu, de fato, um processo de recuo, não tão dramático como muitos observadores afirmam, mas, por certo, com manifestações notáveis e decorrentes de condições objetivas.<sup>10</sup>

A tendência assume um caráter de generalidade, porém, com diferenças sensíveis nos contextos considerados. Manifesta-se, em primeiro lugar, na recente posição de fraqueza do sindicato na área da política (na qualidade de agente com "cidadania política"), na imagem, no clima cultural prevalente, nas razões reconhecidas pela sua legitimidade e pela sua representação.

Tudo isso fica particularmente claro na Grã-Bretanha, após uma longa e dura confrontação com as forças políticas dominantes, embora o sindicato inglês, como veremos, tenha mantido muitas posições na contratação coletiva.

A posição de fraqueza do sindicato pode ser encontrada, embora de maneira menos contundente, em países onde a tradição de práticas de articulação ficou comprometida. Na Holanda, houve uma redução do papel político dos sindicatos com o redimensionamento das instituições trilaterais; na Dinamarca, verificou-se uma inflexão na influência de decisões de política econômica e social; na Bélgica, entre outras questões, o sindicato está sujeito a violentos ataques por parte de importantes forças políticas. As manifestações de tal fraqueza apresentam-se muito menores em outros países, mas não em função de fatores comuns, a não ser aquele da relevância mantida nas práticas de contratação coletiva. Na Alemanha, apesar das mudanças no quadro político, o sindicato mantém forte "cidadania política", também em virtude da persistência de elementos institucionalizados de reconhecimento. Na Itália, as forças políticas de governo e de oposição respeitam a função e o papel das representações sindicais, que continuam sendo um interlocutor importante nos assuntos de política econômica e social, embora com menor vigor. Na Suécia, tais representações exercem uma presença política ativa, mas num contexto menos cooperativo com relação ao período de ouro do modelo sueco.

Nos países latinos com maiorias políticas de esquerda (França e Espanha), ou com alianças *non-antilabor* (Portugal), nota-se o crescimento do reconhecimento institucional dos sindicatos, porém sensivelmente comprometido pela supremacia dos agentes políticos sobre os grupos com interesses organizados. Na Espanha, os sindicatos, especialmente no início dos anos oitenta, muitas vezes parecem ser mais objetos do que sujeitos no cenário político. Na França, diante da autoridade e poder do governo, são os próprios sindicatos que buscam uma certa distância. Note-se, todavia, que as recentes mudanças no rumo do governo não parecem ter tido efeitos pesados sobre as relações industriais. Estamos nos referindo à França após as eleições de 1986 e a Portugal, onde o Partido Moderado, que ganhou as eleições de 1987, teria confirmado sua disposição para a articulação social.

Um outro aspecto das dificuldades políticas das organizações sindicais é reconhecível nos relacionamentos menos convergentes e menos habituais com os

partidos "afins". Esta tendência manifesta-se quando tais partidos têm responsabilidade governamental e assumem rumos de política econômica não compartilhados pelo sindicato, como na Alemanha (antes de 1982), na Suécia e, recentemente, na Espanha, entre a administração socialista e a UGT. Entretanto, o problema parece mais complexo e profundo e pode ser relacionado a pelo menos duas razões fundamentais: no estágio atual dos sistemas econômicos, emergem fortes tensões entre a manutenção da representação de tais partidos (que normalmente querem ser partidos "leva-tudo") e as exigências da representação mais específica dos sindicatos; por outro lado, os associados aos sindicatos não mais constituem (se por acaso o foram anteriormente) uma base eleitoral compacta e segura para as forças políticas reformistas. É emblemático, a este propósito, o caso inglês, porque nele se apresentam nitidamente tanto uma quanto outra razão. Neste enfoque se explicam, por exemplo, o debate da Suécia sobre a filiação coletiva das *unions* locais à democracia social e a polêmica na Dinamarca sobre a oportunidade, para o sindicato, de manter relacionamentos orgânicos com um ou mais partidos.

Outro aspecto que contribuiu para enfraquecer a presença política das representações dos trabalhadores é constituído pelas crescentes divisões, tensões e heterogeneidades entre elas e, em alguns casos, dentro delas.

Este fato decorre principalmente de duas categorias de fatores: uma, de longa tradição, é consequência dos reflexos que os relacionamentos com as forças políticas têm sobre as posturas e estratégias sindicais; a outra, mais recente e multiforme, é reconhecível nas diversidades de interesses entre os trabalhadores representados e, portanto, nas escolhas de conteúdo sindical mais direto, como, por exemplo, entre atribuir mais importância ou às negociações centralizadas ou às de âmbito mais restrito. O primeiro caso manifesta-se prevalentemente nos países com pluralidade de confederações, fundamentalmente com matriz política e ideológica (França, Itália, Espanha, Portugal e Bélgica); o segundo caso encontra-se nos países com uma única estrutura horizontal centralizada (TUC inglesa ou DGB alemã), ou com confederações separadas por serem constituídas essencialmente por sindicatos de operários ou funcionários (LO e TCO na Suécia). Considere-se, além disso, e principalmente nos países com pluralidade sindical, o crescimento de organizações fora das confederações, que habitualmente congregam funcionários e quadros dos setores privados ou funcionários públicos e de serviços (Cella e Treu, 1983). Tal crescimento, por exemplo, diz respeito à França, Espanha e, especialmente, Itália.

As duas categorias de fatores, de qualquer forma, podem se apresentar também entrelaçadas, como na Suécia, onde, ao lado do debate sobre os tipos de relacionamentos com o partido "afim", a confrontação se refere à política salarial nos setores não expostos à concorrência internacional (principalmente o funcionalismo público) com relação aos vínculos dos setores expostos. Na Holanda, o fracasso da unificação entre as confederações é atribuído sobretudo às diversidades na composição de suas representações.

Na Grã-Bretanha, as *unions* com fundo político um tanto homogêneo apresentam estratégias operacionais diferentes: desde a disposição a pactos sociais com um governo não-hostil, até a completa entrega das práticas contratuais, desde

as experiências de contraposição militante (mineiros), até acordos de negociação da flexibilidade e com cláusulas de trégua sindical (eletricitários).

Na Alemanha, sobre a crucial questão da redução do horário de trabalho, surgiram duas diferentes orientações dentro do panorama dos sindicatos da indústria: aquela do IGM, mais solidária (principalmente em função da ocupação), e aquela da Federação dos Químicos, mais ligada a perspectivas específicas e setoriais. Também na Dinamarca há diversidades de orientação entre a confederação, com tendências de articulação, e federações da indústria, mais conflitantes na negociação coletiva articulada.

Nos países mediterrâneos, prevalece, como dizíamos, o contraste de natureza mais eminentemente política. Esta é a situação típica da Espanha e de Portugal, bem como da França, ambientes que possuem centrais confederais reformistas e colaborativas ao lado de centrais com tendências não constantes de tipo antagonico. Na Itália alternaram-se momentos de rompimento, quando ocorreu uma forte politização da ação sindical com a articulação, e de convergências, como aquele de hoje, com a recuperação de maior autonomia e articulação das relações industriais.

Também na Bélgica os contrastes entre os sindicatos socialistas e os sindicatos cristãos deveram-se, embora não exclusivamente, aos condicionamentos recíprocos com seu *partenaire* político.

Pode-se perceber, na tendência do enfraquecimento político do sindicato, um certo declínio de autoridade — dentro do universo sindical ou nas relações com os outros agentes — dos organismos confederais. O fenômeno não é generalizado e também não se pode afirmar que esteja sempre relacionado a razões contingentes, assim como se encontra também no setor empresarial. Enquanto na Grã-Bretanha o peso do TUC ficou ainda mais reduzido pela fragmentação da estratégia sindical acima citada, na Suécia o forte poder da LO apresenta-se parcialmente rachado pela iniciativa das federações mais importantes (Peterson, 1987). Na Holanda e na Dinamarca o fenômeno está associado ao redimensionamento das práticas de articulação. Na Itália, o ataque à cultura e à lógica confederais deve-se à recente afirmação e à conflitualidade de agregações, espontâneas ou pouco estruturadas, de segmentos de trabalhadores do funcionalismo público. Na França, o reconhecimento das centrais nacionais incide pouco nas condições concretas de trabalho, também em consequência dos exacerbados contrastes entre elas (Sellier, 1984).

A tendência da fraqueza do sindicato no campo da política, mesmo sendo expressão de um conjunto de fatores, resulta numa ampla correspondência com a composição e as orientações dos governos: maior fraqueza com governos conservadores/moderados e menor fraqueza com governos "pro-labor" ou similares. Escapa sensivelmente dessa relação a Alemanha, com um governo do primeiro tipo. Com governos do segundo tipo torna-se um tanto quanto problemático o posicionamento dos sindicatos franceses e espanhóis, pelos motivos acima citados.

Um segundo e fundamental indicador das tendências que dizem respeito ao sindicato é o movimento das taxas de sindicalização. Neste aspecto, deve-se frisar que já no período anterior, e apesar de muitos países aqui considerados terem

em comum importantes aspectos econômicos, sociais e políticos, a amplitude das diferenças era notável (Clegg, 1976).

Utilizando uma simples classificação (Cella e Treu, 1983) entre países com elevada sindicalização (mais de 50% da força de trabalho ocupada), média sindicalização (entre 30% e 50%) e baixa sindicalização (menos de 30%), observa-se, antes dos anos oitenta, que na primeira categoria encontram-se a Suécia, Dinamarca e Bélgica; na segunda, Alemanha, Itália, Grã-Bretanha e Holanda; e na terceira, França e Espanha.

Esta situação nos permite registrar que o realinhamento no segundo período pós-guerra entre capital e trabalho, mais favorável a este, não provocou uma alta taxa de sindicalização. Isto se aplica também às duas potências industriais extra-europeias, Estados Unidos e Japão, que na época estariam classificadas respectivamente nas faixas baixa e média de sindicalização.

Com relação a este contexto inicial, na década atual apresenta-se uma sensível tendência de inflexão sindicalização, que diz respeito mais aos países com baixa sindicalização anterior (França e Espanha) do que àqueles com elevada ou média sindicalização (Bélgica, Alemanha e Itália), enquanto Suécia e Dinamarca apresentam tendência contrária. Com certeza, não faltam motivos emergentes ou latentes de deterioração da representatividade das organizações sindicais (distância entre aparelho e base, falta de dedicação por parte das faixas mais jovens, adequações organizacionais insuficientes com relação à composição da força de trabalho, etc.); entretanto, o motivo dominante da inflexão é localizado nas condições estruturais e, principalmente, na redução da ocupação operária e industrial. Contudo, os países com menor inflexão são também aqueles nos quais, levando-se em conta esta redução, encontra-se uma boa estrutura relativa das representações sindicais na indústria. Em muitos países, a sindicalização nos serviços não teve uma evolução proporcional ao desenvolvimento da ocupação, enquanto os níveis altos ou médio-altos da representação nas áreas do funcionalismo público ficam substancialmente confirmados.

A Suécia, com uma taxa global de sindicalização de 87% já em 1972, experimenta uma expansão também nos anos de recessão e do governo "burguês" (1978-83), principalmente no funcionalismo público, setor no qual o crescimento continua nos últimos anos, e no último biênio registra-se mais um fortalecimento dos trabalhadores braçais da LO. A força excepcional da representação sindical sueca apresenta algumas rachaduras na área de serviços e motivos potenciais de preocupação (bem mais graves em outros países), referentes ao impasse entre interesses de grupos específicos e interesses gerais do mundo do trabalho, à mobilidade profissional da mão-de-obra especializada e dos técnicos, à descentralização das relações industriais, às tensões (acima citadas) entre setores privados e funcionalismo público, que tornam suas organizações mais autônomas em relação às confederações.

A sindicalização na Dinamarca supera os 80%, com o pique de 95% entre os operários e com o crescimento registrado no período em inúmeros setores. O medo do desemprego e a capacidade do sindicato de interpretar as mutáveis condições de trabalho são os elementos adotados para explicar uma certa tendência

contrária num contexto caracterizado, por outro lado, por importantes mudanças na composição da força de trabalho, pelo sucesso da ideologia neoliberal e pela dependência econômica diante de grupos internacionais.

Com níveis anteriores ao redor de 80% na Bélgica, a sindicalização não apresenta sensíveis recuos nos últimos anos. Isto é atribuído não tanto à consistência da militância (principalmente pelo elemento juvenil), quanto à busca de segurança no mercado de trabalho, à pluralidade de serviços oferecidos pelos sindicatos, à sua presença em posições institucionais. O menor peso (simbólico e não) da "aristocracia operária", o dualismo entre força de trabalho tutelada e precária, os conflitos entre as duas centrais (com forças correlatas) são motivos de ameaça para esta situação.

A sindicalização na Alemanha está na ordem de 35% em 1980 e em 1985. Os setores industriais passam de 46% para 50%, o funcionalismo público, de 53% para 54%, ao passo que nos serviços privados confirma-se o modesto nível inicial. A composição social desta representação mostra uma nítida prevalência dos *blue-collar* (67% dos sindicalizados em relação a um peso de 45% da força de trabalho) sobre os *white-collar* (44% e 22%, respectivamente). A estabilidade e o perfil da sindicalização alemã poderão encontrar problemas no futuro em conexão com o aumento dos encargos trabalhistas ou de novas especializações, com a estagnação da ocupação no funcionalismo público, com a concorrência devida ao desemprego e com a presença de setores economicamente fracos e nas pequenas empresas.

No período 1977-86, a evolução da sindicalização italiana é positiva até 1980, depois registra um leve recuo e uma substancial estagnação. As cotas das três confederações demonstram variações inexpressivas: a CGIL, de 53% para 52%, a CISL fica nos 33%, a UIL de 13% para 14%. Se considerarmos apenas os trabalhadores "ativos" (excluindo portanto desempregados e aposentados), no período considerado, sua taxa de sindicalização cai de 48,7% para 39,7%, com perdas na indústria (fortemente penalizada no plano ocupacional) e nos serviços. Se considerarmos o número total dos trabalhadores inscritos, ele tem aumentado ligeiramente por causa da sindicalização dos aposentados, que passa de 14% para 31% do total dos associados das três confederações. Fora delas, ou contra elas, consolidaram-se nos serviços públicos inúmeras organizações "autônomas", e recentemente surgiram as agregações já mencionadas.

A queda da representação sindical inglesa é menos dramática do que se propala: a taxa de sindicalização é de 56% em 1980 e ao redor de 50% em 1985. A causa principal do fenômeno é o amplo desemprego, tanto que os sindicatos não tiveram perdas nos setores com níveis ocupacionais estáveis. Algumas grandes federações, porém, sofreram quedas mais que proporcionais à evolução do emprego, enquanto permanece elevada a sindicalização no emprego público.

Na Holanda, a taxa de sindicalização teve o pico mais alto em 1979 (38%), com posterior queda (29% em 1986). Houve forte declínio da ocupação industrial e, especificamente, do operário especializado tradicional, mas também de outros setores, em geral pelo surgimento de muitas pequenas empresas com emprego de mão-de-obra precária.

Entre os países com baixa sindicalização, a França registra uma queda de 20% para 15%, fenômeno que afeta sobretudo as confederações de esquerda (CGT e CFDT), comparadas com as organizações de centro-direita "reformistas" (FO e Confederação dos Quadros). A fragmentação do cenário sindical francês evidencia-se ainda mais nas "eleições sociais", nas quais os candidatos independentes têm um peso sensível. Além de fatores estruturais, o enfraquecimento da experiência sindical seria devido a motivos a ela endógenos, como a falta de uma tradição consolidada na contratação coletiva. Não pode deixar de ser elemento de reflexão o fato de que a chegada da esquerda ao poder em 1981 não afetou positivamente o crescimento do movimento sindical.

Todos os aspectos ora atribuídos à França são extensivos à Espanha, onde a taxa de sindicalização está hoje na ordem de 10%.

A situação das representações sindicais parece bem melhor em Portugal, assumindo-se os números declarados pelas duas confederações (Inter-sindical, mais de 40% dos trabalhadores, e UGT, mais de 30%), em função da boa penetração associativa entre os mensalistas, nos serviços e na administração pública, que confere à sindicalização uma posição segura diante das mudanças na composição da força de trabalho. De fato, o teste do sindicalismo português apresentar-se-á nos próximos anos, e não somente por causa da recente mudança política (maioria moderada e governo estável).

A evolução da sindicalização nos anos oitenta é aqui avaliada, como já vimos, em relação às condições estruturais. Na realidade, a associação do fenômeno com as variáveis econômicas consideradas no parágrafo anterior não parece claramente confirmada, pelo menos para o caso da Suécia, da Dinamarca, da Bélgica (com *trends* melhores da sindicalização em relação às condições econômicas) e da França (com situação contrária). O fenômeno demonstra uma maior e mais direta relação com o mercado de trabalho, principalmente no que diz respeito ao desemprego, que deve ter causado efeitos negativos sobre a sindicalização em muitos países, ao passo que na Dinamarca e na Bélgica, como já dissemos, o desemprego teria levado os trabalhadores à filiação sindical.

Tal panorama não parece muito relacionado com a composição e orientações dos governos. É o caso da Dinamarca, Bélgica, Alemanha (com governos conservadores) e da França e da Espanha (com governos de esquerda).

Analisaremos em seguida o relacionamento não totalmente coerente do fenômeno com a situação das práticas contratuais. Contudo, considerando as relações acima citadas, pode-se deduzir que o comportamento da sindicalização no período considerado é, ainda, de certa forma, determinado por elementos tradicionais endógenos ao mundo sindical e aos relacionamentos com a parte adversária e com as instituições. Isto favorece o sindicato nos países com evolução positiva ou pouco negativa e o desfavorece nos países com sensível inflexão (especialmente França e Espanha).

Um terceiro indicador significativo das tendências que se referem à ação e aos agentes sindicais é o movimento grevista, embora suas modalidades sejam sensível e tradicionalmente diferentes nos vários contextos nacionais (Cella, 1979), o que impede simplesmente estabelecer-se uma associação positiva entre nível de conflitualidade e solidez da experiência sindical.

É quase desnecessário esclarecer que a comparação do fenômeno não fica facilitada pelos critérios, muitas vezes heterogêneos, de levantamento dos dados, principalmente para os anos oitenta, em função de mudanças ou omissões no levantamento (por exemplo, Bélgica).

O movimento grevista registra um declínio substancial e global, em muitos casos já a partir da segunda metade da década de setenta. Este declínio ocorre praticamente em todos os países europeus considerados, e também nas duas grandes potências industriais extra-europeias, Estados Unidos e Japão.

A dimensão do declínio pode ser diferente em relação à situação tradicional de cada país, porém, no período mediano (praticamente a partir de 1975), não parecem se anular as diferenças entre contextos de conflituosidade normalmente elevada (Grã-Bretanha e Itália), de conflituosidade baixa (Suécia, Holanda e Alemanha) e de média conflituosidade (França e Dinamarca).

Quanto aos indicadores básicos de conflitualidade com relação aos anos oitenta, pode-se, com muita cautela, apresentar a seguinte situação:<sup>11</sup>

- a frequência (número de greves), não conhecida no caso da Alemanha e da Bélgica, reduz-se sensivelmente na Itália e Espanha, menos na Grã-Bretanha e Dinamarca, enquanto mantém-se relativamente estável na Suécia e na Holanda e aumenta em Portugal;
- a participação (número de trabalhadores envolvidos) diminui na Itália, Grã-Bretanha, Espanha, Holanda e Suécia, permanece constante na Dinamarca e Portugal apresenta-se irregular na Alemanha;
- o volume (número de dias úteis perdidos), que é o indicador mais significativo para fins de análise comparativa, diminui sensivelmente na Espanha, Holanda e Bélgica, registra valores mais ou menos estáveis na França e na Suécia, apresenta tendência de declínio na Itália e Alemanha, porém com momentos de recuperação, tem inflexão expressiva na Grã-Bretanha somente em 1986, e não apresenta inflexão na Dinamarca.

O movimento de declínio geral das greves constitui uma tendência que deve ser expressivamente corrigida a partir da consideração de uma outra tendência que surge dentro da primeira e que diz respeito tanto aos países com conflituosidade tradicionalmente elevada, como àqueles menos caracterizados por esse fenômeno. Referimo-nos a dois fenômenos parcialmente conjuntos:

- o surgimento de duros e grandes conflitos, relacionados com momentos ou conteúdos de rompimento com a estrutura anterior das relações industriais (como a greve-*lockout* de 1980 na Suécia, as lutas no setor de mineração na Grã-Bretanha, as reivindicações sobre horário de trabalho na Alemanha em 1984 e a mobilização contra as medidas governamentais na Dinamarca em 1985);
- a inversão da tendência geral em alguns anos do período com picos de conflituosidade acentuada (como a Itália em 1982-83 para os vencimentos contratuais, Portugal e Bélgica em 1983, Espanha em 1984, Holanda em 1985 e Grã-Bretanha no início de 1988).

Ao lado desses fenômenos, parece consolidar-se uma terceira tendência em inúmeros países, destinada a modificar profundamente o significado e a repre-

sentação da prática de greve. Estamos nos referindo ao peso crescente e à relevância das manifestações dos funcionários públicos e/ou de serviços públicos (Cordova, 1985), que apontam para um direcionamento de "terceirização" dos conflitos e reflexos imediatamente negativos mais para os usuários do que para as partes contrárias. Esta tendência envolve expressivamente a Grã-Bretanha, a Bélgica e a Itália, e recentemente acentuou-se na Suécia e na França. Neste último país e sobretudo na Itália, as greves no setor público muitas vezes escapam da iniciativa e do controle das confederações e das federações.

É muito difícil apresentar um quadro suficientemente seguro dos motivos e dos objetivos que determinam as manifestações conflituais. Com certeza, reduziram-se os casos devidos a objetivos tradicionais do tipo progressista/reivindicativo, tanto de salários como normativos, nos setores industriais, nos quais um certo número de ações conflituosas caracteriza-se por solicitação de redução do horário de trabalho. Os objetivos tradicionais são, ao contrário, mais frequentes no funcionalismo público e nos serviços públicos.

Principalmente nos setores industriais, parecem prevalecer, mais como relevância social que como frequência, as manifestações conflituosas (não necessariamente só as greves) devidas a motivos defensivos, especificamente em relação à manutenção da vaga de trabalho em face da redução da ocupação e os processos de reestruturação. Isto aconteceu na Grã-Bretanha, França, Espanha, Holanda, Bélgica, Dinamarca e Itália.

Não faltam mobilizações e lutas de tipo geral contra medidas legislativas e de política econômica dos governos, como na Bélgica, Itália, Dinamarca e Espanha. Entretanto, não se pode sustentar a tese de que os movimentos sindicais tenham tido o intento de opor-se a governos com orientações desfavoráveis ao mundo trabalhista (como a Grã-Bretanha e também a Alemanha) ou de afirmar posições de governos de esquerda (França).

As tendências aqui identificadas implicam maior convergência, atual ou latente, dos vários países em relação ao fenômeno da conflituosidade. Embora nas décadas do segundo período pós-guerra a dependência da conflituosidade em relação às variáveis econômicas oscile profundamente conforme cada experiência nacional, é em geral nitidamente inferior àquela do período entre-guerras (Cella, 1979), enquanto na última década tal dependência parece prevalecer de novo. A conflituosidade, de fato, assume perfis cíclicos com a recessão e com as dificuldades econômicas, as lutas parecem ser muitas vezes de natureza defensiva e, no global, tendem a declinar. O desemprego volta a exercer influência reguladora sobre os conflitos, embora seja difícil apurar os efeitos nos diversos países, uma vez que, com exceção do caso sueco, tais conflitos se apresentam elevados ou até muito elevados. A relação entre conflituosidade e sindicalização, com problemas já no passado (Suécia e Alemanha), não parece funcionar claramente, com a exceção, talvez, do caso da Dinamarca. Em alguns países (Itália, Grã-Bretanha, Holanda e Espanha) observa-se uma correspondência entre a trajetória tendencialmente negativa dos dois fenômenos. Em outros países, ao contrário, esta correspondência não é registrada: na Bélgica e em Portugal 'a sindicalização se reduz menos acentuadamente do que a conflituosidade' e na França ocorre o

contrário. Tais afirmações, contudo, devem ser consideradas com muita cautela, pois as diferenças no volume da conflituosidade são ou sutis demais ou sobretudo muito incertas, por causa da brevidade do período considerado.

Também deve-se manter cautela na associação da posição do sindicato com o cenário político, que parece funcionar para a Grã-Bretanha, Espanha, Holanda, Portugal e Suécia, mas de maneira menos clara para os outros países. Por outro lado, parece difícil medir a função reguladora da conflituosidade atribuída no passado aos governos "pró-trabalho" quando existe uma tendência comum de declínio do fenômeno, sendo que outros tipos de governo até mesmo põem obstáculos a ele (por exemplo, na Bélgica e na Holanda).

## OS PROCESSOS

### Esfera político-institucional

Estes processos são, no todo, marcados por um dado já destacado, que é a mais ativa e freqüente intervenção direta do agente público nas relações industriais.

Isto constitui uma tendência comum a todos os países e confirma uma queda do grau de autonomia de tais relações, a confirmação do fenômeno anterior da "politização" dos interesses funcionais e, inevitavelmente, um autoritarismo por parte do governo com relação aos portadores dos interesses do trabalho dependente, mesmo que isto não se traduza necessariamente em medidas desfavoráveis ao trabalho e às suas organizações.

Tal tendência expressa-se, mais indiretamente, nas medidas da política econômica, fiscal e social (*welfare* e ocupação) e, mais diretamente, sobre as matérias próprias das relações industriais e/ou sobre os sujeitos sindicais.

A combinação dos dois últimos elementos - medidas mais ou menos desfavoráveis ao trabalho e intervenções diretas e/ou indiretas - permite avaliar os processos na esfera político-institucional dos diversos países, desde aqueles nos quais tais processos denotam maiores dificuldades pela experiência sindical até aqueles com menores dificuldades. Nesta lógica, encontramos em primeiro lugar a Grã-Bretanha; seguem Bélgica, Dinamarca e Holanda; depois, a Alemanha, depois a França, Espanha e Portugal (considerando todavia que as condições as quais nos referimos assumem nesses processos notáveis elementos de precariedade e instabilidade); a Itália, a Suécia. É de se notar que este tipo de classificação limita-se aos processos em questão e não coincide, como veremos, com uma classificação análoga relativa à posição dos diversos países na esfera das relações industriais em sentido restrito e, principalmente, na contratação coletiva.

A ação dos poderes públicos na Grã-Bretanha foi orientada para uma plena retomada da economia de mercado, assumindo, entre outras, medidas que tendiam a eliminar os institutos relativos às relações coletivas que podiam obstar sem êxito. Igualmente, não foram adotadas políticas corretivas dos graves desequilíbrios sociais, especialmente em relação à desocupação. Ademais, instaurou-se uma rede

de medidas legislativas contra a tradição voluntária das relações industriais, entre as quais aquelas que pretendia reduzir "os direitos sindicais" (encorajamento à liberdade sindical negativa, abolição de muitas "sustentações" precedentes à contratação coletiva, intervenções legais nos negócios internos do sindicato, desmantelamento de numerosas proteções legislativas da ação sindical) (Simitis, 1986).

Os governos belgas assumiram entre seus compromissos centrais aquele de desenvolver uma política ativa da desocupação (para os jovens e para os desempregados de longa duração). Sua política social comportou algumas restrições e mais custos por conta do usuário, mas foram salvaguardadas as aquisições básicas do avançado sistema de *Welfare*. Verificou-se, no entanto, uma expansão de intervenções de tipo autoritário nas relações industriais, que mudaram decididamente o seu perfil institucional. Entre tais intervenções devem ser lembradas aquelas relativas aos limites e à modificação dos mecanismos de indexação dos salários, às restrições e às derrogações de aplicação dos contratos coletivos setoriais, à superação do monopólio sindical na composição das representações nas empresas.

A tradição dinamarquesa de um papel ativo dos poderes públicos nas relações industriais confirmou-se, depois de 1982, com modalidades mais explícitas e apuradas. Neste ínterim, os sindicatos foram freqüentemente suplantados nas decisões de política social (como no caso crucial do incremento das contribuições previdenciais pagas pelos trabalhadores). A intrusão nas relações industriais manifestou-se sobretudo através de medidas de política dos rendimentos (suspensão da indexação, controle rígido dos salários públicos, disciplina para a contenção do custo do trabalho juntamente com a manobra para redução da jornada de trabalho). A autonomia de tais relações é menos comprometida no plano das instituições normativas das negociações entre as partes; neste âmbito, as renovações dos *Basic Agreements* (em 1981 e 1986) assumem uma notável importância, acordando-se a concessão de "direitos sindicais" e a introdução de cláusulas de "paz sindical".

Na Holanda também encontram-se precedentes de iniciativa dos poderes públicos, especialmente após a lei de 1970 (que permite ao governo modificar ou congelar os níveis salariais da contratação coletiva). Nos últimos anos esta tradição se acentua com uma política dos rendimentos, que estabelece os tetos salariais para os dependentes das entidades locais e que tende a decidir as remunerações do serviço público sem negociações. Quanto aos setores privados, contudo, o governo achou mais oportuno conter as dinâmicas reivindicativas, confiando nos vínculos do mercado e, portanto, por meio de confrontações e modificações entre as partes sociais (menos indexação, mais amplos diferenciais salariais, estímulos ao *job creation*, etc.). O novo rumo foi facilitado pelo *Work Councils Act* de 1979, que conferiu mais autonomia aos sindicatos. As medidas assumidas respectivamente para revisão do *Welfare* e das políticas de ocupação são equilibradas e positivas.

Também na Alemanha o quadro político-institucional move-se em direção ao enfraquecimento, mas não a uma drástica limitação, da experiência sindical. No campo econômico-social encontram-se novidades em função do mercado (por exemplo, políticas de ocupação devidas a exigências de demanda e da flexibilidade)

e, ainda, elementos de continuidade (*in primis*, para assistência e previdência). Com a força das organizações sindicais e a moderação de suas solicitações, o governo decidiu não ativar intervenções diretas nas relações industriais, ou melhor, favoreceu a possibilidade de uma mudança estrutural delas, reduzindo a carga e a eficácia dos contratos nacionais a favor das negociações descentralizadas. Não faltam, entretanto, intervenções legislativas, como a lei sobre pré-aposentadoria (em alternativa à redução do horário), a nova regulamentação dos subsídios em caso de greve, o anunciado projeto de lei para os *Work Councils* (para favorecer os candidatos não sindicalizados).

Na França, o balanço dos governos socialistas não é absolutamente desfavorável aos trabalhadores e aos sindicatos, mesmo considerando-se a política rigorosa depois de 1983. Ao lado das medidas para a ocupação, uma série de outras (fiscais, previdenciais) dirigiram-se às famílias, e as leis Auroux (Reynaud, 1982), regulamentaram a sustentação dos direitos dos trabalhadores nos seus postos de trabalho, com obrigações das empresas para as contratações coletivas. Essas medidas tiveram um grande significado, e em âmbito empresarial favoreceram a expansão e a inovação da contratação coletiva; todavia expressaram o forte condicionamento exercido pelo Estado sobre os setores sociais organizados e a sua direta intervenção sobre matérias tipicamente referentes à negociação, caso da lei sobre a flexibilidade, de 1986. A nova maioria governamental não alterou até agora a estrutura institucional das relações industriais, apesar de ter assumido iniciativas desfavoráveis ao trabalho (nova lei sobre demissões) e de ter sinalizado com a promoção de formas de participação dos trabalhadores nos sindicatos (European Industrial Relations Review, 1987).

Na Espanha, os objetivos de política econômica (recuperação da dinâmica do custo do trabalho e maior competitividade) também foram conseguidos através de medidas de redução das normas de garantia do mercado de trabalho. Em compensação, persistiu-se no rumo de uma abundante legislação em termos de relações industriais, que beneficiou os trabalhadores (como a lei sobre a redução da jornada do trabalho) e, sobretudo, definiu um "estatuto" institucional às organizações sindicais.

Em Portugal, observa-se uma acentuada regulamentação legislativa das relações industriais, no que diz respeito à estrutura da contratação, medidas unilaterais do governo para o emprego público e normas rígidas para o mercado de trabalho. Com relação a esta última matéria, após os primeiros elementos de regulação mais elástica com o acordo articulativo de 1986, prenunciaram-se muitas novidades, com a nova maioria governamental e com as crescentes pressões do mundo empresarial.

Na Itália, houve uma crescente intervenção da lei nas relações industriais, normalmente numa lógica não-desregulativa (por exemplo, para as formas atípicas de relação de trabalho), com freqüentes retornos à contratação coletiva e com a modalidade das "leis contratadas" (salário-família, seguro social, tarifas de serviços públicos, taxas). Este entrelaçamento entre o crescente papel do Estado e a conservação de um bom grau de auto-regulação das facções sociais produziu momentos de acordo e momentos de tensão nas várias propostas do Executivo

para envolver as organizações dos trabalhadores na gestão do processo inflacionário. Mais recentemente, a pressão dos poderes públicos sobre matérias propriamente de negociação tornou-se menos direta, apesar de permanecer a preocupação de orientar as dinâmicas reivindicativas em função da competitividade nos setores privados e da redução do déficit público para os dependentes do Estado. Com relação à orientação de empregar grande cautela na modificação do *trend* expansivo da despesa de *welfare*, delinea-se uma novidade de sentido contrário, ou seja, a possibilidade de uma disciplina legislativa do conflito nos serviços públicos essenciais.

Na Suécia, os anos oitenta confirmaram os dois rumos prevaletentes do período imediatamente anterior, ou seja, o conjunto das leis para a democracia industrial e a política ativa do trabalho. Se o segundo tem os traços típicos do "modelo sueco", o primeiro certamente contribuiu para a menor autonomia do sistema das relações industriais, apesar de as disposições legislativas terem deixado espaço aplicativo à negociação sindical. Outras novidades com relação à tradição podem ser distinguidas nas mais fortes pressões dos governos em temas de dinâmicas salariais, nos rumos mais radicais dos sindicatos direcionados à democracia econômica e, conseqüentemente, nas propostas e nas medidas de participação nos lucros dos grupos empresariais, estranhas ao espírito da co-determinação.

#### Esfera das relações contratuais

Neste âmbito, os anos oitenta caracterizaram-se pelo fato de que o recuo sofrido pela experiência sindical deveu-se — juntamente aos três indicadores já examinados — à ação de tutela direta do trabalho, não só na manifestação econômico-reivindicativa, mas também nos conteúdos da regulamentação do emprego do trabalho. Este processo afirma-se mais acentuadamente no início da década do que no fim dela, quando passa a se constatar resultados mais consistentes da contratação coletiva (ISE, 1986), normalmente decorrentes da presença de fatores econômicos mais favoráveis (inflação reduzida, queda do custo do petróleo, etc.) e porque os pesados ajustes de reestruturação já haviam sido feitos.

Esta situação, mesmo referente a um breve período, induz a avaliar que são apressadas e não suficientemente fundamentadas as previsões de declínio de um *trend* das práticas e do método de negociação.

Dentro da tendência geral de dificuldade da ação contratual com relação a períodos anteriores, as diferenças nacionais resultam notáveis e relevantes e dão lugar a diversos graus de *solidez*<sup>12</sup> de tal ação.

Com base neste critério de solidez podemos classificar os países considerados a partir de uma esquematização que prevê cinco situações:

##### 1. Solidez total elevada:

*Alemanha*: a eficácia e a legitimação da contratação coletiva permanecem confirmadas e não se manifestam mudanças radicais nas relações industriais.

*Suécia:* manutenção do "estatuto" do sistema contratual, sistema com notável capacidade de adaptação e diferente do modelo "clássico" deste país.

*Itália:* por mais que tenha sido influenciado pelas relações com a esfera político-institucional, o sistema contratual conservou articulação, extensão e profundidade, com a novidade de um crescente papel dos setores do emprego público.

## 2. Solidez parcialmente redimensionada:

*Grã-Bretanha:* a realidade não corresponde ao estereótipo do enfraquecimento total, enquanto pode-se observar uma situação heterogênea dentro de condicionamentos devidos a procedimentos legislativos.

*Dinamarca:* as representações sindicais têm hoje menos poder contratual do que no período anterior, especialmente pelas intervenções legislativas, mas a contratação coletiva representa ainda a sustentação das relações industriais.

## 3. Solidez sensivelmente redimensionada:

*Holanda:* com relação ao seu sistema contratual conjuntamente formalizado e articulado, com prevalência do nível central, operam fatores centrífugos e de incerteza, que porém não comprometeram a elevada extensão da presença sindical e contratual.

*Bélgica:* após anos de perda da autonomia dos setores sociais, em função das intervenções públicas nas relações industriais e da descentralização acentuada da contratação coletiva, delimitou-se uma retomada das iniciativas bilaterais de negociação.

## 4. Solidez escassa na tradição, mas em ascensão:

*França:* para este país pode-se falar de uma afirmação da contratação coletiva (legitimidade e maior extensão e capacidade), com peculiar desenvolvimento das negociações a nível empresarial (European Industrial Review, 1986), com a sustentação da legislação.

## 5. Solidez escassa na tradição, mas confirmada:

*Espanha:* modesta capacidade e profundidade da contratação, não obstante o reconhecimento institucional dos agentes sindicais.

*Portugal:* está construindo um sistema contratual próprio, mas até agora prevalecem a disciplina legislativa e a iniciativa dos poderes públicos.

Observa-se uma associação coerente das relações contratuais com as variáveis econômicas, sinalizando o término da continuidade progressiva das iniciativas reivindicadoras, mesmo forçando as condições de mercado (Baglioni, 1982). A Suécia talvez represente a única exceção, por apresentar um grau de solidez superior à sua situação econômica.

A associação das relações contratuais com o desemprego é verificável para o único país com taxa de desemprego "fisiológica" (Suécia) e para alguns países com taxa elevada (Espanha, Bélgica, Holanda), ao passo que é muito menos coerente com outros contextos, especialmente na Itália e Grã-Bretanha. Isto demonstra que, diversamente das outras condições econômicas, as do mercado de trabalho podem ser frustradas sensivelmente pela iniciativa e pelos resultados contratuais, ou seja, a concorrência objetiva da força de trabalho desempregada não se reflete necessariamente nas possibilidades de tutela dos empregados.

O grau de solidez das relações contratuais associa-se ao grau de prevalência do estilo empresarial "constitucional" nos vários contextos, menos nos dois países ibéricos. Já a relação com o estilo empresarial "consultativo" é impossível classificar, pois este apenas começa a se afirmar e porque interessa a todos os países (com exceção da Itália).

O grau de solidez das relações contratuais não se associa coerentemente com a composição e com as orientações dos governos, em torno dos eixos "pro labor" e "antilabor". Se tal associação funciona para alguns países, não se verifica para a Alemanha, Grã-Bretanha, Dinamarca e Espanha. A associação da fraqueza do sindicato com a área política não funciona para a Grã-Bretanha e para a Dinamarca.

Também a associação com os processos da esfera político-institucional (no eixo maiores/menores dificuldades para a ação e as representações sindicais) permite observar as exceções da Alemanha, Grã-Bretanha e Dinamarca, de um lado, e Espanha, do outro. No conjunto destas três associações, pode-se observar que não há necessariamente uma convergência entre variáveis políticas e relações industriais, nem, especificamente, dependência das relações contratuais com relação a tais variáveis, mesmo com a tendência de crescimento da intervenção do Estado.

Esta aparente contradição pode ser explicada pelo fato de que sobre a solidez das relações contratuais têm uma forte influência as variáveis econômicas (mais do que no período anterior) e as orientações empresariais. A isto acrescenta-se a ampla correspondência entre a evolução de tais relações e da sindicalização (levando em consideração a redução da população industrial), exceto nos casos da Bélgica (reco da contratação, e não da sindicalização) e da França (condição contrária da Bélgica).

As "exceções" por vezes indicadas nas associações, relativas ao grau de solidez das relações contratuais, podem referir-se, nas situações mais favoráveis à experiência sindical, à sua tradição de radicação organizacional e de negociação (Suécia, Itália, Grã-Bretanha, Alemanha e Dinamarca) e, nas situações menos favoráveis, à falta, já no período anterior, de tal tradição.

Um dos traços mais comuns das relações industriais dos anos oitenta é o seu movimento em direção à descentralização, o que tem, e é destinado a ter, múltiplas implicações sobre os processos de tutela e de regulamentação do emprego.

O procedimento da contratação descentralizada é típico da Grã-Bretanha e, exceto para o emprego público, é amplamente confirmado com a novidade da prevalência do nível *Company* com relação aos níveis mais amplos (setores) ou mais restritos (*shop floor*).

Na Itália, a contratação empresarial manifesta-se também nos anos da

descentralização das relações industriais, em função dos vínculos oriundos das práticas de articulação. Mais recentemente, ela se desenvolve e se integra com a contratação de categoria, que mantém sua importância, normalmente, no quadro das compatibilidades assumidas pelas confederações.

Em outros países, a descentralização representa um fenômeno menos habitual ou, em mais casos, traz a marca da iniciativa empresarial. Isto é evidente na Suécia e na Bélgica. Na Alemanha, com tradição de centralização contratual, verifica-se uma inversão da tendência em 1984, por exemplo, para a aplicação da redução do horário de trabalho. Também na Holanda, com uma tradição similar àquela alemã, os empresários tendem a privilegiar o nível empresarial e a tratar com os *work councils*.

A afirmação do fenômeno é favorecida por medidas institucionais na Dinamarca (lei de 1985 sobre a estrutura das negociações empresariais) e, sobretudo, na França (com a aplicação das leis Auroux).

A descentralização contratual está há tempos presente no contexto português, e na Espanha afirma-se, nos últimos anos, junto aos acordos centrais e locais.

O movimento em direção à descentralização introduz-se globalmente no processo geral de recuo da experiência sindical, expressa muitas vezes as relações de força a favor do empresário e do *management* e cria problemas complexos aos objetivos estratégicos do sindicato. Todavia, tal movimento não pode ser interpretado simplesmente como índice de recuo sindical e tampouco contrário aos seus propósitos. Isto vale para a Itália e Grã-Bretanha, mas também para a Alemanha e para a Suécia e, por alguns aspectos, para a Bélgica e para a Holanda (Albeda, 1985), bem como para a França.

Ele representa talvez o desafio mais profundo às estruturas anteriores das relações industriais, enquanto, além das propensões políticas e organizacionais empresariais, responde a fenômenos estruturais (como a despachonização das formas de emprego e a crescente heterogeneidade do universo das ocupações) e se relaciona, pelo menos nos setores privados da produção e dos serviços, à exigência da flexibilidade e às propostas e experiências de participações alternativas ao método contratual.

O tema da flexibilidade assume grande evidência em todos os países, durante todo o período considerado. Ele representa um dos aspectos sobre os quais se manifesta uma convergência tendencial da evolução dos sistemas de relações industriais. A solicitação de flexibilização por parte do empresariado impõe-se decididamente nos países com fortes experiências sindicais (como na Suécia, Itália e Grã-Bretanha); é um dos pontos mais controvertidos e instigantes no contexto alemão; constitui matéria de choques e confrontos gerais entre os agentes na França, Bélgica, Holanda e Dinamarca; afirmou-se na Espanha e, muito provavelmente, tornar-se-á um dos assuntos mais importante em Portugal.

O tema, como sabemos, relaciona-se às necessidades das empresas em se adaptarem à crescente competitividade e às flutuações do mercado. Na sua dimensão interna, diz respeito em especial, aos critérios e aos custos do emprego do trabalho com relação à inovação tecnológica e organizacional; na sua dimensão externa, diz respeito às variações dos níveis ocupacionais e formas atípicas de

contratos de trabalho — dimensões que, em muitas experiências concretas, não são nitidamente independentes entre si.

Talvez não seja ainda possível identificar e prever *trends* seguros e generalizados. Todavia, três direções podem ser empiricamente evidenciadas:

- o tema da flexibilidade aparece predominantemente como objeto de regulamentação contratual, especialmente para a fase de implementação da inovação, na Grã-Bretanha, Itália, Suécia, Alemanha e Dinamarca, enquanto em outros países, como França, Espanha e Bélgica, operou-se o método legislativo, mesmo com retornos à contratação;
- no âmbito contratual não faltam acordos em âmbito nacional (Bélgica, Holanda, Dinamarca) nem medidas legislativas com implicações sobre as relações industriais em níveis inferiores, como por exemplo no que diz respeito à flexibilização externa (Alemanha, Itália, Suécia, Dinamarca e Holanda) — de qualquer modo, é no nível de empresa que se registra o maior número de acordos negociados ou consultivos (Cressey, 1987).
- as medidas e os acordos sobre este tema produziram em todos os lugares procedimentos, institutos e normas para as confrontações entre as facções sociais, no geral menos atinentes à lógica tradicional da regulamentação normativa dos conteúdos do emprego do trabalho e mais orientadas a enfrentar os respectivos processos, com crescente envolvimento das suas representações (Della Rocca, 1987).

De fato, considerando-se estas três direções, evidencia-se que as potencialidades desregulamentativas da flexibilidade — embora tenha verificado em quase todos os contextos nacionais a inevitável primazia da iniciativa do *management*, em detrimento da força de trabalho — foram corrigidas por novas regras e por práticas de negociação, com a manutenção do papel-chave da contratação coletiva — certamente, com diferenças de presença e eficácia nos diversos países e, em alguns casos, também dentro deles.

As práticas e os acordos sobre a aplicação de corretivos à flexibilidade são facilitados pelas orientações dos sindicatos, normalmente conscientes da oportunidade de negociar esta matéria e, portanto, distanciar-se do *trend* de aquisições regulamentativas anterior. Isto exprime uma manifestação de convergência sindical, que encontrou resistência e oposição somente por parte de algumas organizações — como a central comunista portuguesa ou a CGT e numerosos quadros sindicais intermediários na França (Gaspard, 1985) —, mas, em outros casos, como na Bélgica, as posições iniciais de recusa e desconfiança foram substituídas por uma franca propensão à negociação.

Este tipo de propensão é encontrado na Alemanha (onde os sindicatos são abertos à inovação e decididos a conter objetivos de desregulamentação), na Suécia (onde almejam influenciar *ex ante* os ajustes tecnológicos e organizacionais), na Itália (onde houve um amplo controle da flexibilidade, abrindo às representações dos trabalhadores a possibilidade de participar de fato na retomada industrial e de assegurar um novo tipo de reconhecimento), na Grã-Bretanha (onde o desafio da inovação foi adotado por muitas *unions*, especialmente a partir de 1984, mesmo nas empresas de elevada tecnologia), na Dinamarca (onde os fortes contrastes entre



as solicitações de flexibilidade e as solicitações sindicais de controle das novidades tecnológicas não impediram freqüentes negociações), na França (onde os choques entre as partes sociais em nível nacional muitas vezes surgem nas empresas).

Os resultados destes processos de negociação, que constituem um dos traços salientes do período, foram mais consistentes pela flexibilidade interna do que pela externa. Esta última teve resultados muito pouco satisfatórios pela ação das representações sindicais, não somente em contextos de modesto poder sindical (como na Espanha), mas mesmo em outros ambientes (como na Grã-Bretanha). A situação é parcialmente diferente em alguns países: na Suécia, a disponibilidade sindical com relação à flexibilidade foi compensada por uma atenta gestão dos níveis de ocupação; na Alemanha, os efeitos da reestruturação sobre tais níveis foram contidos por estratégias dos operários e por outras medidas; na Itália, o declínio da população industrial foi sensivelmente equilibrado principalmente pela utilização da Caixa de Integração de Ganhos; em Portugal, registrou-se até agora um grau elevado de garantias legislativas para a ocupação, e o propósito dos governos de atenuar a rigidez de funcionamento do mercado de trabalho não foi bem sucedido.

Para a flexibilidade interna podem-se registrar situações particularmente diversificadas, que refletem, em boa medida, a colocação dos países no parâmetro da solidez da ação contratual.

Na Alemanha, a presença sindical manteve-se muito elevada, com resultados evidentes com relação às condições de trabalho (Becker-Topfer, 1987), mas não igualmente para as solicitações de co-determinação em termos de inovação tecnológica. Isto parece ter decorrido, além dos fatores relativos à composição modificada da força de trabalho, de uma tendencial inclinação das representações dos trabalhadores nas empresas a estabelecer relações mais adaptadas, principalmente em função da segurança da vaga de trabalho (Della Rocca, 1987).

Na Suécia, as reivindicações dos sindicatos dizem respeito à possibilidade de co-participação no desenvolvimento da inovação tecnológica e organizacional, o que praticamente não se logrou (Uillmark, 1987). Embora não estejam descartados os perigos da prevalência de interesses de grupos específicos nos contextos produtivos, é elevado o grau de integração entre as representações empresariais e as estruturas sindicais dos níveis mais elevados.

Na Itália, após o início do período, com grandes ações de reestruturação, prevalecem atitudes e práticas de negociação que se expressam em nível empresarial e acabam por conter decididamente propostas e processos de desregulamentação, bem como tornam menos dramáticas as solicitações de mobilidade por parte dos trabalhadores.

Na Grã-Bretanha, a demanda de flexibilidade ocasionou o declínio dos objetivos tradicionais de *job demarcation* e de *job controls*, também pela afirmação de contratos de trabalho atípicos. Todavia, difundiram-se acordos e negociações, às vezes com pouca formalização, em torno da regulamentação das novas práticas de trabalho. Em alguns casos, houve concessões no terreno da flexibilidade em troca de direitos sindicais, como o *single-union recognition*.

Na Dinamarca, a pauta dos empregadores (prorrogação dos contratos,

salário inicial, flexibilidade dos horários, expansão dos diferenciais salariais, etc.) não teve um fácil percurso. Através das renovações do *Basic Agreement* e do *Technology Agreement* (European Industrial Relations Review, 1986), os sindicatos obtiveram direitos de segurança do trabalho contra cláusulas de trégua e facilidades nos critérios de emprego do trabalho.

Na Holanda, talvez mais do que em outros países, as demandas dos empregadores por flexibilidade interna misturam-se com aquelas de flexibilidade externa (redução da mão-de-obra, contratos por tempo limitado, trabalho noturno e de fim-de-semana), e em grande parte afirmaram-se mesmo quando o sindicato conseguia introduzir algumas condições limitadoras e garantias ocupacionais, especialmente para os trabalhadores masculinos da faixa de 25 a 50 anos.

Na Bélgica, nos últimos anos, os sindicatos estiveram atentos à negociação da flexibilidade, com maiores atribuições às representações dos trabalhadores e com a constituição de comissões paritárias de controle. Foi significativa, na situação deste país, a estipulação de um acordo central, em 1986, que fixa as linhas diretivas para a contratação de setores em termos de direitos sindicais, ocupação juvenil, mudança de horários, etc. (European Industrial Relations Review, 1986), precedido por um acordo análogo sobre a introdução e a aplicação dos novos sistemas de organização do trabalho (European Industrial Relations Review, 1986).

Na França, enquanto a grande negociação sobre a flexibilidade recaiu na já citada lei de 1986 em nível empresarial, com graus de maior ou menor formalização, inovaram-se os procedimentos de negociação (por exemplo, direito de informação) e de conteúdo (segurança do trabalho, produtividade, horário, etc.).

Na Espanha, as condições de mercado do trabalho e o incentivo do Executivo para maior elasticidade do emprego (contratos por tempo determinado, *part-time*, mobilidade, etc.) são dois dos principais fatores que favoreceram as demandas empresariais por flexibilidade interna, as quais encontraram a mediação sindical quase que exclusivamente no âmbito das grandes empresas.

Um outro tema que assumiu grande evidência nas relações industriais dos anos oitenta é o da participação. Ele se impôs por numerosas razões, entre as quais a necessidade de envolver os trabalhadores empregados numa colaboração com relação às questões da economia e das dificuldades das empresas. O debate sobre este tema, que também correspondeu ao plano operacional, teve o papel de marcar o término das relações de trabalho que, de uma forma tradicional, viam as responsabilidades empresariais-gerenciais diferentes daquelas dos trabalhadores e das suas representações. Tal papel foi sublinhado pelos empregadores e considerado como uma perspectiva plausível por parte de observadores com outra orientação; além disso, encontrou maior atenção e disponibilidade por parte do sindicato e do trabalho, nos quais algumas experiências mais avançadas e mais sólidas realizadas no passado haviam sido confrontadas com a lógica da participação, através de várias formas de democracia industrial.

Não obstante as condições culturais favoráveis e a evidência destes precedentes, as formas de democracia industrial não executaram totalmente muitos progressos no período.

Podemos lembrar as medidas francesas no sentido da presença dos representantes dos trabalhadores nos conselhos de administração das empresas nacionalizadas pelo governo socialista, ou o acordo entre o governo espanhol e a UGT, que sanciona o direito sindical de participação aos órgãos de direção das empresas públicas. Na Itália, os direitos e institutos de participação e de co-responsabilidade sindical foram certamente acrescidos nos recentes contratos da indústria e dos serviços e, particularmente, o espírito da articulação está presente no Protocolo IRI (1984), que abre premissas significativas de participação nas estatais.

As novidades nos setores privados não parecem relevantes. Na Dinamarca, por exemplo, não obstante notáveis precedentes legislativos e de negociação, manifestou-se um deterioramento do clima cooperativo, mas talvez se possa entrever uma recuperação no acordo confederal de 1986 (Roos, 1986). Também na Suécia os empresários mostram-se menos favoráveis a práticas propriamente colaborativas e os próprios sindicatos estão mais atentos à salvaguarda dos níveis ocupacionais e às iniciativas de intervenção nos processos de acumulação (Peterson, 1987).

O ritmo pouco vigoroso das formas de democracia industrial assume, *in primis*, três elementos: nos anos oitenta, a contratação coletiva encontra muitas dificuldades e raramente é possível manter-se a sua eficácia, bem como permitir aos representantes dos trabalhadores co-determinar as condições de trabalho; a negociação da flexibilidade acabou por assumir conteúdos e manifestar institutos que, em boa quantidade, retornam àqueles típicos da democracia industrial, de maneira que hoje é mais difícil estabelecer uma separação entre negociação e participação; a perspectiva da democracia industrial encontrou concorrência e alternativas nas formas de participação de iniciativa empresarial-gerencial. Entre estas, aquelas que se propõem a promover o envolvimento dos trabalhadores utilizando as representações sindicais não tiveram um grande desenvolvimento. Elas estão presentes em certos setores muito expostos à competitividade na Bélgica; há também experiências na Grã-Bretanha, porém menos freqüentes do que nos anos setenta; na Alemanha, apresentam-se mais na prática do que com escolhas explícitas e se baseiam nos relacionamentos preferenciais com os *work councils*; na Holanda, expressam-se, de fato, na aplicação dos conteúdos contratuais de nível central. Na França, com o reconhecimento legislativo do direito de expressão de todos os trabalhadores (1982), esta forma de participação afirma-se pela resistência de alguns grupos sindicais e pelo espaço de que as direções empresariais dispõem.

As estratégias empresariais que visam à participação por meio de relações diretas com os trabalhadores, sem ou contra as representações sindicais, assumiram uma consistência bem maior. Elas constituem uma das maiores novidades no âmbito das relações industriais e têm potencialidades para o futuro. Representam concretamente um desafio ao método sindical e contratual — não por acaso, algumas organizações dos trabalhadores (por exemplo, na Alemanha) tendem a conduzir as iniciativas empresariais no terreno da negociação. Trata-se de um desafio que interessa a países com maior ou menor solidez contratual, e que pode ser particularmente insidioso se o envolvimento dos trabalhadores acontecer mediante a sua participação na estrutura ou nos resultados da empresa. Com estas

estratégias, os empresários e o *management* dão um sinal evidente da sua capacidade de iniciativa na gestão da força de trabalho, sabendo que podem contar com aspectos estruturais favoráveis (a composição alterada dos empregados) e utilizar referências, como aquelas atribuídas ao contexto japonês, que favorecem a legitimação das suas escolhas.

Apesar de estarmos, mais que nunca, em um momento de transição com relação à evidência destas estratégias participativas, podemos observar demandas e experiências relativas ao envolvimento dos trabalhadores nos processos produtivos (círculos de qualidade *et similia*). Tais experiências são ativadas na Bélgica nos setores mais avançados tecnologicamente; nos outros setores, mas em poucos casos, na Suécia; suscitam interesse, mas com pouca aplicação, na Grã-Bretanha; têm menor interesse e extensão limitada na Itália; na Alemanha, o fenômeno está presente, embora, como também em outros países, seja difícil definir o seu grau de difusão. Na França registra-se uma maior difusão, freqüentemente com o consenso dos trabalhadores e com empresários que normalmente não têm intenção de subtrair-se aos vínculos institucionais do sistema das relações industriais. As formas que dizem respeito à participação dos lucros da empresa, principalmente de *profit sharing*, estão presentes em alguns países como a Dinamarca e a Suécia. As formas que prevêm distribuição de ações aos dependentes, já iniciadas há tempos em numerosos ambientes (Alemanha, Grã-Bretanha, França) assinalaram uma leve e recente expansão na Itália.

Um outro aspecto que caracteriza decididamente as relações industriais no período é a redução e remanejamento dos horários de trabalho. A perspectiva da redução — que acompanhou a evolução de tais relações, com resultados consistentes até a metade da década de setenta — mudou finalmente nestes anos. Passou-se das práticas de redução para aliviar o cansaço e o volume do esforço de trabalho ao objetivo prevaiente de favorecer a manutenção ou a melhoria dos níveis ocupacionais. Para este objetivo empenharam-se fortemente, nas orientações e nas iniciativas concretas, todas ou quase todas as organizações sindicais, particularmente na Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Dinamarca. A este propósito evidencia-se a exceção da Suécia, que adota horários de trabalho medianamente inferiores àqueles europeus e que difundiu reduções de horários nas diversas fases da vida ativa (maternidade, formação profissional, aposentadoria, *part-time*) (Gaspard et alii, 1987).

Com relação a este objetivo, os governos prestaram importantes contribuições, como na França, Espanha, Holanda e Bélgica. Isto tornou-se tão relevante quanto complexo, em face das baixas taxas de crescimento econômico, das conseqüências dos processos de reestruturação e, portanto, da difusa oposição do mundo empresarial. Esta oposição — motivada repetidamente pelo aumento do custo de trabalho com a reivindicação de redução da jornada de trabalho junto à compensação salarial — propiciou, nos últimos anos, uma evolução da questão, que passou do esquema "redução do horário para a melhor distribuição do trabalho" para o esquema "redução com melhor gestão do tempo de trabalho". Em outras palavras, a questão não coincide somente com um típico objetivo sindical, mas transforma-se freqüentemente em matéria de negociação, na qual

a redução tem como contrapartida a possibilidade das empresas de enfrentar os tempos de trabalho de acordo com as suas exigências funcionais. Na prática, a questão da redução de horário de trabalho entrelaça-se com as demandas de flexibilidade e assume relevância nas negociações relativas a ela.

Esta transformação é acompanhada, com tendencial convergência, por modificações que intervêm nos níveis e na extensão de aplicação das escolhas e das medidas em matéria de jornada de trabalho. No início do período, não faltaram intervenções legislativas caracterizadas pela redução generalizada: isto ocorre na França (com a lei de 1982, que reduz a 39 horas a jornada legal e aumenta as férias para cinco semanas) e na Espanha (com a disposição do governo que fixa o montante de horas anuais de trabalho).

Neste íterim e em seguida, tornam-se medidas de âmbito nacional, mas que tendem a criar premissas legais ou de negociação para a aplicação da redução nos ambientes produtivos: lei Hansenne de 1982 na Bélgica (e, em 1986, o acordo com os setores privados); o acordo interprofissional de 1982 na Holanda; na Itália, o acordo de articulação de 1983 (40 horas de redução em dois anos e extensão das 35 horas no funcionalismo público, em 1985); passagem das 40 para 38,5 horas após a luta dos metalúrgicos alemães de 1984 e das 38,5 para 37 horas, como previsto em acordo de 1987; o acordo dinamarquês de redução de 4 horas em quatro anos (1987); a mencionada lei francesa de 1986 sobre flexibilidade.

Com tais medidas, e outras análogas, a gestão do horário tende a inserir-se no movimento mais geral da descentralização das relações industriais, seja em situações marcadas por um *mix* entre disposições expressas por níveis mais elevados e aplicações nos contextos produtivos (com muitos acordos na Alemanha, Itália, França, Holanda e também na Suécia), seja com maior pragmatismo ou com objetivos paralelos à redução, como a diminuição do nível de trabalho extraordinário (como na Grã-Bretanha e na Espanha).

Com a finalidade de favorecer a oferta de trabalho, introduzem-se outros tipos de medidas, em parte como solução alternativa à redução, em parte como consequência da extinta unicidade do típico relacionamento de trabalho em tempo integral (Treu, 1986). Referimo-nos a orientações e aplicações que de qualquer forma influenciam os tempos e o regime de horário assumidas pelo agente público ou pelos agentes sociais no processo contratual. Na prática, falamos da aposentadoria antecipada, do *part-time*, do aumento das férias (para não falar de medidas de extensão mais limitada), que têm um forte peso nas relações de trabalho; principalmente na Suécia, Bélgica, Alemanha, França e Holanda.

A questão do horário de trabalho, com a permanência de elevadas taxas de desocupação, está destinada a figurar também no futuro. Sobre ela, de fato, as organizações sindicais, mesmo recentemente, exprimem uma forte pressão, com objetivos decididamente mais "progressistas" do que em outras matérias de negociação.

Os obstáculos no caminho da redução não são, todavia, somente de caráter estrutural ou devidos à resistência dos empregadores. Não se deve esquecer que nem sempre os trabalhadores ocupados demonstram compartilhar o caráter

solidário que está na base das iniciativas que procuram resultados ocupacionais. Neste sentido, existem resultados positivos, como aquele da experiência alemã, mas em outros contextos (por exemplo, na Holanda) os trabalhadores aparecem bastante divididos.

Torna-se difícil, portanto, traçar um balanço da redução do horário com relação à ocupação. Dados e opiniões — tanto otimistas como pessimistas — divergem em relação aos países individualmente e ao panorama europeu global. Encontra consensos crescentes a tese segundo a qual a redução do horário serviu como arma defensiva contra a redução da ocupação industrial em todos os países nos quais esta parecia inevitável e rápida. As estatísticas, de fato, colocam em evidência uma forte associação entre a supressão das vagas de trabalho nos setores manufatureiros e a diminuição da jornada média de trabalho (Gaspard et alii, 1987). Por outro lado, a diluição no tempo da redução do horário e a aplicação diferente em cada país não permite avaliar se tal redução poderia ter tido efeitos ocupacionais de notável consistência.

O último tema aqui considerado, na esfera das relações de negociação, não poderia ser outro senão o salário. Este assunto obviamente, não é exclusivo dos anos oitenta, mas contemporâneo das relações industriais e típico da ação sindical em uma perspectiva normalmente "progressiva". Nestes anos, manteve sua relevância, com a novidade representada pela passagem da perspectiva mencionada a uma mais defensiva globalmente.

Com a recessão, com o fenômeno da inflação e a sua gestão por parte dos agentes públicos e com a forte retomada da concorrência internacional, as organizações dos trabalhadores assumiram a defesa do salário real como o principal objetivo da tutela dos empregados. Este objetivo é o centro das negociações e dos acordos com a parte oposta, mas sob o confronto com iniciativas governamentais. Isto ocorre diretamente onde e quando os governos intervêm para determinar, ou melhor, para considerar a dinâmica salarial, por exemplo, e, principalmente, para suspender mecanismos de indexação. Isto acontece em países de longa tradição articulativa (Bélgica, Dinamarca e Holanda), além da Suécia, Espanha e Portugal, e menos decididamente em outros, como na Itália.

As medidas do agente público têm uma incidência indireta para o objetivo da defesa do salário real, enquanto contribuem para determinar a manutenção maior ou menor do seu poder aquisitivo. Neste âmbito, registram-se efeitos negativos devidos ao fenômeno da drenagem fiscal ou ao aumento das contribuições sociais pagas pelos trabalhadores (como na Alemanha, Bélgica e Itália), ou (nos mesmos países e em outros, como França e Suécia) tomam-se medidas com efeitos compensativos no terreno fiscal, sustentações a favor da renda familiar, facilitações das tarifas dos serviços públicos, etc. A perspectiva defensiva da ação sindical em matéria de salários aparece em toda sua atualidade e, sobretudo, nas suas dificuldades se confrontarmos a situação da década de oitenta com a anterior.

Limitando-nos apenas ao indicador da quota dos salários sobre o produto interno bruto, observamos que no período 1973-79 ela aumenta em todos os países considerados (e no Japão), com exceção da Alemanha e da Grã-Bretanha (e dos Estados Unidos), e que em 1985 diminuiu em relação a 1979, exceto na

Itália e França, onde (como no Japão e nos Estados Unidos) permanece substancialmente estável (Ginneken, 1987).

Tal mudança de tendência se afirma, devendo-se considerar, porém, o fato de que a ocupação frequentemente não diminuiu, muito menos nos serviços, nos quais a incidência do custo do trabalho sobre o valor agregado foi, na média, mais elevada do que nos setores industriais.

Esta tendência, todavia, não parece ter se consolidado, ou melhor, constitui uma característica dos primeiros anos do período aqui considerado. No triênio 1984-86, em concomitância com uma maior eficácia da contratação coletiva (ISE, 1986), registra-se uma retomada da dinâmica dos salários reais ou, pelo menos, uma interrupção do seu *trend* negativo. Tal retomada verifica-se na Grã-Bretanha, Alemanha, França, Suécia, Portugal, Espanha, Itália e, menos perceptivelmente, na Bélgica, Holanda e Dinamarca.

Esta nova tendência manifestou-se com notável difusão nos setores manufatureiros, pela ação contratual e em razão de outros fatores, como a inflexão da inflação e as medidas tomadas pelos governos para conter o custo de trabalho (por exemplo, a redução das contribuições dos empregadores para a segurança social, como na Alemanha, na Itália e na Dinamarca) (OECD, 1987a). Em vários países, no entanto, isto não aconteceu com os salários dos empregados dos setores públicos.

Na presença de governos estáveis e com fortes maiorias, as exigências de gestão da inflação e de balanço determinaram uma contenção severa na dinâmica retributiva em tais setores, nos contextos da Grã-Bretanha, Alemanha, França e Holanda. O relacionamento entre os salários públicos e os privados constitui um problema crucial na Suécia, com uma evolução alternada nos últimos quinze anos. Na Itália, ao contrário - com governos menos estáveis ou fortes e com a concorrência reivindicativa entre sindicatos confederais e sindicatos "autônomos" ou agregações espontâneas —, os incrementos salariais tornam-se, no global, mais evidentes no emprego público do que nos setores sujeitos aos vínculos da competitividade.

Em síntese, nos anos oitenta, salvo situações específicas, o salário tornou-se dependente das variáveis econômicas (posição de concorrência e produtividade do trabalho, de um lado, e ajuste com relação à inflação, de outro). Diversamente do período anterior, quando a relação entre capacidade de reivindicação e tais variáveis tendeu a favor da primeira em diversos ambientes, prevalece agora uma relação muito mais convergente, mais ou menos igual ao tradicional "modelo alemão" (as reivindicações em função dos indicadores econômicos estruturais).

É preciso também sublinhar que nem sempre se manifesta uma associação coerente entre a classificação da "solidez" das relações contratuais e o evolução dos salários. França e Grã-Bretanha, por exemplo, alteram parcialmente tal associação, mostrando dinâmicas salariais superiores à sua posição na classificação da "solidez", enquanto observa-se situação oposta para Alemanha e na Suécia. Isto pode ser decorrência, em parte, do peso dos fatores exógenos às relações de negociação (principalmente aqueles da esfera político-institucional, não só para o emprego público), mas também do fato de que, nos anos oitenta, a solidez

é medida no período médio, sobretudo em termos de extensão, capacidade e profundidade da contratação coletiva.

O panorama traçado e estas últimas considerações estão, necessariamente, integrados com fenômenos que, também para o salário, estão conectados à prevalente descentralização das relações industriais. Referimo-nos à expansão da oscilação salarial, à acentuação do "leque" retributivo — nem sempre negociado —, a módulos retributivos individuais. Tais fenômenos dizem respeito, mais do que outros, a países com boa solidez contratual, e juntamente com as propostas empresariais de participação, já comentadas, constituem uma ameaça insidiosa à legitimidade e à eficácia da ação coletiva das representações.

### AS RELAÇÕES INDUSTRIAIS DOS ANOS OITENTA EM RELAÇÃO AO PERÍODO ANTERIOR

Após a exposição feita sobre o desenvolvimento das relações industriais no período considerado, pode ser útil tentar estabelecer uma comparação com o período anterior, do qual já traçamos um quadro sintético no segundo item. Para tanto, utilizamos a mesma tipologia de relações industriais, procurando ressaltar as diversidades entre os dois períodos, sem muitas referências empíricas, pois elas estão amplamente presentes na seção anterior.

Em primeiro lugar, está menos generalizado o reconhecimento da legitimação e das funções das representações sindicais, fato substancialmente confirmado na Suécia, Itália e Espanha, aguçado na França, deteriorado na Bélgica, Holanda e Dinamarca e um pouco menos na Alemanha e claramente prejudicado na Grã-Bretanha.

Paralelamente, pode-se observar uma presença bem menor das práticas e institutos de articulação. Estes, com exceção do seu começo em Portugal, parecem mais difíceis ou menos eficazes ou menos explicitamente reconhecidos na Suécia, França, Espanha e Itália, enquanto são pesadamente reduzidos na Bélgica, na Alemanha, na Dinamarca e na Holanda e totalmente ultrapassados na Grã-Bretanha.

Os processos de contratação coletiva em âmbito nacional entre sindicatos e organizações empresariais ficam duramente afetados pelo movimento geral rumo à descentralização das relações industriais. Com relação às suas afirmações anteriormente difusas, registram-se duas situações prevalentes: de um lado, tais processos encontram dificuldades ou apresentam menor peso (Suécia, Espanha, Holanda, Bélgica e, principalmente, Grã-Bretanha), e de outro, mantêm-se relevantes (Alemanha, Itália, França e Dinamarca). Há mais retrocessos do que progressos nas experiências de democracia industrial, sobretudo nos setores privados.

Os processos de contratação coletiva baseados em negociações e acordos descentralizados, principalmente em nível de empresa, constituem o aspecto dominante do período e, portanto, conseguem uma relevância expressivamente superior à do passado. Constatou-se uma acentuação do fenômeno em países com a presença tradicional deste nível (na Grã-Bretanha, Itália e Suécia) e, sobretudo,

naqueles com presença menor (Alemanha, França, Bélgica e Holanda). O posicionamento da contratação descentralizada no período anterior, decorrente da evolução de cada sistema de relações industriais, estabelecia uma variedade de relacionamentos com os níveis de negociação superiores. Este último aspecto mantém ainda uma certa atualidade, enquanto seu posicionamento, hoje em dia tão relevante, leva a marca da iniciativa empresarial e, em alguns casos, até aquela dos poderes públicos. Isto, como sabemos, muitas vezes não significa um simples sinal de retrocesso do papel e também do poder sindical; claro está que a descentralização tem se cruzado com fatores objetivos, que levaram as representações dos trabalhadores a abandonar o acúmulo da regulamentação dos conteúdos trabalhistas, a empenhar-se em objetivos defensivos (salário) e a sustentar o novo significado da redução do horário de trabalho, com práticas difusas de flexibilização da sua administração.

Assim como no período anterior, as estratégias gerenciais e empresariais que visavam ao favorecimento da participação dos trabalhadores, utilizando as representações sindicais na empresa, não tiveram grande relevância nem desenvolvimento específico. Pode-se observar uma ampla disposição dos empregadores em privilegiar os relacionamentos com tais representações ou com aquelas locais, mas normalmente isso não implicou que se envolvessem em experiências propriamente participativas. Pelo contrário, as estratégias de iniciativa empresarial e gerencial visando à participação direta dos trabalhadores — e isto sem ou contra o sindicato — tornaram-se, nos anos oitenta, um aspecto sobressalente (embora não difuso) dentro das relações industriais. Recentemente, as experiências efetuadas não contradizem a tese, por nós defendida, de que não há um ataque de fundo ao sindicato por parte da maioria do mundo empresarial. Contudo, não se pode deixar de ressaltar que tais experiências, hoje em dia, dizem respeito também a certos países com sólidas tradições contratuais (Bélgica, Suécia, Alemanha e Dinamarca) e que incluem um rico e diversificado leque de propostas.

Novidades importantes devem ser registradas nas estratégias empresariais voltadas a estabelecer relacionamentos de trabalho que reduzam a regulamentação e a lógica contratual, sem experiências de participação. A este respeito, ressalve-se que muitas vezes é difícil distinguir entre iniciativas empresariais explícitas e o surgimento de relacionamentos trabalhistas desregulamentados, devidos à evolução estrutural do mercado de trabalho e, também, a tendências em alguns grupos ou figuras de trabalhadores. Em geral, todavia, as áreas e o volume do emprego com aspectos desregulamentados aumentaram sensivelmente em comparação ao período anterior.

No que diz respeito aos relacionamentos trabalhistas tradicionais (de tempo integral e indeterminado), os países mais afetados são aqueles que já tinham apresentado o fenômeno, como Grã-Bretanha, França, Bélgica, Espanha e Portugal, ao passo que em outros, como Itália, Suécia e Dinamarca, o fenômeno parece restringir-se aos trabalhadores de elevada qualificação profissional ou de empresas tecnologicamente avançadas.

No que diz respeito às diversas formas de relacionamentos atípicos, o fenômeno se apresenta, como no passado, mais consistente. Mesmo neste caso, porém, não se pode falar de uma tendência uniforme. Em certos países (França,

Espanha e Portugal), o fenômeno prospera com relação às áreas da “economia informal”; na Grã-Bretanha, está relacionado, sobretudo, ao aumento acentuado da ocupação feminina; na Bélgica, expande-se pela presença articulada dos novos status ocupacionais. Também a postura dos governos não é uniforme: o fenômeno é favorecido, por exemplo, pelos governos da Alemanha e da Espanha e combatido na França (pelo menos com a maioria socialista). Verifica-se desenvolvimento mais limitado na Suécia, Itália e Dinamarca.

A esta altura, pode-se tentar uma comparação entre os dois períodos, identificando, em ambos os casos, os traços comuns entre os sistemas nacionais de relações industriais ou o prevalecer das diferenças. Este exercício, já arriscado para o período anterior, resulta mais arriscado para os anos oitenta, pelo menos pelo fato de que estamos ainda plenamente envolvidos neles e por estarem se processando mudanças rápidas e recentes.

Para o período anterior, havíamos identificado os traços comuns sobretudo em três aspectos: o elevado grau de reconhecimento do sindicato; a ampla afirmação dos processos de contratação coletiva em âmbito nacional; a escassa relevância das iniciativas empresariais de participação. Para o período atual, podemos assinalar os seguintes aspectos: desenvolvimento dos processos contratuais e de negociação em níveis descentralizados; retrocesso ou ausência de experiências de democracia industrial, principalmente nos setores privados; expansão limitada das estratégias gerenciais de participação com envolvimento sindical; presença crescente e articulada de estratégias gerenciais de participação dos trabalhadores sem, ou até contra, o sindicato.

Para o período anterior, assinalávamos o prevalecer das diversidades nas modalidades e no funcionamento da articulação, na implementação ou não de experiências de democracia industrial, na frequência e no grau de autonomia da contratação descentralizada, na difusão de situações de redução da regulamentação nas relações de negociação trabalhista. Para o período atual, é possível identificar a prevalência das diversidades nos seguintes âmbitos: no grau de reconhecimento da legitimidade e das funções das representações sindicais; na presença ou nas dificuldades das práticas e dos institutos de articulação; na relevância e na incidência dos processos contratuais em nível nacional; no grau de difusão dos aspectos desregulamentativos no uso e na avaliação do trabalho.

Nota-se, assim, que os traços comuns do período anterior referem-se, sobretudo, às relações políticas e aos níveis superiores da contratação, enquanto os recentes estão associados mais ao movimento da descentralização, com a contratação e com as propostas empresariais de intercâmbio, envolvimento e participação.

O prevalecer das diferenciações se apresentava, no período anterior — além do funcionamento da articulação —, sobretudo nas relações industriais no âmbito produtivo (contratação empresarial, democracia industrial e redução da regulamentação no uso do trabalho). No período atual, pelo contrário, as diversidades ficam evidentes e amplas na esfera político-institucional e nos relacionamentos gerais entre as facções sociais, e portanto nos níveis nacionais de contratação.

Do conjunto destas tendências e aspectos, pode-se constatar um maior ou menor grau de convergência das relações industriais na Europa nos anos oitenta

em relação ao período anterior? Acreditamos que não se possa fornecer uma resposta clara e segura a essa pergunta. Existem provavelmente muitas razões para crer numa inflexão do grau de convergência nas conexões político-institucionais das relações industriais e do agente sindical. A politização dos interesses funcionais, principal fator de convergência dos anos setenta, atualiza-se, seja pelos vínculos que dela podem nascer para as relações industriais, seja pela relevância daqueles interesses dos trabalhadores não-assumíveis diante dos processos de negociação entre as partes, mas tal fator não se traduz mais em soluções tendencialmente homogêneas. Por outro lado, com a consolidação de uma associação mais clara da evolução das relações industriais com as variáveis econômico-estruturais e com a iniciativa e os diversos estilos administrativos, registram-se e podem ser corretamente previstas convergências notáveis no uso do trabalho, nas vinculações objetivas que o afetam, nos conteúdos das negociações da sua regulamentação e nas formas de regulamentação que não são negociadas com as representações coletivas dos trabalhadores.

#### DADOS E PREVISÕES PARA OS ANOS NOVENTA

Talvez seja desnecessário começar esta parte conclusiva frisando que, na década de oitenta, o desafio à estrutura e ao funcionamento das relações industriais manifestou-se plenamente. O que chama a atenção, ao nosso ver, não é somente a sua relevância mas, também, o seu caráter multiforme, pois tal desafio dirigiu-se a todos ou quase todos os elementos constitutivos de tais relações e aos fatores que as afetam. As mudanças ocorridas, porém, não se esgotaram: de fato, persistem fenômenos, como a dinâmica da composição da força de trabalho, destinados a provocar problemas e efeitos nas relações industriais e em seus agentes por um longo período.

Contudo, contrariamente ao que muitos observadores afirmam (precipitadamente ou em busca de confirmação para seus anseios), os sistemas de relações industriais na Europa não foram atropelados e, com certeza, não se pode falar objetivamente de declínio radical ou definitivo das representações coletivas dos trabalhadores e do método contratual de negociação.

Esta avaliação refere-se às mudanças ocorridas e ao futuro próximo. Há países importantes (Suécia, Alemanha e Itália) nos quais as relações industriais não apresentaram transformações profundas e nem estão previstas. Outros países tiveram maiores transformações (por exemplo, Grã-Bretanha e Bélgica), mas, a existência do sindicato e a regulamentação coletiva das relações trabalhistas não correm risco. Em certos países, principalmente Espanha e Portugal, os problemas do sindicato e da defesa dos trabalhadores são maiores, porém não estão exclusivamente relacionados com o desafio em curso nos anos oitenta.

Examinando com atenção a evolução das relações industriais, não parece sustentável a hipótese de que os ambientes de capitalismo avançado, pelo prevalecer de conotações "pós-industriais", poderão usar normalmente a força de trabalho dependente contra, ou sem, intermediação sindical.

A tese, aqui sustentada, da persistência da regulamentação coletiva das relações trabalhistas e da presença da intermediação sindical não envolve todo o universo do trabalho e dos "trabalhos", nem muito menos, aplica-se homoganeamente aos diversos contextos capitalísticos.

Entretanto, esses dois aspectos muito relevantes não constituem novidades substanciais. O recuo da ação sindical nos anos oitenta parece notável, mas, por outro lado, no período anterior, isto não se apresentava como uma realidade totalmente consolidada e sucedida. A experiência sindical nunca foi uniforme na ideologia e muito menos ainda nos resultados. Também no período anterior havia países nos quais a experiência sindical não era reconhecida de maneira estável, ou não era muito difusa, ou apresentava profundidade e portes contratuais modestos. Vale lembrar que esses elementos negativos para os trabalhadores e os seus representantes não estavam restritos a contextos atrasados com relação à evolução econômica e/ou político-institucional (como Espanha e Portugal), pois afetavam, sensivelmente os próprios Estados Unidos, país com vários aspectos de solidez contratual, embora com uma taxa de sindicalização "da minoria" e com acentuados vínculos legislativos para o agente sindical, nunca totalmente reconhecido, com exceção do curto parêntese do New Deal (Baglioni, 1986).

O diferente grau de persistência dos sistemas de relações industriais e da experiência sindical nos permite fazer uma comparação global entre os países considerados.

Antes porém, lembremos que nas vésperas dos anos oitenta os países com sistemas de relações industriais mais avançados e com maiores resultados da ação sindical eram aqueles que haviam desenvolvido experiências de articulação e de coordenação de tal ação (Suécia, Alemanha, Bélgica e Dinamarca), seguidos por aqueles que estavam mais inclinados a relações de forças diretas e conflituais entre as partes organizadas (Grã-Bretanha e Itália).

Nos anos oitenta, encontramos nas primeiras posições países que mantêm práticas de articulação e de coordenação ou que têm relações industriais com requisitos de institucionalização (Suécia e Alemanha). Os contextos com tradições mais conflituais encontram-se num posicionamento de menor ou maior dificuldade, em função (embora não exclusiva) de condições políticas substancialmente favoráveis (Itália) ou adversas (Grã-Bretanha). Registram-se atrasos mais expressivos, principalmente nos primeiros anos do período, em países (como a Bélgica e a Holanda) que vivenciaram uma pesada deterioração de suas estruturas de articulações clássicas. Uma capacidade menor de manutenção das representações dos trabalhadores (*in primis* na sindicalização) é encontrada em países tradicionalmente fracos na experiência sindical (Espanha e França), embora tenham surgido (principalmente na França) correções promovidas por intervenções de suporte dos poderes públicos.

Esta classificação foi construída a partir das características da evolução das relações industriais no que diz respeito à esfera político-institucional e àquela contratual. De qualquer forma, é preciso considerar que, pelo "estatuto" e pelas potencialidades referíveis ao agente sindical, é sempre relevante o peso da estrutura organizacional e de negociação anterior e tradicional. De outra forma não se

explicaria, por exemplo, a evolução positiva da sindicalização na Dinamarca e a sua confirmação na Bélgica. Tendo em vista a influência desse requisito "residual", explicam-se o recuo maior das experiências sindicais européias mais fracas ou, fora da Europa, o fato de que nos Estados Unidos os problemas deste agente sejam mais graves do que em outros lugares (Freeman, 1987).

As dificuldades com que a ação sindical vem se deparando estão relacionadas, de certa forma, com fatores que se referem às suas características ou que são endógenos às relações industriais. Mencionem-se, indicativamente e de maneira nada exaustiva, as políticas organizacionais que não levam em conta as *trends* econômico-produtivas (como na Grã-Bretanha ou na Bélgica), a incompleta definição dos procedimentos das relações industriais (como na Itália), o excesso de regulamentações centralizadas (como na França), os custos devidos à presença sindical em sedes institucionais (como na Dinamarca), os contrastes entre organizações (principalmente na área mediterrânea), os mais complexos relacionamentos com os partidos políticos "afins". Contudo, os observadores concordam em apontar como determinantes os fatores exógenos. Para todos os países enfatiza-se a centralidade dos fatores econômico-estruturais, tanto no sentido da evolução dos indicadores econômicos, como também com referência às transformações produtivas. Juntamente a esses fatores, não deixam de ser importantes as condições do mercado de trabalho, as novidades na composição da força de trabalho e os outros componentes do mundo trabalhista. Continuam mantendo influência e destaque os fatores políticos, mas eles se apresentam menos generalizáveis e menos uniformes.

A centralidade dos fatores econômico-estruturais, atrelada à persistência da regulamentação coletiva das relações trabalhistas, é a base da segunda tese que pretendemos sustentar: aquela da tendência de retorno das relações industriais para uma condição de relativa "normalidade", o que envolve, paralelamente, também a experiência sindical.

A tendência de retorno à "normalidade" pode ser demonstrada, em primeiro lugar, na comparação direta com o período anterior e, substancialmente, também com o segundo período do pós-guerra.

No período anterior, com o grande ciclo de lutas de 1968 a 1973, e com efeitos nos anos imediatamente subsequentes, manifesta-se um resíduo entre a trajetória negativa ou modesta dos inúmeros indicadores econômicos e a evolução progressiva dos objetivos e dos resultados da ação sindical, resíduo este que apresenta, principalmente em certos países, aspectos de excepcionalidade e que incluem *in nuce* elementos de crises das relações industriais. A falta da função "regulamentadora" do desemprego em relação à conflituosidade (Cella, 1979) é um aspecto não-secundário de tal excepcionalidade. A ampliação no período das práticas neocorporativas e de articulação representa uma primeira resposta aos problemas do acordo entre os vínculos da economia e da demanda sindical (Goldthorpe, 1984).

No segundo período do pós-guerra, em geral, apresenta-se um processo de realinhamento entre capital e trabalho, favorável a este trabalho e às suas organizações, que compreende o âmbito das relações industriais e o conjunto dos

processos distributivos (especialmente com os sistemas de *Welfare*). Esta grande conquista das relações industriais não podia ter uma dinâmica sem fim, em compatibilidade com o funcionamento da economia capitalística; ainda mais porque, como aconteceu nos anos setenta, certos processos distributivos e, principalmente, a iniciativa sindical apresentaram aspectos relevantes de independência diante do ciclo econômico.

A tendência de retorno à normalidade é devida potencialmente ao longo percurso reivindicativo e regulamentativo de tal iniciativa e fica acentuada pela mudança dos cenários econômicos e políticos.

Está praticamente concluído o período de um desenvolvimento econômico contínuo e sustentado, com situações frequentes de pleno emprego. Prevaecem, hoje, taxas modestas de crescimento econômico, com tensões competitivas e de instabilidade e níveis elevados de desemprego.

No que diz respeito à tendência anteriormente difusa das estruturas políticas de assegurar-se o consenso das organizações sindicais, entramos numa fase que apresenta: maior exercício de autoridade do governo frente às demandas de tais organizações; menor peso do consenso de tais organizações no mercado político (também pela mais ampla heterogeneidade das escolhas eleitorais dos trabalhadores sindicalizados); governos de maiorias políticas (embora com exceções) adversas ou duras diante de tais demandas.

Está praticamente encerrado, como já dissemos, o período da acumulação progressiva de *work-rules* e de direitos sindicais. Tal acumulação foi substituída por um conjunto de ajustes, experiências e intercâmbios, que funcionam com a lógica das concessões recíprocas e de sucessivas redefinições dos critérios de uso e valorização do trabalho. O salário, sobretudo nos setores afetados pela concorrência internacional, foi se estabilizando com o objetivo da manutenção de seu poder aquisitivo, com variações positivas ligadas principalmente ao ciclo econômico e à produtividade.

A conflituosidade, além de exprimir mecanismos de "arrancada" reivindicativa em setores protegidos e/ou de funcionalismo público em alguns países, manifesta-se com maior dependência com relação às variáveis econômicas ou para atenuar os efeitos das piores condições da oferta de emprego.

Dentro do cenário citado, o perfil das relações industriais, tendencialmente norteadas para uma condição de "normalidade", pode ser assim representado:

- As relações industriais e a representação sindical tornam-se muito determinadas pelas práticas e pela estrutura da economia e dos processos produtivos. Como vimos, os recentes e diferentes graus de solidez da contratação coletiva apresentam-se associados principalmente a variáveis econômicas. Um relacionamento deste tipo não permite muitas pressões por fatores políticos ou organizacionais e aumenta o fundamento objetivo das demandas e dos sucessos das negociações. Isto implica mais similaridades do que peculiaridades nacionais, pelo menos nos setores afetados pela concorrência.
- As práticas sindicais voltam a caracterizar-se por uma evolução substancialmente cíclica, como acontecia prevalentemente até a II Guerra

Mundial e como se vislumbra também na década de oitenta em alguns países. O rumo generalizadamente linear do período de 1950 a 1970 não é previsível para o futuro. A natureza cíclica não é determinada somente pelas condições objetivas, mas expressa-se da mesma forma no grau de êxito ou derrota da ação sindical. Em outras palavras, tal ação não poderá mais ser identificada com uma sucessão de conquistas e aquisições, tornando-se mais uma experiência de risco, de tentativas, de escolhas cuidadosamente calculadas;

- Para as estruturas e as direções dos sistemas das relações industriais são e serão relevantes as orientações, as escolhas, os estilos empresariais e gerenciais perante o trabalho e suas representações. Este fator nunca foi marginalizado, mas no período anterior, com o reconhecimento geral do sindicato, ficava mais restrito, seja pela presença de acordos gerais na área política ou pelo prevaletimento da iniciativa sindical nos processos negociais.

O rumo tendencial das relações industriais aqui descrito não parece ser, obviamente, um retorno *tout court* a situações históricas do passado. Ele expressa mais a falta das situações excepcionais dos primeiros anos setenta e da conclusão do segundo período do pós-guerra.

De qualquer forma, não é possível que as experiências feitas não deixem vestígios fortes no presente e no futuro.

O conjunto das conquistas obtidas a favor do trabalho dependente da ação sindical e na esfera político-institucional (*in primis* os sistemas de *Welfare*) está destinado a atenuar os vínculos econômicos e as manifestações cíclicas das relações industriais. Isto pode acontecer em conexão com equilíbrios políticos não adversos aos sindicatos, mas sobretudo em função da consolidação social e organizacional das representações dos trabalhadores. Na prática, os elementos constitutivos de tais representações (sindicalização, capacidade de luta, formas organizacionais) constituem um fator essencial na evolução das relações industriais e, junto às variáveis econômicas, explicam grande parte de suas diferenças entre contextos nacionais e dentro deles.

Mudanças importantes estão e estarão no centro dos rumos das relações industriais, apresentando-se mais ou menos problemáticas para o futuro da ação sindical.

As elevadas taxas de desemprego em quase todos os países (não destinadas a reduções rápidas e sensíveis, também por causa do aumento da oferta de emprego, principalmente feminino) afetam, com certeza, as condições de uso do trabalho e provocam resistências e lutas defensivas, muitas vezes com resultados modestos, mas não exercem, geralmente, uma função depressiva para a iniciativa sindical. A contratação coletiva consegue, em muitos contextos, escapar dos desequilíbrios do mercado nas oportunidades de defesa dos trabalhadores empregados.

A proporção de população ativa no funcionalismo público, que já é expressiva em todos os países, geralmente não fica afetada pelas oscilações ocupacionais dos outros setores e, há tempos, representa os níveis sustentados de sindicalização. Este elemento, juntamente com a falta de vínculos gerados pela concorrência da economia produtiva, permite antever a continuidade de uma presença sindical

difusa, mesmo que os resultados da ação sindical sejam obstruídos, como já ocorreu em alguns ambientes, pelo exercício de autoridade ou por medidas unilaterais dos governos.

A diminuição da população industrial nos setores tradicionais (acontecimento que representa uma perda estrutural e ideológica de grande porte para o movimento sindical) reduz o destaque do núcleo básico anterior e constante dos sistemas de relações industriais. Contudo, o prolongamento das atividades industriais além de tais setores e, sobretudo, o desenvolvimento atual e previsível de velhos e novos serviços provocam um aumento paralelo de vagas de baixa qualificação profissional e situações trabalhistas com poder individual de mercado muito modesto. Isto pode representar um campo objetivo de compensação em relação às reduzidas possibilidades de agregação do trabalho industrial operário típico. De fato, estas vagas são numerosas e destinadas a crescer, em função das demandas dos serviços para as empresas, para as famílias e para as organizações. Referem-se a tarefas nas quais a intervenção da tecnologia não pode ter muitas aplicações para economizar trabalho, e além disso são ocupadas por pessoas que freqüentemente não têm perspectiva de carreira e portanto estão interessadas em melhorar rapidamente suas condições, principalmente as economias de seus préstimos.

As potencialidades aqui tratadas pela ação sindical foram deduzidas, até agora, de maneira muito parcial e com diferenciações nacionais marcantes. Existem obstáculos relevantes, como a dispersão física na utilização de tais sujeitos, a elevada instabilidade subjetiva e objetiva dessas vagas, a presença de aspectos de marginalidade social (como, por exemplo, os imigrantes). Existem, também, problemas devidos ao atraso sindical na realização de ajustes organizacionais adequados e substanciais, uma vez que se registra a passagem de representações baseadas prevalentemente sobre agentes centrais, com relação aos processos econômicos, e razoavelmente uniformes, para representações mais heterogêneas, sem a aura cultural e ideológica da classe operária e, como dizíamos, menos estáveis.

Quase todas estas potencialidades devem ser experimentadas, e não podem ser subestimadas. Por outro lado e simultaneamente, a diminuição da população ativa nos setores tradicionais não deve ser superestimada nas suas implicações para as relações industriais. No presente, e dentro das previsões, mesmo considerando a crescente redução das operações braçais ou tipicamente empregadoras, os segmentos de trabalhadores industriais cobertos pela ação sindical continuam consistentes. De fato, a presença sindical e sua ação contratual dizem respeito, em muitos países, às empresas mais importantes ou, muitas vezes, àquelas de setores-chave do tecido produtivo e no plano da competitividade. Na prática, portanto, no futuro global dos relacionamentos de trabalho dependente, a posição da lógica e da cobertura sindical nos setores manufatureiros permanece notável, como freqüência e como incidência com relação ao tratamento de tal trabalho e do funcionamento da economia.

A inadequação do método sindical contratual para a representatividade de segmentos de funcionários de elevada qualificação profissional e em condições de explorar as possibilidades individuais do mercado é um problema, porém não extremamente grave e nem totalmente novo. A experiência sindical nunca foi uma experiência de todos os grupos de trabalhadores dependentes, o que é demonstrado



pelo restrito grau de sindicalização dos funcionários dos setores privados (com exceção do caso sueco) mesmo em períodos de pequenas dificuldades para tal experiência (Clegg, 1976). Os segmentos de funcionários a que estamos nos referindo parecem estar crescendo, vêm-se afirmando em termos de imagem e por aspectos de classe, embora sua efetiva expressividade não pode ser superestimada (Cella, 1986). Além disso, não são totalmente alheios à expressão de natureza coletiva, quando envolvidos em grandes e complexas organizações. Finalmente, deve ser lembrado que, em países de maior solidez, a negociação sindical não fica ausente nas empresas de alta tecnologia, mesmo quando nessa negociação não fiquem diretamente envolvidas as camadas mais elevadas dos seus afiliados.

Dificuldades potenciais maiores pela ação sindical derivam de outros dois fenômenos substancialmente diferentes em suas origens e nas implicações sobre as relações industriais. Referimo-nos, de um lado, à segmentação do mercado de trabalho, ao crescimento de relações trabalhistas atípicas, ao aumento de ocupações precárias e pouco regulamentadas; em outras palavras, a um fenômeno que está associado só parcialmente ao desenvolvimento de vagas de trabalho de baixa qualificação nos serviços acima mencionados. De outro lado, referimo-nos às estratégias de envolvimento e participação propostas pelos empresários e pelo *management*. No primeiro caso está em jogo a possibilidade sindical de garantir a cobertura mínima generalizada dos trabalhadores ocupados. Esta situação ótima nunca foi requisito de todos os países industriais europeus, para não falar dos Estados Unidos. Recentemente, porém, são maiores as possibilidades de redução de tal cobertura, principalmente nos sistemas mais fracos ou sem sustentações institucionais para as relações industriais. Isto não implica necessariamente efeitos depressivos nas áreas das práticas de negociação, porém deteriora o grau de legitimação da ação sindical e a sua tarefa de produtor de equidade.

A presença desse fenômeno faz surgir uma dualidade no âmbito dos trabalhadores em atividade, que se soma a mais duas formas de dualidade: aquela, mais conhecida e evidente, entre empregados e desempregados, que não pode ser removida apelando-se aos aspectos, em geral menos dramáticos, do desemprego atual, diante daquele do passado, e aquela menos evidente, porém igualmente relevante para o critério da equidade, entre os funcionários dos setores prejudicados pela concorrência e os funcionários dos setores protegidos e/ou com garantia de emprego. Esta dualidade, que já pressiona alguns países como a Suécia e a Itália, está destinada a se tornar uma questão crucial para a experiência sindical, principalmente em relação ao declínio dos processos de articulação e onde a iniciativa unilateral do poder público não é atuante.

O segundo caso, referente às estratégias e propostas empresariais de participação, é talvez mais delicado para a continuidade das relações industriais baseadas na intervenção e intermediação sindical. Ele ameaça, de fato, não tanto a extensão da cobertura contratual (como o fenômeno anterior), quanto a própria viabilidade das condições de trabalho de forma coletiva e através de representações organizadas.

Esta é uma eventualidade totalmente improvável, não somente pela limitada expansão de tais estratégias e propostas, mas, sobretudo, pela permanência das

condições e oportunidades que permitem a difusão das práticas contratuais e de sua solidez em muitos países. Entretanto, não se pode desconhecer que, na acrescida relevância das iniciativas empresariais voltadas a nortear e determinar a natureza das relações industriais, aquela de participação representa uma novidade efetiva e, a longo prazo, poderá se tornar uma alternativa ao método sindical, e com mais intensidade.

De fato, a participação pressupõe a superação da diferenciação tradicional e nítida de papel e de responsabilidade entre quem usa o trabalho e quem o representa. Esta transição crucial é favorecida pelas tendências da composição da força de trabalho, pelas demandas de flexibilidade e, afinal, pela descentralização das relações industriais. O sucesso desta transição não é, hoje em dia, diagnosticável e, certamente, não se apresentará de maneira uniforme e estável. Ela pode provocar experiências que repropõem o espírito ou até, também, as formas e as instituições clássicas da democracia industrial, ou, ao contrário, pode provocar experiências de uso e regulamentação não-negociáveis do trabalho. A nosso ver, prevalecerá claramente a primeira possibilidade: dentro dela, o sindicato não renunciará a desenvolver demandas tipicamente reivindicativas, porém, simultaneamente, aceitará, com maior ou menor coerência ou convicção (como já está acontecendo em muitos países), mediações e trocas em função das limitações econômicas. Aceitará também elementos de cooperação, mesmo na presença de conflitos, aceitará procedimentos e regras de negociação mais determinadas, aceitará institutos que o envolvam no "jogo" da empresa.

A readequação tendencial, rumo à "normalidade", da ação sindical tem que ser o quanto menos entendida como uma simples volta ao passado, no que diz respeito à sua imagem e aos seus motivos inspiradores.

No passado longínquo, o sindicato era (principalmente nos países europeus) a expressão de uma reação coletiva com relação à lógica capitalista e às instituições que favoreciam a sua consolidação, e portanto tinha um valor político enraizado e, freqüentemente, uma natureza muitas vezes explicitamente ideológica. No segundo período do pós-guerra, a natureza ideológica tende a reduzir-se (com exceções expressivas na área mediterrânea) e o sindicato se torna uma das principais instituições sociais e políticas nos projetos e nos processos de correção do funcionamento da economia capitalista e nos objetivos reformadores dos sistemas políticos de democracia representativa.

Recentemente, através do mais amplo reconhecimento da necessidade de condições de funcionamento da economia e com o aumento das dificuldades objetivas (recursos) e políticas (consenso) em implementar grandes objetivos reformadores, o sindicato perdeu peso como instituição social e política e, além do mais, tornou-se efetivamente um elemento menos determinante na confirmação e nas mudanças dos equilíbrios políticos.

A isso soma-se mais uma condição igualmente relevante e intimamente atrelada àquelas já mencionadas. Nas relações de negociação, o agente-empresário não se posiciona muitas vezes, e simplesmente, da mesma maneira que a parte adversária, com interesses contrastantes com aqueles dos trabalhadores, como "inimigo" da classe operária. Pelo menos na realidade ou na percepção coletiva,

o agente-empresário se apresenta como aquele que exerce um papel necessário e reconhecido, que sustenta posições talvez amargas, porém fundamentadas, e com visão do futuro. Não é por acaso, com ou sem merecimentos, que o empresário e os gerentes têm adquirido em todos os lugares "cidadania" social e cultural plena, ao passo que os sindicatos gozam de pouca popularidade.

Neste contexto, a experiência sindical tornou-se uma realidade menos fascinante que outrora, mais leiga, sem a aura emotiva e a complacência de que gozava no passado, sem a autoridade das décadas do pós-guerra. Mesmo a sua dimensão de conflito quase nunca é portadora de dramaticidade, ou vem sendo avaliada diretamente com o carisma da justiça social, com exceção dos casos, até freqüentes, em que ela está empenhada na resistência contra as maciças reduções das vagas de trabalho.

Estas conotações da experiência sindical encontram concordância dentro do próprio universo dos trabalhadores. Principalmente nas gerações mais jovens, a adesão ao sindicato e as reivindicações a eles dirigidas são menos acompanhadas por motivos ideológicos, por afiliados militantes, por uma opção que inclui uma simultânea escolha de partido, por uma opção homogênea para os partidos de esquerda ou trabalhistas nos períodos eleitorais. A adesão ao sindicato nunca implicou similaridade de consciência política e coerência eleitoral; de qualquer forma, no período eleitoral, embora não esquecendo o papel das minorias mais ativas e politizadas, a filiação sindical pura e simples —, ou seja, sem conotações com motivações mais amplas se não mais elevadas —, apresenta-se mais comum e difusa.

Nas condições e conotações acima descritas, a experiência sindical não perde seu papel. Ela continua sendo a modalidade mais experimentada e conveniente para a defesa dos interesses de amplos segmentos de trabalhadores dependentes. Ela representa uma forma de regulamentação de um relacionamento social real e fundamental, no qual, ainda hoje, registram-se possíveis situações de injustiça e de abuso. Isto não quer dizer que a ação sindical esteja sempre presente quando surgem tais situações; mas até isto não representa uma limitação atual da lógica sindical, pois ela consegue manter sua fisionomia intrínseca de agregação social organizada, mesmo quando sua função não é totalmente aceita e institucionalizada.

Hoje em dia, de qualquer forma, a experiência sindical não corre o risco de ser excessivamente reconhecida e legitimada. Mesmo nos países de maior solidez contratual e também nos setores centrais da economia, a experiência sindical enfrenta desafios pesados e não-contingentes. O empenho para o seu reconhecimento e a sua consolidação faz parte da história sindical e se tornou, de certa forma, um fato com atualidade. Tal empenho tem constituído um dos principais motivos ideológicos da filiação sindical, e não deveria ficar ausente também em nossos dias.

A ausência de outros grandes motivos ideológicos expressos no passado em condições muito diferentes não se apresenta em si como elemento que impeça a reprodução e o funcionamento da lógica sindical. Os interesses funcionais nela envolvidos são mais do que suficientes e, além disso, tal lógica não representa somente ou prevalentemente demandas reivindicativas. Por outro lado, em muitos países (alguns dos quais com tradições sindicais fortes) a ação sindical legitimou-

se muitas vezes com base em tais interesses. Em outros países, como aqueles da área mediterrânea, a ação sindical ficou muitas vezes carregada de significados ideológicos maiores, porém, na realidade, não obtinha resultados diferentes — em certos casos, os resultados foram muito modestos. A verdadeira, ou mais profunda, mudança não envolve tanto a queda de idealismos e objetivos da ação sindical como tal, mas sobretudo a deterioração ideológica e a diminuição de oportunidades reformadoras das forças — inclusive nos movimentos políticos "afins" — das organizações sindicais. Esta mudança refere-se, sobretudo, à ação sindical dos ambientes acima citados e, em parte, também aos ambientes típicos do Centro-Norte europeu, onde tal ação tem tido sempre natureza mais prosaica e funcional.

Esta mudança, em conjunto com as mudanças acima citadas, apresenta uma efetiva, ou até única, implicação na ação sindical e, portanto, na estrutura das relações industriais. Torna-se mais difícil e complexa a aplicação de diretrizes e políticas sindicais de cunho solidário, que defendam os segmentos mais fracos da força de trabalho, atenuem os problemas e as conseqüências das diversas dualidades presentes no mercado de trabalho e procurem reconciliar os diferentes interesses entre os trabalhadores e entre os "trabalhos".

Isto acontece justamente num período no qual as políticas de solidariedade e de ordem geral mantêm todos os seus destaques, com os desequilíbrios sociais atuais e com o peso de interesses extra-contratuais dos próprios trabalhadores empregados.

Apesar desse fato, o empenho sindical não é norteado, hoje principalmente, pelas políticas gerais. O que tem se verificado é a consolidação e retomada de negociações contratuais, algumas das quais, na realidade, implicam assuntos de solidariedade com aquelas freqüentes ações relativas ao horário de trabalho.

As práticas políticas, com diferenças relevantes entre países, apresentam-se menos claras e eficazes em função da mais fraca tendência das próprias organizações sindicais e dos menores recursos disponíveis para satisfazer suas demandas. O declínio da articulação representa a manifestação mais significativa desta tendência.

Esta tendência inclui, ao mesmo tempo, os sintomas de uma mudança de relacionamento entre a esfera político-institucional e o status da ação sindical — tendência esta que não é devida somente ao prevalecer de equilíbrios políticos conservadores ou moderados e à resistência de muitos ambientes empresariais em aceitar vínculos de acordos gerais e centralizados. Tal mudança pode ser, de forma simplificada, assim avaliada: enquanto, de um lado, as intervenções diretas e indiretas do poder público nas relações industriais não têm sequer diminuído nos anos oitenta, de outro lado, a ação sindical parece atuar com maior, embora relativo, grau de autonomia diante dos acontecimentos na área política. O mundo da política continua sendo o fator determinante, talvez, só nos casos extremos e opostos, ou seja, quando a fraqueza sindical tradicional necessita de sustentação legislativa e política, ou quando tenham sido implementadas medidas e ações claramente anti-sindicais por parte dos governos. Nos outros casos, que são os intermediários e os mais numerosos, a correspondência entre a esfera político-institucional e a esfera das relações industriais apresenta-se mais fraca, menos nítida, comparada a períodos anteriores. Em outras palavras, a presença de equilíbrios políticos avançados não implica necessariamente uma retomada ou

o fortalecimento da experiência sindical, ao mesmo tempo que, governos conservadores ou moderados não provocam grandes efeitos negativos sobre tal experiência — e quando isso aconteceu, a iniciativa desses governos não foi necessariamente a causa única ou principal.

A plena consolidação dessa mudança não nos parece previsível. Certamente, os fenômenos que temos mencionado nos pontos anteriores induzem a pensar que não se trate de uma transição contingente, embora não seja possível prever seus efeitos nas relações industriais.

Pode-se, contudo, afirmar que o declínio ou a complexidade das práticas de articulação (e, mais ainda, das estruturas mais organicamente neocorporativas) não abrem o caminho para uma retomada nítida do modelo pluralista.

Não faltam, neste modelo, aspectos e qualidades, como a rica produção contratual, as posturas pragmáticas e flexíveis dos agentes, a importância das regras e dos procedimentos, como também a crescente associação entre o comportamento das relações industriais e o das variáveis econômico-produtivas. Estão, porém, ausentes ou reduzidos certos requisitos fundamentais, a começar pelo consolidado reconhecimento das representações sindicais e da continuidade do desenvolvimento econômico. Além disso, persistem condições e tensões alheias à lógica pluralista, *in primis* a superação da nítida distinção de funções e responsabilidades entre empresários e trabalhadores e seus representantes, perante as estruturas das relações industriais que, de maneira diversa, são marcadas pela perspectiva da participação, não somente aquela participação proposta e procurada pelo *management*.

Com a tendência de declínio das práticas de articulação e, sobretudo, com a improvável confirmação do otimismo pluralista, a tese, aqui defendida, de uma volta das relações industriais para uma situação de relativa normalidade tem que ser entendida mais como o encerramento do período de ouro das relações industriais no pós-guerra e da excepcionalidade dos anos de 1968 a 1975. Para o futuro, é preciso não se deixar levar pela tentação de querer propor uma evolução linear para o universo complexo de tais relações. De fato, o caráter natural ou típico desta constante e relevante realidade das sociedades industriais parece ser justamente aquele de escapar das expectativas ou das preocupações daqueles que estão ansiosos para decretar seu destino.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBÓGE, L. G. (1986). "Les tendances récentes de la négociation collective en Suède. Le point de vue d'un employeur". *Revue Internationale du Travail*, janeiro-fevereiro.
- ALBEDA, W. (1985). "Les tendances récentes de la négociation collective aux Pays-Bas". *Revue Internationale du Travail*, 124, 1.
- BAGLIONI, G. (1982). "Il sistema delle relazioni industriali in Italia: caratteri ed evoluzione storica". In: CELLA, G. P. e TREU, T. *Relazioni industriali*. Bolonha, Il Mulino.
- \_\_\_\_\_. (1986). "Il destino delle pratiche concertative". *Prospettiva Sindacale*, 60, XVII.

- \_\_\_\_\_. (1986). *La politica sindacale nel capitalismo che cambia*. Bari, Laterza.
- \_\_\_\_\_. (1986). "Valutazione nell'azionariato dei dipendenti nella logica della partecipazione". *Prospettiva Sindacale*, 62, XVII.
- \_\_\_\_\_. (1988). "Problemi e scelte nell'analisi comparativa delle relazioni industriali". *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 37, X.
- BAGLIONI, G. e SQUARZON, C. (org.) (1987). *Stato, politica economica e relazioni industriali in Europa*. Milano, Franco Angeli.
- BECKER-TOPFER, E. (1987). "The introduction of new technology". *European Industrial Relations Review*, "West Germany", 157, fevereiro.
- BERGER, S. (1984). "Il conflitto sociale nella Francia socialista". *Stato e Mercato*, 12.
- BLANPAIN, R. (1983). "Analisi comparativa del diritto del lavoro e delle relazioni industriali". In: BLANPAIN, R. e TREU, T. *Diritto del lavoro e relazioni industriali comparate*. Roma, Edizioni Lavoro.
- BROWN, W. e SISSON, K. (1984). "Le relazioni industriali nei prossimi dieci anni". *Giornale del diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 21, VI.
- CELLA, G. P. (1986). "Sindacato e relazioni industriali nella società dell'informazione". *Prospettiva Sindacale*, XVII, 62.
- \_\_\_\_\_. (org.) (1979). *Il movimento degli scioperi nel XX secolo*. Bolonha, Il Mulino.
- \_\_\_\_\_. (1979). "Movimento degli scioperi e modelli di conflittualità: esame riassuntivo e comparativo". In: Cella, G. P. (org.). *Il movimento degli scioperi nel XX secolo*. Bolonha, Il Mulino.
- CELLA, G. P. e TREU, T. (1983). "Movimenti sindacali nazionali". In: BLANPAIN, R. e TREU, T. *Diritto del lavoro e relazioni industriali comparate*. Roma, Edizioni Lavoro.
- CESOS (1982). *L'Europa sindacale agli inizi degli anni 80*. Bolonha, Il Mulino.
- \_\_\_\_\_. (1982). *L'Europa sindacale nel 1981*. Bolonha, Il Mulino.
- \_\_\_\_\_. (1984). *L'Europa sindacale nel 1982*. Bolonha, Il Mulino.
- CLEGG, H. A. (1976). *Sindacato e contrattazione collettiva*. Milano, Franco Angeli.
- CORDOVA, E. (1985). "La greve dans la fonction publique: origines et evolution". *Revue Internationale du Travail*, 12, março-abril.
- \_\_\_\_\_. (1986). "From full-time wage employment to atypical employment: a major shift in the evolution of labour relations?". *International Labour Review*, 6, novembro-dezembro.
- CRESSEY, P. (1987). "New technology: an overview of regulation". *European Industrial Relations Review*, 157, fevereiro.
- DELAMOTTE, Y. e AMBROSINI, M. (1986). "Innovazione tecnologica e relazioni industriali in Francia". *Giornale del diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 29, VIII.
- DELLA ROCCA, G. (1987). "Improving participation: the negotiation of new technology in Italy and Europe". In: Sirianni, C. (org.). *Worker participation and the politics of reform*. Philadelphia, Temple University Press.
- European Industrial Relations Review (1986). "Collective bargaining trends", 153, "France", outubro.
- \_\_\_\_\_. (1987). "Government encourages participation", 156, "France", janeiro.

- \_\_\_\_\_. (1986). "Central framework agreement on jobs, pay and hours", 155, "Belgium", dezembro.
- \_\_\_\_\_. (1986). "Central agreement on co-operation and technology", 151, "Denmark", agosto.
- \_\_\_\_\_. (1986). "Central agreement on flexibility", 150, "Belgium", julho.
- FREEMAN, R. (1987). "Una società senza sindacato?". *Il Progetto*, VII, 40.
- GASPARD, M. (1985). "Tempo di lavoro e occupazione in Francia dal 1981". In: Fondazione Brodolini. *Le politiche del lavoro in Europa agli inizi degli anni 80*. Venezia, Marsilio.
- GASPARD, M. et alii (1987). *Gestione e riduzione del tempo di lavoro. Analisi comparata di 11 paesi industrializzati*. Milão, Ires Lombardia.
- GIUGNI, G. (1986). "Giuridificazione e deregolazione nel diritto del lavoro italiano". *Giornale del diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 30, VIII.
- GOLDTHORPE, J. H. (1984). "The end of convergence: corporatism and dualist tendencies in modern western societies". In: Goldthorpe J. H. (org.). *Order and conflict in contemporary capitalism. Studies in the political economy of western european nations*. Oxford, Oxford Univ. Press.
- GUSTAFSSON, B. (1985). "L'esperienza svedese della congestione e dei fondi dei lavoratori". In: AA.VV. *I limiti della democrazia*. Bari, Laterza.
- ILO (1986). *Yearbook of labour statistics*. Ginebra.
- ISE (1986). *La contrattazione collettiva in Europa occidentale nel 1985 e le prospettive per il 1986*. Bruxelas.
- \_\_\_\_\_. (1987). *Negotiations collectives en Europe occidentale en 1986 et perspectives pour 1987*. Bruxelas.
- JALLSTROM, H. F. (1986). "Le réponse d'un syndicaliste". *Revue Internationale du Travail*, 1, janeiro-fevereiro.
- OECD (1987a). *Perspectives économiques de l'OCDE*, n. 41, junho.
- \_\_\_\_\_. (1987b). *Plain economic indicators*, agosto.
- PÉREZ-DÍAZ, V. (1986). "Política económica e patti sociali in Spagna durante la transizione". *Stato e Mercato*, 16.
- PETERSEN, R. B. (1987). "Swedish collective bargaining. A changing scene". *British Journal of Industrial Relations*, 1.
- REYNAUD, J.-D. (1985). "Francia, Il rigore dei tempi". In: Cesos. *I sindacati europei fra il 1983 e il 1984*. Bolonha, Il Mulino.
- \_\_\_\_\_. (1984). "Francia, Una esperienza sindacale con vincoli e potenzialità dovuti al quadro politico". In: Cesos. *L'Europa sindacale nel 1982*. Bolonha, Il Mulino.
- ROOS, P. (1986). "La participation des travailleurs et la politique du personnel au Danemark". *Revue Internationale du Travail*, 125.
- SCHREGLE, J. (1981). "Comparative industrial relations: pitfalls and potential". *International Labour Review*, 1, janeiro-fevereiro.
- SELLIER, F. (1984). "Du mouvement ouvrier au syndicalisme rûel". *Esprit*, 6, junho.
- SIMITIS, S. (1986). "La giuridificazione dei rapporti di lavoro". *Giornale di diritto del lavoro e di Relazioni industriali*, 30, VIII.
- STREECK, W. (1985). "Le relazioni industriali neo-corporative e la crisi economica

in Germania". In: AA.VV. *Il terrore sindacale. Flessibilità e competizione nelle relazioni industriali*. Bolonha, Il Mulino.

- \_\_\_\_\_. (1986). "Il management dell'incertezza e l'incertezza dei managers: imprenditori, relazioni sindacali e riequilibrio industriale nella crisi". *Prospettiva Sindacale*, 59, x II.
- TREU, T. (1986). "Nuove tendenze e problemi del tempo di lavoro". *Stato e Mercato*, 18, dezembro.
- UILLMARK, P. (1987). "The introduction of new technology". *European Industrial Relations Review*, 157, "Sweden", fevereiro.
- VAN GINNEKEN, W. (1987). "La politiques des salaires des pays industriels ó économie de marchÚ de 1971 Ó 1986; de la réglementation ó la libre négociation". *Revue Internationale du Travail*, 126, 4.
- WEDDERBURN of CHARLETON, L. (1986). "La giuridificazione nel diritto del lavoro britannico". *Giornale del diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 30, VIII.

## NOTAS

1. Este texto foi preparado com base em relatórios nacionais, com integração de outras fontes apontadas nas presentes notas. A responsabilidade de muitas informações nele contidas é do autor, principalmente no item conclusivo.
2. Considero útil reportar a tipologia das relações industriais:
  - reconhecimento pleno das legitimidades e da função dos sindicatos dos trabalhadores, mediante práticas nacionais de articulação ou negociações nacionais (setoriais ou regionais) entre sindicatos e organizações dos empresários (com a contratação coletiva e/ou com experiências/institutos de democracia industrial);
  - relações industriais baseadas prevalentemente na contratação coletiva descentralizada, principalmente em nível empresarial;
  - estratégias empresariais tendentes a favorecer formas de participação e de envolvimento dos trabalhadores: utilizando as representações sindicais empresariais ou sem/contra elas (relacionamentos diretos com os trabalhadores);
  - estratégias empresariais que tendem a estabelecer relações de trabalho que reduzem a regulamentação contratual e sem experiências de participação: com relações de trabalho tradicionais (tempo integral) ou com outras formas de relações de trabalho (*part-time*, trabalho temporário, *secondary labour*).
3. A articulação manifesta-se através de processos, que podem ser mais ou menos institucionalizados, de cooperação entre o governo e os setores sociais organizados (sindicatos e associações empresariais). Com tais processos, particularmente, os sindicatos moderam suas reivindicações de breve período em troca de compensações mais gerais e de longo período e de sua participação nas decisões de política econômica e social.
4. Esta expressão diz respeito às práticas e aos institutos que envolvem uma participação, mais ou menos ampla, das representações dos trabalhadores e/ou dos sindicatos, para determinar, principal mas não exclusivamente, as condições de trabalho.

5. Com esta expressão, exprime-se um "tipo ideal" de regulamentação das relações industriais, baseado nas associações voluntárias e na livre ação de tais associações, sem ou com uma modesta intervenção do governo. O modelo pluralista prevê o emprego do trabalho principalmente regulado pela contratação coletiva, com um significativo grau de pragmatismo e de autonomia dos participantes, na base de contínuas possibilidades de redefinir e satisfazer os seus interesses recíprocos.
6. Falamos de "cidadania política" como a experiência sindical quando e onde as suas funções e a sua legitimidade são reconhecidas pelo governo, o qual exprime medidas econômicas, sociais e legislativas normalmente favoráveis ao mundo do trabalho.
7. As situações expostas baseiam-se, quase que exclusivamente, em dados da OECD (1987a e b).
8. Os dados sobre a produtividade global e do trabalho referem-se somente à Alemanha, Grã-Bretanha, França, Itália, Suécia e Bélgica.
9. Para uma tipologia da participação, ver Baglioni (1986).
10. Este processo (relativamente à Grã-Bretanha, Alemanha, França, Espanha, Suécia e Bélgica) está descrito em: Cesos (1982), 1984; Baglioni e Squarzon (1987).
11. Os dados e as informações são extraídos dos relatórios nacionais desta pesquisa e, no total, da fonte ILO (1986).
12. Com este termo queremos indicar a soma dos seguintes elementos: reconhecimento dos participantes e das representações sindicais; seu poder contratual (relacionamento entre as demandas de tais participantes e os resultados conseguidos); e, sobretudo, extensão (a cota de trabalhadores dependentes interessada pelos contratos coletivos), capacidade (os aspectos da relação de trabalho regulados pelos contratos) e profundidade (o grau de participação dos representantes sindicais empresariais ou locais na gestão dos acordos) da tutela contratual (Clegg, 1976: cap. 1).

## Marcos legais do corporativismo no Brasil

Antônio Álvares da Silva\*

### ETIMOLOGIA, RECONSTRUÇÃO E BASE SEMÂNTICA DA PALAVRA "CORPORAÇÃO"

A palavra "corporativismo" provém de *corpus, corporis*, corpo. A palavra, em latim, usava-se por oposição a *anima*, para salientar o lado material e tangível das coisas: "*Omne quod potest videri corpus dicitur*" — "Tudo que pode ser visto é chamado de corpo".

Como todo objeto material, todos os "corpos" se compõem de partes que, no seu conjunto, o estruturam. Tendo-se como exemplo maior o corpo humano e suas partes, a palavra passou a significar "coisas formadas de uma reunião" (*choses formées d'une reunion*) (Ernout e Meillet, 1959: 144), centrando-se aqui o núcleo semântico da palavra, no sentido em que é usada, tanto no vocabulário comum como na ciência política e no Direito.

Da palavra "corpo" formou-se a palavra "corporação", que, ao contrário da primeira", multifária e polissemântica, tem sentido preciso e técnico, significando "associação de pessoas do mesmo credo ou profissão, sujeitas à mesma regra ou estatutos e com os mesmos deveres e direitos" (Holanda Ferreira, 1986: 482).

Com o sufixo "ivo" que denota a idéia de referência - caritativo, que exerce a caridade, nocivo, que prejudica, festivo, de festa — e que geralmente se adiciona aos temas do participio passado, formou-se a palavra "corporativo" (Oiticica, 1958: 179).

\* Professor titular de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da UFMG. Juiz togado do TRT da 3ª Região.

Do adjetivo "corporativo", primeira palavra derivada, acrescentou-se o sufixo "ismo", denotativo de ação. "Esse sufixo passou pelo latim medieval e generalizou-se com o sentido de ação partidária, coletiva (...) Dessa idéia de coletividade passou a indicar uma característica, uma propriedade da coletividade e até de uma personalidade: barbarismo, vício gramatical cometido pelos bárbaros ou estrangeiros; galicismo, construção ou termo próprio do francês; daltonismo, defeito visual idêntico ao de Dalton" (Oiticica, 1958: 177).

Tem-se desta forma a reconstrução da origem da palavra: partindo de *corpus*, em oposição a *anima*, construiu-se a base semântica, com que seria usada no sentido comum, na ciência política e no Direito: coisa formada de um conjunto ou reunião. Há, a seguir, a especialização de sentido pela palavra "corporação". Criou-se o adjetivo dela derivado "corporativismo" e, finalmente, pelo sufixo "ismo", chega-se à designação "corporativismo".

### SÍNTESE HISTÓRICO-EVOLUTIVA DA IDÉIA DO CORPORATIVISMO

A idéia de corporativismo centrou-se, inicialmente, nas corporações, cujo modelo constituiria o primeiro e mais significativo esforço de se criar formas de produção organizadas.

Como a produção demanda o aprendizado da profissão, este se fazia do mestre para o discípulo, no interior da corporação, através de longos anos de aprendizado. Esta convivência, demorada e diuturna, gerava também vínculos de ordem pessoal entre os que lá trabalhavam, de modo que os elos que os uniam não eram meramente profissionais.

Para garantir o preço do produto e a sobrevivência da atividade, a corporação estabelecia mecanismos rígidos de controle entre seus membros e o próprio mercado, num regime de disciplina e monopólio próprio, que começava nos interesses profissionais, e crescia para os econômicos e terminava nos políticos, na relação que mantinha com a sociedade e o mundo exterior. Tratava-se de um núcleo fechado de produção que, a um só tempo, congregava os interesses profissionais, econômicos e políticos de seus membros.<sup>1</sup>

É claro que tal sistema produtivo chocar-se-ia com as idéias novas provenientes da Revolução Francesa, cujos valores, dos pontos de vista político, econômico e profissional, não coincidiriam mais com aqueles, da mesma natureza, que serviram de fundamento à organização corporativa medieval.

Do ponto de vista político, as idéias revolucionárias exigiam a extinção dos corpos intermediários entre o indivíduo e o Estado, exatamente para garantir a liberdade individual contra as limitações das corporações e de outros institutos que aprisionavam seus passos.

Sendo livre, o homem exerce esta liberdade diretamente, sem as limitações destes corpos intermediários, contrários não só a seus filiados, mas também aos interesses de constituição e fixação do próprio sistema político introduzido.

A Lei Chapelier, de 1791, que extinguiu as corporações, é o marco legal

desta nova fase. Garantindo a liberdade de trabalho, plantava, no campo das profissões, a liberdade política que se inaugurava.

Definindo as corporações como "*l'union dans un même lieu d'artisans exerçant le même métier et ayant un monopole de fabrication et de vente*", comenta Biaugeaud (1939: 17) eram um autêntico "sindicato patronal obrigatório", onde a palavra do mestre detinha os poderes de decisão e organização.

O regime do trabalho, exercido em caráter de monopólio por regiões, impedindo a livre concorrência, garantia ao mestre a prestação exclusivista (Biaugeaud, 1939: 18). Daí o incisivo artigo da Lei Chapelier que determinou o fim das corporações e a vedação de seu ressurgimento a qualquer pretexto: "*L'anéantissement de toutes les espèces de corporations des citoyens du même état et profession étant l'une des bases fondamentales de la Constitution française, il est défendu de les rétablir de fait, sous quelque prétexte et sous quelque forme que ce soit*".

Do ponto de vista econômico, as corporações restringiam e cerceavam a formação do livre mercado, que se baseia na livre concorrência dos participantes, e impediam, por via de consequência, o próprio dinamismo da industrialização (Incisa, 1991: 287).

A abertura do mercado à concorrência, a liberdade de iniciativa e as inovações tecnológicas, aportadas pelo industrialismo crescente, eram exigências incompatíveis com o sistema das corporações. Os fatos sociais exigiam outra organização econômica. A história já estava preparada para a guinada dos tempos. E para o renascer de uma nova estrutura política, social e econômica.

O que caracteriza as revoluções industriais, de todos os tempos e épocas, é a constante inovação tecnológica e a produção em massa, ou seja, geração de bens e serviços de tal forma que o excesso diminua o preço, possibilitando o acesso dos grupos sociais inferiores aos bens produzidos e permitindo que as empresas desenvolvessem um ritmo permanente de expansão econômica (Hobsbawm, 1979: 83).

O epílogo desta produção em massa é a automação que, a partir dos anos setenta, marcou a evolução da economia contemporânea. Os três fatores deste processo distinguem-se por três pontos preponderantes: "miniaturização" da tecnologia (*Miniaturisierung der Technologie*) — os computadores evoluem rapidamente dos relés para os condutos eletrônicos e finalmente para a microeletrônica, criando uma nova geração de bens e serviços a que se chamou de Terceira Revolução Industrial; minimização de custos (*Verbilligung ihrer Herstellungskosten*); e crescente tendência à flexibilização (*Die zunehmenden Anforderungen an Flexibilität*) (Dörr, 1985: 80).

A força do homem, que tradicionalmente o acompanhou em suas realizações sobre a natureza, cede lugar às máquinas que se colocam em seu lugar. O homem, que era o centro, passa a ser elemento periférico da produção, substituído no trabalho pela força mecânica. Dirige o processo produtivo em vez de conduzi-lo pessoalmente.

Nas diferentes atividades e empreendimentos técnicos — agricultura, mineração de ferro e carvão, fiação e tecelagem —, vários inventos apressaram o processo produtivo e a conclusão definitiva dos produtos, aumentando a riqueza e a circulação de mercadorias. Na indústria, as novas formas de energia multiplicaram a potência das fábricas e, conseqüentemente, o processo produtivo.

Uma nova era começara para a humanidade, com profundas conseqüências políticas, econômicas e sociais, gerando uma nova concepção das relações trabalho/capital.

O sistema corporativo se mostra inapto perante a nova e avassaladora realidade. Sob o ponto de vista das relações de trabalho, as mudanças são fundamentais. Não há mais incompatibilidade que, entre o indivíduo e o Estado, interponha a presença dos grupos organizados, já que o sistema produtivo, disseminando-se por toda a sociedade, não se centraliza com exclusividade em nenhum órgão ou local. Para acompanhá-lo em sua realidade multifária e reivindicar melhores condições de vida, os trabalhadores se organizam por profissão, independentemente do local onde trabalham, para reivindicar seus direitos e discuti-los com seus empregadores.

A relação empregado/empregador não se circunscreve mais apenas ao local de trabalho, mas avança por toda a sociedade. Deixa de ter um interesse limitado entre mestre/companheiro e aprendiz, no interior de uma corporação, para se transformar numa relação mais ampla entre os detentores dos meios de produção e aqueles que lhes vendem o trabalho.

Esta visão inicial, meramente econômica, se deixa permear de elementos sociais, em que os trabalhadores passaram a reivindicar, além do salário, melhores condições não só de trabalho, mas de vida.

O conflito social, antes abafado no interior das corporações, onde as relações monopolistas e hierarquizantes impediam a reivindicação do trabalhador-operário, agora torna público e transparente, substituindo-se a antes latente por uma clara oposição de interesses que viria constituir o combustível de todo o conflito da luta de classes dos séculos posteriores.

Os sindicatos substituem as corporações com este novo ideário e passam a atuar na defesa do trabalhador com as novas técnicas de direito coletivo — greve, convenção coletiva e co-gestão —, cada uma com os percalços históricos de sua evolução, cuja fenomenologia se desdobra até a época contemporânea.

Do lado do empregador ficou clara a posição do trabalho como um custo da produção. Do lado do trabalhador, ficou patente o trabalho como elemento social do mesmo processo. Para controlar este embate de forças dentro dos padrões de uma solução justa e equilibrada, intervieram a Economia e o Direito, principalmente o Direito do Trabalho e, mais modernamente, o Direito Econômico, com diferentes instituições e recursos que marcariam todo o panorama do Direito moderno.

Todos estes fatores nos levam a concluir que o conflito entre capital e trabalho tem uma configuração completamente diferente daquela que existia antes da Revolução Industrial, caracterizada pelos seguintes elementos:

- Trata-se agora de um conflito assumido, com a oposição clara de interesses, entre empregados (responsáveis pela força-trabalho) e empregador (detentor dos meios de produção).
- Estas forças se organizam coletivamente em sindicatos e compõem, neste plano, seus interesses, através de instrumentos jurídicos próprios (convenção coletiva, greve e co-gestão) que às vezes minimizam a oposição, mas não a excluem.

- Esta organização, ao contrário das corporações, é bilateral (empregados e empregadores se estruturam em coletividades separadas). A composição se faz pela negociação e não pela disciplina e hierarquia interna das corporações, onde predominava o interesse do mestre sobre as demais categorias de trabalhadores (companheiros e aprendizes).

## RESSURGIMENTO MODERNO DA IDÉIA: SUAS BASES E FUNDAMENTOS

Diante desta nova perspectiva, a idéia corporativista ressurgiu, assumindo uma feição conciliadora entre o conflito, radicalizado principalmente após o advento dos primeiros Estados comunistas, que personificaram na história um modelo novo de organização social, com a tentativa de ascensão e predominância do proletariado e dos trabalhadores sobre o capital.

A tensão política do pós-guerra pedia um esforço de conciliação entre os dois extremos, que precisavam de uma filosofia para apagar os opostos e permitir um trabalho conjunto.

Estas idéias cooperativistas tiveram inicialmente um fundo católico, baseado nas idéias de Leão XIII, e evoluíram para projetos concretos, principalmente na França e na Itália, por intermédio das quais compor-se-iam novamente, num sistema harmônico, os interesses opostos de trabalhadores e empregados.

Tentava-se ressuscitar a idéia corporativista medieval, agora aplicada à própria organização social, que se formaria em pirâmides harmônicas, conciliadas entre si, nos objetivos, na profissão, no trabalho, na organização da atividade econômica. Cada segmento social, unido ao que lhe fosse conexo, compunha o sistema, onde cada peça era a causa e, ao mesmo tempo, o efeito da outra.

Em alguns países, a idéia passou a informar a própria essência da organização estatal, para servir de base a movimentos de fundo monárquico, como a Action Française e o carlismo, ou de natureza conservadora e anticomunista, como caso do franquismo e do salazarismo (Incisa, 1991: 288).

Estas idéias políticas tiveram sua expressão social máxima no fascismo, cuja evolução, em relação ao corporativismo anterior, consistiu em atribuir ao Estado a coordenação e, ao mesmo tempo, o domínio de todos os segmentos sociais.

O Estado é que daria legitimidade e existência a tudo que nele se abriga. A existência de grupos, pessoas ou instituições é provisória e parcial, se não se consumir no seio do Estado. A diferença entre comunismo e fascismo passa a ser apenas filosófica: o primeiro prega a exaltação do Estado até que se criem condições sociais de extingui-lo, e o segundo propõe sua existência permanente como única maneira de garantir a plena realização dos objetivos sociais, políticos, econômicos e até mesmo morais de um povo.

Este caráter monista e integral do Estado moderno não deixa espaço para instituições livres. É claro que o sindicato independente, voltado para os interesses econômicos e profissionais, não tem lugar nesta engrenagem, pois não há espaço para a greve ou negociação coletiva. A co-gestão nem sequer é pensada, pois a

integração das classes, promovida pelo próprio Estado, exclui por princípio sua existência. Resta apenas aos indivíduos e instituições mergulhar no Estado e receber dele vida, proteção, apoio e razão de ser.

Jean Cayeyx (s/d: 107) define com propriedade o Estado corporativista: *La raison d'être de l'État, sa cause est d'assurer la représentation de la nation in globo, sa sauvegarde, son prestige, sa prospérité et - secondairement - la protection de ses membres*. E Leôncio Martins Rodrigues (1990: 54) o define como "forma de organização das classes sociais ou das forças produtoras, através de uma ação reguladora do Estado que busca integrar os grupos profissionais representativos do Capital e do Trabalho em organizações verticais e não conflitivas".

O corporativismo assumiu várias facções e tendências e não está associado necessariamente a elites dominantes e conservadoras. No Terceiro Mundo, ao contrário, foi sempre um instrumento de luta das classes populares contra as oligarquias, arregimentando anarquistas, populistas, sindicalistas, intelectuais, embora pregasse uma sublevação sempre limitada do povo, sem pretensão de subverter a ordem vigente, mas tão-só de melhorá-la (Martins Rodrigues, 1990: 55).

#### FASE ATUAL DO PROBLEMA

Há, como se viu, duas vertentes do corporativismo na linha histórica em que se fundou: primeiro, a idéia retirada das corporações de ofício e adaptada à realidade posterior à Revolução Francesa, em que predomina o sentido de organização da profissão e das forças produtivas; segundo, uma idéia pela qual o corporativismo se mostrou com sua face atual, simbolizada principalmente pelo nazismo e pelo fascismo: legitimação de todas as forças sociais pelo Estado, que passaria a ser o supremo coordenador de todos os segmentos sociais.

Levado a extremos em diferentes momentos históricos e em diferentes países, ora salientou o lado social do homem, admitindo apenas subsidiariamente o Estado, ora colocou o Estado como elemento integrador da sociedade. Da primeira postura, tome-se a frase de Wilhelm Schwer: "De liberdade e sociedade, o mais possível. De ataduras, autoridade e Estado, o estritamente necessário" (Ruiz, 1952: 277).

Como exemplo da segunda posição, veja-se o seguinte texto de Mussolini, de 1933, apresentado perante o Conselho Nacional das Corporações: "...instrumento que, sob a égide do Estado, torna real a disciplina integral, orgânica e unitária das forças produtivas, com vistas ao desenvolvimento da riqueza, do poder político e do bem-estar do povo italiano" (Incisa, 1991: 290).

Diante destes fatos, a conclusão a que se chega sobre as idéias corporativistas é que sua meta política consiste em dar resposta ao atomismo individualista do liberalismo, procurando reenquadrar o indivíduo em corporações integradas, ligadas principalmente à profissão (sem coincidir necessariamente com sindicatos), para estabelecer, através delas, um sistema produtivo e solidário.

O que vai variar é apenas o grau de autoritarismo com que se vai armar a estrutura interna do sistema.

#### O CORPORATIVISMO NO BRASIL

De posse das idéias filosófico-políticas necessárias à análise do corporativismo, em qualquer de suas formas, parte-se para a fase conclusiva do presente trabalho, que analisa as premissas básicas do corporativismo brasileiro e os marcos jurídicos que lhe deram respaldo.

Já foi lembrado que, em alguns países em desenvolvimento, talvez pela incapacidade de resolver os problemas econômicos dentro de uma democracia liberal, criaram-se formas novas de corporativismos, em diferentes graus, como alternativa para o desenvolvimento e combate ao comunismo. A primeira medida é estabelecer controle sobre o movimento sindical, colocando-o a serviço do Estado e não das categorias que representa.

A história do sindicalismo brasileiro pode ser fixada em quatro partes: de 1891 a 1919, de 1919 a 1930, de 1930 a 1946, e de 1946 aos nossos dias.

O primeiro período se caracteriza por um movimento sindical incipiente, do qual foram expressão jurídica o Decreto nº 979, de 08/01/1903, que permitiu a sindicalização dos empregados da agricultura e empresas rurais, e o Decreto nº 1.637, de 05/01/1907, primeiro marco da sindicalização brasileira, estendendo-a a todos os trabalhadores, conforme consta em seu artigo primeiro: "É facultado aos profissionais de profissões similares ou conexas, inclusive as profissões liberais, organizarem entre si sindicatos, tendo por fim o estudo, a defesa e o desenvolvimento dos interesses gerais da profissão e dos interesses profissionais de seus membros."

O segundo período caracterizou-se por diferentes fatores sociais que tiveram decisiva influência no desenvolvimento do sindicalismo brasileiro.

A remontagem e a intensificação das indústrias no pós-guerra geraram profundo e significativo aumento da produção, destinada a cobrir a destruição e a devastação em massa que a Segunda Guerra provocara. Como sempre aconteceu na história, o aumento da produção, com o conseqüente aumento de empregados, desencadeia os movimentos populares de defesa da classe trabalhadora através da sindicalização.

O Tratado de Versalhes e a criação da OIT internacionalizaram a questão trabalhista, buscando soluções gerais para a questão social em todo o mundo. A influência da OIT se fez notar principalmente nos países em desenvolvimento através da Convenção 87, sobre liberdade sindical, que instituiu condições mínimas para a autonomia sindical e sua atuação independente do Estado. Firmaram-se verdadeiras pilastras sobre as quais se constituiria todo o sindicalismo moderno.

No Brasil, explodem greves em diferentes setores e as lideranças sindicais pressionam para que se crie uma legislação social coerente e definitiva.

Com a reforma constitucional de 1926, deu-se nova redação ao Art. 34 da Constituição, que atribuiu privativamente ao Congresso Nacional "legislar sobre o trabalho".

Evaristo de Moraes Filho (1978: 211) considera que, neste período, ao contrário do que normalmente se propala, houve significativas conquistas da classe



trabalhadora e despertou-se a consciência da necessidade da legislação, citando duas conhecidas passagens de Washington Luís. Na primeira, fala sobre a necessidade de que as juntas de conciliação e arbitragem julgassem rápida e isentamente a questão social e que, de preferência, fossem presididas por magistrados. Na segunda, salienta a necessidade de a Justiça do Trabalho ser federal, e não estadual ou municipal.

As duas fases seguintes, de 1930 a 1946 e de 1946 aos nossos dias, constituem o objeto central deste estudo.

A fase histórica anterior a 1930, embora rica de acontecimentos sociais, não trouxe fatos marcantes para a evolução do Direito do Trabalho no Brasil. Faltavam ainda, não só uma definição política precisa dos objetivos sociais por que se deveriam mobilizar as classes operárias, mas também um partido político que lhes desse curso (Albertino Rodrigues, 1979: 67).

A participação política era deficiente e autoritária. As eleições eram um jogo de cartas marcadas, do qual participavam apenas 3% da população, como eleitores. Em 1930, quando Vargas se candidatou, o nível de eleitores não ia além de 6%.

A política era rigorosamente dominada pelos coronéis do café em São Paulo, do gado, em Minas e do açúcar, no Nordeste. Falava-se por isso numa política do "café-com-leite" (Füchtner, 1980: 39), a qual, para agradar ainda mais às classes dominantes, acabou sendo adocicada com o açúcar nordestino.

A influência militar, no sentido da construção de um sistema liberal e mais justo, sem os monopólios e o coronelismo, acabou sendo modesta, mesmo depois da Proclamação em 1889, por falta de uma classe média urbana que lhe desse respaldo. Para romper esta estrutura, rebelaram-se os tenentes, numa tentativa de reverter o quadro social, baseado no latifúndio. Foram derrotados em 1922, 1924 e 1926.

Júlio Prestes, paulista, foi indicado por Washington Luís, seu conterrâneo, como candidato a presidente da República, rompendo com o acordo tácito de indicação de candidatos de diferentes estados.

Vargas surge como candidato da oposição, reunindo uma série de descontentes sob o pálio da chamada Aliança Liberal, composta de grupos heterogêneos de latifundiários conservadores e tenentes reformistas. O programa tinha que conter disposições genéricas e conciliadoras, para satisfazer os extremos. A indústria deveria modernizar-se para aumentar a produção. A agricultura deveria ser incrementada pela industrialização. Do ponto de vista político, os princípios da democracia liberal deveriam ser viabilizados: eleições diretas, livres, com voto secreto, sem influência do coronelismo, bem como firme e positivo combate à corrupção.

O programa social se limitava a este contexto e não propunha nenhuma reforma de fundo. Os trabalhadores deveriam ter leis protetoras quando individualmente considerados. Para as pretensões coletivas, a necessidade de leis, regulando os sindicatos e a atividade sindical, mostrou-se inadiável.

A Revolução de 30 e a formação da Aliança Liberal se verificaram sem a participação da classe trabalhadora e do proletariado, até então incipiente e inorganizado.

A posição de Vargas deveria ser conciliadora. De um lado, deveria promover

a industrialização sem destruir o latifúndio. De outro, não poderia perder o controle da ação da classe trabalhadora, daí a opção por um sistema sindical que protegesse o trabalhador nas relações individuais e permitisse o controle e a intervenção do governo nas relações coletivas.

Getúlio Vargas assume o poder neste contexto, transformando-se no autor principal da cena política brasileira, com as contradições, méritos e defeitos registrados nos dezesseis anos em que esteve à sua frente, de 1930 a 1946.

Pode-se delimitar com clareza três períodos da regência Vargas: o chamado "Governo Provisório", ou revolucionário, que vai desde a luta armada que o elevou ao poder (e tem como marco temporal a posse a 03/11/30) até a eleição pela Assembléia Nacional Constituinte, em 17/06/34, que se verificou um dia após a promulgação da Constituição; segue-se o período constitucional, que vai até 10/11/37, época do golpe de estado em que se criou o chamado Estado Novo; finalmente, o último período, chamado ditatorial, vai desde a outorga da Constituição de 1937 até 29/10/45, data do golpe que extinguiu o Estado Novo (Albertino Rodrigues, 1979: 79).

Para cada uma destas fases houve uma legislação sindical apropriada, denotando a filosofia reinante. De sua análise se pode identificar os marcos corporativistas do sindicalismo brasileiro e o conteúdo político e social que o informaria até os nossos dias. Nessas três fases, como em geral acontece em todas as épocas historicamente determinadas, há uma idéia central predominante que se irradia dos fatos para as instituições.

Preso a um contexto histórico limitado, pressionado de um lado pela classe conservadora e, de outro, pelas reivindicações dos trabalhadores numa época de industrialização rápida, a opção de Vargas se deu pela adoção do corporativismo. Buscou os exemplos próximos de Portugal e Espanha, mas foi na matriz italiana que se abeberou com maior intensidade, isto sem desconsiderar os apelos ideológicos ao nazismo alemão, aonde chegou pelos laços culturais do ministro Francisco Álvares da Silva Campos.

O fascismo sempre teve uma vertente sindicalista e a outra, corporativista. Como houve esquecimento da primeira, restou a segunda, que se identificou com ele. Porém, nem todo Estado autoritário é corporativista e o exemplo está no nazismo alemão, onde a idéia corporativista, pelo menos nos moldes em que foi concebida nos povos latinos, não foi desenvolvida (Martins Rodrigues, 1990: 50).

Criado o Ministério do Trabalho e nomeado Lindolfo Collor como ministro, acercou-se ele da intelectualidade da época, composta de militantes, advogados e intelectuais de alto valor, ex-anarquistas, socialistas ou sindicalistas que tinham um ponto em comum: modificar as estruturas vigentes, lutar por um Estado forte e presente, bem como vencer a ideologia cega de um capitalismo que impedia o progresso e mantinha o privilégio das oligarquias.

Era natural que este grupo optasse por uma legislação que criasse um Estado forte e autoritário que vencesse as oposições e implantasse um regime de justiça social. Dele faziam parte Evaristo de Moraes, primeiro consultor jurídico do Ministério do Trabalho, Joaquim Pimenta e Deodato Maia, deputado federal por Sergipe e autor de projetos na área social (Martins Rodrigues, 1990: 50). Deu-

se o que Ludovico Incisa previra. Necessitando de uma postura autoritária, mas sem querer comprometer-se com as idéias e sem ter a coragem de tomar medidas comunistas, só lhe restou o caminho corporativista, pelo qual poderia controlar os trabalhadores e seus sindicatos e promover uma controlada expansão industrial.

Toda esta situação pode ser retratada neste oportuna síntese de Hans Füchtner (1980: 42): "A Revolução de 1930 realizou-se sem o proletariado e sem Prestes. As ligações dos revolucionários com Prestes foram rompidas inteiramente e os oficiais menos radicais do que ele abandonaram a oposição ao latifúndio e uma parte dos mesmos foi neutralizada politicamente. Dessa maneira a Revolução perdeu seu aspecto revolucionário e o vitorioso Vargas viu-se diante do problema de levar adiante a modernização, sobretudo a industrialização do país, contra as forças conservadoras, cujas bases não haviam sido ainda tocadas. Vargas precisou estar atento para não ferir os interesses dos conservadores, por um lado, e, por outro lado, organizar seu apoio político entre os grupos urbanos. Sua legislação do trabalho deveria compensar o operariado pelo fato do governo promover a indústria do capital privado, mas ao mesmo tempo constituía uma peça importante da tentativa de harmonizar os interesses opostos de classes, embora Vargas soubesse que essa tentativa não iria realizar o jogo livre de forças."

A não-realização deste "jogo livre de forças" consistia exatamente em controlar e segurar os sindicatos, para que sua atuação não chegasse ao ponto de ameaçar os interesses do capital privado ou, no campo, do latifúndio.

Enfim, o que se posicionava como estrato ideológico a partir de 1930 foi uma luta contra as elites oligárquicas. Daí um antiliberalismo materializado em diferentes tendências: comunismo, anarquismo, tenentismo, integralismo. O Estado Novo foi apenas um catalisador de todas estas forças (Martins Rodrigues, 1990: 52).

### A PRIMEIRA LEI SINDICAL - GOVERNO PROVISÓRIO

A primeira lei do Governo Provisório foi o Decreto nº 19.770, de 19/03/31. Teve por finalidade regular "a sindicalização das classes patronas e operarias e dá outras providências." A análise deste diploma legislativo é de fundamental importância para a compreensão da nova era que se delineava para a definição dos padrões em que se desenvolveria todo o sindicalismo brasileiro.

O Art. 1 diz: "Terão os seus direitos e deveres regulados pelo presente decreto, podendo defender, perante o Governo da Republica e por intermedio do Ministério do Trabalho, Industria e Commercio, os seus interesses de ordem econômica, jurídica higienica e cultural, todas as classes patronas e operarias que, no territorio nacional exercerem profissões idênticas, similares ou connexas, e que se organizarem em sindicatos, independentes entre si, mas subordinada a sua constituição ás seguintes condições" (grafia da época).

Notam-se os primeiros passos da construção do corporativismo no artigo da primeira lei da era Vargas. Os interesses das classes patronais e operárias só poderiam ser defendidos através do Ministério do Trabalho. Isto significa: fora do Estado, os sindicatos não são livres.

A segunda perspectiva que se deduz do Art. 1 é a afirmativa de que as classes operárias se organizariam em sindicatos quando exercessem profissões idênticas, similares ou conexas. Estava dado o toque definitivo da sindicalização por profissões, excluindo-se, por via de consequência, a sindicalização por empresa. Esta orientação era o início de um grande equívoco histórico que não mais abandonaria o sindicalismo brasileiro.

A forma de organização de um sindicato é o primeiro exercício da liberdade sindical. Através da preferência do legislador, já estava subentendida a nova filosofia política. O sindicato por empresa é fracionário. Não se submete ao grande sistema organizatório do sindicato por profissões, nem permite normalmente as organizações sindicais de grau superior — federações e confederações — pois seu foco de interesse é a empresa onde o pessoal ali empregado, independentemente da profissão que exerce, se organiza em sindicato para defender interesses localizados, e não da categoria.

Nota-se, pela opção do sindicato por profissão, a nítida vontade de se submeter ao Estado o controle da organização em todas as suas manifestações: na unidade primeira, bem como nos modelos superiores de organização — a federação e a confederação.

Entre as seis condições de fundação do sindicato que o Art. 1 estabelece, a letra f é significativa: "abstenção, no seio das organizações syndicaes de todo e qualquer propaganda de ideologias sectarias, de caracter social, politico ou religioso, bem como de candidaturas e cargos electivos, extranhos á natureza e finalidade das associações."

Com esta tendência, pretende-se o isolamento do sindicato em relação à política e religião. A proibição de "propaganda de ideologias sectárias" era o medo do envolvimento dos sindicatos nas questões políticas com tendências comunistas e esquerdizantes que, à época, agitavam o país.

O Art. 2 estabelece que, para a aquisição da personalidade jurídica, o sindicato depende de reconhecimento do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Era a exigência que acompanharia por mais de meio século a história do sindicalismo brasileiro e só seria extinta pela Constituição de 1988. A subordinação do Estado ao governo era assim ditada num de seus mais fortes vínculos, que permitia o absoluto controle da organização sindical pelo Estado.

O Art. 5 mostra o caráter social, cooperativo e consultivo dos sindicatos: "Além do direito de fundar e administrar caixas beneficentes, agências de collocação, cooperativas, serviços hospitalares, escolas e outras instituições de assistência, os sindicatos que forem reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, Industria e Commercio serão considerados, pela collaboração dos seus representantes ou pelos representantes das suas federações e respectiva Confederação, órgãos consultivos e técnicos no estudo e solução, pelo Governo Federal, dos problemas que economica e socialmente, se relacionarem com seus interesses de classe."

Esta função social e consultiva dos sindicatos também mostra outra tendência que até hoje permaneceu: a ação paternalista, em vez da atuação reivindicatória e social. O sindicato mais protegia do que representava, e pela

realização destes serviços legitimava sua presença junto ao trabalhador que desconhecia a postura de luta e de conquistas sociais, verdadeira missão de todo e qualquer sindicato.

O Art. 6 fala na criação de "conselhos mixtos e permanentes de conciliação e julgamento" para julgar as questões entre empregados e empregador: "Ainda como órgão de colaboração com o Poder Público, deverão cooperar os sindicatos, as federações e confederações, por conselhos mixtos e permanentes de conciliação e julgamento, na aplicação das leis que regulam os meios de dirimir conflitos suscitados entre patrões, operários ou empregados."

Por esta primeira análise, vêem-se formadas as linhas básicas do sindicalismo corporativista do Brasil, que permanecem em muitos de seus aspectos até hoje.

Fixaram-se, na primeira lei do período corporativista, logo após a Revolução de 30, os pontos fundamentais pelos quais se construiria o edifício sindical no país: a personalidade sindical é uma concessão do Estado e só através dele podem as reivindicações ser formuladas; o sindicato formar-se-ia pela profissão, não pela empresa; abstenção da prática de qualquer "ideologia sectária", atividade política ou religiosa; sentido mais social e cooperativista do que reivindicatório; conselhos mistos e permanentes.

Este lado positivo e inovador, que constituía o arremate natural do edifício corporativista, não permaneceu. Mas o fenômeno tem também sua explicação.

Se os sindicatos eram vistos como instrumentos de harmonia e cooperação entre as categorias sociais e econômicas e entre estas e o governo, era natural que suas controvérsias fossem decididas por elas mesmas, de maneira rápida, por julgadores próprios, para exterminar rapidamente com a conflitualidade sem levá-la a órgãos externos. Porém, como houve a opção para se criar a Justiça do Trabalho, o governo passou a exercer mecanismos de controle sobre esta instituição.

O Art. 122 da Constituição de 1934, que a criou, determinou que, a seus membros, não se aplicassem os direitos e prerrogativas inerentes ao Judiciário. Embora, no mesmo artigo, se prescrevesse que os tribunais do Trabalho se constituíssem de membros eleitos pelas respectivas associações representativas de empregados e empregadores, o presidente seria de livre nomeação do governo, "escolhido dentre pessoas de experiência e notória capacidade moral e intelectual".

## A SEGUNDA LEI SINDICAL - GOVERNO CONSTITUCIONAL

O Decreto nº 24.594, de 12/07/34, que antecedeu em quatro dias a Constituição de 1934, foi o segundo diploma sindical da era Vargas. Em relação ao anterior, houve ampliações de alguns direitos, mas manteve-se a mesma orientação filosófica do sindicato assistencial preso ao Estado.

Pelo Art. 2, os sindicatos são órgãos: de defesa da profissão e dos interesses profissionais dos associados; de defesa dos interesses econômicos e profissionais de empregados e empregadores, decorrentes da atividade econômica e profissional; de colaboração com o Estado na solução dos problemas de interesse da profissão.

No item a, fez-se uma gradação sistêmica da atividade sindical: primeiro, a defesa da profissão e dos interesses profissionais dos *associados*; depois, a defesa dos interesses comuns de empregados e empregadores; finalmente, a colaboração com o Estado em tudo que, direta ou diretamente, tiver pertinência com a profissão.

Como órgãos de defesa da profissão, facultou-se aos sindicatos: representação perante as autoridades administrativas e judiciárias dos interesses próprios, da profissão e dos associados; atividades assistenciais e cooperativas; pleitear junto aos poderes públicos no interesse de seus serviços de previdência e assistência ou para a sua criação, caso lhes falem recursos.

Já aqui, como órgão de defesa da profissão, o sindicato representa, perante as autoridades administrativas e judiciárias, o próprio interesse, o da profissão e o dos associados, mostrando a clara divisão de interesses que o sindicato pode representar, tornando-se distinção que hoje faculta a atuação dos sindicatos como "representantes" em sentido técnico e como substitutos. Quando representa a si mesmo, age em nome próprio. Quando age em nome da profissão, atua como substituto. Quando em nome dos associados, pode agir como substituto (quando o interesse envolver a todos ou a uma significativa parcela) ou então como representante, em nome de uns ou alguns.

Como órgãos de coordenação de direitos e deveres recíprocos entre empregados e empregadores, poderão os sindicatos: firmar convenções coletivas; cooperar, por seus representantes, nas comissões e tribunais de trabalho, para a solução dos dissídios entre empregados e empregadores. Nesta última hipótese, a referência clara às convenções coletivas demonstra evolução e conscientização dos sindicatos como negociadores no plano coletivo.

Na letra b, embora já criada a Justiça do Trabalho, enfatiza-se a participação do trabalhador em sua composição. A referência às "comissões" salienta que, além da Justiça do Trabalho, podem ser instituídos órgãos encarregados de solução de conflito fora do Estado.

O Art. 2, parágrafo 2, prevê a outorga do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio para que os estatutos entrem em vigor.

O Art. 11 traz significativa novidade: "Nas localidades onde, em profissões idênticas ou similares, não for possível reunir número de associados, é facultado a organização de sindicatos de ofícios vários."

A formação de sindicatos de "ofícios vários" é um golpe contra o critério absoluto da profissão, pois flexibiliza a formação de novos sindicatos e salienta que, nesta formação, o importante não é um critério, mas sim a formação do sindicato em si mesma.

No mais, mantém-se a mesma linha da lei anterior: rígidas condições para se criar o sindicato, controle sobre o funcionamento, composição em uniões, federações e confederações. Estabelecem-se vantagens aos sindicalizados, bem como penalidades para as violações.

Mantiveram-se, como se viu, os mesmos fundamentos do sindicato corporativista, segundo a análise já anteriormente feita.

## A TERCEIRA LEI SINDICAL — PERÍODO DITATORIAL

Completando o ciclo de leis sindicais do período corporativista da era Vargas, foi baixado o Decreto-Lei nº 1.402, de 05/07/39, já em plena ditadura, o qual, acolhido pela CLT e com as modificações e revogações posteriores, tornou-se a norma vigente.

No Art. 3, mantiveram-se as prerrogativas dos sindicatos: representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses da profissão e os interesses individuais dos associados; fundar e manter agências de colocação; firmar contratos coletivos de trabalho; eleger e designar os representantes da profissão; colaborar com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos no estudo e na solução dos problemas que se relacionam com a profissão; impor contribuições a todos aqueles que participam das profissões ou categorias representadas.

No Art. 4, descreveram-se os deveres sindicais: colaborar com os poderes públicos; promover a fundação de cooperativas de consumo e de crédito; manter serviços de assistência judiciária para os associados; fundar e manter escolas, especialmente de aprendizagem, hospitais e outras instituições de assistência social; promover a conciliação nos dissídios do trabalho.

A enumeração de “prerrogativas” e “deveres” dos sindicatos, velha tradição do Direito brasileiro, desde a primeira lei de 1931, foi mantida. A enumeração é inócua e desnecessária. Deveres e prerrogativas dos sindicatos estão permanentemente em aberto e coincidem genericamente com a defesa dos representados, isto é, das categorias profissionais e econômicas. Foi esta, aliás, a correta posição da Constituição de 1988, ao dispor que “ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas.”

Sendo os sindicatos livres (Art. 8, caput) e cabendo-lhes a defesa dos interesses individuais e coletivos da categoria, estes não mais precisam de ser enumerados. São tantos quanto forem as pretensões das classes empresarial e trabalhadora num dado momento histórico.

No Art. 6 deixou-se expresso que “não será reconhecido mais de um sindicato para cada profissão,” criando-se assim o princípio do sindicato único, que também permaneceria. Assumiu-se posição radicalmente contrária ao princípio liberal da Constituição de 1934 que dizia: “os sindicatos e associações profissionais serão reconhecidos de conformidade com a lei. Parágrafo único: a lei assegurará a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos.”

A pluralidade e a autonomia sindicais foram assim desmanteladas, criando-se o sindicato único, que é exatamente a negação de ambas. A presença começava a fazer-se sentir, para reforçar o corporativismo na sua última e mais intensa fase.

No Art. 7, somente de modo excepcional, foi permitido o sindicato nacional. As razões são óbvias: os sindicatos de menor base têm menos influência e menos força de representação.

O controle do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio se mostrou mais aperfeiçoado. Depois de analisar os requisitos exigidos, expede uma “carta de reconhecimento”, formalizando desta forma a interferência explícita do Estado.

Os artigos 11 a 17 tratam da “administração do sindicato”, assunto que,

em todo o mundo, é problema *interna corporis* que não merece do legislador, em nenhum lugar, intervenção. Obedecidos os requisitos maiores da Constituição, tornam-se supérfluas as regras internas de administração e funcionamento.

Dentre estes artigos, saliente-se o 17, que diz: “ocorrendo dissídio ou circunstância que perturbe o funcionamento do sindicato, o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio poderá nele intervir, por intermédio de delegado com atribuições para administrar a associação e executar ou propôr as medidas necessárias para normalizar-lhe o funcionamento.”

O artigo colide frontalmente com o disposto no Art. 4 da Convenção 87: “as organizações de trabalhadores e de empregadores não estarão sujeitas a dissolução ou suspensão por autoridade administrativa.”

A jurisprudência dos órgãos de controle da liberdade sindical da OIT tem sido rigorosa na observação desta medida. Contrariando regra já estabelecida para os atos administrativos, cujo controle não vai além da legalidade do ato, exige a OIT que o Poder Judiciário adentre o mérito da questão, e não apenas sua legalidade, analisando as próprias razões da dissolução.

Os artigos 18 a 22 analisam as eleições sindicais, com regras desnecessárias e prolixas sobre assunto que deve ser exclusivamente de alçada interna. Se, por um ato ou regulamentação, se ferem direitos dos sindicalizados, será aplicada a regra geral de acesso ao Judiciário para reparar ameaça ou lesão a um direito qualquer — Art. 5, item XXXV da Constituição.

Foram garantidas as associações sindicais de grau superior (artigos 23 a 29). Nos artigos 30 a 37, tratou-se dos direitos dos profissionais sindicalizados, hoje tendência universalmente abandonada, pois as vantagens da sindicalização não de ser medidas e avaliadas por quem as assume na condição de representado. Disposições como a do Art. 35 seriam hoje incompatíveis com o princípio da isonomia e denotariam atraso na compreensão dos problemas do sindicalismo moderno.

Os artigos 43 a 47 tratam das penalidades e o Art. 48 cria, no Departamento Nacional do Trabalho e nas Inspetorias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o registro das associações profissionais, ressaltando que só depois dele assumem personalidade jurídica. Este registro permanece até os nossos dias, depois da ampla e improdutiva polêmica travada nos tribunais sobre a interpretação do Art. 8 da Constituição, que consistiu em saber se seriam os cartórios comuns ou Ministério do Trabalho o “órgão competente” ali designado para o registro.

Recente decisão do Supremo Tribunal Federal dispôs “liberdade e unicidade sindical e competência para o registro de entidades sindicais (CF, art. 8º, I e II): recepção em termos, da competência do Ministério do Trabalho, sem prejuízo da possibilidade de a lei vir a criar regime diverso.”

## O MOVIMENTO SINDICAL APÓS A ERA VARGAS

Os três decretos da época getuliana, com pequeno afrouxo no período constitucional, convergiram para pontos comuns que marcaram os fundamentos do sindicalismo brasileiro: rígido controle estatal; prévia aprovação do governo

para a aquisição da personalidade jurídica; falta de autonomia e liberdade sindicais; fomento do aspecto cooperativo sobre o reivindicatório, sendo utilizadas, apenas em caráter excepcional, a greve e a convenção coletiva; garantia do sindicato único para manter maior controle sobre a representação; intervencionismo detalhista sobre a vida interior dos sindicatos, limitando-lhes a liberdade de auto-regular-se.

Todos estes fatores, no seu conjunto, marcaram uma idéia corporativista dos sindicatos em que houve a preocupação de atrelá-los ao Estado e não à representação da categoria e dos associados.

Estes princípios foram sistematizados e definitivamente incorporados ao Direito Positivo através da CLT. Aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 01/05/43, entrou em vigência em 10/11/43, para relembrar o golpe que instituiu o Estado Novo.

A CLT, embora decretada em regime ditatorial, foi amplamente discutida com os segmentos sociais interessados e redigida por uma comissão de juristas competentes e conhecedores dos problemas trabalhistas. Porém, teve esta comissão limites impostos pelo regime na parte do Direito Coletivo. Por isso, nada inovou neste setor. A legislação sindical consolidou os princípios anteriores, mantendo a mesma evolutiva acima enumerada.

Com a CLT, o corporativismo contou com mais um valioso fator que colocou os sindicatos à mercê do Estado e sob o pálio de sua total influência: a contribuição sindical. Criada pelo Decreto-Lei nº 2.377, de 08/07/40, teve como fundamento o Art. 138 da Carta de 1937: "A associação sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas do poder público."

Como na Constituição de 1946, Art. 159, não constava o poder dos sindicatos de impor contribuição a seus associados, creu-se que o tal "imposto" fora revogado (Moraes Filho, 1978). Tal revogação, entretanto, jamais foi declarada pelo Poder Judiciário, de modo que o imposto, hoje com o nome "contribuição sindical", está entre nós até hoje.

Portanto, a CLT, no Direito Coletivo do Trabalho, ponto em que a comissão não pôde intervir diretamente, por lhe faltar autonomia, foi um documento legislativo extremamente conservador e inócuo, que, longe de modernizar a vida sindical brasileira, deu-lhe uma estrutura definitiva que duraria meio século. Porém, fez o que podia na época, dando ao Direito do Trabalho brasileiro as condições para o desencadeamento do progresso doutrinário que hoje vive em todos os seus setores. Com toda pertinência, José Albertino Rodrigues (1979: 67) salienta que a CLT "se projetava como coroamento monumental da obra de Vargas no campo do trabalho, procurando oferecer às classes trabalhadoras uma verdadeira cartilha política, por onde elas pautariam suas formas de atuação orgânica. É evidente que procura representar também uma visão de conjunto de toda a política trabalhista de Vargas, que os trabalhadores teriam sempre à mão, nos problemas

diários. É inegável que tal objetivo foi alcançado, pois a CLT é, sem sombra de dúvida, o documento legal mais divulgado no Brasil, com inúmeras edições — texto integral, texto atualizado, texto comentado, sinopse, etc. — que se esgotam rapidamente. A CLT é mais conhecida do que a própria Constituição Federal, que lhe é posterior".

O regime criado na era Vargas e sedimentado na CLT sobreviveu à democracia reinstalada pela Constituição de 1946 e permaneceu inalterado até o golpe de 1964. Conviveu com a legislação arbitrária da época, não foi revogado por nenhum ato institucional ou decreto-lei. Permaneceu intrépido até a Constituição de 1988, quando, para surpresa de todos, ainda sobreviveu.

Este fato torna-se ainda mais estranhável quando se lembra que, neste longo período de meio século, houve transformações culturais e econômicas da maior profundidade na vida brasileira. A população duplicou, a industrialização continuou sua marcha, a população do campo correu para a cidade, ocasionando o problema urbano. O uso indevido do progresso industrial acabou por gerar um outro tipo de problema, o ecológico, com que se debate hoje a sociedade atual. Todos estes fatos não foram capazes de alterar a legislação sindical, nem a mentalidade corporativista dos sindicatos (Martins Rodrigues, 1990: 49). Qual a razão?

A resposta só pode ser dada à luz de diferentes fatores e em consideração a diferentes aspectos da mesma realidade.

O corporativismo sindical se impõe por cinco aspectos fundamentais: o sindicato único, através do qual se garante o monopólio da representação; contribuição sindical que garante a estrutura econômica do monopólio; a função cooperativista e dos sindicatos, pela qual se destaca a função assistencialista em oposição à atividade reivindicante; a intervenção obrigatória da Justiça do Trabalho como sucedâneo da negociação coletiva não realizada — dissídios coletivos, solução dos conflitos coletivos, julgamento das greves; a solução judicial de conflitos individuais com a intervenção direta do Estado, sem a intervenção de organismos alternativos não-estatais.

A quem interessa tal corporativismo? Ao Estado, em segundo lugar, porque, em primeiro plano, interessa principalmente aos próprios sindicatos.

O sindicato único garante o monopólio da representação. Isto significa que o sindicato não tem concorrência. Está alheio à competição e a salvo da disputa. Atuando num regime em que a concorrência, por definição, existe para excluir os incapazes e apontar os melhores, o sindicato único escapa à regra. Está a salvo do rigoroso processo seletivo que rege todas as relações capitalistas.

Não precisa lutar pela representação porque já é representante natural da categoria (Art. 8, item III, da Constituição). Que é a categoria, senão uma espécie de filiação obrigatória, uma escolha legal em que atua a vontade do Estado e não do trabalhador para praticar sua vinculação a um sindicato qualquer?

Se o sindicato já tem "associados legais", que são tantos quantos os membros da categoria profissional da base territorial onde atuam, não precisa lutar ou esforçar-se para sobreviver.

A contribuição sindical lhe garante a sobrevivência econômica. Não precisa preocupar-se, como qualquer entidade que atue na iniciativa privada, com a

eficiência e a boa administração. A postura reivindicatória e a luta por novas conquistas são valores descartáveis, pois eles estão em função de um bem maior — a legitimidade do sindicato — que já está garantido por lei.

Além do monopólio da representação, as benesses do financiamento. Dois presentes do Estado aos sindicatos, que lhe deram tranqüilidade, mas lhe tolhem a liberdade.

Uma vez enchedos os cofres, como gastar o dinheiro? A resposta é dada pela experiência vivida por cada um de nós. Ou se consome na corrupção e no peleguismo ou parte para caminho igualmente nocivo — a atividade assistencial. Por ela há um desvio da finalidade sindical. A saúde, a previdência e a assistência social constituem tarefa do poder público e da sociedade (Art. 194 da Constituição). Não é missão atribuída aos sindicatos. A eles cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, nas questões judiciais, administrativas, sociais, políticas ou em qualquer outra ligada ao exercício da profissão e do trabalho. Pode até cuidar de aspectos assistenciais do trabalhador, quando há falhas no serviço público, mas não pode jamais se transformar num hospital ou num órgão de seguro social, porque não foi para a consecução de tais atividades que foi criado.

Muitas vezes, os ambulatórios médicos e a assistência dentária são meios de abafar as reivindicações classistas do trabalho e um modo de enganá-lo quanto à finalidade do sindicato a que pertence.

Como já existe o dinheiro, a comodidade impera. Em vez de ir à luta, o sindicato vai à assistência. Gasta parte da contribuição em tais serviços e assim justifica sua existência e representatividade. Serve-se da pobreza, e não das conquistas sociais, para legitimar-se.

O desdobramento do sistema corporativista vai se operando. Em vez de negociar livremente, obter melhores, reais e efetivas condições de trabalho pela negociação direta, os sindicatos muitas vezes nem sequer as tentam. Preferem o caminho fácil do ajuizamento dos dissídios coletivos, convocando mais uma vez o Estado para a solução de seus problemas. De fato, por que negociar ou fazer greve se os juizes do trabalho lhe dão de presente a solução dos conflitos coletivos de maneira fácil, cômoda e sem risco?

Como tudo que se obtém de graça tem um preço, às vezes mais caro que o valor normal que se pagaria, as conquistas em dissídio coletivo são parciais, conciliatórias e paternalistas. Nunca importam em melhoria qualitativa. E a razão é óbvia: nunca trabalhador algum ganhou de presente sua emancipação pelo Estado.

Mantém-se assim um status quo relativo, ao qual se vão apondo remendos pelo correr do tempo nas sentenças coletivas. Esta anestesia retira a capacidade de luta e reivindicação. As greves, como instrumento de conquistas, transformam-se em instituto em desuso. Prefere-se a doação do Estado. E a situação dos sindicatos vai continuando a mesma.

A solução dos conflitos individuais é outro exemplo de distorção e desfocamento. Se os sindicatos são livres para criar a própria norma trabalhista, em negociação com o empregador, por muito mais razão devem também ser capazes de solucionar os conflitos que dela nascem.

Não tem sentido, depois de conquistarem a autonomia privada coletiva, voltar ao Estado para pedir-lhe intervenção e ajuda para resolver questões menores de empregados dispensados.

A criação de conselhos de empresas ou comissões de fábrica, com esta competência, propicia solução rápida, eficiente e barata dos conflitos sociais, sem retirá-los do interior da empresa onde nasceram. Ali mesmo, onde se encontram as testemunhas e documentos relativos aos fatos, a questão é conciliada e resolvida. Só depois, já com os autos formados e o processo decidido pelos próprios interessados, é que haveria acesso ao Judiciário.

Hoje, o conflito trabalhista faz parte da administração empresarial, da qual também participa o empregado pela co-gestão. Delegar ao Estado poderes para resolvê-lo é um retrocesso que, além de demonstrar alienação e incapacidade dos sindicatos, penaliza o empregado pela demora das soluções.

## A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 manteve, por mais incrível que pareça, a estrutura sindical da era Vargas. O impressionante fôlego do sindicato corporativista manteve-se íntegro e agora ganha até mesmo status de norma constitucional. O sindicato único continuou vivo, amparado pelo item II do Art. 8. A contribuição sindical permaneceu através do item IV, o que garantiu o prosseguimento da atividade assistencialista. O Art. 114 manteve o Judiciário trabalhista como técnica de solução dos conflitos coletivos, e o Art. 7, item II, não foi até hoje regulado, não se podendo falar em co-gestão e, portanto, na existência legal de conselhos de empresa.

Qual a razão de tão grande dessintonia com o tempo?

Depois de feita a análise dos fatores que perpetuaram o corporativismo sindical no Brasil, a resposta torna-se fácil: o corporativismo sindical se mantém porque há interesse dos próprios sindicatos em mantê-lo.

O monopólio da representação, o dinheiro fácil da contribuição sindical, a atividade assistencialista que amolece a crítica e a reivindicação do empregado, a intervenção do Estado, pelo braço da Justiça do Trabalho, na solução dos conflitos do trabalho, dão ao sindicato vida cômoda, parasitária e segura.

A participação remunerada do juiz classista temporário na Justiça do Trabalho é outra deformação, sem dúvida a maior delas, que amordaça os sindicatos em relação às necessárias mudanças que se tornaram necessárias na Justiça do Trabalho.

Ganhando altos salários e exercendo função desnecessária, que deveria ser praticada nos conselhos de empresa, os classistas são empecilhos à mudança da estrutura da Justiça do Trabalho, cuja reforma deveria começar com a extinção deles próprios.

Daf o injustificável silêncio dos sindicatos em relação à ineficiência do julgamento dos dissídios individuais, do retardamento das soluções e do acúmulo despropositado de processos.

Concordam com o absurdo porque são os primeiros a se beneficiarem dele.

Se a omissão prejudica a grande massa de humildes trabalhadores que, depois de prestarem trabalho, ainda têm seu crédito sonogado pelo empregador e mais uma vez protelado pelas intermináveis andanças do processo pelas cortes da Justiça do Trabalho, tal fato não os sensibiliza. É mais importante manter a estrutura e com ela os privilégios e vantagens pessoais.

O atraso tem, pois, uma explicação fundamental. Ele não prejudica, ao contrário, beneficia não só as elites sindicais, mas também a estrutura governamental encarregada de mantê-la. Lucram os sindicatos e o Estado. Ao lado das benesses do sindicato único, do assistencialismo, do dinheiro fácil da contribuição sindical, há o corporativismo estatal.

A Justiça do Trabalho, na sua estrutura cara e emperrada, favorece a juízes, togados e classistas, aos procuradores do trabalho, aos funcionários públicos que lá estão empregados, aos advogados. Há uma imensa convergência de interesses corporativistas que, em sua soma, constituem uma teia imensa de difícil superação, que enrijece o sistema e contribui decisivamente para sua manutenção.

Esta é a explicação pela qual os sindicatos continuam exatamente como sempre foram desde o começo da era getuliana: nasceram com auxílio do Estado, sobreviveram pela mão do Estado e se mantêm até hoje graças à dependência ao Estado.

Acontece que os tempos mudaram e com ele os homens e as instituições. O movimento sindical, a partir dos anos oitenta, principalmente depois da criação da CUT, em 1983, cresceu num sentido de autonomia e independência do Estado. Procurou uma faixa própria de atuação, a duras penas conseguida nos embates com o regime ditatorial. Ampliou a quota de participação no processo decisório do país e foi convocados para discutir as grandes decisões nacionais.

Esta modernização do movimento sindical, principalmente nos grandes centros, mostrou logo os frutos produzidos: negociação ampla em todos os setores, maiores benefícios para os representados, exclusão do Estado na solução dos conflitos coletivos e, finalmente, negociação ampla e integrada em todos os planos da relação empregatícia: no local de trabalho, na categoria e intercategorias, ou seja, em âmbito geral e nacional.

Esta postura contrasta com aquela dos sindicatos corporativistas, dependentes do Estado e a ele amarrados, que se recolheram ao interior do Brasil, em regiões obscuras e de pouco desenvolvimento. A cada instante esta postura vai sendo cada vez mais solapada pelo resultado positivo das conquistas do sindicalismo moderno.

Nos dias que correm, resta ainda um núcleo das elites antigas que ainda se beneficiam do Estado com a contribuição sindical e se servem dos cargos de classistas para perpetuar a velha dependência. Mas, ideologicamente, já estão derrotados. O próprio movimento sindical já quer a renovação.

A CUT, em folheto que se intitulou "O sistema democrático de relações de trabalho" fez uma inteligente proposta para a reforma constitucional, sob a orientação filosófica de que os sindicatos "lutam pelo direito de não serem tutelados por um Estado que, a pretexto de defendê-los, subtrai-lhes instrumentos vitais de autodefesa." A estrutura central da proposta é a seguinte:

- A parte sindical na Constituição constaria dos princípios básicos da Convenção 87, 98, 153 e 154, bem como ainda da Convenção 151, que trata do setor público, e das Convenções 11, 141 e 110, que tratam do setor rural.
- A solução dos conflitos individuais por mecanismos alternativos fora do Estado levaria ou à extinção da Justiça do Trabalho ou à sua anexação à Justiça comum.
- Solução dos conflitos coletivos sem a intervenção do Estado, com a conseqüente extinção do processo dos dissídios coletivos.

Eis aí, proposta pelos próprios sindicatos, a mudança fundamental de que o país precisa. O que resta agora é retirar da Constituição o lixo corporativista que ainda sobreviveu em suas normas, principalmente em passagens do Art. 8, já analisadas.

Não será com declarações solenes ou descrições retóricas de direitos que irão conseguir defender com eficiência os interesses de seus representados.

A grande reforma constitucional, no que diz respeito à modernização do Direito Coletivo do Trabalho, consiste em suprimir, não em acrescentar.

Os sindicatos finalmente reconheceram que já estão maduros para se transformar em agentes de seu próprio futuro. E pedem a reforma da Constituição. Resta agora ao legislador fazer a sua parte.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBERTINO RODRIGUES, J. (1979). *Sindicato e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo, Símbolo.
- ÁLVARES DA SILVA, A. (1981). *Convenção coletiva do trabalho perante o direito alemão*. Rio de Janeiro, Forense/UFMG.
- ASHTON, T. S. (1959). *La revolución industrial*. México, Fondo de Cultura.
- BLAUGAUD, J. M. J. (1939). *La liberté du travail ouvrier sous l'assemblée constituante*. Paris, Presses Universitaires.
- BREUER, H. (1956). *Die Gewerkschaften - Werden, Wesen, Wirken*. 4ª Auf. Hildesheim, Niedersächsische Landeszentrale.
- CANEDO, L. B. (1985). *A revolução industrial*. Campinas, Ed. da Universidade Estadual de Campinas.
- CAYEYX, J. (s/d). *Anticipations corporatives*. Desclée de Brouwer.
- CONTE, G. (1976). *Da crise do feudalismo ao nascimento do capitalismo*. Lisboa, Presença.
- DÖOR, G. (1985). "Vor einem Umbruch betrieblicher Strukturen und Arbeitsformen." Em: *Technologische Revolution und ihre Folgen*. Stuttgart, Kohlhammer.
- ERNOUT, A. e MEILLET, A. (1959). *Dictionnaire étymologique de la langue latine*. 4ª ed. Paris, Klincksieck.
- FÜCHTNER, H. (1980). *Os sindicatos brasileiros. Organização e função política*. Rio de Janeiro, Graal.
- HOBBSAWN, E. (1979). *As origens da revolução industrial*. São Paulo, Global Editora.
- HOLANDA FERREIRA, A. B. de (1986). *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

- HOOVER, C. B. (1964). *A economia, a liberdade e o Estado*. Rio de Janeiro, Agir.
- IGELMO, A. J. C. (1986). *Historia social del trabajo*. Barcelona, Bosch.
- INCISA, L. (1991). "Corporativismo". *Diccionario de política*. 3ª ed. Brasília, UnB.
- MARTINS RODRIGUES, L. (1990a). *O futuro do sindicalismo no Brasil*. São Paulo, Pioneira.
- \_\_\_\_\_. (1990b). *Partidos e sindicatos*. São Paulo, Ática.
- MORAES FILHO, E. de (1978a). *O problema do sindicato único no Brasil*. São Paulo. Alfa-Omega.
- \_\_\_\_\_. (1978b). "Organização sindical brasileira." *Revista LTr*. São Paulo, v. 42, p. 17-33, jan.
- OTTICIA, J. (1958). *Manual de Análise (Léxica e Sintática)*. 12ª ed. Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- RUIZ, M. C. (1952). *Historia y doctrina politico-social*. Madrid, Graficas Gonzalez.

## NOTAS

1. A própria formação da cidade medieval, em oposição ao burgo rural, começou pelo desenvolvimento de habitações dentro de uma muralha para protegê-la das invasões externas. O sistema fechado das corporações era, pois, um mero reflexo do sistema fechado da produção medieval (Conte, 1976).
2. A formação de economia que propicie a renda do dinheiro e a remuneração adequada do trabalho depende da expansão monetária e da intensidade do comércio. Neste sentido caminhou a economia medieval para o capitalismo (Conte, 1976: 41).
3. "Na verdade, os instrumentos de trabalho, que reis, sacerdotes e administradores públicos colocaram nas mãos de escravos e servos, não diferiram muito daqueles conhecidos na idade da pedra, incapazes de multiplicar seu rendimento, mas capazes de construir diques, barragens, muralhas, palácios, templos e aquelas estátuas colossais, enormes massas transportadas de uma maneira que até hoje nos assombra. Para tanto bastou unificar os esforços de uma multidão de trabalhadores. Não houve necessidade de procurar outra forma de energia para substituir a energia muscular. Isto poderia comprometer uma ordem social consolidada. Bastavam as ferramentas conhecidas." (Canedo, 1985: 11).
4. "El ritmo acelerado del desarrollo se comprueba por el catálogo de patentes, por la lista siempre creciente de decretos de cercamiento o de deslinde, por las formas crecientes de la producción y de las exportaciones y por el nivel de precios, el cual, después de haber permanecido casi estable durante dos generaciones, empezó el ascenso que duró por más de medio siglo. No es posible relatar como una simple evolución lo ocurrido en un periodo cuya primera década vio innovaciones asociadas con los nombres de Brindley, Roebuck, Wedwood, Hargreaves, Arkwright y Watt." (Ashton, 1959: 64). O autor, mais à frente (p. 84), diz: "En las industrias que hasta este momento hemos examinado, el incremento de la producción se debió a nuevas formas de energía, a nuevas máquinas o bien a nuevos conocimientos derivados de las ciencias".

5. Como salienta Igelmo (1986: 331), sempre houve reunião de trabalhadores e movimento associativo na história. Porém, os sindicatos, a partir do século XIX, têm uma característica - o caráter reivindicativo predominante -, que faltava nas associações do passado.
6. Este fato se deve a uma situação de permanente desequilíbrio do mercado capitalista, cujas crises afetam, em primeiro lugar, o assalariado. Qualquer que seja a causa do desemprego, por exemplo, ele tem para o empregado uma só consequência - ameaçar-lhe a sobrevivência e a existência digna (Breuer, 1956: 32).
7. Diz a propósito Ludovico Incisa (1991: 287): "As novas formas associativas que surgem com a Revolução Industrial baseiam-se não na conciliação dos interesses de categoria, na sua acumulação encastoadada em uma ordem institucional orgânica, mas no conflito dos interesses e na luta de classes."
8. T. S. Ashton (1959: 104) afirma: "El industrial necesitaba no solamente capital a largo plazo, para establecer y desarrollar su industria, sino también capital de trabajo para poder comprar la materia prima, sufragar el costo de la manufactura hasta la venta del producto, y las cantidades necesarias para cubrir con regularidad los salarios de sus trabajadores." Com esta citação, se mostra o lado econômico. O autor, mais adiante (p. 147), afirma, com pertinência, que "la revolución industrial debe concebirse como un movimiento social, y en forma alguna como un simple periodo de tiempo". Estavam assim fixados os dois parâmetros dentro dos quais correriam todos os problemas sociais do nosso tempo.
9. Hoover (1964: 127) lembra que o fundamento de todos os regimes totalitários é um só: o desconhecimento dos direitos da pessoa perante o Estado, embora a fundamentação ideológica entre eles varie conforme a nação e o tempo em que atuaram. Analisa os fundamentos do totalitarismo soviético, nazista, fascista, franquista e até peronista, lembrando que alguns deles, como o nazismo e o fascismo, têm origens ideológicas definidas, enquanto outros, como o peronismo, têm pouco fundamento doutrinário, afora uma evocação permanente ao operariado e uma tentativa de controle de todas as atividades econômicas e sociais, no que se assimila às ditaduras em geral. O corporativismo de Vargas está sem dúvida compreendido nesta última explicação.
10. "O caráter espúrio e pragmático da experiência corporativa fascista explica por que, no pensamento do pós-guerra, os próprios que haviam sido antes seus arautos renunciaram à sua defesa doutrinária ou o refutaram acerbamente. Não obstante, é recorrendo a fórmulas semelhantes que em alguns países em vias de industrialização se procurou e procura, se bem que por meio de expedientes empíricos e momentâneos e com menor aparato teórico, controlar desde cima as organizações sindicais ou fazer das organizações de categoria correias de transmissão da vontade de desenvolvimento que promana do vértice" (Incisa, 1991: 291).
11. Para a classificação, tomamos, como idéia central, a que foi proposta por Evaristo de Moraes Filho (1978: 182), com ampliação.
12. Lembra Hans Füchtner (1980: 41) que Carlos Prestes, também tenente e já dono de muita fama pela caminhada de 24.000 km pelo Brasil com mil homens,



- não teve participação ativa na Revolução de 30. Tinha pretensões mais modestas do que o programa do PCB da época e achava radical a proposta de nacionalização do solo e repartição do latifúndio. Só mais tarde se convenceu de que nenhuma reforma constitucional ou política seria possível sem a extinção dos privilégios rurais e o combate ao imperialismo. Então é que assumiu o ideário comunista, com objetivo de se criar no Brasil uma república de soviets, o que definitivamente o afastou de Vargas.
13. Entendemos que, perante a Constituição atual, já existe a possibilidade de criação de sindicatos por empresa. Sobre o tema, escrevemos: "Cumpra agora discutir a possibilidade da existência de sindicato diferentemente do modelo corporativista em nosso direito. Se a resposta for positiva, ele não se enquadrará na proibição do art. 8, item II, da Constituição Federal e, portanto, será legal a sua instituição. Como a outra forma de criação sindical, além da por categoria, é a do sindicato por empresa, resta saber se tal modelo é possível e não restou proibido pela Constituição. Amauri Mascaro Nascimento, na passagem já citada, entende que, sendo a base territorial menor que o município, fica vedada a criação de sindicatos distritais e por empresa. A proibição do sindicato distrital é óbvia, porque o ponto de referência é o município. Entre os dois critérios de extensão, escolheu-se este e não aquele. Porém, quando o autor inclui nestes dois conceitos (tipicamente territoriais e de extensão) o de sindicato por empresas, para concluir sobre a proibição deste último, equivoca-se, porque comparou coisas diferentes e, por isso, chegou a resultado ilógico. Se comparar significa uma operação mental pela qual se aproximam duas ou mais coisas para determinar em que se distinguem e se separam, há necessidade, para que se empregue o método comparativo, de dois objetos para que, aproximando-os, se possa deduzir as identidades e dessemelhanças entre ambos. Os dois objetos são os dois modos de constituição dos sindicatos - sindicatos por profissão que a lei manda assentar no espaço mínimo de um município, e sindicato por empresa, cuja unidade menor é a empresa-estabelecimento. Aproximando-os para comparação, vê-se que são critérios substancialmente diferentes um do outro. O primeiro leva em conta o conceito de categoria profissional e econômica e uma base territorial mínima, e o segundo considera a empresa, em seu aspecto material, ou seja, o estabelecimento para opor a ele um sindicato: ein Betrieb - ein Gewerkschaft."
14. "Art. 24. Os sindicatos de empregadores ou de empregados, com sede num mesmo município, poderão formar uniões, destinadas a coordenar os interesses gerais das respectivas profissões."
15. Em recente conferência, pronunciada em Brasília a 19/09/93, sobre o assunto, o perito da OIT, Dr. Bernard Cernigon, disse: "O fato de a legislação impor certas exigências aos estatutos não infringe o princípio da liberdade sindical, desde que se limite à forma e que sua aprovação não fique a critério exclusivo das autoridades públicas. A legislação pode, assim, enumerar os pontos que devam figurar nos estatutos, mas estes devem ser elaborados conforme decisão dos membros da organização". A aprovação dos estatutos e o seu controle pela autoridade pública é ato atentatório explícito à liberdade sindical e incompatível com a Convenção 87.

16. Diz a respeito Bernard Cernigon: "Coloca-se uma situação especial quando existe um recurso judicial contra uma medida administrativa de suspensão ou dissolução. Os órgãos de controle têm decidido que, para uma devida aplicação do art. 4, não é suficiente um recurso judicial contra a decisão administrativa. É necessário também que ela só entre em vigor quando haja transcorrido o prazo para a interposição de recurso ou quando este seja confirmado pela autoridade judicial. Também têm entendido que somente o recurso não constitui garantia suficiente se os juízes apenas analisam a legalidade do ato. Por isso é também necessário que os juízes possam examinar o caso no mérito, bem como os motivos da dissolução e suspensão da organização." Abre-se desta forma, com a posição da OIT, uma técnica de controle dos atos administrativos de dissolução de sindicatos muito mais efetiva do que a existente para os atos administrativos em geral, o que põe em xeque o velho dogma de que ao Judiciário não é permitido discutir as razões que, perante a Administração, ditaram as razões do ato. Abrem-se exceções, pela primeira vez, quando se trata de valores sociais de magna importância que o ordenamento jurídico deseja preservar.
17. "Fica assegurada aos empregados sindicalizados preferência, em igualdade de condições, para a admissão nos trabalhos de empresas que explorem serviços públicos ou mantenham contratos com os poderes públicos."
18. A comissão se constituiu dos juristas Arnaldo Süssekin - o único que continua entre nós -, Segadas Viana, Dorval Lacerda, Oscar Saraiva e Rego Monteiro.
19. Ressalte-se, entretanto, que a regulamentação das convenções coletivas, artigos 611 e seguintes, é uma das mais perfeitas e completas que se pode observar no direito comparado. Apesar de redigida há meio século, pouco se tem ali para criticar ou revogar. Comparando-a com outras leis sobre o assunto, em países mais industrializados do que o nosso, pode-se facilmente comprovar o acerto da afirmativa. Para maiores detalhes, ver Álvares da Silva (1981).
20. A mesma crítica não se pode fazer em relação ao Direito individual e ao Direito público do trabalho. Neste aspecto, a CLT é lógica, abrangente, metódica e pensada. A regulamentação do contrato individual do trabalho coloca-a entre as melhores leis do mundo. A parte processual trabalhista, excluídos os recursos, é também um modelo altamente elogiável pela simplicidade, objetividade e originalidade de suas opções. É lastimável que um procedimento tão simples e objetivo tenha se perdido na recorribilidade desarrazoada, que hoje emperra o processo do trabalho, tirando-lhe toda e qualquer possibilidade de compor com justiça os conflitos individuais do trabalho.
21. A afirmativa continua atual. A CLT é, sem dúvida, mais conhecida do que todas as Constituições que lhe são posteriores.
22. "O verdadeiro movimento sindical é luta, reivindicação, risco, desprendimento, conquista de melhores níveis e condições de vida com sacrifício pessoal. Os autênticos líderes sindicais surgem da luta e dos maus momentos passados em comum com os seus comandados. Como falar-se em sacrifício e desprendimento, com o cheque no guichê do Banco do Brasil?" (Moraes Filho, 1978: 22).
23. Sobre a criação dos conselhos de empresa no Brasil, já corre na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.309, de 18/11/93, apresentado pelo deputado

- José Cicote (PT/SP). Se aprovado, haverá imediata solução do acúmulo de processos na Justiça do Trabalho e estará definitivamente solucionado um dos piores entraves à paz social entre nós.
24. Recente e utilíssimo trabalho do juiz Cláudio Brandão, presidente da Associação dos Magistrados Trabalhistas da 5ª Região, demonstrou que o gasto anual com a representação classista na Justiça do Trabalho é de US\$ 166 milhões, o que daria para aumentar em 49,17% o número de Juntas no país, sem qualquer ônus aos cofres públicos. Para que se tenha noção da quantia empregada, considere-se a empresa que obteve maior lucro líquido em 1993 - a Vale do Rio Doce, com US\$ 299,8 milhões de dólares (*Exame*, agosto de 1993, p. 56). Isto significa que praticamente a metade do lucro de uma das maiores empresas brasileiras (a maior do ramo de mineração e a de maior lucro líquido em 1993) é consumida para custear a despesas inúteis da representação classista no Brasil. Portanto, soam insinceras e até mesmo desonestas as afirmativas do ministro Fernando Henrique Cardoso de que "já está cortando na carne", para dizer que todas as gorduras dos gastos públicos foram banidas. Está aí um amplo depósito de gordura à espera da faca afiada da moralidade pública. Que legitimidade tem o governo de propor aumento de impostos enquanto mantém um ralo tão grande, por onde se escoam as suadas reservas do dinheiro público brasileiro? Não se propõe, com isso, que se exclua participação do empregado e do empregador na solução de seus próprios conflitos. O que desejamos e propomos é a extinção da representação classista paga, que é um modo de privilegiar alguns trabalhadores e empresários à custa do povo brasileiro, numa função inútil e desnecessária. A verdadeira participação deve fazer-se nos conselhos de empresa, onde, sem gastos e com independência, ambos atuem na conciliação e solução de seus dissídios.
25. "Durante a década passada, os sindicatos brasileiros ampliaram consideravelmente o seu espaço nas diferentes instâncias do sistema decisório nacional. Esse aumento do poder sindical está a exigir alterações na forma de relacionamento entre o capital e o trabalho. Do lado do primeiro, entendemos que se impõe uma maior abertura ao diálogo e à negociação. Do lado do segundo, faz-se mister uma política de participação, que, se não exclui a pressão, requer igualmente o reconhecimento dos interesses fundamentais da parte contrária." (Martins Rodrigues, 1990: 196).
26. As que não foram raticadas, deveriam sê-lo. A proposta é correta, mas no fundo contém um certo exagero. Melhor seria nada constar e ratificar as convenções que faltam, inclusive a 87, básica para a organização sindical em todo o mundo. Não haveria melhor garantia para os sindicatos.

## *Limites constitucionais da liberdade sindical no Brasil*

Amauri Mascaro Nascimento\*

### A TRADIÇÃO LEGALISTA

A história do movimento sindical no Brasil é marcada por uma tradição legislativa que se inicia em 1903, com a regulamentação dos sindicatos rurais (Decreto 979), e em 1907, com a legislação sobre sindicatos urbanos (Decreto 1.637).

Prosseguiu com a Revolução de 1930 e a incorporação dos sindicatos no Estado (Decreto 19.770/1931), que foram considerados, daí por diante, órgãos de colaboração com o poder público.

Foi apenas formal o princípio da Constituição de 1934 ao declarar que "a lei assegurará a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos". Não houve correspondência entre o princípio da liberdade sindical preconizado pela referida Constituição e a realidade do movimento sindical, que manteve as características impostas pelo Estado Novo.

Intensificaram-se, em 1939 (Decreto-lei 1.402), o período intervencionista do Estado na organização sindical e a forte legislação restritiva, que agravou a falta de espontaneidade do modelo, da qual são exemplos o enquadramento sindical, o imposto sindical, o sistema da unicidade sindical imposta por lei, o poder de intervenção do Ministério do Trabalho nas entidades sindicais, a determinação, pela lei, dos órgãos e números de diretores do sindicato, o controle orçamentário dos sindicatos pelo Ministério do Trabalho e as penalidades de

\* Professor da Universidade de São Paulo.

suspensão e destituição dos direitos dos sindicalistas, inclusive a previsão da extinção de entidades sindicais mediante a cassação da sua carta de reconhecimento, que era o documento que habilitava o sindicato a ter existência legal.

Para que os sindicatos contassem com recursos para o custeio das suas atividades, foi criado o imposto sindical, previsto em lei e padronizado para todo o país, segundo os critérios que o Estado estabeleceu através da legislação.

As negociações coletivas foram muito limitadas, e não só pelo excesso da legislação. O expediente adotado pelo Estado foi restringir a legitimidade de negociação dos sindicatos às suas bases territoriais, e negar o mesmo poder às federações e confederações sindicais. Ao Estado não interessava que as cúpulas sindicais pudessem negociar diretamente. Assim, somente em se tratando de categorias inorganizadas em sindicato é que as entidades de grau superior podiam validamente negociar, situação prolongada até hoje.

A greve foi proibida pela Constituição de 1937, que a considerou um recurso nocivo à economia e anti-social.

Essas regras jurídicas foram recolhidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (1943) e seguidas de diversas outras normas estatais de igual sentido, institucionalizando-se entre nós um tipo de estrutura sindical semelhante à dos períodos corporativistas da Itália, Espanha e Portugal, países que já o afastaram.

### INÍCIO DA ABERTURA SINDICAL

Por certo, coube ao movimento sindical do ABC importante função no sentido da ruptura com o modelo intervencionista que sempre marcou a nossa história das relações de trabalho, o que viria a se refletir no sentido de provocar a modificação da visão sindical do Estado.

Com a Nova República (1985), teve início, no plano jurídico, a liberalização dos sindicatos. As centrais sindicais, antes proibidas por uma portaria do Ministério do Trabalho (3.337/78), passaram a ser admitidas com a revogação, em 1985, desse ato proibitivo pelo Ministro do Trabalho. Surgiram, assim, três centrais sindicais, passo importante na ruptura do modelo repressivo mantido pelos governos militares: a CGT — Central Geral dos Trabalhadores, a CUT — Central Única dos Trabalhadores e a USI — União Sindical Independente, às quais, mais tarde, se somariam outras duas, a Força Sindical — FS e a nova CGT — Confederação Geral dos Trabalhadores.

Através de Resolução de 18/03/85, o governo promoveu a reabilitação de sindicalista punidos. Não houve mais intervenção em sindicatos.

Aos sindicatos foi permitido (Portaria 3.117/85) elaborar os próprios estatutos sobre eleições sindicais, quando antes havia um estatuto-padrão elaborado pelo Ministério do Trabalho. Abriu-se se um prazo de seis meses para que os sindicatos pudessem criar os próprios sistemas de eleições internas. Curiosamente, o prazo foi aproveitado por poucos sindicatos.

O Ministério do Trabalho, espontaneamente, passou a assumir uma postura não-intervencionista na organização sindical, como o demonstra o

levantamento das intervenções em diretorias de entidades sindicais, antes comuns, de modo que aos poucos a administração dos sindicatos voltou a ser entregue aos seus legítimos diretores.

### REGRAS BÁSICAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Com a Constituição de 1988, o modelo foi redefinido com base em dez princípios, a saber:

- 1º) A reafirmação do direito de organização sindical, postulado básico do processo de consolidação democrática desenvolvido pelo país, reconhecido o livre direito de associação profissional e sindical como um dos direitos fundamentais dos trabalhadores e empregadores.
- 2º) A unicidade sindical e estrutura confederativa, com a autodeterminação das bases territoriais pelos próprios trabalhadores e empregadores interessados, sendo permitida, como base mínima, a de um município.
- 3º) A transformação da função dos sindicatos, que, antes fundamentalmente assistencial, passou a centralizar-se na defesa dos direitos e interesses coletivos da categoria, bem como os individuais dos seus membros, inclusive em questões judiciais ou administrativas.
- 4º) A livre criação de sindicatos sem a necessidade de autorização prévia do Estado, desaparecendo a antiga carta de reconhecimento, que era o documento atribuído, geralmente com critérios políticos, pelo Ministro do Trabalho para que uma associação não-sindical pudesse transformar-se em sindicato e ter as prerrogativas deste, dentre as quais a legitimidade para negociar, para aprovar greves e para ingressar com dissídios coletivos na Justiça do Trabalho.
- 5º) A livre administração dos sindicatos, vedada qualquer interferência do poder público nas diretorias das entidades sindicais, com o que ficou eliminado, definitivamente, o expediente da intervenção do Ministério do Trabalho para afastar os dirigentes cuja militância fosse considerada contrária aos interesses do Estado.
- 6º) A livre deliberação, pelas assembleias dos sindicatos, de uma contribuição destinada ao custeio do sistema confederativo sindical, que ficou conhecida como contribuição confederativa, descontada em folha de pagamento pelos empregadores, mantendo-se, no entanto, o antigo imposto sindical.
- 7º) A liberdade sindical individual de filiação e desfiliação, significando o direito, já existente, de uma pessoa de ingressar ou não como sócia do sindicato da sua categoria profissional ou econômica.
- 8º) A unificação do modelo urbano, rural e de colônias de pescadores, que, desse modo, foram aproximados.
- 9º) O direito dos aposentados filiados ao sindicato de votar e serem votados nas eleições sindicais.
- 10º) As garantias conferidas ao dirigente sindical, dentre as quais a proi-

bição da sua dispensa imotivada, direito que a CLT já assegurava, ou seja, a estabilidade do dirigente sindical.

Estes, os princípios constitucionais informadores da organização sindical. São, em alguns aspectos, inovadores, como o poder deferido aos sindicatos para que indiquem as suas bases e representação, a desnecessidade de autorização prévia do Ministério do Trabalho para a criação de entidades sindicais, a proibição de intervenção do Estado nos sindicatos e o poder, conferido aos próprios sindicatos, de fixar a contribuição dos seus associados, além da contribuição legal.

No entanto, outros princípios, de inegável feição limitativa, foram mantidos, como a unicidade sindical, que significa a proibição da criação de mais de um sindicato, profissional ou econômico, da mesma categoria, na mesma base territorial, a continuidade da imposição dos tipos de organizações sindicais admitidas, com a preservação do modelo confederativo, mantidas, além dos sindicatos no primeiro grau, as confederações e federações no segundo grau, e o imposto sindical.

O voto dos aposentados é uma questão cuja especificidade de modo algum poderia ter a preocupação constitucional, e mais próprio seria restringi-la aos estatutos de cada sindicato.

Pode-se questionar, após uma visão geral do modelo redefinido pela Constituição de 1988, o seu enquadramento ou não entre os sistemas de liberdade sindical. Certamente, a estrutura constitucional que ora se apresenta pode suscitar divergências, porque mesclou alguns elementos de autonomia com outros de heteronomia.

## ANÁLISE DO NOVO SISTEMA

Houve significativo avanço no sentido da liberdade sindical quanto às relações entre o Estado e o sindicato. Sublinhe-se, nessa diretriz, o direito de livre criação e administração das entidades sindicais, a proibição de interferência do governo nos sindicatos e a livre estipulação de contribuição confederativa pelas respectivas assembleias dos sindicatos, medidas que se situam numa linha apreciável de liberalização dos sindicatos, uma vez que se permite a estes expressar-se como entes que não mais dependem do Ministério do Trabalho e que poderão conduzir-se pelos seus próprios passos, como é comum nos modelos de autonomia.

No entanto, a visão intrínseca do modelo continua pautada pela contradição do texto constitucional, que declara que é livre a associação sindical e, ao mesmo tempo, que não poderá haver mais de um sindicato da mesma categoria na mesma base territorial, critérios que, pela natureza, são incompatíveis entre si.

## O PRINCÍPIO DO SINDICATO ÚNICO

Só podendo existir um sindicato numa determinada área de representação em um grupo, é claro que a organização sindical não é livre. Seria livre se os

interessados tivessem o direito de constituir ou não um sindicato, o que não ocorrerá porque, ocupada a área territorial por uma entidade, esta exercerá nela o monopólio, com exclusão de qualquer concorrência.

Esse problema vem constituindo uma dificuldade para que o Brasil possa ratificar a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), reconhecidamente um marco jurídico da defesa do desatrelamento dos sindicatos perante o Estado.

O novo sistema fere a liberdade sindical na medida em que a unicidade constitucional é reflexo da imposição do Estado, embora como expressão de uma legalidade consentida pelo movimento sindical.

Os sindicatos são, em parte, responsáveis pela manutenção do princípio da unicidade sindical imposta por lei. O governo, com o projeto de lei que enviou ao Congresso Nacional em 1987, com traços consonantes com as diretrizes da Convenção 87, mostrou-se propenso a alterar o sistema. Se a Constituição de 1988 seguiu o princípio da unicidade é porque os parlamentares foram sensíveis às ponderações dos dirigentes sindicais de trabalhadores e empregadores que o defenderam.

Logo, no Brasil, o Estado não impede a liberdade sindical. O movimento sindical que se fez ouvir na Assembleia Constituinte foi o mesmo que impediu em 1987 a ratificação da Convenção 87, e que julgou melhor, com o propósito declarado de evitar o fracionamento dos sindicatos, manter a estrutura antiga, contrária à Convenção 87.

A regulamentação legal que define a organização sindical não teve o escopo de inviabilizar a liberdade dos sindicatos e deve ser interpretada não como regra estatal restritiva, mas ordenatória, como expressão da vontade dos interlocutores sociais que concluíram ser essa a melhor forma de dar atendimento às suas pretensões de um sindicalismo presumidamente bem estruturado, mas que necessita da lei para manter a sua estrutura.

A melhor forma de unicidade sindical é a dos países nos quais há liberdade sindical, exatamente para que as associações que resolverem unir-se ou separar-se possam fazê-lo com plena autonomia. Aqui, no entanto, essa união é ato do poder político estatal, questionável, na medida em que contraria o princípio democrático da livre organização sindical, e de duvidosa utilidade quando se vê que o número de sindicatos no país é elevado, aproximadamente 19.000, incompatível, portanto, com os fins visados pelo sistema da unicidade sindical.

Liberdade sindical significa direito de associação. Para haver liberdade sindical, é garantida a existência de sindicatos. O direito de associação é o suporte jurídico da liberdade sindical. Esta, como se vê, resulta da aplicação da idéia do direito de associação no âmbito trabalhista. A evolução dessa idéia vem desde a Antiguidade e a Idade Média, passando pela Revolução Francesa, com a declaração de 1791, da Assembleia Nacional, e é reconhecida em nossa época pelas Constituições e leis ordinárias.

No Brasil, a Constituição republicana de 1891 (art. 72, § 8) dispunha que "a todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente, sem armas", as Constituições de 1934, 1937 e de 1946 mantiveram o princípio, e a Constituição de

1967, com a Emenda Constitucional de 1969 (art. 153, § 27), também assegura o direito de reunião.

Observe-se, com Cretella, que "não em essência, mas em intensidade ou estabilidade, a reunião difere da associação, porque se aquela tem indubitavelmente o traço da estabilidade, mais forte do que o da simples aglomeração, a associação se apresenta, por sua vez, com extraordinária estabilidade e organização e, quando tem em vista finalidade econômica ou de caráter político, para os associados que a integram, constitui-se, normalmente, em pessoa jurídica". Não se poderá negar que "o direito de associação tem relação íntima com o direito de reunião".

Compreender a liberdade sindical meramente como garantia da existência de sindicatos é insuficiente. A liberdade de ação é corolário da liberdade de organização, o que leva ao contrato coletivo de trabalho.

Admita-se, todavia, que há diferença de contexto entre a unicidade de 1937, desejada pelo Estado e fruto da concepção autoritária que se pretendeu infundir no movimento sindical, e a unicidade de 1988, não imposta pelo Estado, meramente uma questão de preferência de relacionamento entre os próprios sindicatos, com o que são distintas sob o prisma histórico.

Em 1988, a Constituição instituiu uma nova unicidade após diálogo livre e democrático dos sindicatos e entre estes e a classe política. Em 1937, o Estado ditatorial impôs unilateralmente a unicidade como forma de dominação sobre os sindicatos. Desse modo, os pressupostos e as razões determinantes não se identificam: ao contrário, acham-se marcados pela diferença dos acontecimentos políticos e sociais que os informaram.

Na teoria, é possível identificar vários níveis de unicidade, guardada sempre a característica central do conceito, que é a exclusão de qualquer outro sindicato numa dada esfera de atuação e por disposição legal, e sabendo-se que os níveis de representação alinham-se no plano da categoria, mas também da empresa ou da profissão.

Desse modo, também é de unicidade o sistema no qual, havendo um sindicato de empresa, não permitido no Brasil, aos empregados dela é proibida a constituição de outro sindicato, como também o é a estrutura na qual só será permitido um sindicato por profissão numa dada esfera de representação.

A unicidade adotada pelo Brasil é tão-somente de base ou de categoria, impedindo a existência de sindicatos múltiplos numa categoria, como também a existência de sindicatos por empresa. É que, sendo o município, por força da norma constitucional, a unidade mínima permitida para a atuação de um sindicato, fica, em consequência, afastada a possibilidade de unidades menores, como a empresa ou o estabelecimento.

Nada impede a pluralidade de centrais sindicais, porque a unicidade a que se refere a Constituição é na categoria e não fora ou acima dela. Fica, assim, traçado um modelo ambíguo de pluralidade de cúpula e unidade de base. Resta saber se a unicidade impede a existência de sindicatos por profissão.

Não há proibição expressa ou implícita na Constituição quanto à existência de sindicatos por profissão, nem seria de se concluir nesse sentido, diante do

retrospecto histórico que evidencia a configuração do modelo de sindicatos de categorias profissionais e econômicas, com sindicatos de categorias diferenciadas, esta últimas dando suporte aos sindicatos por profissão. O que a Constituição exige é que a pirâmide de organizações não afaste, acima dos sindicatos, as federações e confederações por categorias, como está expresso no texto da Carta Magna e como já é tradição em nossa ordem jurídica.

### O PROBLEMA DO ENQUADRAMENTO SINDICAL

Uma alteração que resulta da liberdade sindical e de efeitos amplos é a do enquadramento sindical, de oficial a espontâneo.

O enquadramento sindical oficial, iniciado em 1940 pelo Ministério do Trabalho, consistiu na relação das categorias profissionais e econômicas julgadas existentes no país, segundo a Comissão de Enquadramento Sindical do mesmo órgão, hoje extinta em decorrência da nova posição da mesma Pasta. Tomou por base as categorias econômicas e profissionais mais gerais e suas respectivas confederações, em seguida os grupos de atividades por setores, e assim por diante. O critério de agrupamento adotado foi o de atividades similares e conexas.

Esse enquadramento comportou uma restrição à liberdade sindical, impedindo o livre impulso associativo, e suas origens corporativas de organização da economia sofreram críticas da maioria dos doutrinadores. Impediu o desenvolvimento natural dos sindicatos, substituído por uma conformação artificial resultante das conclusões do Governo.

O quadro de atividades e profissões passou a ser o pressuposto da organização dos sindicatos, de modo que estes, bem como as federações e confederações, só poderiam existir desde que se enquadrassem numa das diversas categorias previstas. Periodicamente, a Comissão de Enquadramento Sindical, do Ministério do Trabalho, fazia a revisão do quadro, criando categorias novas ou efetuando o desdobramento das já existentes, tudo por resolução, que é um ato do Estado e não dos interessados.

Para que se tenha idéia mais próxima de como o enquadramento sindical dificulta a criação de novas entidades sindicais, basta dizer que, para ser constituída uma nova confederação, é necessária uma lei aprovada pelo Congresso Nacional resultante de proposta do presidente da República.

Esses entraves que burocratizam a organização sindical foram em parte afastados com a Constituição de 1988, segundo a qual, vedada ao poder público qualquer interferência na organização sindical, é óbvio que não estaria cumprido esse preceito constitucional caso persistisse a criação oficial das categorias, que, em consequência, deverão formar-se espontaneamente, não podendo a lei sequer exigir autorização do Estado para a fundação do sindicato. Milita a favor da mesma conclusão, pela transformação do enquadramento sindical oficial pelo espontâneo, a circunstância de declarar a Constituição que competirá ao sindicato definir a sua representação e a sua base territorial.

### A AUTODEFINIÇÃO DA BASE TERRITORIAL

Outra modificação introduzida em nosso modelo refere-se à base territorial, assim entendido o espaço geográfico no qual o sindicato atua e exerce a sua representação.

Até hoje, a base territorial vinha sendo fixada pelo Ministério do Trabalho, que, ao conceder a personalidade jurídica ao sindicato, através da carta de reconhecimento, procedia à delimitação dessa base, que poderia ser municipal, intermunicipal, estadual, interestadual ou, excepcionalmente, nacional, sempre segundo o critério do governo.

Cabia igualmente ao governo proceder à ampliação ou ao desdobramento da base, fazendo-o não só segundo critérios técnicos, mas, às vezes, também em função de critérios políticos.

Como se vê, o sistema altamente regulamentado contrariou a dinâmica natural da vida dos sindicatos, em desacordo com o princípio da liberdade sindical.

A Constituição confere aos trabalhadores a definição de sua base territorial, com o que essa tarefa não mais compete ao Estado.

Tudo leva a crer que as atuais bases serão desfeitas somente mediante uma luta sindical muito forte, inclusive judicial. É difícil imaginar, no entanto, um sindicato que por sua iniciativa queira reduzir a sua área.

Problemas estão surgindo porque a definição das bases pelos próprios interessados é corretivo da rigidez da unicidade sindical, igualmente prevista pela Constituição.

A rigor, a autodefinição das bases e representatividade é medida que se enquadra dentre as compatíveis com os sistemas de liberdade sindical ou, mais precisamente, de pluralidade sindical, como ocorre em todos os países democráticos europeus. Nestes, é um direito dos trabalhadores e dos empregadores constituir as organizações que estimem convenientes, fazendo-o sem autorização prévia do Estado. Existindo, na mesma base territorial, dois ou mais sindicatos e havendo a necessidade de negociação conjunta, a categoria é representada por uma comissão de negociação sindical integrada por todos os interessados, ou então defendida pelo sindicato mais representativo, segundo os critérios legais ou de jurisprudência que assim o definam.

Todavia, o nosso sistema conjugou a unicidade sindical com a liberdade de determinação das bases territoriais e representatividade, institutos aparentemente incompatíveis porque, havendo um sindicato numa área de atuação, fica excluída a possibilidade nela de qualquer outro da mesma categoria. Vale dizer que o sindicato já existente exercerá o monopólio, sem a possibilidade de ser atingido por outro sindicato que eventualmente queira assumir na mesma área a representatividade da categoria.

### A IMPOSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE SINDICATOS POR EMPRESAS

A Constituição dispõe também que o município será a base territorial mínima, eliminando assim a possibilidade de criação de sindicatos por unidades menores, como por empresa ou por estabelecimento. Impossível será o sindicato distrital.

Essa restrição contraria o princípio da auto-organização sindical, porque impede que trabalhadores se organizem em sindicato no nível de empresa ou de estabelecimento, com o que caberá sempre ao sindicato da categoria a legitimação para exercer a representação desses trabalhadores, ainda que estes não o queiram. Há países que combinam unicidade com sindicato em nível de empresa, como Peru e Panamá, de modo que o sindicato de empresa é o representante único de todo o pessoal da empresa. O entendimento que melhor se aproxima do princípio da liberdade sindical é o que não afasta a possibilidade de constituição de sindicato em qualquer nível de representação, portanto também em nível de empresa.

Ao estabelecer como base territorial mínima o município e, com isso, impossibilitar a criação de sindicatos por empresa ou estabelecimento, a Constituição acolheu a pretensão do movimento sindical à unicidade e agrupamento dos interesses por categoria, isto é, o sindicalismo de categoria profissional e econômica.

Este tipo de sindicalismo não favorece a ação sindical direta na empresa, em razão das suas características de sistema de cúpulas e não de bases. Assim, não é propício para a solução dos problemas na empresa, mas fora dela, na medida em que identifica, na categoria, o único sujeito coletivo, em desacordo com a moderna teoria do direito coletivo do trabalho, segundo a qual a categoria não é o único sujeito coletivo. Há outros que igualmente devem ser reconhecidos e que concomitantemente exercem o seu direito de expressão, como os trabalhadores de uma empresa, de um estabelecimento, de uma profissão, enfim, toda a coletividade.

Esse sistema, de origens corporativistas, que é mantido pela Constituição, não se manifesta coerentemente com o princípio maior proclamado pela Constituição, ao declarar que é livre a associação sindical ou profissional.

### A QUESTÃO DO REGISTRO DE SINDICATOS

Segundo a Constituição, a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ficando desse modo revogada a necessidade de ato concessivo de personalidade jurídica do sindicato.

Há mais de um sistema de aquisição da personalidade jurídica no Direito comparado.

A Convenção 87 da OIT dispõe que a aquisição da personalidade jurídica, pelas organizações sindicais, não pode estar sujeita a condições que limitem a liberdade sindical.

Alguns países dispensam o registro do sindicato, abstendo-se de ditar regras a respeito, como é o caso da Itália, com o que há entidades registradas e outras meramente de fato, igualmente lícitas. Na Bélgica, o registro, embora previsto em lei, caiu em desuso.

Outros países exigem registro, porém com características diferentes, porque em alguns é mera questão de publicidade, como o depósito dos estatutos em

cartórios, na França, ou o depósito, na Espanha, no Ministério do Trabalho; em outros, o registro é constitutivo da personalidade jurídica e da possibilidade de atuar.

É evidente que nos países em que o registro é condição de existência do sindicato e pressuposto da sua personalidade jurídica, basta ao Estado não concedê-lo para ficar prejudicada a liberdade de organização. De outro lado, está claro que, nos países em que o registro é mero ato cadastral ou nos países que não o exigem, é mais ampla a liberdade de criação de sindicatos.

Com a Constituição de 1988 opera-se uma profunda modificação no sistema brasileiro. Através da carta de reconhecimento discricionariamente atribuída aos sindicatos pelo Ministério do Trabalho, a constituição de sindicatos e a aquisição correspondente de personalidade jurídica ficavam totalmente dependentes de ato do Ministro do Trabalho. Com as novas regras constitucionais, não dependendo mais de ato concessivo do Estado, os sindicatos estarão criados e adquirirão personalidade jurídica mediante simples depósito de estatutos unicamente para fins cadastrais. Não contrariaria a Constituição lei ordinária dispondo que o depósito pudesse ser efetuado não no Ministério do Trabalho, mas em cartório comum, como também não será inconstitucional a automática aquisição de personalidade jurídica, informal e de fato, a autoconstituição de sindicatos, como na Itália e no Uruguai, algo parecido com o modo como surgiram, no Brasil, as três centrais sindicais — CGT, CUT e USI. À falta de lei ordinária dispondo em contrário, o registro deve ser efetuado no Ministério do Trabalho e acompanhado de publicidade para fins de impugnação.

O modelo que a Constituição traçou é respaldado na Convenção 87 da OIT, que proclama o direito das organizações de trabalhadores e de empregadores de redigir os seus estatutos e regulamentos administrativos e de eleger livremente os seus representantes.

Há legislações que regulamentam de modo bastante detalhado os estatutos dos sindicatos. Impor por lei certas exigências para os estatutos não infringe a liberdade sindical, sob a condição de que essas exigências sejam só de forma e de que a aprovação dos estatutos não seja deixada à discricção das autoridades públicas.

#### *A PROIBIÇÃO DA DISSOLUÇÃO DE ENTIDADES SINDICAIS PELO PODER EXECUTIVO*

A mesma liberdade de administração compreende ainda o direito dos sindicatos de não serem dissolvidos ou terem as suas atividades suspensas por via administrativa, porque esta não oferece todas as garantias que unicamente pode assegurar um procedimento judicial normal.

Como se vê, profundos são aqui os reflexos dos novos princípios constitucionais sobre a legislação vigente e que se manifestam sobre inúmeros dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho: todos os que dispõem sobre órgãos dos sindicatos, uma vez que a sua determinação é matéria estatutária; número de diretores, por igual motivo; funções do sindicato, já que a liberdade de administração

pressupõe que o sindicato fixe o seu programa de ação, assistencial ou não; controle orçamentário sobre o sindicato; intervenção nos sindicatos, suspensão dos diretores, cassação da carta sindical, penalidades, recurso das decisões da assembléia geral para o Ministério do Trabalho, questões todas que passarão a ter um tratamento diferente em nossa ordem jurídica.

#### *AS FUNÇÕES DO SINDICATO*

Tradicionalmente, o sindicato brasileiro tem cumprido o exercício de funções assistenciais, ultimamente acrescidas da ampliação da função de negociação, que é na verdade a mais importante, para ajustar convenções e acordos coletivos.

A Constituição dispõe que à entidade sindical cabe a defesa dos direitos e interesses da categoria, individuais ou coletivos, com o que fixa as atribuições constitucionais do sindicato, fazendo-o de modo técnico. Os sindicatos têm por função cuidar dos direitos e interesses de toda a categoria em razão da qual exercem a sua representação e também dos direitos individuais dos seus membros.

Depreende-se do texto constituição que esses interesses são os profissionais; no entanto, às vezes se confundem com outro tipo de interesses, como os de natureza política.

O sindicato é um ente político, desde que entendido como tal todo aquele que participa da vida da *polis*, o que não quer dizer que deva submeter-se a um partido político pelo qual possa ser utilizado como instrumento dos seus fins, mas nada impede que, ao contrário, faça o sindicato uso do partido político para a consecução dos seus objetivos profissionais ou econômicos.

A principal função do sindicato moderno é a negociação coletiva para a obtenção de melhores condições de trabalho e, se possível, de vida para os trabalhadores, não ficando excluída a hipótese da negociação com o empregador como instrumento de administração de crises.

#### *A NEGOCIAÇÃO COLETIVA*

Negociar, para o sindicato, é como respirar, para o homem. É algo vital, sem o que o sindicato não se afirma nem consegue atingir o seu objetivo de defesa dos interesses daqueles que estão no âmbito de sua representação.

A negociação é a tarefa maior dos sindicatos, a tal ponto que sua existência só se justificará na proporção da sua capacidade de negociar. Um sindicato sem força ou condição para conseguir contratos coletivos de trabalho razoáveis não tem nenhuma expressão, porque a sua presença na vida das relações de trabalho seria figurativa. Não teria vida. Nada defenderia.

Os interesses que segundo a Constituição devem ser defendidos pelo sindicato são os coletivos e os individuais, cabendo aqui, ainda que de modo sumário, uma referência a cada um desses dois tipos.

O interesse coletivo situa-se entre o interesse público e o individual, com eles não se confundindo. O corporativismo incorreu no equívoco de não fazer a distinção entre o público e o coletivo. Identificou-os. Com isso, publicizou os sindicatos. Se há tal identificação, o interesse da categoria profissional ou econômica será sempre a vontade do Estado representando o interesse público, o que leva à estatização das relações coletivas de trabalho, em desacordo com o princípio da liberdade sindical.

O interesse coletivo não se identifica com o interesse público: ambos são separados e independentes. Podem eventualmente coincidir, como também se contrapor, sempre que a pretensão do grupo profissional afastar-se do interesse público. Não é outro o sentido do princípio da autonomia privada coletiva, como característica de uma sociedade pluralista na qual, entre o indivíduo e o Estado, há também os grupos sociais, como tais considerando-se dotados de direito de expressão e de ação.

Interesse coletivo é, portanto, o de um grupo de pessoas não nominadas mas integradas numa única força de pretensão que é comum a todos. Interesse individual é o de uma pessoa singularmente considerada, e como a Constituição confere ao sindicato a função de defender o interesse individual, não limitando essa defesa à esfera das pessoas que estejam filiadas ao sindicato, é possível concluir que também os interesses individuais dos não-sócios do sindicato, mas membros da categoria, possam ser por este defendidos, inclusive como substituto processual em questões judiciais ou administrativas.

A Constituição não proibiu, mas também não autorizou, o contrato coletivo de trabalho, e sem a prática deste não há que se falar em liberdade sindical no sentido de liberdade de ação sindical.

### OS RECURSOS ECONÔMICOS DOS SINDICATOS

A Constituição garante livre estipulação da contribuição sindical pelas assembleias dos sindicatos para o seu custeio, acrescentando que, no caso de contribuição devida por trabalhadores, deverá ser descontada em folha de pagamento para recolhimento de empresa dos cofres sindicais.

A alteração que aqui ocorreu está na legitimação para fixar a contribuição, no valor a ser estipulado e na canalização do recurso ao órgão receptor.

Até agora e desde que foi instituída, com o nome de imposto sindical, a contribuição é fixada pelo Estado, através de leis que a determinam no mínimos detalhes. Essa contribuição fica como está. Daqui por diante, o Estado mantém a sua função e transfere para os próprios sindicatos o direito de fixar uma segunda contribuição, coexistente. Caberá às assembleias sindicais dispor sobre contribuição para os sindicatos, livremente, através dos critérios julgados oportunos e que vierem a ser estabelecidos.

O valor da anterior contribuição, pela lei, no caso dos trabalhadores, corresponde ao salário de um dia por ano, e em se tratando de empregadores, em quantias variáveis, proporcionais ao respectivo capital. Como o sindicato tem a garantia de deliberar livremente sobre a segunda contribuição, poderá aprovar

os critérios que a sua assembleia julgar oportunos, pertinentes ao valor, que poderá ser anual, semestral, mensal, etc., a gradação ou não do valor, de acordo com o salário do trabalhador, e assim por diante, do mesmo modo que os sindicatos de empregadores poderão decidir, com a mesma liberdade, sobre a forma e os critérios a serem seguidos.

Deu-se ao empregador a obrigação de descontar em folha a contribuição devida pelo trabalhador ao sindicato e de efetuar o respectivo recolhimento ao sindicato credor, o que já vem ocorrendo, por força de disposições contidas em algumas convenções e acordos coletivos de trabalho.

Observe-se ainda que não ficaram excluídos pela Constituição os outros tipos de receita do sindicato: a taxa ou desconto assistencial e a mensalidade dos sócios — a primeira, prevista nos contratos coletivos e sentenças normativas proferidas nos dissídios coletivos, e a segunda, nos estatutos dos sindicatos.

### ALIBERDADE SINDICAL INDIVIDUAL

Segundo a Constituição, a lei não obrigará ninguém a filiar-se a um sindicato ou a manter a sua filiação, com o que assegura a liberdade sindical individual, que consiste exatamente na faculdade de filiação ou desfiliação de um sindicato.

A liberdade sindical individual é princípio declarado pela Convenção 87 da OIT (art. 1º), ao dispor que os trabalhadores e empregadores têm o direito de filiar-se às organizações que estimarem convenientes, com a única condição de observar-lhes os estatutos.

Essa faculdade compreende o direito de ingressar, de desenvolver atividades sindicais e de deixar as entidades em que se inscreveram, num sentido amplo, uma vez que sua plena realização pressupõe mecanismos de apoio suficientes para que cada pessoa possa exercer uma ação coerente com a sua condição de associada de um sindicato.

Problema não encontrado no Brasil, mas com que se deparam alguns sistemas jurídicos, é o das cláusulas sindicais, às vezes inseridas nos contratos coletivos, e que são disposições que têm por finalidade forçar o ingresso de alguém num sindicato, atuando assim como um mecanismo de compulsão. São, também, exigências de contribuição obrigatória para um sindicato. Exemplifique-se com a *closed shop*, cuja finalidade é fazer com que o empregador só admita em sua empresa os não-filiados; a *union shop*, através da qual o empregador só admitirá trabalhadores não associados ao sindicato desde que aceitem a condição de se filiarem num certo prazo; a *maintenance of membership*, pela qual alguém se compromete a manter a sua filiação sindical; a *preferential shop* ou cláusula de preferência para sindicalizados; a *check off* ou cláusula de retenção de contribuições; a *agency shop* ou contribuição sindical obrigatória, e outras.

Há sérias restrições doutrinárias a mecanismos dessa natureza, na medida em que possam ferir o direito ao trabalho e a pluralidade sindical. Com efeito, se o contrato coletivo impede alguém de ser admitido num emprego em razão de sua condição sindical, está contrariando direito ao trabalho, que é um dos



principais valores de um sistema democrático de relações de trabalho. Não é razoável impedir a liberdade de trabalho de alguém através de expedientes de constrangimento para o seu ingresso num sindicato.

Da mesma forma, condicionar alguém a ingressar num determinado sindicato, excluindo a possibilidade de o fazer em outro, é algo que impede a livre escolha associativa e que exerce uma forte restrição à liberdade individual.

O sistema de unicidade sindical, adotado pela Constituição, traz esse problema porque, embora ninguém seja constrangido a se filiar a um sindicato, se resolver fazê-lo, não terá opções e só poderá entrar como sócio no sindicato único permitido na sua categoria.

Mas se ocorre isto no Brasil, não difere muito a situação nos países em que a inserção de cláusulas sindicais nos contratos coletivos é usual, e que não são poucos — por exemplo, Estados Unidos, Grã-Bretanha e Canadá —, sendo que muitos outros poderiam ser citados, apesar dos esforços mais recentemente desenvolvidos para a modificação dessa praxe.

### O SETOR PÚBLICO

A Constituição de 1988 permite a sindicalização no setor público civil, proibindo-a apenas no militar, com o que as regras a que se submeterão os interessados serão as mesmas fixadas para o setor privado, com evidente tendência imediata de transformação das associações representativas dos servidores públicos civis em sindicatos de categorias profissionais com base territorial mínima municipal.

Todavia, diante do princípio da unicidade, surgiram problemas de representatividade nos casos de identidade de atividades, o que mais claramente se oferecerá, havendo exercício, pela administração pública, de iniciativas econômicas concorrentes com outras, de natureza privada e igual fim, já existentes na mesma localidade. O princípio primeiro para a solução de problemas dessa natureza é o do consenso dos interessados. Se houver impugnações ao pedido de registro, a pendência não poderá ser resolvida definitivamente senão pelo Poder Judiciário.

### CONCLUSÃO

As transformações operadas no plano constitucional permitem o desenvolvimento, mas não a plena realização, do princípio da liberdade sindical.

Ao lado de significativos avanços, foram mantidos mecanismos incompatíveis com os propósitos maiores da garantia de um sistema fundado na autonomia privada coletiva e capaz de permitir o pleno desenvolvimento da ação sindical.

O nosso modelo é híbrido e contraditório em alguns pontos essenciais, e dessas contradições têm resultado problemas que afetam a normalidade das relações coletivas de trabalho, só alcançável na medida em que venham a ser removidos, retirando-se, do plano normativo, algumas limitações que impedem a ratificação da Convenção 87 da OIT e a prática plena do contrato coletivo de trabalho.

## Contrato coletivo de trabalho no Brasil

### Diferentes propostas, objetivos e finalidades

José Francisco Siqueira Neto\*

### INTRODUÇÃO

A terminologia “contrato coletivo de trabalho” assume na realidade brasileira dos anos noventa vários significados. Isto porque, do momento da formulação inicial em 1988 (Siqueira Neto, 1991) até os dias atuais, o tema recebeu inúmeras críticas, sugestões e interpretações por parte dos sindicatos,<sup>1</sup> entidades empresariais,<sup>2</sup> juristas e advogados,<sup>3</sup> parlamentares,<sup>4</sup> técnicos especializados em relações de trabalho,<sup>5</sup> e associações e coordenações da sociedade civil e dos estados da Federação,<sup>6</sup> que determinaram um conceito e um entendimento difusos sobre o assunto.

A origem do debate atual, portanto, decorre de uma iniciativa sindical tomada no final da década de oitenta, com o intuito inegável de apresentar uma alternativa global ao sistema de relações de trabalho brasileiro na perspectiva política da consolidação democrática, orientada no âmbito das relações trabalhistas pelos consagrados princípios internacionais da liberdade sindical. Em função dessa característica de formulação alternativa, a expressão contrato coletivo de trabalho foi utilizada como idéia-síntese para representar o conjunto de alterações legais e de comportamento necessárias para transformar o sistema brasileiro de relações de trabalho em vigor (Siqueira Neto, 1991).

Neste contexto, então, o contrato coletivo representa a intenção de modificar a concepção do modelo corporativista vigente e a sua estrutura legal, que

\* Advogado, mestre em Direito do Trabalho, pesquisador do Cesit.

regula não apenas a negociação coletiva de trabalho, mas todos os aspectos das relações trabalhistas: leis do trabalho, organização sindical, greve, fiscalização do trabalho, solução dos conflitos individuais e coletivos, negociação coletiva, relacionamento de empregadores e trabalhadores, papel do Estado. Nesta perspectiva, o sistema perde a característica pura e exclusivamente estatal, para assumir uma face participativa, em que o Estado desempenha importante e relevante papel, mas como garantidor do efetivo exercício liberdade e autonomia dos trabalhadores e empregadores, como propalador da negociação coletiva de trabalho e seus efeitos, como gerente-regulador do sistema de relações de trabalho. Trata-se, enfim, de uma concepção de relações de trabalho vinculada a matriz da autonomia privada coletiva, cujo conceito constrói-se, no âmbito das negociações coletivas, sobre o fenômeno da "descentralização normativa" resultante do reconhecimento ou atribuição a certas entidades da capacidade de emitir regras de conduta como *centros normativos menores e periféricos, relativamente ao centro normativo estadual*. Assim, o que confere conteúdo próprio ao conceito é a circunstância de o fundamento das normas assim produzidas se situar na esfera de fins ou interesses da mesma entidade emissora e ter por alvo comportamentos pertencentes à própria área de atuação (Fernandes, 1990). Desta maneira, a formulação inicial que retomou<sup>7</sup> o debate sobre o contrato coletivo de trabalho no Brasil fundou-se, como frisado, na liberdade sindical enquanto fundamento balizador do novo ordenamento jurídico pretendido.

O sistema de relações de trabalho com liberdade sindical, conforme a proposição inicial de contrato coletivo de trabalho no Brasil, pode, então, enquadrar-se perfeitamente como *o conjunto de normas (formais e informais, gerais ou específicas, genéricas ou precisas) que regulam o emprego dos trabalhadores (salário, horário e muitos outros institutos) por intermédio de diversos métodos (contratação coletiva, leis, etc.) através dos quais as normas são estabelecidas e podem ser interpretadas, aplicadas e modificadas por força dos métodos escolhidos e aceitos pelos atores (organizações e representações dos trabalhadores, empregadores e suas organizações, Estado e suas específicas agências institucionais), que em tais relações interagem-se mutuamente, sobre a base dos processos nos quais são estabelecidos graus diferenciados de cooperação e de conflitualidade, de convergência e de antagonismo* (Cella e Treu, 1989).

Não obstante os numerosos aspectos e institutos das relações de trabalho vigente afetados com a formulação de contrato coletivo de trabalho, a proposta confere expressiva e relevante valorização à democracia e à re-institucionalização. Prepondera em tal concepção a ênfase na consolidação democrática, no aumento da participação dos trabalhadores na administração cotidiana das relações trabalhistas e na necessidade de redefinição do padrão institucional e do ordenamento jurídico.

Após um período de rejeição explícita por parte dos empregadores e dos sindicalistas apegados à base corporativista, o tema passou a receber contribuições esparsas que, embaladas pela idéia apologética do instrumento normativo em si, concebiam o instrumento contrato coletivo de trabalho como o centro das modificações, independentemente da estrutura jurídica que o regula. Inaugura-se, então, a segunda fase do debate sobre contrato coletivo: a da incorporação do tema ao domínio público

e da descaracterização do contrato coletivo de trabalho enquanto idéia-síntese de alternativa global ao sistema brasileiro de relações de trabalho.

Neste momento, contudo, o que verdadeiramente se processa, por um lado, é a viabilização de táticas defensivas do sistema corporativista por parte de sindicalistas (empregadores e trabalhadores) e, por outro, a oportunidade dos empregadores de inserir na agenda política — extremamente marcada por valores políticos muito concretos (liberdade sindical, representação dos trabalhadores por local de trabalho, negociação coletiva, direito de greve, redefinição do papel do estado nas relações trabalhistas) — elementos de descontentamento empresarial com o ordenamento jurídico vigente, pela ótica da exacerbação legislativa, da negociação coletiva centralizada, da interferência estatal nas negociações coletivas através do Poder Judiciário trabalhista, da preponderância da norma pública sobre a norma coletiva, da inflexibilidade de pactuação desregulamentadora, da excessiva proteção legal. Além dos posicionamentos específicos das entidades sindicais dos trabalhadores e dos empregadores nesta oportunidade de alteração do movimento dos debates, no contexto político-econômico, todavia, o contrato coletivo de trabalho insere-se em uma agenda até então preenchida por temas como pacto social, política salarial e regulação inadequada do Estado nas relações do trabalho. Tais assuntos, muito embora tratados de maneira indireta nas reflexões sobre contrato coletivo, atuam e interferem permanentemente no conteúdo das diferentes propostas sobre o assunto.

Assim, esta nova fase do processo de discussão sobre contrato coletivo de trabalho recebe uma forte influência de teses críticas pontuais ao sistema de relações de trabalho vigente. Parte expressiva do empresariado nacional reconhece a necessidade de mudança do sistema de relações de trabalho no Brasil (ou pelo menos parte dele). Assim, os mais variados e distintos atores sociais passam a incrementar a agenda dos debates sobre contrato coletivo de trabalho, enfatizando e valorizando a negociação coletiva de trabalho em si e, invariavelmente, deslocando a questão da negociação no âmbito de *centros normativos menores e periféricos, relativamente ao centro normativo estadual*, para entendê-la enquanto centro normativo único, independentemente do centro normativo estadual (Pastore, 1993; Zylberstajn, 1992; Faljone, 1992; ASP, 1993). Processa-se dessa forma, então, a divergência fundamental sobre o caráter do papel do Estado nas relações de trabalho no futuro do país.

A aceitação, sobretudo por uma parcela dos empregadores, da agenda do contrato coletivo de trabalho como ponto de partida de reflexão crítica aumentou consideravelmente o grau de polêmica e de sutilezas do assunto. Este fato se deve fundamentalmente à natureza das propostas defendidas pelos empregadores, que muitas vezes, quando analisadas parcialmente, coincidem com boa parte das propostas dos trabalhadores que defendem a alternativa global de transformação das relações de trabalho. A partir desta confluência, por mais paradoxal que possa parecer, é que aumentou a nitidez da impossibilidade de se transformar o sistema pontualmente por institutos (ao invés de fazê-lo por etapas de transição), fator que impede a tomada de iniciativas conjuntas. Este fato também possibilita identificar os elementos que distinguem as diferentes propostas.

Outro aspecto importante é o fato de que os setores sindicais de trabalhadores resistentes às mudanças estruturais (muito sustentados no padrão corporativo) aproveitaram a oportunidade para canalizar suas formulações acerca do contrato coletivo de trabalho: começaram a realizar propostas que agregavam e adaptavam o sistema vigente,<sup>8</sup> ou ainda, com a garantia da unicidade sindical, exigiam pré-requisitos para discutir qualquer tipo de alteração legislativa,<sup>9</sup> ou, por fim, simplesmente passaram das resistências veladas às críticas explícitas à proposição de mudança do sistema de relações de trabalho<sup>10</sup>. Colaborou também para o relativo êxito das posições desses setores sindicais a convergência de alguns pontos de vista entre as teses defendidas pelas entidades sindicais vinculadas com a proposição inicial de alternativa global e por algumas entidades de empregadores. Tal convergência acabou por estimular consideravelmente os demais setores avessos ao contrato coletivo de trabalho a disseminar a dúvida *ideológica* sobre a importância, a procedência e a necessidade da alteração do sistema de relações de trabalho.

Neste campo, também um grande número de entidades de empregadores resiste a qualquer tipo de redefinição de padrão institucional que não signifique a mais absoluta *privatização* das relações de trabalho. Assim, como a idéia motriz do debate concentra-se na necessidade de redefinir o ordenamento jurídico a partir da redefinição do papel do Estado nas relações de trabalho (manter-se sua função reguladora, mas com perfil absolutamente diferenciado do Estado intervencionista-repressor), os setores dos empregadores afetos ao modelo vigente apegam-se às suas teses defendendo o cumprimento das leis que regem atualmente a matéria. Como as leis não dispõem ou até mesmo não reconhecem a figura jurídica do contrato coletivo (instrumento), sua realização figura-se como impossível sem que haja uma ampla reforma constitucional e legislativa capaz de viabilizar juridicamente o contrato coletivo de trabalho.<sup>11</sup>

Esta segunda fase do debate — inaugurada, como já se afirmou, pela adesão de setores dos empregadores empenhados em refletir o sistema de relações de trabalho a partir da negociação coletiva de trabalho —, ao contrário da formulação inicial, que enfatiza a participação dos trabalhadores na regulação cotidiana do trabalho e da consolidação democrática, orienta-se por uma matriz de raciocínio tipicamente de natureza produtiva e econômica, concentrando-se prioritariamente nas realidades mais afetadas pela concorrência internacional (Fenaban, 1993; Pastore, 1993). Para esses articuladores, as discussões sobre reordenamento devem ater-se exclusiva ou preponderantemente sobre as regras ditadas pela reestruturação produtiva nacional e pela concorrência internacional. Tal concepção, portanto, orienta-se por uma lógica de reforma a partir de cada unidade fabril ou de trabalho, enquanto a concepção da alternativa global (valorização da democracia e da globalização das relações de trabalho com flexibilidade) segue lógica inversa, ou seja, do geral para o particular. Esta divergência é que determina o distanciamento nas propostas de encaminhamento, desfocando a gradação das controvérsias e aumentando-as artificialmente.

A entrada de parte dos empregadores nos debates acabou forçando um outro bloco de interessados no assunto, composto por entidades sindicais de trabalhadores e empregadores — que silenciaram-se solenemente enquanto a proposta de

contrato coletivo de trabalho não passava de uma proposta de determinados setores sindicais de trabalhadores —, a posicionar-se em face dos temas conexos com a discussão sobre o contrato coletivo de trabalho. Assim, ao integrarem-se aos debates, formalizaram a resistência contra todo e qualquer tipo de mudança que não se limitasse a adicionar-se ao padrão institucional existente, negando qualquer lesão ao princípio da unicidade sindical para as realidades que desejassem aderir à nova ordem.<sup>12</sup>

A partir do momento em que a maior parte das entidades sindicais e profissionais da área deu seqüência ao debate crítico sobre o sistema de relações de trabalho vigente no Brasil, impulsionando-o, a agenda genérica de contrato coletivo de trabalho passou a ser vitalizada por temas polêmicos e a ele absolutamente vinculados — sobretudo na concepção de alternativa global, originalmente proposta. Assim, com a instauração do mais irrestrito contraditório, institutos como livre negociação, flexibilidade, desregulamentação, ampla negociação coletiva, vigência e efeitos dos instrumentos normativos, contribuições sindicais, solução autônoma e voluntária de conflitos coletivos, liberdade sindical, competência da Justiça do Trabalho, participação de empregadores e trabalhadores na composição do Poder Judiciário trabalhista, papel do Estado nas relações de trabalho (Ministério do Trabalho), relação entre legislação do trabalho e instrumentos normativos passaram a ter significados de acordo com a posição defendida pelo respectivo agente no tocante à finalidade do contrato coletivo (mudança do sistema ou das regras de negociação, com as adaptações legais compatíveis). São esses institutos, portanto, que numa análise confrontada entre os posicionamentos dos diversos agentes podem identificar onde residem as divergências de fundo e onde as contradições são meramente aparentes.

Tais institutos e posicionamentos, contudo, apareceram de formas distintas entre os vários atores sociais: uns optaram pela apresentação de propostas de legislação, enquanto a formulação que retomou o assunto do Brasil preferiu discutir os temas sem qualquer apresentação de projeto de legislação. Portanto, antes de abordarmos esses institutos específicos, examinaremos as características das propostas de legislação sobre contrato coletivo de trabalho.

#### CARACTERIZAÇÃO DAS PROPOSTAS DE LEGISLAÇÃO SOBRE CONTRATO COLETIVO DE TRABALHO

A procedência, a intensidade e a vitalidade do debate sobre o futuro das leis do trabalho no Brasil, ainda que timidamente, inseriram o tema na agenda das urgências nacionais. Como frisado anteriormente, a formulação da alternativa global ao sistema de relações do trabalho, que reinseriu o debate sobre o contrato coletivo de trabalho no Brasil, optou por não apresentar um projeto de legislação específica, enfatizando os preceitos e princípios inerentes à autonomia privada coletiva, à liberdade sindical e à democracia participativa.

Mediante esse vazio de propostas de legislação propositada e acertadamente deixado pelos defensores da alternativa global, o Poder Executivo, em 1991,

procurando conduzir o processo de mudanças, patrocinou o Projeto de Lei nº 821 ao Congresso Nacional, visando regular a organização sindical e a negociação coletiva de trabalho. Tal projeto, todavia, não se limitou a tratar somente da negociação coletiva, e incluiu outros aspectos do problema. Dentre as medidas liberalizantes do projeto, destacavam-se: a capacidade do Ministério do Trabalho e da Previdência Social para reconhecimento dos sindicatos enquanto representantes legais (art. 6º, *caput*), para resolver divergência de enquadramento sindical (art. 7º, III) e para baixar instruções sobre representatividade sindical (art. 8º, parágrafo 3º); a interferência da empresa nos recolhimentos de contribuições sindicais (art. 11, parágrafo 2º); a admissão de flexibilização de direitos através da negociação coletiva (art. 12, parágrafo 3º); a limitação de vigência de até seis meses após o vencimento dos acordos normativos (art. 21, parágrafo único); a facultade de substituição do contrato individual de trabalho pelo contrato coletivo de trabalho flexibilizado (art. 22); a restrição da substituição processual (arts. 33 e 34); a limitação da garantia de emprego dos dirigentes sindicais ao número de 24 diretores (art. 41, parágrafo 6º); a aplicação de multas aos sindicatos por *constrangimento* da manifestação de vontade dos participantes de assembléia deliberativa (art. 45).

A intenção do projeto era inequivocamente a de promover o controle dos sindicatos (proibida pela Constituição Federal), pulverizar as negociações coletivas exclusivamente por locais de trabalho e, em conseqüência, as representações dos trabalhadores, as organizações sindicais e, por fim, as próprias negociações coletivas de trabalho.

Entretanto, o Projeto de Lei nº 821 acabou sendo desmembrado e alterado pelo próprio Poder Executivo, que através da mensagem 189/91 remeteu os Projetos de Lei nº 1.231 e 1.232 de 1991, visando regulamentar o artigo 8º da Constituição e a representação dos trabalhadores e regular a negociação coletiva de trabalho, respectivamente. Foram aprovados por unanimidade, no entanto, os substitutivos<sup>13</sup> da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara Federal, em 13 de junho de 1991, cujas disposições mais relevantes, no Projeto n. 1.231, foram as seguintes: os atos constitutivos e deliberativos de base de representação dos sindicatos serão deliberados em assembléia específica (art. 2º, parágrafo único); as centrais sindicais são reconhecidas (art. 4º); é estabelecido o conceito de categoria econômica e profissional como referencial da organização sindical (art. 5º, parágrafos 6º e 7º); a representação sindical no âmbito das empresas é estabelecida pelos estatutos sociais dos sindicatos (art. 7º); as entidades sindicais mais antigas mantêm o monopólio de representação (art. 8º, parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º); as contribuições sindicais, inclusive a confederativa, serão descontadas em folha de pagamento em percentuais estabelecidos em assembléia dos interessados (art. 11), a representação dos trabalhadores nas empresas com mais de duzentos trabalhadores é regulada (arts. 14 a 17); é autorizada a atuação (reuniões e assembléias) dos sindicatos no interior das empresas (art. 18); a estabilidade dos dirigentes sindicais e representantes dos trabalhadores é garantida (arts. 20 e 21); é regulado o processo de apuração de falta grave dos dirigentes sindicais e representantes dos trabalhadores (art. 23);

extingue-se a contribuição sindical gradativamente (art. 26); e no Projeto n. 1.232: a negociação coletiva tem por objetivo fixar condições salariais e de trabalho (art. 1º); a preponderância da lei sobre a negociação coletiva (art. 2º); a garantia de condições mais favoráveis aos trabalhadores em caso de concorrência de instrumentos normativos (art. 8º); o reconhecimento do contrato coletivo de trabalho enquanto instrumento normativo de relações de trabalho intercategorias e por ramos de atividade (art. 11); a possibilidade de mediação e arbitragem (arts. 16 e 17); a manutenção do Poder Normativo da Justiça do Trabalho (arts. 18 e 19); a regulamentação da substituição processual (art. 20).

Como podemos observar, o substitutivo da Câmara Federal desnaturou o projeto do Executivo, muito embora tenha cuidado apenas de *aprimorar* os dispositivos legais referentes aos temas tratados, sem qualquer iniciativa de transformação radical do sistema de relações de trabalho. Entre o projeto do Executivo e o substitutivo da Câmara Federal deparam-se nitidamente duas lógicas distintas de regulação do trabalho, mas nenhuma em sintonia com a proposta inicial de contrato coletivo de trabalho enquanto alternativa global ao sistema vigente. O Poder Executivo, entretanto, insatisfeito com o andamento do projeto no Congresso Nacional, instituiu em junho de 1992 a Comissão de Modernização da Legislação do Trabalho, encarregada de elaborar um projeto de lei para modernizar as relações de trabalho no Brasil. A Comissão entregou seu trabalho em 27 de novembro de 1992, portanto após o *impeachment* do presidente, quando o então titular do Ministério do Trabalho (Walter Borelli) já tinha manifestado intenção de incentivar o aprofundamento das reflexões acerca do contrato coletivo de trabalho. Mesmo assim, o trabalho apresentado pela Comissão de Modernização merece menção porque representa o posicionamento de parcela considerável no debate, vindo a ser inclusive incorporado pelo deputado federal Carlos Alberto Campista através dos Projetos de Lei nº 3.747 e 3.748/93 (Saad, 1993).

Apesar das novas circunstâncias políticas, os "Projetos de Leis Campista" resgatam o ímpeto desregulamentador e de pulverização das negociações coletivas manifestado nos projetos anteriores do Poder Executivo, sob a *regência* do ex-presidente. Apesar de a missão inicial ter previsto a elaboração de cinco anteprojetos relacionados às leis do trabalho (de relações coletivas, de relações individuais, de administração pública, de processo e de organização judiciária do trabalho), a Comissão de Modernização apresentou apenas os anteprojetos referentes às leis de introdução às relações individuais e coletivas do trabalho.

No âmbito das relações individuais, destacaram-se as seguintes proposições: as obrigações resultantes de iniciativa do empregador ou de negociação coletiva serão interpretadas estritamente (art. 7º); o acordo e a transação celebrados, por escrito, com a especificação dos motivos e direitos neles compreendidos, realizados com a assistência do Ministério do Trabalho e da Administração, do sindicato de classe ou do representante por este credenciado, terão o efeito de coisa julgada (art. 8º); na falta de disposição legal, instrumento normativo ou contrato individual de trabalho, as autoridades judicial e administrativa decidirão, de acordo com a jurisprudência, os usos e costumes e os princípios de Direito do trabalho,

mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público (art. 11); a prescrição é regulada inclusive para reclamações objetivando prestações sucessivas (art. 14).

Sobre as relações coletivas de trabalho, o Projeto Campista previu dentre as principais disposições: a liberdade sindical dos trabalhadores e dos empregadores para a promoção e defesa de seus interesses profissionais, econômicos e sociais (art. 1º); o sindicato responderá pelas deliberações de sua diretoria e demais órgãos estatutários (art. 6º); o sindicato não responderá por atos individuais de seus associados, salvo se ficar provado que foram praticados sob orientação do sindicato (art. 7º); extingue-se a contribuição sindical obrigatória (art. 8º); a contribuição destinada ao custeio do sistema confederativo será aprovada em assembleia geral do sindicato, atendido o quórum previsto no estatuto da entidade, terá periodicidade anual e não poderá ultrapassar o limite de um dia de salário do trabalhador associado (art. 9º); os trabalhadores e os empregadores não serão onerados pela superposição de contribuições da mesma natureza (art. 10); a cessação imediata do comportamento anti-sindical, desde que configurado o ato de violação da liberdade sindical perante a Justiça do Trabalho (art. 14); a negociação coletiva é o processo de autocomposição de interesses entre trabalhadores e empregadores, com o objetivo de fixar as condições de trabalho e regular as relações entre as partes estipulantes (art. 15); o reconhecimento do contrato coletivo de trabalho em âmbito nacional para estabelecer normas gerais e condições de trabalho a serem observadas como parâmetros nas negociações que se realizarem em outros níveis, nas bases territoriais das suas respectivas representações, podendo abranger um ou mais setores econômicos e profissionais (art. 19); o acordo coletivo de trabalho será ajustado entre o sindicato profissional e uma ou mais empresas, estabelecerá condições de trabalho de aplicação restrita ao âmbito dos acordantes e prevalecerá sobre a convenção coletiva (instrumento celebrado entre entidades sindicais do mesmo setor econômico) quando concomitantemente aplicável às mesmas partes (arts. 21, 22, parágrafo único); os efeitos jurídicos dos instrumentos normativos vinculados à vigência do mesmo (parágrafo único do art. 25); a mediação e a arbitragem são recursos reconhecidos na composição dos conflitos (arts. 29 a 38); a representação dos trabalhadores na empresa está regulada com as devidas competências (arts. 40 a 42); o descumprimento das normas referentes à greve ou à continuidade do movimento de paralisação depois de celebrada a convenção ou o acordo coletivo de trabalho, da entrega do laudo arbitral às partes, ou após decisão da Justiça do Trabalho, constitui exercício abusivo do direito de greve (art. 54).

Os projetos e anteprojetos elaborados e encomendados pelo Poder Executivo, como também o substitutivo da Câmara dos Deputados aos projetos nº 1.231 e 1.232, inovam nas contribuições porque, não obstante suas disposições, oferecem formulações em artigos, especificando por conseguinte o alcance das idéias no plano concreto da abrangência da eventual legislação. Assim, podemos também observar com facilidade a evolução das propostas com o passar do tempo. A idéia inicial do Poder Executivo era de promover pura e simplesmente o desmantelamento das leis do trabalho, retirando a harmonia do sistema vigente através de uma desregulamentação

controlada. No primeiro projeto do Poder Executivo havia uma expressa intenção de controlar a existência dos sindicatos. Contudo, o substitutivo inverteu as expectativas do Poder Executivo através de uma formulação defensiva, mantendo a estrutura atual com o acréscimo de algumas garantias. Neste sentido, contrariado com as providências da Câmara dos Deputados em relação ao projeto de lei de sua iniciativa, o ex-presidente da República designou uma comissão encarregada de formular um anteprojeto de alteração das leis do trabalho no Brasil. Tal comissão então apresentou os anteprojetos mencionados das leis de introdução às relações individuais e coletivas do trabalho. A motivação que se depreende dos mencionados dispositivos é que a Comissão de Modernização das Leis do Trabalho resgatou a linha geral anteriormente expressada no projeto do Poder Executivo, somente com uma visão mais nítida acerca dos sindicatos, da negociação coletiva por empresa e dos limites do exercício do direito de greve.

#### FÓRUM NACIONAL DO MINISTÉRIO DO TRABALHO SOBRE CONTRATO COLETIVO E RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL

Apesar dos anteprojetos elaborados e publicados, a gestão do Ministro do Trabalho Walter Barelli, preferiu resgatar a discussão do contrato coletivo de trabalho, sugerindo à sociedade formulações e reflexões sobre a eventual necessidade de sua adoção no Brasil. Este ato ministerial redefiniu uma vez mais o rumo dos encaminhamentos e discussões acerca das relações de trabalho no país. O impulso do Ministério do Trabalho priorizou o debate na sociedade como pré-requisito imprescindível e necessário a qualquer iniciativa de cunho legislativo. Desta forma, a composição, a negociação, o acerto, as convergências e divergências passaram a ser determinadas previamente pelo debate dos atores envolvidos, para depois tomar a forma de projeto de lei. Tal iniciativa, então, preferiu organizar o debate e a articulação das posições antes das eventuais proposições de projetos de lei. Neste sentido, o Ministério do Trabalho optou por encontrar o projeto da sociedade em detrimento da idéia de elaborar um projeto à sociedade. Operacionalizando essa expectativa, o Ministério do Trabalho organizou e coordenou, durante os meses de outubro a dezembro de 1993, um amplo Fórum Nacional<sup>14</sup> de debates sobre contrato coletivo de trabalho, que concluiu sobre a necessidade de redefinir o sistema brasileiro de relações de trabalho e estabeleceu os princípios gerais que deveriam nortear esta mudança.<sup>15</sup> Tais princípios todavia, não acresceram de concreto nenhum outro elemento ao debate que já não tivesse sido sustentado por qualquer setor representativo.

De qualquer sorte, na perspectiva da orientação dada ao processo de articulação de idéias e propostas sobre o contrato coletivo de trabalho, foi fundamental o entendimento sobre as mais variadas posições dos mais distintos atores sociais sobre o assunto. Saber o que as parcelas mais representativas do processo pensam, defendem e sustentam passa a ser imprescindível para o desenvolvimento e o desenrolar futuro das Relações de Trabalho no Brasil.

Para identificarmos e distinguirmos as três propostas de contrato coletivo de trabalho — como alternativa global ao sistema de relações de trabalho vigente; como instrumento de valorização exclusiva das negociações coletivas; e como oportunidade de acrescer institutos ao sistema de relações de trabalho vigente — abordaremos a posição de cada um dos atores vinculados a cada uma desses macrogrupos em relação aos temas abrangidos pelas proposições. Assim, explicitaremos o entendimento preponderante dos setores mais representativos sobre: liberdade sindical; representação dos trabalhadores por local de trabalho; contribuições sindicais; estrutura, níveis e formas de negociação coletiva de trabalho (livre negociação e flexibilidade); vigência dos instrumentos normativos; solução dos conflitos de trabalho; direito de greve e *lockout*; leis do trabalho; servidores públicos e trabalhadores rurais; papel do Estado nas relações de trabalho; transição de sistemas.

Desta forma, com a identificação dos objetivos principais dos atores e a posição sobre os institutos mais relevantes que compõem o sistema de relações de trabalho, esperamos apresentar as diferentes propostas de contrato coletivo no Brasil com maior nitidez. Em função da natureza do debate e do imprescindível envolvimento dos atores sociais para o seu desenvolvimento, focaremos nossa abordagem, preferencialmente, sobre os posicionamentos das entidades representativas e os projetos de lei e substitutivos, apresentando as formulações teóricas e acadêmicas que subsidiam os pontos de convergência das entidades representativas.

### CONTRATO COLETIVO DE TRABALHO COMO ALTERNATIVA GLOBAL AO SISTEMA DE RELAÇÕES DE TRABALHO VIGENTE

O objetivo fundamental das entidades que defendem a alternativa global é romper com o sistema corporativista que ainda vigora no Brasil. Neste sentido, contrato coletivo de trabalho significa um sistema democrático de relações de trabalho. Este modelo, baseado no regime de liberdade sindical e de direitos coletivos, contrapõe-se ao atual regime de intervenção e de direitos individuais, identificado por sistema corporativista de relações de trabalho (CUT, 1988). Esta concepção, embora vise à redefinição do papel do Estado nas relações trabalhistas, não perde a perspectiva dos efeitos da regulação do trabalho em âmbito nacional. Trata-se, assim, de uma forma mais flexível e ágil de regulação, sem contudo perder a noção da importância e da necessidade de uma padronização básica dos efeitos trabalhistas em escala nacional. As entidades que identificam-se com esta concepção são a Central Única dos Trabalhadores (CUT, 1988 e 1993), Força Sindical (FS, 1993a e b), Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE, 1992 e 1993) e, implicitamente (em face da natureza de suas propostas e de seu diagnóstico da situação atual), o Sindicato Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Sinfavea, 1993).

### LIBERDADE SINDICAL

As entidades identificadas com a alternativa global são unânimes em reconhecer a importância da liberdade sindical para impulsionar a transformação do sistema de relações de trabalho e assegurar a existência de sindicatos fortes e representativos. A organização sindical deve ser livre em todos os níveis. Não se trata da apologia do pluralismo sindical, mas da disposição de acabar com o monopólio da representação, próprio do sistema corporativo. Com a ampla liberdade sindical assegura-se não só o direito de filiação ou não ao sindicato, mas também a autonomia organizativa e a garantia do exercício da atividade sindical.

Para os representantes dos trabalhadores, a garantia da liberdade sindical propicia mudanças nos sindicatos corporativos, que forçosamente teriam que redefinir sua estrutura organizativa a partir dos ramos de produção. Para os representantes dos empregadores, um dos elementos favoráveis da liberdade sindical é possibilitar o enquadramento sindical, preponderantemente, por categoria da atividade econômica. Para ambos porém, o grande benefício da liberdade sindical é a certeza do aparecimento de lideranças autênticas e representativas.

### REPRESENTAÇÃO DOS TRABALHADORES POR LOCAL DE TRABALHO

A ausência de representação dos trabalhadores por local de trabalho é identificada como um grande empecilho à construção de um sistema de relações de trabalho democrático e participativo, muito embora com maior ênfase por parte das representações dos trabalhadores. Estes argumentam que um dos principais fatores da baixa intensidade de negociações coletivas no Brasil é a inexistência de canais permanentes de representação dos interesses dos trabalhadores nos locais de trabalho. Afirmam também que, a falta de consistência no diálogo entre as partes aumenta consideravelmente o nível de conflitualidade das relações. Neste sentido, preconizam a implantação de um sistema de representação permanente nas empresas, constituído através de eleição direta dos trabalhadores, com poderes, deveres e prerrogativas bem definidos.

Tendo em vista que já há um mecanismo de representação interna dos trabalhadores no Brasil, a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes — (Cipas), apesar da falta de um posicionamento marcante neste sentido,<sup>16</sup> é consenso que a representação interna, pelo menos no início do processo, deve ser única por local de trabalho, independentemente das forças sindicais que poderiam concorrer livremente às eleições das representações internas que não teriam a representação sindical por local de trabalho. Este sistema mostra-se mais viável em face da realidade brasileira atual, sobretudo nas hipóteses da consagração da liberdade sindical e do surgimento do pluralismo sindical na representação de uma mesma base.

## CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS

Todos concordam em extinguir as contribuições compulsórias cobradas regularmente de todos os integrantes das respectivas bases de representação, permanentemente, para sustentar as entidades sindicais. A repulsa dirige-se, portanto, ao antigo imposto sindical (hoje contribuição sindical), instituído para garantir a manutenção dos sindicatos corporativos e vigentes até hoje no ordenamento jurídico nacional. Acontece, porém, que a Constituição Federal instituiu a contribuição confederativa com as mesmas características da contribuição (imposto) sindical compulsória. Ressalte-se, todavia, que não é a compulsoriedade o ponto equivocado das contribuições, mas sim o seu caráter de penalização dos não-associados aos sindicatos, que não se beneficiam quando um instrumento normativo é conseguido por um determinado sindicato.

Assim, a finalidade de toda contribuição sindical compulsória deve ser a de evitar qualquer tipo de tentativa de desestruturar os sindicatos economicamente. A contribuição que se rejeita é aquela aplicada sobre todos os integrantes da categoria, independentemente da filiação sindical, e desvinculada da negociação coletiva. Portanto, contribuição associativa, confederativa ou equivalentes devem ser cobradas compulsoriamente somente dos respectivos associados. Já a contribuição destinada à entidade que promoveu a negociação coletiva deve ser compulsória a todos aqueles que se beneficiaram dos instrumentos normativos.

*ESTRUTURA, NÍVEIS E FORMAS DAS NEGOCIAÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO (LIVRE NEGOCIAÇÃO E FLEXIBILIDADE).*

Existe consenso entre os defensores do contrato coletivo de trabalho enquanto alternativa global de que o sistema de negociação vigente é precário pois favorece a intervenção de terceiros. Na verdade, entendem que a legislação atual inibe a negociação coletiva de trabalho quando estabelece a rígida periodicidade anual (data-base), a limitação dos conteúdos e a solução jurisdicional obrigatória (Poder Normativo da Justiça do Trabalho). Também constituem fatores negativos as negociações coletivas intercorrentes: categorias predominantes, diferenciadas e de profissionais liberais, com datas-base de negociação diferenciadas dentre de uma mesma categoria profissional estadual, gerando diferenciações salariais e conseqüentes reivindicações de repasse ou parâmetros.

Não obstante o silêncio do Sinfavea quanto ao âmbito de atuação das negociações, os fundamentos da proposta de alternativa global referentes à estrutura e às formas de desenvolvimento das negociações não rechaçam o nível nacional de tratativas. Pelo contrário, quando uma entidade patronal reclama que o sistema de negociação está sujeito a graves antecedentes (instrumento de pressão) ou seqüenciais (reivindicações específicas), provocando repasse ou conjugação de conquistas isoladas (Sinfavea, 1993), ela está reclamando a falta de um nível básico de uniformização de regulações, a partir do qual seja possível criar parâmetros de especificidades por setor, região ou unidade de trabalho.

Neste contexto de premissas e ressalvas institucionais é que se insere o problema da *livre negociação* e da *flexibilidade*. Entendem as entidades vinculadas com a idéia de alternativa global que a livre negociação significa a negociação desenvolvida sem a interferência obrigatória do Estado ou de terceiros e que a flexibilidade deve ser buscada de forma negociada. Isto significa que a negociação não tem o poder de "revogar" as leis trabalhistas, mas sim o de estabelecer *livremente* outras condições de trabalho (mediante, porém, um quadro legislativo menos detalhista e burocrático), enquanto a *flexibilidade* é assimilada como um recurso natural e importante da negociação coletiva de trabalho, destinado a flexibilizar *aspectos funcionais das relações trabalhistas, e não o próprio direito*.

As balizas deste ponto são a negociação permanente, a estrutura preferencialmente estabelecida pelas partes e a negociação descentralizada a partir do nível nacional do ramo de atividade até a empresa.

*VIGÊNCIA DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS*

Prepondera no grupo da alternativa global o entendimento de que os instrumentos normativos devem proporcionar segurança às partes quanto aos seus efeitos. Neste sentido, é consenso que a cessação dos efeitos jurídicos ao término da vigência dos instrumentos normativos, sem qualquer justificativa objetiva, dificulta a negociação coletiva. Assim, o mais condizente com os princípios da negociação coletiva de trabalho seria a manutenção dos efeitos do instrumento normativo vencido até que o novo instrumento o revogue, com a possibilidade de renúncia de qualquer das partes envolvidas quando comprovar-se a ocorrência de mudanças (sem que a parte interessada as tenha causado) em relação à época da contratação, ou ainda, a onerosidade excessiva que inviabiliza o cumprimento do contrato. Não se trata de perpetuar os instrumentos normativos, mas de dar-lhes a segurança jurídica para que suas disposições somente sejam alteradas quando as condições objetivas do contratado sejam realmente modificadas ou, ainda, quando for demonstrado que o todo ou parte de suas prescrições estiver onerando demasiadamente uma das partes contratantes.

*SOLUÇÃO DOS CONFLITOS DE TRABALHO*

Quanto aos conflitos *individuais* de trabalho, as entidades adeptas da alternativa global preconizam a solução, paritariamente, a partir dos locais de trabalho, a diminuição do número de recursos judiciais e a participação das partes enquanto julgadoras somente na instância do local de trabalho. Quanto aos conflitos *coletivos*, que podem ser jurídicos ou econômicos, a perspectiva da alternativa global entende que somente os de natureza jurídica poderiam ser examinados pelo Poder Judiciário trabalhista, acabando por conseguinte o Poder Normativo da Justiça do Trabalho.

Numa hipótese intermediária, que não desnatura os demais posicionamentos,

admite-se a transformação dos grupos normativos dos Tribunais Regionais do Trabalho em todo o país em câmaras públicas de arbitragem voluntária, acionadas apenas por motivação conjunta das partes envolvidas em um dado conflito, com poder arbitral. Além das medidas mencionadas, é igualmente consensual a necessidade de estimular formas alternativas, *voluntárias*, de composição dos conflitos de trabalho como conciliação, mediação e arbitragem, *públicas e privadas*.

### DIREITO DE GREVE E LOCKOUT

O direito de greve, segundo os representantes dos trabalhadores, deve ser reformulado na perspectiva de o seu exercício não mais comportar julgamentos por regras burocráticas ou de oportunidade. O julgamento das greves tal qual se dá atualmente no Brasil outra coisa não faz senão viabilizar um procedimento rápido de repressão patronal com o revestimento de legalidade. A greve não pode, a rigor, ser submetida a julgamento de oportunidade ou de enquadramento. Os abusos (de parte a parte) devem ser apurados em processo ordinário e os responsáveis penalizados na forma da lei. Neste caso, entendem os trabalhadores que o direito de greve deve ser amplo, sem limitações ao seu exercício por mera formalidade legal.

As preocupações com a efetividade do exercício do direito de greve, contudo, não se apresentam mediante rejeição incondicional da regulamentação legal do direito, muito embora as entidades dos trabalhadores postulem a inexistência de qualquer regulamentação. O que se discute, na verdade, é a natureza da regulamentação do direito de greve, se voltada para estabelecer mecanismos de segurança da população em casos de emergência, ou se preocupada exclusivamente em criar artifícios para declarar ilegalidade ou abusividade das greves. Neste sentido é que insere-se a questão da regulamentação do direito de greve, inclusive das atividades e serviços essenciais e no serviço público. Portanto, o problema não é a regulamentação do direito, mas sim a forma dessa regulamentação.

Os empregadores reivindicam o direito ao *lockout* defensivo para não sofrerem injustamente os efeitos de uma greve do setor econômico. Neste ponto não há consenso, mas isso não descaracteriza a concepção da alternativa global porque o reconhecimento do *lockout* (raro), por si só, não desnatura um sistema democrático de relações de trabalho.

### SERVIDORES PÚBLICOS E TRABALHADORES RURAIS

A preocupação com as especificidades dos servidores públicos e dos trabalhadores rurais não é geral neste grupo, mas existem posições absolutamente contundentes no sentido de se adaptar as especificidades do sistema de relações de trabalho democrático aos servidores públicos, inclusive no que se refere à negociação coletiva de trabalho.

Em relação aos trabalhadores rurais, os cuidados referem-se à necessidade de contemplar num eventual processo de transformação sistêmica os tempos e particularidades do setor, para que o mesmo possa também desenvolver um sistema evoluído de negociações coletivas de trabalho, como resultado natural de um sistema democrático de relações de trabalho.

Todas as formulações acerca dos servidores públicos, contudo, são apresentadas de forma genérica, geralmente concentrando-se na necessidade de se alterar o padrão institucional e de consagração das convenções da OIT sobre os direitos sindicais e de negociação coletiva dos servidores públicos.

### LEIS DO TRABALHO

Este tema é freqüentemente realçado, mas nunca é abordado com profundidade. As considerações limitam-se a constatar que o padrão institucional é inadequado e que a estrutura do Direito do trabalho brasileiro, tanto no aspecto das relações individuais, como no das coletivas, administrativas e judiciárias, é absolutamente incompatível com os padrões democráticos. Todavia, inexistente qualquer formulação acerca do que deveria ser objeto de flexibilização via negociação coletiva de trabalho, que normas trabalhistas seriam básicas, qual a forma de consolidação, enfim, qual seria a base institucional trabalhista em um sistema democrático de relações de trabalho que venha a consagrar a negociação coletiva de trabalho como instrumento importante e necessário para a regulação do trabalho.

### PAPEL DO ESTADO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

Não obstante a existência de declarações contundentes das entidades filiadas ao pensamento da alternativa global quanto à retirada do Estado das relações de trabalho,<sup>17</sup> o posicionamento sobre o novo papel do Estado não está suficientemente claro. Observa-se, de maneira geral, uma certa aversão à interferência do Estado nas negociações coletivas de trabalho. Na verdade, o teor das ponderações sobre o tema diz respeito mais diretamente às interferências obrigatórias no processo das negociações questionando, portanto, o Poder Normativo da Justiça do Trabalho.

Este posicionamento não significa que os partidários da alternativa global postulem a total exclusão do Estado nas relações de trabalho. De maneira geral, nas contribuições relativas a este tópico impera uma certa confusão e indefinição acerca do papel que o Estado assumiria em um novo sistema, prevalecendo, assim, apenas um entendimento genérico sobre o diferenciação da qualidade do papel do Estado em um sistema diferente do vigente, mas a intensidade, a gradação e a abrangência do papel do Estado não estão absolutamente definidas pelos atores sociais identificados com a idéia de alternativa global. Nem mesmo a CUT, que dentre os defensores da alternativa global é o mais incisivo quanto à redefinição



do papel do Estado, define claramente qual seria este novo papel, circunscrevendo-o apenas à generalidade do Estado como emissor da legislação de sustento e de garantia da liberdade sindical.

### A TRANSIÇÃO DOS SISTEMAS

O problema da transição é abordado explicitamente apenas pelo PNBE (1992 e 1993) e pela CUT (1992 e 1993). O PNBE concentra-se na necessidade genérica de assegurarem-se os mecanismos jurídicos adequados para que não haja um vazio legal enquanto o novo sistema em implantação não estiver totalmente consolidado. A CUT considera imperiosa a adoção de várias medidas imediatas para assegurar a transição de maneira adequada, mas apresenta um conjunto de medidas de mérito do novo sistema, e não propriamente da transição (casos do fim da unicidade sindical, da contribuição sindical, da descaracterização do sistema confederativo atual, da redefinição da Justiça do Trabalho, das alterações constitucionais, da formulação de legislação ordinária, dentre outros).

As demais entidades vinculadas à idéia da alternativa global, muito embora silenciem-se a respeito da transição, postulam um período específico para operacionalizar a mudança do sistema. Frise-se, aliás, que na perspectiva de alternativa global a transição é inerente ao próprio processo de mudanças preconizado.

### CONTRATO COLETIVO DE TRABALHO COMO INSTRUMENTO DE VALORIZAÇÃO EXCLUSIVA DAS NEGOCIAÇÕES COLETIVAS

Esta corrente de pensamento entende o contrato coletivo de trabalho como o incremento exclusivo das negociações coletivas, independentemente do aparato institucional de sustentação necessário para o êxito das próprias tratativas. Assim, as entidades filiadas a esta proposta também preconizam a remodelação do padrão institucional, mas fundamentalmente a partir do momento em que o objeto contratado colidir com os dispositivos legais.

Este modelo, portanto, centra-se na realização da negociação coletiva, não importa como e em que condições. Existe também nesta concepção uma rejeição incisiva a toda e qualquer forma de organização institucional generalizadora, preponderando uma visão espontaneísta e de realidades específicas como os eventuais pólos indutores da negociação coletiva de trabalho no Brasil. Argumentam seus defensores que a negociação coletiva de trabalho no Brasil somente se realizará se não houver nenhum tipo de ordenamento jurídico regulando a matéria. Por isto, acreditam que a negociação coletiva só poderá se realizar num ambiente de total desregulamentação.

Pelas características desta formulação, naturalmente, ela acaba valorizando as negociações por empresas e somente nas realidades mais avançadas. Mais que valorizar, o modelo preconizado, se instituído, fatalmente acabaria por funcionar apenas para as realidades efetivamente inseridas de forma favorável no contexto

econômico. Desta forma, o caráter de uniformização básica das relações de trabalho é desprezado e relevado a segunda plano.

Muito embora a idéia de valorização das negociações coletivas não reclame diretamente uma adequação institucional sobre as questões relacionadas à sustentação da liberdade sindical, da negociação coletiva, do direito de greve e das leis do trabalho, está nela implícita a necessidade inexorável de uma desregulamentação prévia.

Para os apologistas da negociação coletiva de trabalho em si, a mesma somente será valorizada e incentivada quando os seus resultados (contrato coletivo de trabalho) puderem rechaçar a legislação do trabalho em caso de conflito de disposições. Assim, a negociação coletiva perde a característica de "descentralização normativa" resultante do reconhecimento ou atribuição a certas entidades da capacidade de emitir regras de conduta como *centros normativos menores e periféricos, relativamente ao centro normativo estadual* (Fernandes, 1990), para transformar-se no próprio centro normativo autônomo, independente e até mesmo superior ao centro normativo estadual, passando assim a legislação trabalhista a ocupar apenas um papel subsidiário. Decorre também deste desejo incontrolável de desregulamentação uma veemente repulsa a qualquer forma de legislação de relações coletivas ou ainda de legislação do trabalho que ultrapasse os limites mínimos de regulamentação.

Pelas características peculiares da configuração do contrato coletivo enquanto instrumento de valorização exclusiva da negociação coletiva de trabalho, nem todos os institutos examinados neste trabalho recebem considerações específicas. As entidades que identificam-se com esta concepção são a Associação das Siderúrgicas Privadas (ASP, 1993), Confederação Nacional da Agricultura (CNA, 1992), Confederação Nacional da Indústria (CNI, 1992), Confederação Nacional do Comércio (CNC, 1992 e 1993), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp, 1992 e 1993), Federação Nacional dos Bancos (Fenaban, 1993), Associação Brasileira de Recursos Humanos (ABRH, 1992), além dos Projetos de Lei Campistas (nº 3.747 e 3.748/93).

### LIBERDADE SINDICAL

Os defensores do contrato coletivo de trabalho enquanto valorização exclusiva da negociação coletiva atribuem importância à liberdade sindical apenas quando deparam-se com a fragilidade do sindicato calcado no modelo corporativista para desenvolver as negociações coletivas por local de trabalho. De maneira geral, a liberdade sindical é tratada como assunto de segunda ordem em relação ao objetivo central, que é a negociação coletiva de trabalho.

As entidades congregadas nesta proposta constataam a ausência de representatividade dos sindicatos (de trabalhadores e empregadores) atuais. Contudo, a falta de representatividade não é vinculada ao modelo corporativista de unicidade sindical, sindicatos por categorias e vinculados à base territorial de representação basicamente municipal. Vários fatores que compõem o espectro corporativista

(imposto sindical, juiz classista) são elencados de maneira aleatória e até mesmo moralista para procurar explicar a falta de representatividade do sindicalismo brasileiro, mas os posicionamentos dessas entidades não atacam o cerne do problema da representatividade no país: a inexistência de liberdade sindical e a consequente manutenção do monopólio da representação, que é a unicidade sindical.

De qualquer forma, não há nenhuma manifestação no sentido de valorizar o papel do Estado enquanto assegurador da efetiva liberdade sindical através de legislação de suporte e de mecanismos administrativos. De maneira geral, prevalece a idéia de que liberdade sindical se constrói mediante um conceito abstrato de *força* dos interessados, muito embora defendam-se os princípios da Convenção 87 da OIT.

Como decorrência lógica dessa idéia abstrata de *força organizativa dos interessados*, a organização sindical dos trabalhadores acaba sendo aquela vinculada aos locais de trabalho. Outra consequência dessa idéia abstrata é a excessiva valorização das organizações por profissão e de base municipal. Mesmo sem mencionar expressamente, essa vertente tem uma certa aversão a qualquer tipo de organismo sindical com capacidade para promover a negociação coletiva de trabalho quando não exclusivamente vinculada com uma empresa específica e seus trabalhadores. É nesse sentido que enxergamos uma certa resistência velada aos sindicatos por ramo de atividade e com organização nacional. Essas organizações sindicais são concebidas como *organizações políticas*, e não como organizações sindicais. Argumenta-se que qualquer tipo de idéia preconcebida de organização sindical significa limitar a liberdade sindical. Portanto, preconiza-se desmontar (quando muito) a estrutura atual e deixar que a livre força dos interessados (sem interferência externa, de preferência) promova a organização sindical que lhes aprouver.<sup>18</sup>

Ressalte-se que algumas entidades simplesmente não se manifestam sobre a liberdade sindical, por entenderem que esse assunto não está na pauta da discussão sobre a negociação coletiva de trabalho no Brasil (CNC, 1992).

#### REPRESENTAÇÃO DOS TRABALHADORES POR LOCAL DE TRABALHO

Neste tema, a proposta de valorização exclusiva da negociação coletiva de trabalho manifesta uma divisão de entendimento.<sup>19</sup> De uma parte, preconizam-se a introdução e o incentivo de representação por local de trabalho para criar mecanismos de participação e de prevenção de conflitos. De outra parte, este tema não está sequer elencado como tema relevante.

Entre os que defendem a existência da representação por local de trabalho, entretanto, não está claro se o mecanismo deve ser exigido por lei ou se deve ser negociado entre as partes interessadas. Entre os que silenciam-se sobre o tema, fica obscuro o ponto relativo aos agentes da negociação, ainda que exclusivamente por empresa ou local de trabalho.

#### CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS

Há um consenso absoluto sobre as contribuições sindicais: todas as entidades são absolutamente contrárias a qualquer forma de contribuição compulsória. Dá-se a impressão de convergência de interesses neste tópico com o grupo de entidades que defendem o contrato coletivo de trabalho enquanto alternativa global, mas a convergência é apenas aparente. Há uma sutileza neste *consenso* que precisa ser esclarecida.

O conceito de contribuição compulsória é aplicado a todo tipo de contribuição sindical (associativa, decorrente de negociações coletivas que obtiveram êxito, ou até mesmo em relação às contribuições associativas extraordinárias) e não somente em relação às contribuições (porque ultimamente a contribuição confederativa criada pela Constituição Federal também tem se caracterizado em algumas regiões como um verdadeira contribuição (imposto) sindical com a qualidade do antigo imposto sindical (independentemente de filiação sindical ou de benefícios de negociação coletiva). A consequência dessa posição é a obstaculização a todo tipo de desconto em favor dos sindicatos e, conseqüentemente, um inequívoco enfraquecimento econômico dos mesmos.<sup>20</sup>

Este posicionamento discorda também do caráter compulsório da contribuição sindical descontada de todos os trabalhadores por ocasião das negociações coletivas, independentemente da filiação sindical dos mesmos. Nesta perspectiva, os trabalhadores teriam o direito de autorizar ou não o desconto de seus salários em relação às contribuições decorrentes das negociações coletivas. Portanto, mesmo beneficiados pela negociação promovida pelos sindicatos, o trabalhador e a empresa, individualmente, poderiam recusar-se à parte onerosa da negociação.

#### ESTRUTURA, NÍVEIS E FORMAS DAS NEGOCIAÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO (LIVRE NEGOCIAÇÃO E FLEXIBILIDADE)

Neste tópico, as entidades integradas com a visão de contrato coletivo de trabalho enquanto instrumento de valorização exclusiva das negociações coletivas também estabelecem outro consenso absoluto: as negociações devem ocorrer preponderantemente a partir dos locais de trabalho e das empresas; devem também se sobrepor à lei; deve ser extinto o Poder Normativo da Justiça do Trabalho.<sup>21</sup>

O entendimento das entidades sobre a estrutura das negociações coletivas é de que as partes negociantes é que devem estabelecê-la.<sup>22</sup>

No tocante aos níveis, o estágio superior da negociação é sempre a empresa ou o local de trabalho. Contudo, algumas entidades admitem a negociação coletiva em níveis superiores, inclusive o nacional, no qual enfatizar-se-iam regras e princípios, remetendo-se a determinação de parâmetros preferencialmente para negociações setoriais e ou locais.<sup>23</sup>

Deve sempre prevalecer, então, o princípio da autonomia das partes na negociação coletiva. Isto significa que tudo aquilo que for negociado, mesmo se

em contradição com a lei, deve ser cumprido. Portanto, o conceito de livre negociação predomina sobre todos os aspectos da legislação do trabalho — daí, inclusive, a defesa de uma regulação mais *flexível* dos direitos trabalhistas, ou seja, da possibilidade concreta de a vontade do grupo revogar uma determinação legal.

Assim, para a concepção de contrato coletivo de trabalho enquanto instrumento exclusivo de valorização da negociação coletiva, *livre negociação* significa o poder de negociar tudo sem limites e *flexibilidade* representa o poder que a negociação tem de revogar princípios legais.

São também postuladas a redução drástica do Poder Normativo da Justiça do Trabalho e a criação de mecanismos alternativos de composição de conflitos coletivos, como é o caso da mediação e da arbitragem privada.

#### VIGÊNCIA DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Muito embora não haja nenhuma manifestação expressa sobre o assunto, mas em sintonia com aquilo que é fartamente propalado, o conceito de flexibilidade e de livre negociação inerente à concepção de contrato coletivo de trabalho enquanto instrumento de valorização da negociação, a vigência dos instrumentos normativos, por lógica com a idéia de estrutura, níveis e formas das negociações coletivas, deve cingir-se ao período estrito de vigência formal dos instrumentos normativos.<sup>24</sup>

#### SOLUÇÃO DOS CONFLITOS DE TRABALHO

Entre os adeptos do contrato coletivo de trabalho enquanto instrumento de valorização da negociação coletiva existem entidades preocupadas com a solução dos conflitos individuais e coletivos do trabalho, com posicionamentos semelhantes aos das entidades ligadas ao projeto de alternativa global.

O elemento diferenciador talvez seja a ênfase que o grupo da valorização da negociação coletiva confere aos mecanismos alternativos privados de solução de conflitos, como a mediação e a arbitragem. O modelo preconizado, apesar de não explicitado, assemelha-se muito com o sistema norte-americano, especialmente no que tange à arbitragem. No âmbito dos conflitos individuais, não obstante a postulação da arbitragem, defende-se a criação de mecanismos internos de processamento dos pequenos conflitos e reclamações, para evitar que se acumulem e se transformem desnecessariamente em grandes convulsões. Ainda em relação às reclamações individuais, preconiza-se o estabelecimento de compromisso de apenas recorrer à Justiça do Trabalho após uma tentativa de acordo interna e autônoma entre as partes, através de comissões paritárias ou outros mecanismos de negociação internos. Neste sistema, as partes renunciariam conjuntamente à Justiça do Trabalho, substituindo-a, em caso de impasse, pela mediação e ou arbitragem voluntárias (Instituto Nacional de Mediação e Arbitragem, 1992; Zilberstajn, 1993b).

Portanto, a rejeição ao Poder Normativo da Justiça do Trabalho é decorrência lógica das idéias vinculadas à valorização da negociação coletiva, estabelecendo-se então mais um ponto de convergência com as abordagens relativas à alternativa global.<sup>25</sup>

#### DIREITO DE GREVE E LOCKOUT

Sobre este tema o grupo da valorização da negociação coletiva não se manifesta expressamente. As considerações circunscrevem-se mais ao fim teleológico de uma eventual relação de trabalho ideal, ou seja, em um ambiente onde as greves praticamente não existam. Assim, privilegiando o cenário ideal, o grupo acaba não se expressando acerca do direito de greve, sua conceituação, limites ou requisitos de seu exercício, que são os temas freqüentemente abordados quando se discute o assunto.<sup>26</sup>

#### SERVIDORES PÚBLICOS E TRABALHADORES RURAIS

As proposições relacionadas à valorização da negociação coletiva não contemplam em nenhum momento as especificidades da relação de trabalho dos servidores públicos e dos trabalhadores rurais. A natureza das formulações e das alternativas oferecidas, portanto, engloba basicamente o trabalho urbano e o setor privado da economia.<sup>27</sup>

#### LEIS DO TRABALHO

Prevalece a forte convicção de que somente se torna possível a implantação de medidas de valorização da negociação coletiva se anteriormente se processar uma ampla revisão da legislação trabalhista. Para as entidades congregadas nesta proposta, há um excesso de direitos previstos em lei, o que inibiria a negociação. Em geral, concordam que a legislação trabalhista deveria conter apenas uma lista com um pequeno número de direitos, preferencialmente enunciados de forma qualificativa, remetendo-se a quantificação para a negociação. Ao mesmo tempo, porém, propugnam que a lei deve garantir e promover a negociação. Ou seja, a legislação deveria privilegiar procedimentos, em vez de conteúdos.

Outro aspecto importante em relação ao tema é o posicionamento favorável à supremacia da negociação coletiva sobre a lei. A proposta contempla, assim, o entendimento de que o direito enunciado na lei prevaleceria somente quando a negociação fosse omissa. Essa alteração abriria as portas para a negociação sobre todos os aspectos da relação de emprego. A lei viria depois da negociação. Mesmo que o direito negociado fosse menos generoso que o previsto em lei, ele prevaleceria, justamente porque teria sido negociado.

Para atender tais objetivos, entretanto, seria necessário inserir na Constituição o princípio da prevalência da negociação sobre a lei, para que se pudesse obter a dimensão e a garantia necessárias à sua aceitação e aplicação. Desta forma, o princípio não se aplicaria apenas à lista de direitos indisponíveis, às normas constitucionais e às normas de ordem pública, que seriam inegociáveis.

Também seria decorrência das formulações apresentadas a alteração sobre o "direito adquirido". Num contrato coletivo, os direitos adquiridos seriam aqueles que as partes definissem como tal. Se estas não desejassem direitos adquiridos eternos, bastaria simplesmente que as cláusulas contratuais tivessem um período de vigência. Outra sugestão visa acrescentar ao capítulo introdutório da CLT um artigo estabelecendo que apenas alguns direitos ali definidos seriam "absolutos". Os demais seriam transacionáveis, podendo ser alterados, portanto, através da negociação. Desta forma, num modelo "contratual", com uma pequena lista de direitos mínimos indisponíveis e muita negociação, haveria muito mais flexibilidade para as empresas se ajustarem aos seus respectivos mercados.

Por fim, no tocante à definição daqueles que seriam os direitos mínimos, são apontados os seguintes: jornada, férias, salário mínimo, proteção ao trabalho do menor e da mulher, normas de saúde e segurança ocupacionais.<sup>28</sup>

#### *PAPEL DO ESTADO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO*

Na ótica da valorização da negociação coletiva não existe uma formulação específica sobre o papel do Estado nas relações de trabalho. Todavia, a interpretação de vários posicionamentos sobre legislação do trabalho e estrutura de negociação sugere um consenso bastante forte no sentido de se considerar a atual legislação do trabalho como algo negociável, e não como um patrimônio dos trabalhadores ou um conjunto de conquistas intocáveis.<sup>29</sup> O que deve ser permanente e estável é o processo da negociação. A lei deveria criar incentivos à negociação e, ao mesmo tempo, punir a recusa à negociação, mas não pode haver exageros. Uma empresa não poderia, por exemplo, ser obrigada pelo Estado a aceitar uma demanda do sindicato, mas sim a negociá-la, e vice-versa.

#### *A TRANSIÇÃO DOS SISTEMAS*

O problema da transição de sistemas também é objeto das reflexões do grupo de entidades que concebem o contrato coletivo de trabalho como instrumento exclusivo de valorização das negociações coletivas. As sugestões formuladas para executar a transição dos sistemas decorrem de uma análise sobre os adversários do novo sistema.

Entendem que o caminho ideal de transição de um modelo corporativo e intervencionista para o contrato coletivo de trabalho, com sindicalismo de *risco*, que privilegia a negociação e a autonomia, é o de tipo gradual. Com muito realismo, afirmam a necessidade de se reconhecer que as barreiras culturais e os

interesses corporativos e econômicos estão por demais arraigados na prática das relações de trabalho para serem ignorados.

Teria de haver, por exemplo, uma ampla negociação no Congresso Nacional. Ali, imaginam, o interesse de muitos políticos conspira contra o contrato coletivo. Os políticos ganham evidência quando um direito trabalhista é outorgado por uma nova lei, ou então quando uma nova política salarial é aprovada. Com o contrato coletivo, porém, o papel do Congresso seria bastante reduzido. À medida que os políticos tomassem consciência disso, passariam a apresentar resistências contra a idéia, naturalmente, sob os mais diversos pretextos e argumentos.

Outras resistências surgiriam a partir das entidades sindicais que hoje se beneficiam da unicidade e das contribuições compulsórias. A Justiça do Trabalho seria outra fonte de oposição bastante grande à mudança, e os advogados querem a manutenção do modelo atual, que lhes garante um mercado de trabalho fundado no volume enorme de reclamações trabalhistas anualmente apresentadas na Justiça do Trabalho. Em todas essas frentes, um grande trabalho de persuasão teria que ser feito, mostrando que a adoção do contrato coletivo traria novas oportunidades para todos, além, é claro, de beneficiar os trabalhadores, as empresas e o país como um todo.

Assim, uma estratégia para vencer as resistências seria as partes, elas mesmas, começarem a mudança, sem esperar pela oficialização. Já existem, inclusive, algumas experiências nesse sentido, cujo exemplo mais marcante é o do setor financeiro. Há três anos, banqueiros e bancários do setor privado decidiram negociar em âmbito nacional. Os empresários passaram a reconhecer o Comando Nacional dos bancários, entidade não-oficial, mas legítima, de representação. Em troca, ficou acertado um compromisso moral de que, qualquer que fosse o desfecho da negociação, nenhuma das partes recorrerá à Justiça do Trabalho, compromisso esse rompido com a greve de 1994 por parte dos banqueiros. O resultado é bastante expressivo: há três anos não se instaura dissídio coletivo no setor.

Esta experiência revela que, se as partes quiserem, elas mesmas podem abolir o Poder Normativo da Justiça do Trabalho, sem depender de mais ninguém. Revela também que a prática da negociação, quando desenvolvida com seriedade e continuidade, acaba criando uma ética e uma confiança entre as partes. No caso dos bancários e banqueiros, nenhum lado perdeu sua identidade. Continuam tendo interesses divergentes, mas acima dessas diferenças estão criadas as bases para o desenvolvimento da negociação autônoma e produtiva.

Desta forma, a transição dos sistemas deveria, então, partir das experiências de ponta, independentemente e apesar do Estado.

#### **CONTRATO COLETIVO DE TRABALHO COMO OPORTUNIDADE DE ACRESCEM INSTITUTEOS AO SISTEMA DE RELAÇÕES DE TRABALHO VIGENTE**

Esta concepção de contrato coletivo de trabalho caracteriza-se basicamente por posicionamentos refratários a qualquer tipo de mudança estrutural do sistema

vigente. Desta forma, liberdade sindical, Justiça do Trabalho, Poder Normativo da Justiça do Trabalho, juiz classista, papel do Estado nas relações de trabalho são considerados como institutos praticamente intocáveis. Toda e qualquer consideração acerca da defasagem do sistema atual é invariavelmente rotulada como negação do Direito do trabalho enquanto conjunto de normas voltadas a proteger os trabalhadores. Assim, as entidades adeptas a esta concepção entendem que as eventuais mudanças no sistema vigente devem ter caráter agregador, e nunca modificativo.

Este grupo de entidades é formado preponderantemente pelos órgãos sindicais atrelados ao sindicalismo corporativista oficial, destacando-se os seguintes: a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI, 1992), Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM, 1992), Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (CNTC, 1992) e suas dezessete federações filiadas, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura (CNTEEC, 1992), Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB, 1992), Confederação dos Trabalhadores em Empresas de Crédito (Contec, 1992), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag, 1993), Confederação Nacional dos Transportes (CNT, 1993), centrais sindicais Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT, 1993) e Central Geral dos Trabalhadores (CGT, 1993), além dos Projetos de Lei 1.231/91 e 1.232/91.

### LIBERDADE SINDICAL

As entidades identificadas com a proposta de contrato coletivo de trabalho como oportunidade de crescer institutos ao sistema de relações de trabalho vigente recusam veementemente a liberdade sindical de acordo com os princípios da OIT, sob o argumento que, na realidade brasileira, este instituto possibilitaria uma fragmentação ainda maior dos sindicatos dos trabalhadores e causaria, fatalmente, o fim dos sindicatos pequenos e fracos, afastados dos grandes centros urbanos industrializados. Argumentam que — assim como seria inadequado mais de um prefeito em um município, mais de um síndico em um prédio — é inadequada a existência de mais de um sindicato de uma categoria em uma mesma localidade.

Neste sentido, defendem a estrutura sindical com os seguintes parâmetros: manutenção do sindicato como entidade representativa de toda a categoria e não só dos associados; critérios definidos previamente que assegurem a democracia e a representatividade das entidades; penalidades para a prática de atos anti-sindicais pelos empregadores; proibição de demissão a-ética.

Defendem, portanto, a unicidade sindical e o monopólio da representação sindical. Em caso de divergência quanto à titularidade de representação em uma determinada base territorial, inexistindo acordo entre as entidades, o assunto deve ser resolvido pelo Poder Judiciário.<sup>30</sup>

### REPRESENTAÇÃO DOS TRABALHADORES POR LOCAL DE TRABALHO

Este tema não integra as preocupações do grupo de entidades que entendem o contrato coletivo de trabalho como oportunidade de crescer institutos ao sistema de relações de trabalho vigente. Não existe nenhuma manifestação acerca da importância da representação em um novo sistema ou mesmo na hipótese de melhoria do atual.<sup>31</sup>

### CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS

Pretende-se, com a extinção da contribuição (imposto) sindical, manter a contribuição confederativa estabelecida pela Constituição Federal, cujos valores e distribuição deverão ser decididos em assembléia da categoria. Não existe qualquer manifestação sobre os outros tipos de contribuições sindicais (mensalidades associativas, contribuições decorrentes de negociação coletiva ou, ainda, contribuições associativas extraordinárias).<sup>32</sup>

### ESTRUTURA, NÍVEIS E FORMAS DAS NEGOCIAÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO (LIVRE NEGOCIAÇÃO E FLEXIBILIDADE)

No grupo do contrato coletivo de trabalho como “oportunidade”, nem todos os adeptos formulam posicionamentos sobre estrutura, níveis e formas das negociações coletivas. Os que o fazem cingem-se somente ao caráter flexível que a negociação pode ensejar.

Prepondera entre as entidades o entendimento de que o processo de negociação coletiva deve seguir a ordem cronológica de instrumentos normativos: contrato coletivo de trabalho, convenção coletiva e acordo coletivo. Por esta definição, o contrato coletivo seria nacional e articulado, a convenção coletiva manteria as mesmas características atuais de acerto entre sindicatos e o acordo coletivo de trabalho também manter-se-ia como o instrumento de regulação de trabalho entre empresa ou um grupo de empresa com um ou mais sindicato de trabalhadores. Assim, a finalidade da negociação coletiva, nos moldes apresentados, seria exatamente a de estabelecer, em vários graus, um sistema abrangente no âmbito de aplicação.

Esta proposta destaca, ainda, a importância da institucionalização do acesso dos trabalhadores aos livros contábeis das empresas<sup>33</sup> e a impossibilidade de discutir-se perdas salariais, mas somente aumento real de salário. Nesta linha, propugna a negociação coletiva somente nas condições em que a lei autorizar. Deve ser erigido então, em princípio constitucional, o constante do art. 468 da CLT (que veda qualquer tipo de alteração no contrato individual de trabalho que possa trazer prejuízo ao trabalhador, mesmo que a alteração seja promovida com seu consentimento), por se caracterizar como norma fundamental, espinha dorsal do Direito do trabalho. É o princípio que garante à norma trabalhista a sua

condição de norma de Direito Público, indisponível, sem flexibilizações, mesmo com a concordância do trabalhador. A lei parte do pressuposto de que se um trabalhador concorda em receber menos do que tem direito é porque foi forçado a isso.

#### VIGÊNCIA DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Também neste aspecto não existe nenhuma manifestação expressa das entidades vinculadas à idéia de contrato coletivo de trabalho como *oportunidade*.<sup>34</sup>

#### SOLUÇÃO DOS CONFLITOS DE TRABALHO

Entre os integrantes do grupo há um consenso sobre a importância e a necessidade de manutenção do Poder Normativo da Justiça do Trabalho e, por conseguinte, uma rejeição explícita aos mecanismos alternativos de mediação e da arbitragem, sobretudo quanto aos mecanismos privados.<sup>35</sup> Sustenta-se que não compensa a mudança de um sistema por outro: o essencial é que os direitos fundamentais estejam na lei, prescindindo-se no fundamental de árbitros ou da Justiça do Trabalho.

No âmbito dos conflitos individuais não existem formulações propriamente relacionadas aos conflitos em si, mas há colocações referentes ao processo de inibição de conflitos por parte do Estado. Neste particular, o entendimento é de que a principal razão pela qual muitos milhares de processos tramitam na Justiça do Trabalho por longos anos está no fato de haver um estímulo, do ponto de vista econômico-financeiro, para o mau empregador. É mais vantajoso, dizem, operar com os recursos devidos aos trabalhadores do que fazer o seu correto pagamento. Ao final da lide, após empregar os mais diversos recursos protelatórios, o empregador estará sujeito a pagar exclusivamente o que deveria ter pago ao empregado com correção monetária, que é apenas a atualização financeira do valor, normalmente em índices inferiores às aplicações do mercado financeiro. A solução preconizada seria a imposição de multas que desestimulassem a preservação da lide. Assim, como o Estado impõe pesadas multas àqueles que não cumprem com suas obrigações fiscais, e como as verbas devidas aos trabalhadores são salariais e, portanto, alimentares, seria justa a aplicação de multas àqueles que a Justiça reconheceu como devedores.

#### DIREITO DE GREVE E LOCKOUT

A ponderação mais expressiva neste tópico vai no sentido de constatar a inexistência da negociação coletiva sem que haja um efetivo e real direito de greve, sem contudo definir o que venha ser o *real* direito de greve e por que o atual direito de greve não é *real*. Sobre o *lockout*, não há qualquer manifestação a respeito.

#### SERVIDORES PÚBLICOS E TRABALHADORES RURAIS

No sistema idealizado pelo contrato coletivo de trabalho como oportunidade de crescer institutos ao sistema vigente, deve-se estender aos servidores públicos os mesmos direitos dos demais trabalhadores, sem qualquer adaptação ou atenção às especificidades. Da mesma forma, não se contemplam as especificidades dos trabalhadores rurais, muito embora o ordenamento jurídico que regula as relações de trabalho no campo se aproxime gradativamente ao dos trabalhadores urbanos. Neste sentido, todas as reivindicações e tentativas de acréscimos ao ordenamento jurídico vigente aplicam-se igualmente aos servidores públicos e aos trabalhadores rurais, independentemente de adaptações ou processo de adequação.

#### LEIS DO TRABALHO

As leis do trabalho ocupam um papel central na proposta de crescer institutos ao sistema de relações de trabalho vigente. Portanto, para seus adeptos, é fundamentalmente a partir de um número cada vez maior de leis detalhistas que o sistema deve ser estabelecido. Argumentam, que a história da humanidade mostra de forma clara que contra a liberdade selvagem estabeleceu-se o Estado de direito, e que a legislação trabalhista, ainda que com muitas imperfeições e insuficiências, representa o próprio Estado de Direito dos trabalhadores. Haveria então necessidade imperiosa de que as leis fossem aprimoradas, protegendo a sociedade contra a força bruta da liberdade selvagem. As normas legais tutelares e as normas geradas na negociação, ao invés de incompatíveis, seriam complementares. Os direitos fundamentais devem estar na lei, cabendo à negociação coletiva os aspectos complementares. A lei não pode restringir-se aos aspectos mínimos, mas estabelecer garantias fundamentais, sobretudo aquelas destinadas a proteger o salário (reajuste automático e mensal pleno) e o emprego (proibição de dispensa imotivada). Desta forma, prevalecerão sempre as condições mais favoráveis aos trabalhadores quando houver concorrência entre a lei e os instrumentos normativos.

#### PAPEL DO ESTADO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

O papel do Estado nas relações de trabalho, segundo o grupo de entidades adeptas do contrato coletivo de trabalho como *oportunidade*, é o de assegurar leis do trabalho sobre direitos individuais, sobre relações coletivas — destinadas a assegurar a unidade sindical e determinar todo o processo de negociação, como também as formas de solução dos conflitos —, além de normas sobre Direito Processual do Trabalho, garantindo a fiscalização das mesmas através do Ministério do Trabalho. Como a negociação coletiva de trabalho ocupa neste modelo um papel secundário e subsidiário, a fonte das relações de trabalho funda-se

basicamente a partir do Estado, que exerce o papel tradicional do modelo corporativista — interventor-repressor —, no sentido de assegurar os direitos dos indefesos e promover o bem comum.

### A TRANSIÇÃO DOS SISTEMAS

O problema da transição de sistemas inexistente na formulação de contrato coletivo de trabalho como oportunidade para acrescer institutos ao sistema de relações de trabalho vigente, posto que o cerne das formulações desta vertente não cuida da alteração do sistema atual, mas simplesmente de aumentá-lo e aperfeiçoá-lo.

### CONCLUSÕES

Como podemos observar, o tema contrato coletivo de trabalho, na realidade brasileira atual, comporta vários entendimentos, significados, alternativas, objetivos e finalidades. Independentemente da formulação postulada, o termo contrato coletivo de trabalho no Brasil corporifica toda forma de manifestação sobre o sistema brasileiro de relações de trabalho (seja pela mudança total articulada, pela mudança total por institutos ou, ainda, pela manutenção com reparos).

As várias propostas, contudo, não se manifestam com detalhes sobre todos os aspectos do mundo e do Direito do Trabalho. É certo, porém, que a proposta de alternativa global, a rigor, é a única que deveria se ocupar de todos os aspectos envolvidos em um eventual transformação plena do nosso sistema de relações de trabalho, posto que é a única que se ocupa com o sistema como um todo e com todas as particularidades do mundo do trabalho. A proposta de contrato coletivo de trabalho como instrumento de valorização exclusiva da negociação coletiva, apesar de radical em relação ao sistema vigente, não contempla todos os detalhes do sistema, mas preocupa-se (às vezes até excessivamente) com o problema da flexibilidade e da exclusão do Estado nas relações de trabalho, centrando-se em uma realidade típica dos grandes centros urbanos e das experiências e realidades mais avançadas.

Existem, concretamente, muitas declarações de intenções sobre temas polêmicos, mas de certa forma já foram suficientemente absorvidas pelo debate, como é o caso da Liberdade Sindical, do Poder Normativo da Justiça do Trabalho ou até mesmo sobre as Leis do Trabalho. Todavia, temas centrais para o desenvolvimento do debate acerca do futuro do sistema brasileiro de relações de trabalho — como o papel do Estado, o caráter da legislação do trabalho e a transição de sistemas — permanecem ainda com pouca reflexão ou propostas concretas.

No tocante ao papel do Estado, faltam ainda posicionamentos sobre o tipo de Legislação do Trabalho a ser consagrado, a sustentação da Liberdade Sindical,

a atuação do Ministério do Trabalho enquanto incentivador da solução dos conflitos através da instituição de mecanismos alternativos públicos de mediação, sem com isso perder seu poder fiscalizador, a natureza das normas de Direito Processual, os mecanismos de solução de conflitos individuais a partir dos locais de trabalho, o papel da arbitragem pública e privada. Ainda no tocante ao Ministério do Trabalho, nada se diz acerca de seu eventual poder de consolidar os efeitos das negociações coletivas nas realidades em que a negociação coletiva não se consumou. Quanto à propalada redefinição da Justiça do Trabalho também não conseguimos identificar nenhuma proposta mais organizada sobre a competência e a composição da Justiça do Trabalho que não aquelas decorrentes do próprio Poder Judiciário trabalhista, bem como sobre a nova conformação da lei processual do trabalho.

Será que não devemos esperar nada do Estado? Ou, ainda, será que a coordenação e a organização permanentes do novo sistema caberão aos empregadores e aos trabalhadores, em detrimento da atuação do Estado? A transição de sistemas, nas propostas que exigem este tipo de atuação, também não foi apresentada de maneira mais detalhada. Na proposta de valorização exclusiva da negociação coletiva de trabalho, aliás, a transição fica por obra e graça das forças sociais envolvidas, em um processo absolutamente solto e desconectado do sistema brasileiro de relações de trabalho, ficando assim a nítida impressão de que não seria relevante a existência de um sistema de relações de trabalho harmônico.

Na proposta de alternativa global a transição também não é tratada de forma conveniente. Muitas são as lacunas, como a questão da transição das representações sindicais e seus respectivos enquadramentos representativos, a questão dos instrumentos normativos em vigor, a preparação dos quadros administrativos do Estado à mediação e à arbitragem pública, a adequação da nova lei do trabalho.

De toda sorte, mesmo com as lacunas nas propostas referentes ao sistema brasileiro de relações de trabalho (contrato coletivo de trabalho) e as divergências existentes entre elas, um fator determina a característica básica de todas as formulações: existe atualmente no Brasil um consenso básico entre todas as entidades sindicais e demais profissionais afetos à área do trabalho de que o sistema de relações de trabalho atual não cumpre mais suas finalidades. Se deve ser parcial ou totalmente alterado, ou apenas remodelado, as opiniões são variadas, mas não resta a menor dúvida de que deve ser repensado. Este é o único consenso até o momento entre as mais diversas forças sociais, mas talvez o mais importante e significativo indicador de necessidade de mudança do atual patamar institucional das relações de trabalho — muito embora com características absolutamente flexibilizadas e desregulamentadas do mercado de trabalho no Brasil — seja o inegável poder de sedução que as mudanças exercem sobre boa parte dos empregadores.

## NOTAS

1. CUT, 1988, 1990, 1992, 1993; Força Sindical 1993a e b; CGT - Central, 1993; CGT - Confederação, 1993; Contag, 1993; Coordenação Nacional do Servidores Públicos Federais, 1993; CNTI, 1992; CNTM, 1992; CNTC, 1992; Contec, 1992; CNTEEC, 1992; CSPB, 1992; Federação dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins no Estado de São Paulo, 1992; Federação dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários do Estado de São Paulo, 1993; Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de São Paulo, 1992; Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Artefatos de Borracha, Pneumáticos e Afins, 1993; Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação, 1992.
2. CNI, 1992, 1993; CNC, 1992; CNA, 1992; CNT, 1993; Fenaban, 1993; Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares, 1993; Fiesp, 1990, 1992, 1993a e b; Sinfavea, 1993; Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado do Rio de Janeiro, 1992; Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado de Pernambuco, 1992; ASP, 1993; PNBE, 1992, 1993.
3. Nascimento, 1993; Magano, 1993; Silva, 1992; Andrade, 1993; Franco Filho, 1993; Caldeira, 1993; Dallari, 1993; Costa, 1993; Souza, 1993; Bernardes, 1993; Siqueira Neto, 1991, 1987, 1991, 1993, 1993, s/d; Maciel, 1993; Espírito Santo, 1993; Peixoto, 1993; Lindemeyer Filho, 1992; Santos Júnior, 1993; Vazquez, 1993; Rossi, 1993; Abreu, 1993; Braga, 1990; Ramos Filho, 1990.
4. Serra, 1992; Rebelo, 1993a e b; Campista, 1993a e b.
5. Oliveira, 1991; Meneguelli, 1991; Rosseto, 1993-94; Silva, 1993; Marroni, 1993-94; Faljone, 1992; Zylberstajn, 1992, 1993a e b; Pastore, 1993; Lobos, 1992; Nogueira, 1993; Sgreccia, 1991 e 1992.
6. Associação Brasileira de Recursos Humanos, 1992; Instituto Nacional de Mediação e Arbitragem, 1992; Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas, 1993; Fórum Nacional das Secretarias do Trabalho, 1993; Fundap, 1992.
7. Isto porque o contrato coletivo de trabalho não constitui assunto novo no Brasil, como podemos observar, dentre tantos, em Fausto, 1982.
8. Contag, 1993: 4; CGT - Central, 1993: 2; Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de São Paulo, 1992: 4-13; Federação dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins do Estado de São Paulo, 1992: 2.
9. CSPB, 1992: 7; CNTM, 1992: 2; CNTI, 1992: 2-3.
10. CNTEEC, 1992: 9-10.
11. CNI, 1992: 2; CNC, 1992: 3; Fiesp, 1992: 2.
12. Destacam-se, dentre outras: CNTI (1992: 2); CNTC, (1992: 1); CNTM (1992: 2); Contec (1992: 2).
13. De autoria do relator, deputado federal Aldo Rebelo.
14. Com a participação das seguintes entidades: Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional do Comércio (CNC); Confederação Nacional dos Transportes (CNT); Confederação Nacional da Agricultura (CNA); Federação Brasileira dos Bancos (Febraban); Sindicato Nacional dos Fabricantes de Veículos

- Automotores (Sinfavea); Sindicato Nacional dos Fabricantes de Componentes para Veículos Automotores (Sindipeças); Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp); Câmara Brasileira da Construção Civil; Central Única dos Trabalhadores (CUT); Força Sindical (FS); Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); Central Geral dos Trabalhadores (CGT); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); Coordenação Nacional das Entidades dos Servidores Públicos Federais (Condsef); Federação dos Bancários do Estado de São Paulo; Sindicato dos Bancários de São Paulo; Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo; Sindicato dos Metalúrgicos do ABC; Sindicato dos Petroquímicos da Bahia (Sindquímica); Ministério do Trabalho; Ministério da Indústria, Comércio e Turismo; Secretaria do Planejamento; Secretaria da Administração Federal; Fórum Nacional das Secretarias do Trabalho; Frente Nacional dos Prefeitos; Câmara dos Deputados; Senado Federal; Ministério Público do Trabalho; Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas (Anamatra); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese); Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE).
15. "Os integrantes do Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, reunidos no Rio de Janeiro entre os meses de outubro e dezembro de 1993, afirmam a seguir suas convicções, livremente debatidas, consensualmente adotadas e pautadas pelo respeito à ética e à democracia. 1. O atual sistema de relações de trabalho no Brasil caracteriza pela tradição corporativista, por uma legislação extensa e desatualizada, pela tutela do Estado e pela negação do conflito entre empregados e empregadores. 2. Dessas características resultam enormes dificuldades no sentido de se encontrar soluções conjuntas para os conflitos entre capital e trabalho e entre o Estado e seus servidores, por meios de processos democráticos. 3. É necessário que tal sistema sofra transformações que possam torná-lo participativo e transparente e que tenham como objetivo maior o respeito à cidadania. 4. Essas transformações devem balizar-se especialmente pela valorização do emprego, melhoria das condições de trabalho, remuneração e salário, pela formação e qualificação profissionais, pela proteção contra demissões imotivadas, respeitadas as especificidades do setor público. 5. Essas transformações apontam para: a necessidade de estruturação de uma legislação de suporte que garanta a normalidade das relações de trabalho, desde a fase de transição até pleno alcance das mudanças necessárias; a necessidade da negociação entre as partes, sem a interferência compulsória de terceiros, inclusive no setor público; a necessidade de espaços para o exercício da negociação de formas alternativas de aplicação das normas sem a desregulamentação do direito; a necessidade de manutenção da competência da Justiça do Trabalho para julgamento de dissídios coletivos de natureza jurídica; a necessidade de que os conflitos de interesse (dissídios coletivos de natureza econômica) somente sejam examinados pela Justiça do trabalho mediante provocação das partes de comum acordo, sendo a decisão proferida de natureza irrecorrível; a necessidade de que as normas coletivas permaneçam em vigor até que negociação posterior as renove, altere ou suprima;



- a necessidade de que a competência da Justiça do Trabalho no julgamento de conflitos de natureza jurídica se estenda ao setor público; a necessidade de adoção dos princípios de plena liberdade sindical e direito de representação dos trabalhadores no local de trabalho; a necessidade de adoção de normas eficazes de cumprimento das regras acordadas entre as partes com o necessário reaparelhamento do Ministério do Trabalho no sentido de estimular e sustentar os efeitos da livre negociação e o conseqüente compromisso com a aplicação do objeto negociado. 6. a necessidade de um período de transição entre o sistema atual e o modelo moderno e democrático de relações de trabalho que se pretende construir (Ministério do Trabalho, 1993: 1-3).
16. A CUT menciona a comissão sindical de base, enquanto a Força Sindical refere-se a delegado sindical. As entidades patronais referem-se unicamente à representações internas, sem qualquer conotação sindical.
  17. CUT, 1988: 6-7, 1992: 1; 1993; Força Sindical, 1993a: 524-526; 1993b; PNBE, 1992: 4-5 e 1993; Sinfavea, 1993.
  18. Neste ponto específico, não obstante conceituar a livre associação sindical de maneira restritiva, conservadora e lesiva à própria liberdade sindical, o Projeto de Lei Campista (nº 3.747/93), apesar de mesclar e confundir liberdade sindical individual e coletiva, imiscuir-se erroneamente na separação conceitual de federação, confederação e centrais sindicais e centrar-se na definição limitadora de sindicatos para a promoção e defesa dos interesses *profissionais, econômicos e sociais*, não pode ser incluído no rol das manifestações de indução relatadas, sobre organização sindical, por parte das entidades que defendem o contrato coletivo de trabalho enquanto instrumento de valorização exclusiva da negociação coletiva.
  19. O Projeto de Lei Campista (nº 3.747/93), através de seus artigos 39, 40, 41 e 42, regulamenta o artigo 11 da Constituição Federal, delegando a definição do número de integrantes, respeitado os parâmetros constitucionais, a cargo da negociação entre os interessados, definindo de maneira confusa e imprecisa a competência da representação e estabelecendo de maneira tímida e insuficiente os dispositivos de garantia contra prática de atos anti-sindicais.
  20. O Projeto de Lei Campista (nº 3.747/93), através dos artigos 8º, 9º, 10, 11 e 12, regula as contribuições sindicais, extinguindo a antiga contribuição (imposto) sindical, determinando o quórum deliberativo, o percentual a ser descontado (mantendo a base do antigo imposto sindical) e o mecanismo de distribuição da contribuição confederativa, vedando corretamente a superposição de contribuições e facultando de forma imprecisa os sindicatos a cobrar pelos serviços realizados.
  21. O Projeto de Lei Campista (nº 3.747/93) estabelece por intermédio do parágrafo único do artigo 22 a prevalência da cláusula do acordo coletivo (por uma ou mais empresa) sobre cláusula de convenção coletiva (da categoria), enquanto o artigo 23, de forma dúbia, determina que a cláusula do contrato individual de trabalho não poderá contrariar instrumento normativo, sem esclarecer, contudo, se cuida das disposições mais favoráveis ou menos favoráveis.
  22. O Projeto de Lei Campista (nº 3.747/93) por intermédio dos artigos 15 a 17

- regula o processo de negociação de forma imprecisa, mediante consagração de assuntos com conceitos dúbios e equivocados.
23. O Projeto de Lei Campista (nº 3.747/93) estabelece que as negociações poderão se realizar por empresa ou empresas (art. 22, "Acordo Coletivo de Trabalho"), por sindicatos do mesmo setor econômico (art. 21, "Convenção Coletiva de Trabalho") e por entidades e centrais sindicais, em âmbito nacional, para estabelecer normas gerais e condições de trabalho a serem observadas como parâmetros nas negociações que se realizarem em outros níveis, nas bases territoriais das suas respectivas representações, podendo abranger ou mais setores econômicos e profissionais (art. 19, "Contrato Coletivo de Trabalho").
  24. O Projeto de Lei Campista (nº 3.747/93) determina que, finda a vigência do instrumento normativo, cessará a eficácia das suas cláusulas, ressalvada a estipulação em contrário (parágrafo único do art. 25).
  25. O Projeto de Lei Campista (nº 3.747/93) regula a mediação (arts. 29, 30 e 31) e a arbitragem (arts. 32, 33, 34, 35, 36, 37 e 38) como etapas preliminares do dissídio coletivo (solução jurisdicional).
  26. O Projeto de Lei Campista (nº 3.747/93) praticamente re-escreve sob uma ótica ainda mais conservadora e persecutória a lei de greve existente. Do art. 43 ao 61, estabelece o conceito (restritivo) de greve, define serviços e atividades essenciais (sem qualquer critério coerente), aprimora os mecanismos de perseguição e responsabilização aos sindicatos e seus dirigentes (sem fundamento jurídico), estabelece os critérios de deflagração das greves, a interferência do Ministério Público e as formas de substituição de mão de obra, e por fim, proíbe o *lockout*.
  27. O Projeto de Lei Campista (nº 3.747/93) também refere-se somente ao trabalho urbano e do setor privado da economia (arts. 63, 64 e 65).
  28. O Projeto de Lei Campista (nº 3.747/93), através do art. 63, estabelece a inclusão nos instrumentos normativos futuros, das disposições relacionadas a leis sobre: empregados de carros restaurantes de estrada de ferro (1.652/52); conferente de cargas e descargas, nos portos organizados (1.561/52); consertador de carga e descarga nos portos organizados (2.191/54); vendedores, viajantes e praticistas (3.207/57); carregador e transportador de bagagens em portos (4.637/65); regime de trabalho nos portos organizados (4.860/65); operações de carga e descarga nos portos organizados (5.480/68); jornada noturna especial nos portos organizados (7.002/82); jornalista (5.696/71); distinção entre brasileiros natos e naturalizados (6.192/74); médicos e dentistas (3.999/61); químicos (5.530/68); engenheiros, arquitetos, agrônomos e veterinários (4.950-A/66); secretários (7.377/85); porteiros, zeladores, faxineiros e serventes de prédios de apartamentos residenciais (2.757/56); cabineiros de elevador (3.270/57); eletricitários (7.369/85); comerciante ambulante (6.586/78); petroleiros (5.811/72); atleta profissional de futebol (6.354/76); artistas, produtores de fonogramas e radiofusão (art. 6º, 4.944/66); jornalista (art. 9º, Decreto-Lei 972/69); artista e técnico em espetáculos de diversão (arts. 9º a 35, 6.533/78); propagandista e vendedor de produtos farmacêuticos (art. 3º, 6.224/75); técnico em radiografia (art. 16, 7.394/85); músicos profissionais (arts. 41 a 48 e 54, 55 e 57 a 70, 3.857/60); radialista (arts. 8º a 28 e 30, 6.615/78); aeronauta (arts. 10 a 44, 7.183/84).

29. O Projeto de Lei Campista (nº 3.748/93) prescreve determinações gerais bastante restritivas e retrógradas sobre as relações individuais do trabalho, estabelecendo que fundamentalmente que: as obrigações resultantes de iniciativa do empregador ou de negociação coletiva serão interpretadas estritamente (art. 7º); o acordo e a transação celebrados, por escrito, com a especificação dos motivos e direitos neles compreendidos, realizados com a assistência do Ministério do Trabalho e da Administração, do sindicato de classe ou do representante por este credenciado, terão o efeito de coisa julgada (art. 8º); a lei trabalhista não terá efeito retroativo e respeitará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; na falta de disposição legal, instrumento normativo ou contrato individual de trabalho, as autoridades judicial e a administrativa decidirão de acordo com a jurisprudência, os usos e costumes e os princípios do Direito do Trabalho, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público (art. 11); o direito de ação para haver crédito oriundo da relação de trabalho prescreve, para o trabalhador urbano, no curso da relação de trabalho, em cinco anos contados da lesão do direito, ou, cessada a relação de trabalho, em dois anos contados do seu término; para o trabalhador rural, no curso da relação de trabalho, apenas quanto a período que o empregador tiver comprovado, perante a Justiça do trabalho, o cumprimento das obrigações trabalhistas, assegurado ao trabalhador rural, em qualquer hipótese, o direito de postular judicialmente os débitos compreendidos nos últimos cinco anos contados da data de propositura da ação, ou, cessa a relação de trabalho, em dois anos contados do término; na ação proposta por trabalhador urbano, objetivando prestações sucessivas, a prescrição é total, do direito em si, quando resultar de alteração do pactuado por ato único e positivo do empregador, ou, parcial, apenas das parcelas, quando o empregador tiver descumprido direito assegurado em lei ou instrumento normativo (art. 14, incisos I e II, parágrafo 1º).
30. O Projeto de Lei nº 1.231/91 mantém o princípio da unicidade sindical, o critério de enquadramento sindical por categorias econômicas e profissionais e o processo de dirimência de divergências sobre bases territoriais e registro dos sindicatos (arts. 1º a 12).
31. O Projeto de Lei nº 1.231/91 regulamenta o representante dos trabalhadores previsto na Constituição Federal e institucionaliza os delegados sindicais (arts. 14 a 19).
32. O Projeto de Lei nº 1.231/91 estabelece que a contribuição confederativa alcançará todos os integrantes das categorias profissional ou econômica e terá sua destinação, valor e percentual de rateio fixados em assembleia geral (art. 11). Da mesma forma será o procedimento relativo à contribuição de negociação coletiva (art. 12).
33. O Projeto de Lei nº 1.232/91 fixa o processo de negociação coletiva através de medidas evasivas e pouco consistentes, e consolida como instrumentos normativos a convenção coletiva (de âmbito nacional inclusive) e o acordo coletivo de trabalho e determina os requisitos de validade (arts. 1º a 10).

34. O Projeto de Lei nº 1.232/91, por intermédio do parágrafo único do art. 10, estipula que a vigência do acordo ou da convenção coletiva será prorrogada até a celebração de novo instrumento normativo, não podendo a prorrogação exceder o prazo máximo de seis meses.
35. O Projeto de Lei nº 1.232/91 regula a mediação e a arbitragem privada como fase prévia do ajuizamento do dissídio coletivo (arts. 15 a 18), como também regula o ajuizamento e os efeitos dos dissídios coletivos (arts. 19 a 21).

# *Contrato coletivo e mercado de trabalho no Brasil*

Carlos Aguiar Medeiros\*

## INTRODUÇÃO

É consensual a opinião de que as instituições definidoras da relação capital—trabalho no país necessitam de uma urgente reestruturação. Quer numa perspectiva empresarial, quer numa perspectiva dos trabalhadores, reconhece-se hoje que o aparato formado pela estrutura sindical, Justiça do Trabalho e legislação trabalhista não apenas colide com os novos desafios tecnológicos e sociais, como vem sendo, na prática, superado por uma série de iniciativas isoladas, mas concentradas nos segmentos mais modernos e organizados da economia.

A busca de um maior envolvimento dos trabalhadores no processo produtivo e de um sistema de relações industriais menos polarizado e rígido do que o atual vem ocupando a agenda de um conjunto cada vez mais representativo de sindicatos e associações empresariais e constituindo-se em propostas concretas, como o acordo das montadoras, estabelecido no âmbito da câmara setorial do setor automotivo em 1993.

Entretanto, a delimitação institucional de um novo sistema de relações trabalhistas, centrado em contratos coletivos livremente negociados, está longe de uma maior definição. O quão distante do quadro atual se pretende chegar? Qual o sentido global da mudança e o seu ritmo?

Entre os diversos ângulos em que a questão do Contrato Coletivo de

---

\* Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Trabalho (CCT) é abordada, dois são especialmente polêmicos e particularmente relevantes aos economistas: (i) ação da contratação coletiva sobre os salários, distribuição e política de rendas; (ii) o sistema de relações industriais e a produtividade.

Estas são antigas e controvertidas questões. Hoje, com a manutenção de um persistente desemprego estrutural nos principais países avançados, com a crise dos sindicatos e com a busca da flexibilidade nas formas de emprego e remuneração, a discussão sobre estes temas adquiriu maior abrangência.

No Brasil, ao lado destas questões que assumiram maior vulto a partir de 1990, sobressaem outras que marcam, inegavelmente, a fisionomia das nossas relações industriais e deveriam ser levadas em conta para sua redefinição. Em particular, a convivência com alta inflação, a concentração de renda, a segmentação do mercado de trabalho e a fragmentação dos interesses. Quais as implicações destas características para a viabilização dos CCTs?

A discussão sobre o CCT fortaleceu-se no Brasil a partir do envolvimento crescente dos trabalhadores nos fóruns relativos à reestruturação industrial e à crise brasileira. Neste sentido, trata-se de repensar as relações industriais do país tendo em vista o reconhecimento, cada vez mais unânime, de que um novo projeto nacional de desenvolvimento requer um novo pacto social.

#### CONTRATO COLETIVO E RELAÇÕES INDUSTRIAIS: TRANSFORMAÇÕES NO QUADRO INTERNACIONAL

O contrato e a negociação coletiva de trabalho, independentemente de sua forma, afirmaram-se nas democracias industriais do pós-guerra como um modo de regulação do mercado de trabalho e de estruturação dos conflitos. Esta forma de coordenação e articulação de interesses desenvolveu-se a partir de princípios mais básicos de regulação das relações de trabalho centrados no controle hierárquico, na troca e na solidariedade (Lange e Regini, 1989), entendendo-se por solidariedade os mecanismos de regulação centrados na cooperação, típicos da família e comunidades. A moderna regulação do trabalho assalariado ocorreu, de um lado, a partir de uma combinação — nacionalmente diferenciada — entre controle hierárquico do Estado e da grande corporação e, mecanismos individualistas do mercado, de outro.

A novidade e significado maior da contratação coletiva foi uma reorganização e combinação dos três princípios estruturantes, substituindo em maior ou menor grau o princípio hierárquico do Estado pelos sindicatos, interferindo sobre o mercado de trabalho e incorporando mecanismos de solidariedade. Entre o corporativismo autoritário estatal (alemão, italiano ou espanhol de antes da guerra) e o liberalismo individualista do *free shop* (como nos Estados Unidos pré-1930), a contratação coletiva desenvolveu-se como um instrumento de regulação dos conflitos da relação capital-trabalho. Ao retirar do Estado (nos capitalismo autoritários/corporativos) e do empresariado a gestão unilateral das relações de trabalho (controle sobre o emprego e a formação dos salários), os CCTs afirmaram-

se tanto como instrumento de democratização quanto de racionalização das relações industriais.

Ainda que a ação dos sindicatos e a generalização da contratação coletiva tivessem recebido uma intermitente crítica do pensamento liberal e das políticas econômicas mais conservadoras, adquiriram legitimidade e defesa em círculos muito mais amplos do que os representados pelos partidos trabalhistas.

Os principais estudos da economia do trabalho nas economias industriais concluíam, baseando-se inclusive em opiniões de grandes empresas, que os mercados internos de trabalho formados pelas grandes empresas e o CCTs afirmavam-se como estruturas economicamente mais racionais do que a atomização típica dos mercados desestruturados. Ao reconhecer implicitamente que o trabalho, enquanto mercadoria, não se esgota no ato de compra e venda, as teorias institucionalistas do mercado de trabalho atribuíam à lógica conjunta das grandes empresas e dos sindicatos um interesse comum na estabilização de postos de trabalho, na definição de carreira salariais e na redução de desigualdades geradoras de tensões trabalhistas.

Os críticos destas estruturas afirmavam que os resultados dos acordos entre grandes empresas e sindicatos eram o fechamento do mercado de trabalho e a consolidação de privilégios. A preservação de privilégios de emprego e de salários constituiria a razão de ser das *closed shops*, eliminando a liberdade de contratação fora dos circuitos de poder dos sindicatos. A rigidez dos salários reais inibiria, por outro lado, o aumento do emprego, constituindo-se assim numa política de grupos economicamente mais fortes contra o interesse público. Estas duas críticas sempre estiveram presentes tanto nos Estados Unidos, onde predomina uma estrutura descentralizada de negociação, quanto na Europa, onde predominam modelos mais centralizados e onde é maior o papel do Estado na negociação.

O argumento essencial da primeira crítica baseia-se no particularismo dos interesses corporativos. O argumento da segunda baseia-se numa relação de determinação do emprego pelo nível dos salários. Mais importante, porém, que a crítica teórica destes argumentos é o entendimento das condições que provisoriamente reduziram a sua força (Medeiros, 1992).

#### CONTRATO COLETIVO E REGIME MACROECONÔMICO

O longo ciclo industrial do pós-guerra consolidou nos Estados Unidos e nas principais economias européias a proposição keynesiana de que a dinâmica do mercado de trabalho era determinada pela do mercado de bens. A estratégia de redução dos salários reais visando ao aumento do emprego, propugnada pelos economistas ortodoxos, deveria ser descartada. Ou os preços cairiam sem afetar a demanda por bens e por emprego, ou, o que seria pior, a redução seria assimétrica, com os salários caindo proporcionalmente mais, reduzindo a demanda efetiva e o crescimento econômico. A moderada taxa de inflação que acompanhou o arranque econômico nos anos cinquenta e sessenta tornou a preocupação com o emprego peça central das políticas macroeconômicas e das sociais (Flanagan, 1985).

O crescimento dos salários segundo o crescimento econômico e da produtividade formou, ao lado da legislação sobre o salário mínimo, sobre as condições de trabalho e sobre os mecanismos de proteção social — um “estatuto” ou compromisso social dos trabalhadores. Os economistas conservadores keynesianos, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, encontraram elevado grau de liberdade para gerir políticas econômicas expansivas, atingindo níveis elevados de ocupação da força de trabalho. Não obstante esta aproximação de objetivos, grande parte da legislação social mais avançada resultou de explosões sociais do final dos anos sessenta (Goldthorpe, 1984).

Os CCT foram, ao longo deste período, os principais instrumentos de regulação do trabalho nas economias mais avançadas. Sua influência foi notável em pelo menos dois aspectos decisivos: o controle sobre os mecanismos de dispensa e a redução da discriminação no mercado de trabalho. A ação dos sindicatos sobre o processo de trabalho e sobre a parcela salarial foi muito menos incisiva. De fato, com a tecnologia determinada a cada posto de trabalho e com o processo decisório controlado hierarquicamente nas gerências, a ação sindical concentrava-se na jornada e nos salários. A influência sobre a distribuição funcional da renda era reduzida já que esta dependia naturalmente da formação dos preços e dos mercados.

De maneira geral, é possível dizer que o efeito mais notável dos sindicatos sobre a distribuição de renda ocorria nos momentos de retração não prolongada do ciclo econômico. A defesa dos salários reais permitia uma estabilização relativa da parcela salarial.

É interessante observar que os anos setenta foram marcados nos países europeus de menor grau de centralização corporativa por alta inflação e, simultaneamente, elevação dos salários na base do mercado de trabalho. Não foi verídico, nesses anos, o argumento de que os setores mais organizados do mercado de trabalho e as grandes empresas repassavam aos demais assalariados e consumidores o custo decorrente de salários mais elevados. O que se verificou foi uma redução do leque salarial: os salários mais altos ficaram contidos numa proporção maior. Os sindicatos foram acusados em todo lugar por gerarem um irracional “igualitarismo” (Medeiros, 1992). A questão subjacente a este fenômeno parecia ser a seguinte: os setores mais dinâmicos da indústria europeia encontravam-se desafiados pela concorrência internacional, e ainda que houvesse nos anos setenta possibilidades de desvalorizações reais do câmbio, os preços dos *tradeables* ficaram abaixo dos preços dos bens voltados ao mercado interno (Labini, 1987). Esta situação permanece até os anos oitenta, quando, sob a coordenação do Sistema Monetário Europeu, estreitaram-se as margens de flutuação do câmbio nominal das diferentes moedas nacionais, tendo o marco como referência essencial.

O efeito nivelador ou redutor das diferenças salariais constituiu, talvez, o maior impacto da contratação coletiva centralizada. A redução da diferença salarial entre homens e mulheres, entre grande e média empresa e entre setores econômicos encontra-se entre os aspectos menos disputados quanto à influência dos sindicatos na distribuição. A pressão dos sindicatos sobre empresas de menor

produtividade a partir da generalização de “contratos guarda-chuva” obtidos em empresas de maior produtividade teve, em diversos países, um efeito positivo sobre a produtividade, ainda que tivesse resultado em destruição de emprego no curto prazo. A manutenção de elevadas taxas de crescimento favorecia uma relação de sinergia entre salários, produtividade e emprego.

### CONTRATO COLETIVO E POLÍTICAS DE RENDA

Os anos setenta vão interromper um longo ciclo de estabilidade macroeconômica com crescimento econômico. Por outro lado, irão se acentuar as diferenças nacionais na manutenção e na relação entre estes dois alvos. Uma observação tornou-se evidente: nos países neocorporativistas, onde predominam grandes associações hierárquicas de interesses, foram menores as taxas inflacionárias e as taxas de desemprego. A crítica usual à ação dos sindicatos e à contratação coletiva parecia encontrar uma resposta no mínimo paradoxal: os países que melhor preservaram os interesses públicos sob a forma de um alto nível de emprego e baixa inflação foram os de maior taxa de corporativismo e os de maior institucionalização nas relações do trabalho (Cameron, 1984; Glyn, 1992; Ramos, 1993).

Estes resultados, ainda que contrariem a visão mais liberal sobre o mercado de trabalho, já foram amplamente racionalizados. Com efeito, quanto maiores o controle hierárquico dos membros associados às grandes corporações e a agregação de interesses, maior é a abrangência do processo decisório e mais transparente torna-se a relação entre os resultados. Esta estrutura viabiliza políticas pactuadas de renda que supõem uma subutilização por parte das corporações de seu poder de mercado no curto prazo (Ferrera, 1989; Lange e Regini, 1989).

A busca de políticas “globais” e setoriais e a disciplina dos membros (sindicatos, empresas) viabilizam uma coordenação do conflito distributivo. Na ausência deste controle, a busca de *rents* por parte dos sindicatos e empresas é inevitável. Neste caso, a terapia convencional e a busca da contenção salarial através de uma dura política econômica geram efeitos desigualitários sobre os diferentes grupos econômicos, reacendendo o conflito distributivo, a lógica de curto prazo e a afirmação de interesses corporativos.

Nos países de menor grau de organização de interesses, as políticas pactuadas de renda — como, tipicamente, as ocorridas na Itália e Espanha — resultaram, no final dos anos setenta e início dos oitenta, de uma intensa ação política em que partidos com forte presença sindical obtiveram concentrada legitimidade em governos de “solidariedade nacional”.

Nestes países, a crise política dos governos significou também crise nos mecanismos de formação de pactos de interesses. Uma estreita relação entre flutuações políticas e políticas de renda denotava, de um lado, baixo grau de institucionalização das relações de trabalho e, de outro, redução das margens de troca a partir do estabelecimento de uma rígida política de estabilização em um contexto de crescente desemprego.

### CONTRATO COLETIVO, INOVAÇÕES E PRODUTIVIDADE

Estava implícita nas visões institucionalistas do mercado de trabalho a concepção de que a qualidade do trabalho tinha um preço que valia a pena pagar. Ainda que as rígidas rotinas tayloristas pouca ou nenhuma criatividade ou diferenciação exigissem dos trabalhadores, reconhecia-se que os incentivos e a estabilidade no posto de trabalho interagiam positivamente com a produtividade, numa proporção maior que a disciplina imposta pela ameaça ao desemprego. Outras concepções, centradas na noção de salário-eficiência, reforçavam esta proposição acrescentando que a intensidade do trabalho e a redução do absenteísmo tinham um custo salarial que valia ser pago em função do aumento de produtividade daí derivado.

Dizendo de outro modo, os mercados internos de trabalho e os acordos com os sindicatos afirmaram-se porque para o cálculo privado possuíam um menor custo de transação do que o estabelecido pelo jogo do mercado.

Novamente, os países que conseguiram ultrapassar a forte recessão dos anos oitenta sem infligir perdas salariais intensas foram aqueles que mantiveram níveis de produtividade mais altos. Esta relação, naturalmente, não define qualquer sentido à determinação entre produtividade e salários, mas sugere que os ataques sistemáticos aos salários e aos direitos trabalhistas, como, por exemplo, o praticado há décadas na Inglaterra, não constituem, em si, mecanismo de recuperação de produtividade.

Se um maior grau de centralização nas negociações trabalhistas favorece uma política concertada de rendas, a descentralização das negociações por empresas adapta-se com mais facilidade às profundas mudanças organizacionais no processo de trabalho e à difusão de tecnologias baseadas na microeletrônica. O ingresso das empresas na Terceira Revolução Tecnológica a partir da segunda metade dos anos oitenta colocou em primeiro plano as relações industriais.

A busca de maior flexibilidade funcional do trabalho, maior envolvimento nas tarefas e redução das hierarquias anteriormente gestadas interage positivamente com uma maior vocalização do chão-de-fábrica. Por outro lado, a delimitação precisa das tarefas em acordos setoriais de amplas categorias trabalhistas perde sentido quando o processo inovativo exige profundas renovações no processo de trabalho e nas qualificações (Boyer, 1986).

É possível dizer que a centralização, a definição de funções e o controle coletivo sobre o emprego perdem funcionalidade à medida que se aprofundam transformações no processo de trabalho num contexto de baixo crescimento econômico. A Europa e os Estados Unidos perdiam capacidade competitiva numa velocidade assustadora frente ao Japão, onde havia se afirmado um regime fabril distinto e centrado numa relação cooperativa entre capital e trabalho.

Não foi por esta razão, entretanto, que o contrato coletivo e os mecanismos de proteção social tornaram-se alvo de um intenso ataque, não apenas ideológico, mas efetivo, através de reformas institucionais e de uma decisiva mudança nas prioridades da política econômica. Este ataque, hoje generalizado, ainda que menos intenso nos países neocorporatistas, iniciou-se

com a política conservadora de Thatcher e Reagan e acentuou-se ao longo dos anos oitenta a partir das políticas econômicas de ajuste praticadas. O diagnóstico pouco inovava, a não ser, talvez, pelo triunfalismo anunciado por seus formuladores: as coalizões distributivas impostas pelos sindicatos e a rigidez do custo do trabalho constituíam fortes obstáculos à recuperação do emprego e da competitividade das empresas. O fato de o Japão ter demonstrado à exaustão (pelo menos até agora) que a luta pela competitividade não passa por custos de trabalho não arrefeceu a crença dos economistas de que mais mercado e menos *social rigidities* era a correta resposta ao desemprego, inflação e crescente déficit na balança comercial. Em uma palavra: o contrato social que afirmou-se na Europa do pós-guerra constitui desde os anos oitenta, aos olhos dos economistas e dos governos conservadores, um obstáculo aos programas de racionalização das empresas e às metas de contenção do desemprego.

### RELAÇÕES INDUSTRIAIS EM CRISE

Desde os anos oitenta, o desemprego em massa é o principal "mal-estar" nas sociedades européias ricas. Os 20 milhões de desempregados europeus (taxa média de 11%), ao lado dos 9 milhões de americanos (6,7%), constituem, talvez, o maior desafio social do pós-guerra entre os países desenvolvidos. A magnitude do desemprego (principalmente de jovens e mulheres) vem colocando um decisivo desafio aos sindicatos: quem fala pelos desempregados? Como enfrentar uma situação no mercado de trabalho permanentemente deprimida? Como buscar solidariedade entre segmentos ocupacionais cada vez mais heterogêneos? Estas difíceis questões vêm debilitando o poder contratual dos sindicatos e reduzindo não apenas o número de trabalhadores associados (densidade), mas também o controle hierárquico das centrais sobre os membros associados.

Afinal, quais seriam os *identity incentives* (Lange e Regini, 1989) quando os interesses dispersos dissolvem identidades e os incentivos são cada vez menores? O problema aqui é que, ao lado da recessão, o processo de reestruturação tende a marginalizar um amplo conjunto da força de trabalho e o sindicato não representa estes setores, em particular o jovem em busca do primeiro trabalho. Com as mudanças tecnológicas e organizacionais, uma forte segregação ocupacional vem afetando especialmente as mulheres e os trabalhadores com mais idade e experiência de trabalho, incluindo-se entre estes os sindicalizados, enquanto privilegiam-se os trabalhadores com escolaridade ou credenciais maiores. Este fator, ao lado do crescimento do emprego parcial e por prazo determinado, vem enfraquecendo o poder contratual do sindicato.

Polarização maior nas qualificações, redução do emprego por prazo indeterminado e aumento nas disparidades de renda e condições de trabalho vão se afirmando mesmo em países com mecanismos eficazes de proteção social. A precarização do mercado de trabalho, o aumento do diferencial de rendimentos entre homens e mulheres, entre qualificados e não-qualificados, o desemprego e os baixos salários dos jovens constituem hoje uma realidade global.

Segundo o presidente espanhol da confederação patronal européia Unice, "a Europa possui o mercado de trabalho mais rígido do mundo". "*Une déréglementation radicale du marché du travail (en Europe) aidera non seulement les chômeurs à trouver de nouveaux emplois mais réduira la résistance au changement de ceux qui risquent de perdre leur emploi*", analisa um representante da firma americana Goldman, Sachs and Co. "A proteção social contra a riqueza das nações" foi o título do *Financial Times* de 25 de outubro de 1993 (De Brie, 1994).

Na França de Balladur, a lei quinquenal sobre o emprego, aprovada em julho de 1993, para muitos constitui um "estatuto social degradado": estabelece interferência maior dos empresários sobre a representação dos trabalhadores e sobre o salário mínimo (as cotizações deixam de ser recolhidas pelas empresas), estabelece a contratação por meia jornada (1.200 horas por ano), permite o aumento unilateral de horas extras, flexibiliza a legislação sobre repouso remunerado, estabelece emprego de aprendizagem aos 14 anos.

A redução da jornada de trabalho, uma proposta histórica do movimento trabalhista, vem sendo praticada hoje à sua revelia. Com efeito, em um mercado de trabalho cada vez mais fragmentado, com crescente número de tipos de contratação não-convencionais e de baixos salários, a redução da jornada de trabalho vem sendo entendida como mais uma medida de contenção de salários, e com escasso efeito sobre o emprego. A experimentação da semana de 32 horas (antes era 39) foi recentemente aprovada na França. As empresas que voluntariamente reduzirem a semana de trabalho e aumentarem seu quadro funcional terão direito a isenções de impostos.

Na Alemanha, os empresários da metalurgia denunciaram em outubro de 1993, e pela primeira vez, as convenções coletivas em vigor. Num país com 3,5 milhões de desempregados (4,0 milhões previstos em 1994), a Volkswagen pretende economizar 10% de salários reduzindo a jornada para 29 horas distribuídas em quatro dias. O convincente argumento contra a oposição a esta iniciativa é a ameaça de um licenciamento de 30.000 trabalhadores. O Congresso alemão aprovou recentemente redução das prestações sociais. O mesmo ocorreu na Bélgica. Na Espanha, as duas centrais sindicais estão claramente na oposição ao conservador plano econômico de congelamento dos salários do governo socialista. O mesmo se passa na Itália.

Na Inglaterra, país-modelo do ajuste liberal do mercado de trabalho, 25% da população ativa já trabalha a tempo parcial. Recentemente, foram aprovadas medidas de redução das regras de segurança nas empresas, com o alegado objetivo de aumentar o emprego. Enquanto isso, entre os grupos vencedores do mercado de trabalho vem se afirmando, em particular nos Estados Unidos, mas em geral na Europa, um vertiginoso crescimento dos altos ordenados e *fringe-benefits*.

Estas transformações vão de fato dissolvendo as históricas articulações estabelecidas entre mercados de massa e cidadania. A proposição de redução da jornada de trabalho na França feita pelos conservadores e o comportamento contrário das esquerdas são sugestivos: com o Estado em crise, sem condições de arcar com programas mais efetivos de proteção aos baixos salários, a redução da jornada de trabalho e demais inovações organizacionais prometidas

pela Terceira Revolução Tecnológica arriscam-se a limitar-se a um reduzido grupo da população ocupada.

#### PERSPECTIVAS PARA O CONTRATO COLETIVO DE TRABALHO

Em face dos desafios atuais — alto desemprego, baixo crescimento e acelerada introdução de novas tecnologias —, é possível considerar dois caminhos para a regulação do mercado de trabalho ora em curso: um aprofundamento dos mecanismos de desregulamentação unilateral do mercado de trabalho, combinado com um reforço do controle hierárquico do Estado, e um outro baseado na retomada do comando hierárquico dos sindicatos a partir de soluções cooperativas mais descentralizadas e políticas globais de renda, com papel mais estratégico do Estado, de apoio à via da negociação e contratação coletiva e de defesa dos baixos salários.

Esta segunda via — uma combinação entre Estado e mercado —, que seguramente vai de encontro às tendências mais espontâneas do mercado de trabalho, encontra a seu favor a experiência de um país vencedor, o Japão. Ainda que lá as instituições do mercado de trabalho não possuam maior semelhança com as instituições ocidentais, afirmou-se um acordo social em que a identificação com a empresa, o aumento da produtividade, a estabilização dos salários reais e do emprego foram postas numa mesma equação. Concorrências predatórias no mercado de trabalho são malvistas e o trabalhador é disciplinado não pela ameaça do desemprego, mas pelos estímulos de grupo e pelo treinamento. Esta característica articula-se com uma visão empresarial estratégica e de longo prazo.

#### OS DESAFIOS BRASILEIROS: INSTITUCIONALIDADE, DESEMPREGO ESTRUTURAL E ALTA INFLAÇÃO

As duas vias de reorganização do mercado de trabalho apresentadas encontram-se também entre nós, a despeito das profundas diferenças que distinguem a economia e a sociedade brasileiras. A globalização que marca a economia contemporânea internacionaliza também os desafios e os problemas, ainda que não as respostas, dependentes que são das instituições nacionais.

Ao contrário das democracias européias, um pacto social fundado no Estado de bem-estar e na contratação coletiva jamais se afirmou no país.

Nosso ponto de partida ainda é formado pelas velhas instituições corporativas. Mas o aspecto essencial é o reconhecimento de que no Brasil de hoje as principais transformações contemporâneas do mercado de trabalho também se encontram presentes, ainda que obscurecidas pelos grandes números da pobreza e pelo peso do atraso de amplas regiões, setores produtivos e empresas.

As novas dualidades do mercado de trabalho — trabalho por prazo indeterminado/por tempo determinado, trabalho com horário integral/horário parcial, diferencial crescente de salários, grupos perdedores/grupos ganhadores — também se reproduzem na esteira de um amplo movimento de terceirização e se

entrelaçam com polarizações mais antigas manifestas no elevado peso dos assalariados sem carteira, no trabalho das crianças e na exclusão social.

As antigas instituições do trabalho como estrutura sindical, a Justiça do Trabalho e a legislação trabalhista —, já anacrônicas em relação à estrutura produtiva desenvolvida no país nas três últimas décadas, tornaram-se inteiramente inadequadas às inovações organizacionais contemporâneas. Presentemente, vem se afirmando um acentuado hibridismo institucional em que uma parcela reduzida de trabalhadores vem estabelecendo e negociando bons contratos de trabalho, permanecendo os demais subordinados a instituições que sempre se revelaram funcionais a uma gestão unilateral da força de trabalho.

As instituições atuais promovem a fragmentação da representação, debilitam o poder contratual e a legitimidade dos sindicatos, sem excluir, no entanto, a possibilidade de inovações nos segmentos mais avançados do mercado de trabalho. Esta é uma das razões de sua longevidade (Medeiros e Salm, 1993).

A industrialização brasileira afirmou-se com sindicatos fora das fábricas e ampla flexibilidade quantitativa de trabalho, ou então com intensa rotatividade da mão-de-obra favorecida pelo contrato individual de trabalho. O crescimento intenso do emprego industrial e o grande atraso social da agricultura nos anos sessenta e setenta permitiam grande mobilidade social aos ocupados na base do mercado de trabalho, ainda que percebessem baixos salários e a proteção social fosse precária e seletiva (Medeiros et alii, 1993). A crise macroeconômica dos anos oitenta, simultaneamente à democratização e à explosão dos direitos civis, revelou as tensões e os conflitos obscurecidos por anos de alto crescimento e autoritarismo.

Os anos noventa iniciam-se com mudanças decisivas na política econômica e nas estratégias empresariais. Sob o acicate do desemprego em massa e sob o desafio de reestruturar e simultaneamente expandir o parque industrial brasileiro, trabalhadores e empresários começam a participar, e com cada vez mais frequência, das mesas de negociação e dos debates sobre as perspectivas do país. Mesmo os oponentes mais radicais das câmaras setoriais não negam a grande novidade representada pela participação dos trabalhadores como um terceiro elemento num acordo corporativo historicamente assentado em apenas dois eixos.

A introdução de contratos coletivos negociados com autonomia afirma-se hoje como uma resposta ao desafio das novas tecnologias e da renovação das relações industriais no país. Ocorre que aqui, e esta é a particularidade brasileira, a crítica ao modelo antinegociação e ao corporativismo articulado a partir do Estado se dá num contexto em que os direitos sociais, recém-introduzidos na Constituição, são apresentados lado a lado como fatores de rigidez do mercado de trabalho e assim identificados como pertencentes a uma mesma matriz institucional.

Na Europa, como se descreveu anteriormente, também o contrato social está em crise depois de décadas de afirmação. No Brasil, um contrato semelhante jamais se afirmou. A Constituição de 1988 buscou incorporar dimensões deste contrato sem que no entanto, tivesse alterado fundamentalmente o quadro institucional de regulação corporativa do trabalho. Dissolvendo esta dupla história

numa só, diversas propostas de renovação das relações industriais procuram erigir na flexibilidade do mercado de trabalho, um conceito elusivo e ambíguo, critério exclusivo de eficiência de instituições socialmente complexas.

Por outro lado, experiências bem-sucedidas de contrato coletivo ocorridas no país são muitas vezes consideradas não como uma inovação cujo debate permite orientar um processo de mudança, mas como um indesejado e inflacionário conluio entre grandes empresas e sindicatos, isto é, entre modernos, contra o interesse público e, por isto, contra os mais pobres.

A discussão sobre contrato coletivo no Brasil nasce de forma desencontrada: seus defensores (centrais e grandes sindicatos, o Ministério do Trabalho, alguns acadêmicos e empresários) concentram-se nos inegáveis avanços institucionais, deixando aos seus críticos os temas propriamente econômicos (inflação, desemprego, distribuição de renda, produtividade) e sociais (corporativismo, marginalidade).

### SINDICATOS E INFLAÇÃO

Foram os sindicatos fortes uma eficaz defesa contra a elevada inflação na última década? Uma alta inflação esvazia o sentido fundamental dos contratos coletivos de trabalho?

As evidências sobre as mudanças salariais na indústria brasileira e paulista nos anos oitenta são controvertidas. Amadeo e Camargo (1991) sugerem ter havido na segunda metade da década uma clara "filosofia do repasse", em que os setores oligopolistas concederam aumentos salariais demandados por sindicatos fortes e os repassaram automaticamente aos preços. Os dados fornecidos pela Fiesp que alimentaram a conclusão dos autores evidenciariam um aumento do salário médio real e estabilização do custo do trabalho entre 1985 e 1989. Como não há dúvidas de uma redução do salário real na indústria em geral, o aumento ocorrido na série da Fiesp (representativa da grande indústria paulista) estaria revelando que setores mais oligopolistas protegeram salários reais à custa de repasses aos preços.

Desta conclusão divergem Feijó et alii (1992), que, a partir da Pesquisa Industrial Mensal de Emprego, Salário e Valor da Produção do IBGE, chegaram a conclusões opostas e relativas ao mesmo período. Foram duas as principais: a primeira é que a queda do salário médio ocorreu tanto no Brasil quanto em São Paulo, mais acentuadamente nas grandes empresas, mas também nas pequenas e médias; a segunda é que nos setores onde os salários médios são mais baixos verificou-se maior variação do salário real segundo as oscilações da demanda, enquanto os setores de maiores salários médios sofreram menores variações.

A primeira conclusão afirma que não há evidências nos anos oitenta para a hipótese de que teria havido um "acordo não-consciente" ou um conluio entre grandes empresas e trabalhadores. A alta inflação teria reduzido globalmente o poder de compra dos salários.

Zylberstajn (1992), embora não entre na questão dos dados salariais, considera



que nos setores mais organizados os salários constituem uma parcela menor da remuneração total do que nos setores menos organizados. Estas outras rendas não estariam computadas na análise quantitativa.

A segunda proposição afirma que nos setores de maiores salários as variações da conjuntura do mercado de trabalho tiveram menor efeito sobre os salários reais. Isto é, a existência de mercados internos e maior presença sindical teria um efeito estabilizador do salário real.

Ainda que consistente, esta segunda proposição é prejudicada pelo fato de que em 1986, ano de maior aquecimento do mercado de trabalho, o congelamento de preços foi eficaz apenas nas grandes empresas. Desse modo, o aumento maior de salários nas pequenas e médias empresas foi mais um resultado do controle diferenciado de preços do que das diferentes estruturas de mercado.

É importante considerar que a forte presença sindical nos anos oitenta não alterou as profundas diferenças salariais que caracterizam a sociedade brasileira. O "igualitarismo" salarial sempre atribuído ao sindicalismo aqui não se manifestou. O único momento em que os salários mais baixos se elevaram foi durante o congelamento de preços em 1986.

Alta inflação, degradação do salário mínimo e fragmentação da representação sindical por categorias explicam o baixo efeito dos sindicatos sobre a estrutura dos salários.

Se as evidências sobre o "conluio" não são óbvias nos anos oitenta, é óbvio que num regime de alta inflação a defesa contra a corrosão inflacionária depende do encurtamento dos mecanismos de indexação — e, neste sentido, um bom indexador, um bom acordo, constitui fator decisivo para as posições relativas dos grupos.

A assincronia dos reajustes por categorias, isto é, a existência de múltiplos *rounds* salariais, favorece a ilusão monetária e a perda de parâmetros.

Alta inflação ao lado de uma estrutura sindical fragmentada e setorializada — conforme será comentado a seguir — favorecem posturas e estratégias centradas na obtenção de ganhos imediatos. De certa forma, todos são obrigados a ser corporativistas e conjunturalistas. Perdem, neste caso, as iniciativas mais voltadas ao longo prazo e as visões mais sistêmicas sobre as mudanças desejadas.

Na história inflacionária brasileira, a base dos contratos tem sido a moeda indexada. Mais do que em qualquer critério baseado em custos e na produtividade, ganham os que melhor indexam suas rendas. Durante um longo período, a política salarial administrava com eficácia as perdas salariais. Com a exaustão desta política, afirmou-se desde a segunda metade dos anos oitenta uma sucessão de planos de estabilização, simultaneamente com o enfraquecimento fiscal e político do Estado.

A explosão de demandas judiciais contra as perdas salariais que se sucedem a cada plano de estabilização, em geral concedidas a grandes categorias, vem se afirmando como novas rodadas salariais que, ao lado das resultantes dos desencontrados dissídios coletivos, criam uma grande instabilidade.

Neste sentido, a permanência de uma alta inflação molda estratégias de defesa de empresas e sindicatos, constituindo, por isto, um obstáculo à mudança nas relações capital-trabalho: um mal acordo pode significar perdas irreversíveis, um ganho na Justiça pode ser mais eficaz do que difíceis negociações.

Contrato em moeda indexada é sempre instável e certamente concentrador, em função da subindexação dos grupos mais frágeis no mercado de trabalho. Favorece, por outro lado, a rotatividade que antecede todo dissídio, bem como a via judicial de resolução dos conflitos. Aos sindicatos, permanentemente debruçados sobre as perdas salariais, resta pouco tempo para os temas ligados ao processo de trabalho e às mudanças estratégicas.

Esta situação caracterizou fortemente os anos oitenta e perdurou até o momento em que a defesa do posto de trabalho e as questões estruturais da indústria brasileira assumiram importância maior, a partir de 1990. No entanto, está fadada a se repetir se a retomada do crescimento for acompanhada de alta inflação.

Uma maior centralização das demandas e agregação de interesses, ao lado de uma política de rendas negociada em troca da moeda indexada, permitiria reduzir estes efeitos e coordenar as altas salariais. Constituiria, deste modo, um dos aspectos centrais do contrato coletivo de trabalho. Por outro lado, teria efeitos positivos sobre o cálculo empresarial, reforçando a importância do aumento da produtividade para a diferenciação de rendimentos.

Indiscutivelmente, o efeito maior da alta inflação e das ineficazes políticas ortodoxas de estabilização, tal como as ocorridas nos anos oitenta, abate-se sobre os que recebem salário mínimo e os funcionários públicos. A experiência recente revela que uma forte presença sindical, em particular entre os servidores públicos, é inteiramente ineficaz para a defesa dos baixos salários e das pensões.

Esta questão merece especial consideração. Sem uma política sistemática de proteção aos baixos salários a ação sindical mostra-se seletiva e parcial. O setor público, campeão das greves de longa duração desde 1985, sofreu as maiores perdas salariais da década, ao lado dos perceptores de baixos salários no setor privado da economia. A impotência da ação sindical num caso e a sua ausência no outro revelaram que o dilema distributivo no Brasil não se esgota na maior organização de demandas, mas necessariamente inclui dimensões fiscais e de investimentos nos setores de bens/salários.

#### CORPORATIVISMO, SINDICATOS E POLÍTICA DE RENDAS

Inegavelmente, os anos oitenta foram marcados por intensa vida sindical. Com a Nova República, em 1985, o movimento sindical desconcentrou sua ação tanto setorial quanto regionalmente (Noronha, 1993).<sup>11</sup> A greve motivada por razões econômicas afirmou-se como a principal estratégia tanto de defesa econômica como de afirmação dos sindicatos e das centrais sindicais, ainda que estas tivessem estratégias historicamente diferenciadas. Na Nova República, o desafio para as centrais era o de se legitimar frente a sociedade, Estado e empresariado como representantes dos trabalhadores. Esta postura esteve presente no seu posicionamento tanto político quanto pragmático em relação às tímidas propostas de pactos de renda, como as tentadas no segundo semestre de 1985, quando o governo convidou as duas centrais para uma mesa de negociações. A inexistência

de propostas por parte de um governo de escassa sustentação política num momento marcado pela aceleração inflacionária e a defesa pelos sindicatos do reajuste trimestral desmoralizaram rapidamente a iniciativa.

O fato é que inexistiam no Brasil dos anos oitenta as condições necessárias para acordos globais. Em situações de baixa agregação de interesses, legitimidade e hierarquias, os acordos acontecem, conforme comentou-se nos casos da Espanha e Itália, a partir de entendimentos políticos realizados por partidos com forte influência no movimento sindical e em momentos de grande gravidade nacional.

Na ausência de quaisquer destas condições e com o esvaziamento das lideranças políticas, a estratégia de afirmação das centrais baseava-se numa competição por sindicatos, deflagrando greves (CUT) ou contendo intenções grevistas (CGT) até o limite da perda de legitimidade política junto às bases. Mas esta estratégia grevista não pode ser debitada à CUT e sua concorrência com a CGT (posteriormente, Força Sindical). O movimento grevista foi muito menos um resultado de estratégia e planejamento do que uma reação à inflação acelerada e disseminada por amplas categorias com controle parcial das centrais.

Um exemplo importante deste processo foi o comportamento da moderada CGT no Plano Cruzado. Especialmente forte em setores onde o peso da grande indústria era menor, a central estabeleceu uma estratégia de pequenas greves que obtiveram êxito devido ao menor controle sobre os preços destes setores (Camargo e Ramos, 1988).

Como é de reconhecimento geral, o processo de transição democrática no Brasil apenas encaminhou, e timidamente, um processo de reorganização da estrutura sindical. O grande desenvolvimento da vida sindical ocorrido nesses anos se deu a partir de maior combatitividade, da organização de comissões de fábrica e das centrais sindicais. Mas o novo sindicalismo afirmou-se na tradicional estrutura sindical. Esta baseia-se na formação de sindicatos não apenas fora do local de trabalho, mas na sua sobrevivência material independente dos filiados e de seu envolvimento sindical.

Com a formação das centrais sindicais nos anos oitenta, sem poder contratual e incorporando a estrutura de representação existente, gestou-se uma dupla questão para o processo de representação dos trabalhadores: a baixa institucionalidade dos elos entre sindicatos e centrais e a reduzida representatividade da maioria dos sindicatos. Os sindicatos fortes é que viabilizam materialmente a sobrevivência e o poder de mobilização das centrais, cuja estratégia foi a de conquistar os sindicatos existentes.

O baixo custo de filiação para os sindicatos, na medida em que mantinham autonomia de ação, explica o fato de as centrais terem nascido grandes em termos de sindicatos filiados e trabalhadores representados. O controle de categorias-chave passa a ser decisivo para a sua afirmação. Desse modo, a formação das centrais sindicais no país não se traduz necessariamente por uma agregação maior de interesses, que se torna possível quando existe nítido controle hierárquico. A diversidade de interesses dos diferentes setores e grupos do mercado de trabalho reproduz-se não apenas entre centrais, mas no interior de cada central.

As implicações deste processo de organização de demandas sobre políticas de

renda são da maior importância e ressaltam as observações feitas anteriormente: em que sentido as centrais sindicais permitem maior abrangência na organização das demandas dos trabalhadores quando a sua autonomia frente aos sindicatos setoriais/locais é relativamente pequena? Como será possível abrir-se a uma ação mais solidária aos grupos mais débeis no mercado de trabalho e aos desempregados quando é baixa a articulação entre os interesses dos segmentos mais organizados?

A primeira questão, de difícil resposta, encontra recentemente algumas experiências positivas, ainda que limitadas. Com efeito, segundo Dinis (1993: 47), no acordo estabelecido em fevereiro de 1993 no âmbito da câmara setorial da indústria automotiva: "Observou-se na prática, a convergência das diferentes correntes políticas e ideológicas, arrematadas nas várias centrais sindicais, em torno de objetivos concretos de modernização da indústria, retomada de crescimento do setor, participação salarial nos lucros e melhoria das condições do mercado de trabalho."

A origem deste acordo tem como elemento central as transformações industriais e o desemprego em massa.

Como antes se abordou, os anos noventa iniciam no Brasil um amplo processo de ajuste microeconômico nas grandes empresas industriais. O desemprego que se seguiu abateu-se diferenciadamente entre segmentos do mercado de trabalho. As grandes empresas industriais dissolveram rapidamente seus vínculos com os trabalhadores de menor qualificação. O contrato de trabalho na moderna indústria brasileira permanece individual em seu sentido fundamental: o desemprego é uma prerrogativa unilateral do empregador.

A importância do acordo das montadoras residiu no estabelecimento de compromissos que reduziram a unilateralidade na gestão do contrato de trabalho, ao lado de uma série de metas mais estratégicas para a indústria.

Do lado dos empresários, o acordo foi possível porque nos anos mais recentes afirmou-se uma maior organicidade e representatividade dos sindicatos regionais e setoriais da indústria.

É possível dizer que uma das características mais importantes para a viabilização do acordo foi a legitimidade das partes. Esta característica é, com efeito, decisiva. A história trabalhista do país é marcada, como se sabe, pelo crônico descumprimento crônico de acordos, em geral estabelecidos por instituições não-representativas.

Fundar no contrato coletivo um eficaz mecanismo regulatório supõe representatividade das partes. As maiores inovações em termos de contrato coletivo, como no acordo citado, ocorreram entre estes sindicatos com presença ativa nas fábricas e associações setoriais renovadas da indústria.

Mas o aspecto importante é que a percepção por parte dos atores relevantes, em particular os sindicatos de trabalhadores, de um eventual desastre do setor automobilístico foi o fator catalisador essencial para o acordo. Esta situação já foi comentada anteriormente. Em condições de baixa institucionalidade e tradição de negociações, a crise reforça as condições políticas da negociação pela legitimidade adquirida pelas corporações.

As características encontradas na indústria automobilística — represen-

tatividade dos sindicatos, alta homogeneidade e coesão — foram decisivas para a obtenção do acordo. Estas mesmas características estiveram presentes numa outra indústria em crise, a da construção naval no Rio de Janeiro. Em ambas havia o desemprego em massa e a percepção de que a sobrevivência da indústria requeria uma postura estratégica, ambas vivenciavam o reduzido número de atores e a homogeneidade das empresas envolvidas.

Mas não apenas estas características explicam o êxito dos acordos. Estes requerem trocas e contrapartidas. A redução das alíquotas do IPI e ICM, num caso, e o financiamento do FAT, no outro, foram decisivos para a viabilização material do acordo entre empresários e trabalhadores sobre preços, salários, margens de lucro e metas produtivas.

Os recentes acordos setoriais entre capital e trabalho na indústria brasileira nasceram a partir de negociações triangulares no âmbito das câmaras setoriais. As contrapartidas oferecidas pelo governo foram objeto de intensas críticas. A despeito de retóricas ideológicas, deve-se considerar que não é próprio do Brasil o envolvimento do governo em oferecer contrapartidas que visem reduzir o desemprego e a reestruturação da indústria. Esta foi uma via consagrada entre diversos países europeus. Na Itália, por exemplo, o Estado financiou pesadamente o emprego nos setores industriais em crise no final dos anos setenta e início dos oitenta. No caso brasileiro, a redução das alíquotas estabelecida no acordo das montadoras foi, até o momento, compensada pelo aumento das receitas fiscais decorrentes do aumento da produção.

A questão crítica poderia ser colocada em outros termos. As contrapartidas oferecidas pelo governo decorreram de uma visão estratégica de política industrial ou limitaram-se a uma operação de “salvação” de indústrias em crise, com inevitáveis externalidades para as demais? É possível criar contrapartidas quando se trata de maior agregação de interesses e de grupos envolvidos? Neste caso, como articular as demandas com os constrangimentos macroeconômicos?

Estas questões serão comentadas no próximo item. Resta no entanto observar que grande a fragmentação de interesses, a heterogeneidade das empresas e dos sindicatos e a baixa tradição de negociação, como, por exemplo, na construção civil, não impediram a formação de pautas e propostas estruturantes de negociações como a apresentada pelos trabalhadores na câmara setorial. A inclusão nesta câmara de grupos representativos dos movimentos de moradia, das associações e Igreja chama a atenção para a complexidade da intermediação de interesses (Dinis, 1993).

Fora do âmbito das câmaras setoriais e dos setores mais modernos da indústria, deve-se reconhecer que até o presente momento as organizações empresariais encontram-se num estágio inferior de organização e representatividade, se comparadas com as dos trabalhadores. Este fato gera nos setores mais atrasados do empresariado um temor do contrato coletivo centralizado e indubitavelmente constitui um obstáculo à sua implantação.

A proliferação de bons acordos com sindicatos nos setores modernos da indústria representa uma inegável inovação — atingida desde o pós-guerra, não custa recordar, na maioria dos países industrializados — e vem deixando intactas

as relações de trabalho para maioria dos grupos que compõem o mercado de trabalho. Uma grande parcela destes são assalariados formais que formam “bases” de sindicatos frágeis e inteiramente dependentes do imposto compulsório. As relações de trabalho são pré-fordistas e as instituições patronais constituem *lobbies* regionais e setoriais com vínculos privilegiados com o Estado. Uma outra larga parcela é formada por funcionários públicos debilitados por uma permanente corrosão do salário real, pelo insucesso de greves prolongadas e pelo declínio das condições de trabalho.

Estes grupos, ao lado dos sem carteira, dos terceirizados e demais perceptores de baixos salários, assistem a um processo de modernização que não lhe diz respeito.

Desse modo, a questão da solidariedade intergrupos no mercado de trabalho requer um fórum mais amplo e, necessariamente, uma política de longo prazo e um papel ativo do Estado.

## PERSPECTIVAS PARA O CONTRATO COLETIVO NO BRASIL

A despeito das instituições formais de representação de interesses e da heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro, começou a se afirmar no país desde os anos oitenta uma vida sindical e uma dinâmica que, guardando as características peculiares antes examinadas, se aproximam daquelas vividas nos países mais industrializados. O Brasil as atinge de forma certamente limitada e tardia.

Diversos críticos, partindo de uma perspectiva ultraliberal de ajuste do mercado de trabalho centrada na desregulamentação e livre negociação, deixam de reconhecer os avanços reais e subestimam o fato de que as relações sociais obedecem a uma dinâmica de mudança própria e não imposta mecanicamente por uma abstrata racionalidade, econômica ou tecnológica.

Conforme antes se comentou, o hibridismo institucional vem se acentuando nos últimos anos. Os segmentos mais avançados do mercado de trabalho vêm obtendo bons acordos, enquanto há uma precariedade crescente entre os segmentos mais débeis do mercado de trabalho. Para estes, os sindicatos não existem, a lei funciona mal, a rotatividade é alta e a modernização é sinônimo de desemprego. O hibridismo institucional hoje isola os setores mais modernos.

Transitar da atual situação — em que a modernização das relações industriais circunscreve-se a alguns setores — para uma em que as relações capital-trabalho sejam amplamente redefinidas a partir de contratos coletivos com autonomia de decisão requer um novo arcabouço institucional.

Entretanto, este processo deve partir não de um desenho institucional abstrato, mas das iniciativas e características hoje presentes no mercado de trabalho, sob pena de isolar ainda mais os setores modernos. Como se comentou, nossas características são as de uma economia em que a vida sindical e as relações formais de assalariamento convivem com um universo ocupacional desestruturado.

Mesmo nos setores sindicalizados são poucos os sindicatos fortes e as organizações patronais possuem baixa representatividade. Por outro lado, a baixa

agregação de interesses pela inexistência de instituições hierárquicas representativas vem sendo reforçada pelas características macroeconômicas globais: segmentação entre setores produtores de bens comercializáveis e aqueles voltados exclusivamente para o mercado interno; deterioração acelerada dos serviços públicos e proliferação de mecanismos privados alternativos; alta inflação e salário mínimo insustentável como poder de compra.

Estas características vêm fortalecendo nos últimos anos uma mudança de postura por parte tanto de trabalhadores como de uma parcela de empresários. Esta postura se traduz pelo engajamento na busca de saídas impensáveis no corporativismo típico dos anos oitenta. Com efeito, ainda que a segmentação venha aumentando no mercado de trabalho, os setores assalariados das grandes empresas industriais não constituem um grupo "protegido". Sem seguro desemprego efetivo e com baixos salários num meio social degradado, vêm-se coagidos a percorrer um caminho semelhante ao da maioria de trabalhadores subocupados e sem perspectivas (Medeiros et alii, 1993).

Qual o formato de contrato coletivo que decorre deste desafio? Quais as conexões entre o tipo de contrato coletivo, políticas de renda, abertura aos não-incorporados e padrão de crescimento? Qual a sua viabilidade econômica/política?

#### *O CONTRATO COLETIVO ENQUANTO INSTÂNCIA DE COORDENAÇÃO E PROMOÇÃO DA PRODUTIVIDADE NEGOCIADA*

Os debates relativos à introdução do contrato coletivo de trabalho afirmaram-se no Brasil a partir do reconhecimento de que o corporativismo sindical típico dos anos oitenta está aquém dos desafios postos pela crise brasileira. Este é um importante ponto de partida para qualquer negociação: trata-se de buscar saídas em que as partes assumam co-responsabilidade na mudança. As características econômicas e os desafios sociais do país vão de encontro a propostas que, em nome da flexibilidade, entendem o contrato coletivo como um acordo privado e isolado entre uma empresa e os seus trabalhadores, resultante de uma radical desregulamentação do mercado de trabalho.

Tanto centrais sindicais quanto líderes empresariais entendem que a co-responsabilidade no processo de mudança não se limita ao posto de trabalho. Foi a destruição em massa destes postos que suscitou uma nova postura e, neste sentido, é indispensável pensar em um nível de negociação mais alto do que o representado pelos setores e empresas, em que as políticas de defesa aos baixos salários, a política salarial e a preocupação com os excluídos constituam eixos básicos, ao lado dos aspectos gerais das relações capital-trabalho.

A articulação entre níveis mais centralizados e descentralizados não decorre de uma preferência institucional, mas faz parte das características econômicas e sociais do país.

É preciso ressaltar que os dilemas econômicos brasileiros não encontram semelhança com aqueles que se manifestam no continente latino-americano, e que por diversos fatores é mais complexo um ajuste estrutural (Tavares, 1993).

A indústria brasileira é maior e mais integrada. As exportações são mais diversificadas. A miséria brasileira é maior que a mexicana (sem falar da chilena e da argentina). Politicamente, não existe no país algo similar ao PRI mexicano, e corporativismo é mais disperso e fragmentado e as instituições do trabalho são hoje mais democráticas. Por estas razões torna-se indispensável conceber no Brasil algum modelo de integração nacional, recuperação do crescimento e aumento da produtividade sistêmica, o que inclui um desenvolvimento mais articulado intra e inter-empresas e uma infra-estrutura de melhor qualidade. Ilhas de eficiência não funcionam bem em países continentais. Por suas características e pelo porte de seu mercado interno, uma estratégia centrada no consumo de massa e na elevação da competitividade sistêmica revela-se uma alternativa a um crescimento excludente e também menos competitivo.

Por outro lado, no Brasil, as relações que se passam no ambiente do trabalho, mesmo nos setores mais modernos da indústria, são fortemente afetadas por questões que lhe transcendem, como condições de moradia, transporte, saúde e educação. Isto significa que a busca de melhores condições de trabalho inclui, necessariamente, uma ampla agenda voltada para as reformas de mais longo prazo. "Esta questão coloca, desde logo, a necessidade de buscar instituições e instâncias de negociação suficientemente diversificadas, representativas e promovedoras de acordos parciais. Neste sentido não há como superar o pêndulo centralização-descentralização, impondo, antes, uma combinação destas formas" (Medeiros et alii, 1993: 99).

A combinação de distintos níveis no contrato coletivo de trabalho é também salientada por Zylberstajn (1993: 100): "A partir deste macroacordo nacional (onde seriam negociadas as condições gerais e os mecanismos de resolução de conflitos), poderiam se estabelecer negociações setoriais sobre itens mais concretos, como salários e condições de trabalho. As estruturas desse segundo nível de negociações seriam definidas naquele macroacordo. Dependendo das características do setor, poderiam ter amplitude nacional ou regional, desdobrando-se em outros níveis, até se chegar ao nível da empresa ou do local de trabalho."

Para Amadeo (1993: 21), "se há diferentes objetivos associados ao processo de negociações coletivas, e nem sempre consistentes com o mesmo grau de centralização das negociações, o ideal é um sistema híbrido, com diferentes graus de centralização".

Ou, ainda, para Medeiros et alii (1993: 99): "Questões como greves, regras e mecanismos de resolução de impasses seriam típicos de acordos nacionais; a partir deles seriam definidas negociações mais concretas, a nível setorial, sobre salários e condições de trabalho. Dependendo do setor este acordo poderia ser nacional ou regional. Estes acordos poderiam ser desdobrados até se chegar no nível da empresa ou local de trabalho."

O fortalecimento da representação no local de trabalho e a multiplicação de acordos a este nível são essenciais para as características contemporâneas do processo de inovação, e seguramente é neste campo que as transformações vêm ocorrendo mais rapidamente.

### O HIBRIDISMO INSTITUCIONAL OU A CONVIVÊNCIA DE DOIS MODELOS DE REGULAÇÃO

Dadas as características ocupacionais e a debilidade da maior parte dos sindicatos, tudo indica que ainda teremos que caminhar "em dois pés". Será imprescindível uma legislação que garanta direitos mínimos universais, capaz de proteger setores ou segmentos mais desarticulados, concomitantemente a um estímulo aos contratos coletivos, entendido como um instrumento de flexibilização negociada.

Onde não houver negociação, valerá a lei. As mudanças e transformações no processo de trabalho e nas formas de remuneração derivadas das novas tecnologias e processos organizacionais devem ser negociadas em contrato coletivo. Os critérios de dispensa, a terceirização, a flexibilização da jornada de trabalho e das formas de remuneração constituem hoje questões do cotidiano das empresas, definindo desde já uma ampla agenda para os contratos coletivos de trabalho.

O princípio de convivência entre a legislação e o contrato de trabalho, já estabelecido na Constituição de 1988, necessita entretanto diversas iniciativas, como uma legislação de apoio ao contrato coletivo — o que necessariamente inclui uma Justiça do Trabalho diferente da atual e só demandada voluntariamente — e o reconhecimento dos sindicatos no local de trabalho.

### OS DESAFIOS E OBSTÁCULOS

Não é realista supor que as instituições hoje presentes do mercado de trabalho, a começar pelo sindicato, serão transformadas abruptamente. Do mesmo modo, não é realista crer que as atuais instituições, ainda que renovadas, possam gerar acordos globais e representativos entre trabalhadores e empresários. As centrais sindicais, a despeito de sua inegável legitimidade, sobretudo se comparada com as congêneres empresariais, possuem baixa autonomia frente a sindicatos fortes. Nestas condições, os acordos globais possíveis seriam de extrema generalidade.

Consideremos a questão de frente: a busca de uma estratégia menos corporativa e mais solidária e aberta aos grupos populacionais excluídos corre o risco, a despeito de um amplo acordo entre os sindicatos mais importantes e todas as centrais, de gerar comportamentos oportunistas em que a não-colaboração pode resultar em ganhos imediatos. Mas como obter este acordo mais abrangente se os interesses são altamente pulverizados, bem como as condições objetivas dos trabalhadores e das empresas?

Retomemos as câmaras setoriais. Os acordos bem-sucedidos tiveram uma decidida contrapartida do governo. Ocorreram, por outro lado, em setores que possuíam poucos e legítimos representantes e em que era clara a percepção de crise.

Como antes se comentou, os problemas das câmaras setoriais se devem muito menos à sua forma (acordos setoriais) e muito menos ainda à sua estrutura triangular, mas à inexistência de uma clara política industrial articulada a uma estratégia de desenvolvimento. Com um Estado fraco, os interesses privados se sobrepõem (Dinis, 1993).

Para que se rompa o círculo formado por setorialização e particularização de interesses e estratégias corporativas, é necessária uma lógica externa à dos interesses privados, requerendo a afirmação pelo Estado de uma estratégia voltada ao longo prazo. Neste caso, quais as trocas possíveis?

A busca de uma maior cooperação entre trabalhadores, empresários e governo requer, se se pretender incluir os segmentos mais débeis do mercado de trabalho, uma política voltada à elevação dos baixos salários a partir de uma estratégia de investimentos, uma política de empregos voltada aos segmentos menos qualificados da força de trabalho, uma política massiva de educação e de investimentos nos serviços públicos. No âmbito das empresas, esperam-se o reconhecimento dos sindicatos no local de trabalho e a negociação coletiva das inovações, da jornada e das demissões, diminuindo o poder da Justiça de Trabalho, bem como uma co-participação nas metas de produtividade, negociação descentralizada dos salários, vinculação dos salários à produtividade.

Um acordo neste sentido é sobretudo político (necessariamente envolvendo partidos e associações), e não corporativo. As trocas só podem ocorrer a médio prazo, mas iniciativas deste tipo podem conferir legitimidade a uma pauta para o nível mais alto de um contrato coletivo de trabalho em que as regras básicas e mínimas das relações de trabalho sejam estabelecidas. Do mesmo modo, poder-se-ia definir neste plano a política salarial e uma política mais ativa sobre o uso estratégico de fundos para-fiscais como o FGTS e o FAT.

Por outro lado, é necessário buscar maior institucionalidade nas relações de trabalho, a partir da definição de mecanismos estáveis de negociação, e uma estrutura sindical mais representativa e abrangente do que a atual. Isto é, ir mais à frente no processo de modernização das relações industriais, criando uma prática de negociação com sindicatos nas empresas.

A inexistência de um projeto nacional em que se possam gerar mecanismos de troca sem contrapartidas econômicas imediatas, a resistência dos segmentos mais conservadores da estrutura sindical e a funcionalidade para uns poucos do presente status quo das relações do trabalho podem resultar no aprofundamento dos traços atuais, em que se afirma uma modernidade restrita e com escassa capacidade de transcender os interesses imediatos dos grupos que dela participam.

### BIBLIOGRAFIA

- AMADEO, E. J. (1993). "Entre a lógica particular e a eficiência social". Ipea, seminários de pesquisa, setembro.
- AMADEO, E. J. e CAMARGO, J. M. (1991). "Mercado de trabalho e dança distributiva". Em: CAMARGO, J. M. e GIAMBIAGI, F. (orgs.). *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BOYER, R. (coord.) (1986). *La flexibilidad del trabajo en Europa*. Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- CAMARGO, J. M. e RAMOS, C. A. (1988). *A revolução indesejada*. Edit. Campos.

- CAMERON, D. (1984) "Social democracy, corporatism, labour quiescence and the representation of economic interest in advanced capitalist society". Em: GOLDTHORPE, J. H. *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford, Clarendon Press.
- COMIN, A. A. (1993). *A experiência de organização das centrais sindicais*. Cesit-MTb.
- DE BRIE, C. (1994). "Feu sur l'Etat-providence". *Le Monde Diplomatique*, janeiro.
- DINIS, E. (1993). "A experiência das câmaras setoriais: retrocesso ou avanço na transição para um novo modelo?". Em: *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas, dezembro.
- FEIJÓ, C. A. V. C. et alii (1992). "Salários industriais em regime de alta inflação: evidências recentes do caso brasileiro". *Estudos Econômicos*. São Paulo, IPE/USP, vol. 22, nº especial.
- FERRERA, M. (1989). "Politics, institutional features, and the government of industry". Em: Lange, P. e Regini, M. *State, market, and social regulation*. Cambridge, Cambridge Studies in Modern Political Economies, Cambridge University Press.
- FIORI, J. L. (1990). "Transição democrática e crise do Estado". *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, n. 28, outubro.
- FLANAGAN, R. (coord.) (1985). *Sindicalismo, estabilización económica y política de rentas: la experiencia europea*. Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- GITAHY, L. et alii (1993). "Reestruturação produtiva e a empresa: programas de qualidade, políticas de gestão de recursos humanos e relações industriais." Em: *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas, dezembro.
- GLYN, A. (1992). "The costs of stability: the advanced capitalist countries in the 1980s". *New Left Review*, 195, set./out.
- GOLDTHORPE, J. H. (org.) (1984). *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford, Clarendon Press.
- KERR, C. (1985). *Mercado de trabajo y determinación de los salarios*. Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1985.
- LABINI, P. S. (1987). "The theory of unemployment, too, is historically conditioned". *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*. Roma, nº 163, dezembro.
- LANGE, P. e REGINI, M. (1989). "Introduction: interests and institutions - forms of social regulation and public policy-making". Em: Lange, P. e Regini, M. *State, market, and social regulation*. Cambridge, Cambridge Studies in Modern Political Economies, Cambridge University Press.
- Le Monde Diplomatique (1993). "Manière de voir 20, le temps des exclusions", out./nov./dez.
- LUSTIG, N. (1992). *Mexico - The remaking of an economy*. The Brookings Institution.
- MEDEIROS, C. (1992). *Padrões de industrialização e ajuste estrutural: um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismo tardio*. Campinas, mimeo.
- MEDEIROS, C. e SALM, C. (1993). *O mercado de trabalho em debate*. IEI, série Texto para Discussão, dezembro.
- MEDEIROS, C. et alii (1993). "Qualificação, treinamento da mão-de-obra e competitividade: relações de trabalho e mecanismos de proteção social". *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas, dezembro.
- NORONHA, E. G. (1993). "Greves e estratégias sindicais no Brasil". Campinas, Cesit-MTb, a partir da pesquisa "Acompanhamento de greves no Brasil", realizada pelo Nepp/Unicamp.
- OLSON, M. (1992). *The rise and decline of nations*. Yale University Press.
- PASTORE, J. (1992). "Contrato coletivo de trabalho: virtudes e limites". Mimeo.
- RAMOS, C. A. (1993). "A flexibilidade no mercado de trabalho: teoria e experiências internacionais". Ipea, série Seminários nº 18/93, Diretoria de Pesquisa.
- REYNERI, E. (1989). "The Italian labor market: between state control and social regulation". Em: Lange, P. e Regini, M. *State, market, and social regulation*. Cambridge, Cambridge Studies in Modern Political Economies, Cambridge University Press.
- SACHS, J. (1991). "Conflito social e políticas populistas na América Latina". Em: Bresser Pereira, L. C. (coord.). *Populismo econômico, ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina*. São Paulo, Nobel.
- TAVARES, M. C. (1993). "As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência". Em: Tavares, M. C. e Fiori, J. L. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- ZYLBERSTAJN, H. (1992). "Contrato coletivo e aprimoramento das relações de trabalho: para onde vamos?". *Estudos Econômicos*. São Paulo, IPE/USP, vol. 22, nº especial.

## NOTAS

1. Para uma descrição convincente das principais hipóteses, ver Kerr (1985).
2. O trabalho mais influente é o de Olson (1982).
3. Este foi o caso da Itália. Ver Reyneri (1989).
4. Frente a este desafio, os governos europeus encontram reduzidas margens e opções macroeconômicas. De todo modo, as clivagens permanecem: para Mitterrand, por exemplo, apenas um amplo plano de obras públicas poderia aliviar a situação atual; para Major, o combate ao desemprego deve concentrar-se na desregulamentação do mercado de trabalho (De Brie, 1994).
5. Para uma ampla discussão sobre as câmaras setoriais e as posições ideológicas associadas a esta experiência, ver Dinis (1993).
6. "Se for para implantar a contratação coletiva no Brasil e a livre negociação convém que as partes adotem a flexibilização do mercado de trabalho como critério norteador de toda essa mudança. Do contrário, será um agravamento dos problemas atuais" Pastore (1992). Ver também CNI, "Carta ao Ministro Walter Borelli", de 15/12/1992.
7. "... em gêneros onde os salários médios são baixos, em períodos de crescimento da demanda, salários reais aumentam mais (com queda no custo de trabalho) e em períodos de desaquecimento, os salários caem mais frente aos setores de maiores salários médios." Feijó et alii (1992).
8. Com efeito, "... muitos complementos salariais são definidos em termos reais (porque oferecem aos beneficiados bens ou serviços e não moeda; como por

- exemplo, planos de assistência médica, cesta básica, refeições e transporte, etc). Portanto, parcelas relevantes da remuneração total dos trabalhadores mais organizados devem acompanhar a evolução nominal dos preços e manter aproximadamente seus valores reais" (Zylberstajn, 1992: 94).
9. Se na Europa as centrais sindicais constituem, segundo o diagnóstico econômico ortodoxo, os adversários principais à estabilização e recuperação do emprego, na América Latina e, em particular, no Brasil esta função é exercida pelo Estado quase sempre descrito como populista. O Plano Cruzado e o "distributivismo" associado são sempre lembrados como resultado exemplar desta prática. (Sachs, 1991).
  10. Um estudo detalhado sobre a evolução das greves no Brasil é apresentado por Noronha (1993), a partir da pesquisa "Acompanhamento de greves no Brasil" realizado pelo Nepp/Unicamp. Desde 1981 o setor público é responsável pela maior parte das jornadas perdidas decorrentes de greves em todo país. Computando-se todas as jornadas perdidas desde 1978 a 1992 o setor público respondeu por 75,3% do total contra 20,1% do setor privado!
  11. Para uma análise da ação e das estratégias das centrais sindicais ver o artigo de Álvaro Comin nesta edição.
  12. Para análise do movimento sindical, ver o artigo de Comin. Para uma análise política mais ampla da Nova República, ver Fiori (1990). É particularmente relevante para nosso argumento a seguinte proposição: "Mesmo ao nível das 'macroforças' sócio-econômicas e suas representações corporativas e políticas não se consolidou qualquer aliança mais orgânica num segmento que combinasse o ortodoxo ou heterodoxo combate à inflação com uma proposta de longo prazo para a retomada do crescimento econômico" (p. 141). Incapaz de sustentar politicamente uma via de política econômica, o governo Sarney contribuiu "para um desgaste acelerado do estoque de idéias disponíveis e para o descrédito da autoridade econômica" (p. 142).
  13. Este ponto está desenvolvido no artigo de Comin.
  14. Os quase 17 milhões que aparecem na Pesquisa Sindical do IBGE de 1989 (cerca de 27% da PEA) estão associados em sua grande maioria a pequenos sindicatos municipais de escassa capacidade de negociação.
  15. Ver artigo de Comin nesta coleção.
  16. Hoje o poder da CUT está concentrado em grandes categorias como metalúrgicos, bancários, professores, trabalhadores da saúde, petroleiros e funcionários públicos. A Força Sindical, por seu turno, é forte entre os trabalhadores metalúrgicos, trabalhadores em alimentação e comerciários espalhados em municípios da região sudeste. Ver Comin (1994).
  17. De acordo com dados do Dieese/Seade, entre 1990 e 1992 a população ocupada na indústria de transformação na Grande São Paulo teve uma redução de 273.000 trabalhadores. Por outro lado, a rotatividade no emprego, ou a flexibilidade quantitativa, manteve-se num elevado patamar mesmo na grande indústria paulista.
  18. Amadeo (1993) tem um ponto de vista crítico em relação às câmaras setoriais, por serem "... manifestações espontâneas sem qualquer vínculo com um projeto mais abrangente de relação entre empregados e empregadores ou política industrial". "Sem uma política industrial global e um contrato de trabalho negociados entre organizações abrangentes, as câmaras tendem a transformar-se em 'camarotes' onde se acomodarão poucos privilegiados" (Ipea, 1993: 4). A pergunta a se fazer, dando seqüência ao argumento, é: existem condições reais para acordos globais? Neste caso, as câmaras setoriais constituem um fórum importante ou dispensável para uma reorganização destas condições? O ponto de vista aqui adotado não endossa a tese do "conluio corporativo", ainda que reconheça os limites desta experimentação num sentido próximo ao defendido por Dinis (1993).
  19. Para uma análise sobre a difusão das inovações empresariais e na gestão de mão-de-obra, ver Gitahy et alii (1993).
  20. Também neste sentido aponta Amadeo: "Mais que ficar limitados a negociações minúsculas no âmbito de um setor onde normalmente o nível de organização dos trabalhadores é alto, cabe politizar as negociações a nível nacional, fortalecer as centrais sindicais e congêneres patronais, e ter em mente os trabalhadores desorganizados" (Amadeo, 1993: 40).
  21. Nora Lustig (1992) argumenta que, no México, a flexibilidade do salário real na crise dos anos oitenta foi incomparavelmente maior que no Brasil e Argentina.
  22. A articulação entre níveis distintos de negociação vem se dando com criatividade, como, por exemplo, na seguinte cláusula acordada no dissídio coletivo dos metalúrgicos de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa Isabel (SP): "Fica garantida aos sindicatos representantes da categoria profissional a abertura de negociação complementar ao presente Contrato Coletivo de Trabalho, por ramo de atividade, por grupo de empresas ou empresas isoladas, visando melhoria das cláusulas aqui existentes, que serão tidas como patamar mínimo dos direitos do trabalhador metalúrgico."
  23. Ver Medeiros e Salm (1993). A definição do que deve dispor a legislação e o contrato coletivo, bem como a relação entre estes dois princípios de ordenação das relações de trabalho, constitui a agenda maior para um fórum nacional reunindo não apenas as centrais sindicais e associações empresariais, como também outros grupos, a exemplo do PNB, do recém-criado Conselho Consultivo dos Trabalhadores para a Competitividade (CTCOM) e o equivalente empresarial.
  24. A necessidade de um acordo mais amplo é abordada por Tavares: "... (não) se pode pretender reduzir as disparidades de renda e resgatar a chamada dívida social sem uma maior cooperação entre governo, empresas e trabalhadores e, mais do que isso, sem um projeto nacional de mais longo fôlego que inclua o combate à miséria com dimensão estratégica e não crie falsas oposições entre mercado interno e mercado externo, e entre crescimento e distribuição. Evidentemente falamos de da necessidade de um novo padrão de desenvolvimento que permita incluir os excluídos e tornar virtuoso o novo paradigma" Tavares, 1993: 108).
  25. A contribuição sindical obrigatória é seguramente responsável pela proliferação de sindicatos sem qualquer representatividade. A sua pura extinção resulta no seguinte e clássico problema dos bens públicos: por que os filiados deveriam contribuir se o resultado da ação sindical é idêntico para quem contribui e para quem não contribui? Abordando este ponto, Amadeo sugere: "Uma maneira de incentivar este tipo de associativismo é restringindo as associações receptoras de fundos àquelas cujos membros em cada região representem (através do número de filiados) uma proporção - digamos 33%- do total de filiados" (Amadeo, 1993: 26).

## *Contrato coletivo e relações de trabalho no Brasil*

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira\*

A partir de meados da década de setenta, setores mais combativos do sindicalismo brasileiro passavam a questionar os marcos legais e institucionais que regulavam as relações de trabalho, no país. A ação sindical, embora assumindo a defesa da redemocratização do país, no campo específico das relações de trabalho, questionava, de início, os aspectos mais restritivos da legislação imposta pela ditadura militar, como a faculdade de intervenção policial nos sindicatos e as drásticas limitações do direito de greve.

Entretanto, a própria luta sindical ia tornando claro que não bastava eliminar algumas restrições ou aspectos mais repressivos da legislação: parcela do movimento operário percebia que seus interesses eram incompatíveis com a legislação reguladora das relações de trabalho no país. A partir de então, a bandeira do contrato coletivo de trabalho passou a ser defendida pelos setores mais avançados do sindicalismo brasileiro.

No lento processo de redemocratização do país, fortaleceu-se e expandiu-se o sindicalismo com a implantação de novos sindicatos e com a criação das centrais sindicais. A abertura política do país culminou com a Constituição de 1988. A nova Carta, se por um lado eliminou os aspectos mais repressivos da

---

\* Professor do Instituto de Economia da Unicamp e membro do Cesit (Centro de Estudos de Economia Sindical e do Trabalho). Foram fundamentais para a elaboração deste texto os comentários e críticas de Paulo Baltar, José Siqueira Neto, Marco Antonio de Oliveira, Marcio Pochmann e Jorge Mattoso.



legislação trabalhista e sindical e garantiu certas conquistas sociais aos trabalhadores, por outro, manteve as linhas gerais da CLT. Triunfou a concepção de que o marco legal forjado há mais de cinquenta anos no país ainda era um bom instrumento para balizar a organização dos sindicatos, para dirimir os conflitos trabalhistas individuais e coletivos através da Justiça do Trabalho. Em síntese, era como se o regime militar houvesse imposto apêndices repressivos, agora indesejáveis, num corpo legal ainda dotado de vitalidade, ainda adequado para regularizar as relações de trabalho.

Desta forma, a legislação consolidada em 1943 recuperava com o voto do constituinte sua legitimidade abalada pelo regime militar. O que é surpreendente, pois, num país caracterizado pela instabilidade institucional, um corpo legal criado num período ditatorial sobreviveu na democracia (1946-64), na ditadura militar e foi novamente restaurado na Constituição democrática de 1988. Não somente diferentes regimes políticos, mas também diferentes correntes ideológicas preservaram a CLT: nem os liberais conservadores da Constituição de 1946 e das revisões constitucionais do regime militar julgaram oportuno rejeitá-la em bloco, nem expressivas parcelas dos constituintes progressistas de 1988 julgaram-na incompatível com o progresso social do país.

#### BREVE CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL APÓS 1964

Em termos esquemáticos, podemos afirmar que as relações entre capital e trabalho desdobram-se em várias dimensões. Em primeiro lugar, dizem respeito às relações que se estabelecem entre empregadores e trabalhadores no interior das unidades econômicas. Em nível intermédio, trabalhadores e empresários relacionam-se através de seus sindicatos e organizações patronais. Finalmente, em regimes democráticos, esses agentes sociais podem expressar-se através de diferentes partidos políticos, o que imprime uma dimensão social e política às relações entre capital e trabalho.

Essas relações em âmbito social e político entre capital e trabalho no Brasil foram marcadas pela ausência de democracia após 1964.<sup>1</sup> A derrota das forças populares pelo golpe militar vai refletir-se em várias dimensões: as cassações de representantes de trabalhadores e sindicalistas, a eliminação de partidos políticos, a redução de poderes do Congresso, as intervenções nos sindicatos e a restrição drástica do direito de greve. Em síntese, o regime militar não somente ia eliminando todos os canais de participação das camadas populares no jogo político nacional, como também obstruía a possibilidade de os trabalhadores negociarem através de seus sindicatos.

No campo econômico, o regime militar brasileiro, à diferença da ação dos militares em certos países da América Latina, deu continuidade ao processo de industrialização do país. Sobre as bases firmadas pelo Plano de Metas anterior a 64 desenvolveu-se no Brasil o que foi chamado de "padrão americano de industrialização", ou seja, o país ia incorporando o padrão produtivo dominante nos países centrais.

Entretanto, dado o caráter tardio de nosso capitalismo, certas especificidades diferenciavam o padrão de industrialização brasileiro. Na área que nos interessa mais de perto, a modernização do campo em certas áreas e a expulsão de pequenos produtores em outras, juntamente com as péssimas condições de vida da população rural, impulsionaram um vertiginoso processo migratório para as cidades. Nos centros urbanos, apesar do extraordinário dinamismo do mercado de trabalho, a acelerada migração criava uma demanda por postos de trabalho sempre superior à oferta de empregos regulares e formais. Conformava-se assim um mercado de trabalho extremamente desfavorável aos trabalhadores, dada a pressão do excedente de mão-de-obra na disputa por postos de trabalho.

A ausência de democracia marcou profundamente a evolução do país. Enquanto nas nações avançadas o padrão de industrialização americano implantou-se sob regimes democráticos, no Brasil o caráter antidemocrático do regime militar fazia com que o desenvolvimento de um mesmo padrão de industrialização produzisse resultados sociais radicalmente distintos.

Na Europa, os regimes democráticos com ativa participação das camadas subalternas puderam edificar o Estado de Bem-Estar e a orientação da política econômica recebia também a influência dos interesses populares. Os sindicatos negociavam salários e condições de trabalho e, em muitos casos, centrais sindicais eram consultadas sobre medidas de política econômica. Sobre as bases de favoráveis condições econômicas, a ativa participação em âmbito político e sindical resultou em redução das desigualdades e da exclusão social, e os trabalhadores puderam participar dos benefícios do progresso técnico, elevando seu padrão de vida, já que as conquistas salariais não somente eram toleráveis, dados os ganhos de produtividade da economia, como também podiam estimular o progresso técnico e impulsionar a homogeneização da estrutura produtiva.<sup>2</sup>

Na verdade, desenvolveu-se nos países avançados um processo de crescente regulação institucional do funcionamento da economia capitalista. Dadas certas condições, a política econômica podia controlar o nível de atividade garantindo o pleno emprego. As políticas sociais funcionavam como mecanismo institucional de distribuição de renda, permitindo o acesso universal à saúde, à educação, à habitação, ao transporte coletivo, à renda mínima, etc. A ação sindical e a estatal regulavam a evolução dos salários e as condições de trabalho. Neste processo, o instituto do contrato coletivo de trabalho teve papel central, pois através dele rompia-se a lógica de mercado na regulação das relações de trabalho, o que é condição essencial para garantir a segurança no emprego e a elevação dos salários. Na medida em que sob o regime capitalista as condições do livre funcionamento do mercado de trabalho são sempre desfavoráveis ao trabalho, a ação sindical e política das camadas subalternas encaminha-se sempre no sentido de proteger os trabalhadores através da criação de mecanismos institucionais que bloqueiam o livre funcionamento do mercado, reduzindo assim seus efeitos deletérios. Nessa luta, a conquista do contrato coletivo e sua generalização — muitas vezes garantida através da intervenção estatal — foram condições essenciais para a melhoria dos padrões de vida das massas.

Assim, no pós-guerra, os países avançados aprofundaram a democratização

de suas sociedades e particularmente de suas relações de trabalho. É evidente que este processo apresentava especificidades nacionais e desenvolveu-se com distintas temporalidades. Em muitos países as reformas começaram ainda na década de trinta, como reação aos bárbaros efeitos sociais da crise de 1929, mas foi no pós-guerra que o padrão reformista se generalizou, resultando num modelo regulado e institucionalizado de relações de trabalho. Neste movimento, a maior ou menor força relativa das camadas subalternas determinava maiores ou menores conquistas sociais numa luta que não excluiu agudos conflitos, como aqueles dos anos trinta nos Estados Unidos, o Maio de 1968 na França ou o Outono Quente na Itália em 1969.

A referência aos conflitos sociais indica que a democratização das relações de trabalho e a elevação dos padrões de vida dos assalariados não resultam de suposta racionalidade econômica: (adequação do padrão salarial e de consumo frente à estrutura produtiva). Na verdade, os arranjos institucionais favoráveis aos trabalhadores foram encaminhados através de conflitos políticos, são resultados da luta de classes.<sup>3</sup>

O Brasil do início dos anos sessenta já contava com um aparelho produtivo integrado, dados os avanços da industrialização pesada resultante do Plano de Metas. A conseqüente expansão das bases sociais dos sindicatos e partidos populares e a crise estrutural vivida pelo país impulsionavam as forças progressistas à luta pelas reformas democráticas. Entretanto, a vitória das correntes conservadoras em 1964 interrompe este processo. O regime militar, com a justificativa ideológica da "ameaça comunista" ou da república sindical, aniquila todas as possibilidades das camadas subalternas de defender seus interesses. Por outro lado, buscando apoio, os militares passam a atender ao conjunto dos interesses dos setores dominantes.

A representação política dos trabalhadores passa a ter capacidade de intervenção nula, constantemente ameaçada por cassações e participando de um Congresso com poderes esvaziados. O aplastamento político das representações populares criava as condições para reformas antidemocráticas no campo das relações de trabalho, pois líderes sindicais também são cassados e a legislação facilitava as intervenções oficiais nos sindicatos.

É evidente que no período de vigência da democracia antes de 1964 as negociações salariais através dos sindicatos eram limitadas pelo poder normativo da Justiça do Trabalho e pela repressão às greves. Mas é evidente também que a relativa liberdade possibilitava a pressão política exercida pelos sindicatos e partidos populares sobre o Estado, pressão que era fundamental na fixação do salário mínimo. Por estas razões, o regime democrático permitiu a progressiva elevação do salário mínimo na década de cinquenta, o que afetava o conjunto dos trabalhadores, já que os aumentos reais do mínimo provocavam um fechamento do leque salarial.<sup>4</sup>

A repressão política permitiu aos militares reduzir o salário mínimo legal em termos reais e, a partir de 1966, os reajustes dos salários em geral passaram ser regulados por legislação. Tanto o salário mínimo como os salários em geral eram reajustados por lei, numa política que não garantia a manutenção dos

salários reais, pois eram utilizadas fórmulas de reajuste que subestimavam a inflação futura. E o encarregado de elaborar a política salarial, futuro ministro, vangloriava-se afirmando que no Brasil a luta de classes havia sido superada pela fórmula de reajustes salariais.<sup>5</sup>

Num momento em que o país ingressava em período de rápida expansão da produção e da produtividade, quando estavam dadas favoráveis condições para a elevação dos salários reais, o bloqueio à ação sindical e uma legislação salarial definida sem participação popular ou intervenção sindical reduziam a renda dos trabalhadores. Enquanto na Europa os sindicatos asseguravam conquistas salariais através dos contratos coletivos de trabalho e, em muitos países, amparados por legislação, Estados democráticos dispunham-se a garantir a progressiva generalização das conquistas, no Brasil as favoráveis condições econômicas para a elevação dos salários foram desprezadas, num processo que somente pôde ser viabilizado pela repressão política.

Outra reforma realizada pelo regime militar foi a eliminação da legislação referente à estabilidade no emprego. Se antes de 1964 os sindicatos não conseguiam negociar diretamente com o patronato as condições de admissão/demissão de trabalhadores, a legislação, entretanto, oferecia certa proteção ao penalizar as empresas que demitissem sem justa causa. As indenizações cresciam em proporção ao tempo de serviço na firma, e após dez anos o trabalhador tornava-se estável. Os legisladores, após 1964, argumentando com o elevado "passivo trabalhista" que onerava as empresas, criaram o FGTS, alimentado por contribuições obrigatórias, o que implicava certa socialização dos custos de demissão entre as empresas. A rotatividade no emprego podia ser posta em prática sem que isto acarretasse custos adicionais, pois a legislação implicava custos similares tanto para as firmas que praticassem a rotatividade da mão-de-obra, como para aquelas que eventualmente buscassem preservar seus trabalhadores de demissões sem justa causa.

A eliminação do estatuto da estabilidade levou à instauração de um regime de gestão da mão-de-obra extremamente desfavorável ao trabalho, aumentando a insegurança no emprego. O regime de contratação tornava-se extremamente flexível e as empresas, segundo seus interesses imediatos, podiam livremente ajustar a quantidade de trabalho utilizada via demissões/contratações ou a utilização de horas extras.

Nos países avançados, os contratos coletivos e a legislação do trabalho fixavam regras relativamente rígidas para a demissão de trabalhadores. A conseqüente garantia no emprego incorporava grandes parcelas de trabalhadores, mesmo aqueles sem qualificações, aos chamados mercados internos às empresas. O processo de implantação do aparelho produtivo, realizado num período dilatado de tempo e sob constante pressão sindical, ia cristalizando hierarquias salariais associadas a postos de trabalho, e nas grandes empresas os trabalhadores incorporados aos mercados internos passavam a ter acesso a planos de carreira e a treinamento profissional. Este processo não somente reduzia o poder do capitalista de fixar unilateralmente os níveis absolutos e a hierarquia dos salários, mas também tolhia a liberdade das empresas de demitir segundo seus interesses imediatos e ainda bloqueava a concorrência entre trabalhadores na

disputa por postos de trabalhos. Em suma, o mercado de trabalho não funcionava livremente, mas era regulado institucionalmente.

No Brasil pós-64 o mercado de trabalho torna-se extremamente flexível, o que se viabilizava pela legislação e pelo excedente de mão-de-obra.<sup>6</sup> A desqualificação do trabalho típica do taylorismo fordista, na ausência de proteção legal ou sindical, lançava a maior parte dos trabalhadores no mercado geral de trabalho, no qual imperava feroz concorrência, dado o excedente de mão-de-obra. As empresas, mesmo oferecendo baixos salários, sempre podiam contar com abundante oferta de trabalho, o que viabilizava as demissões sem justa causa.

Por outro lado, mesmo antes de 64, a extraordinária rapidez com que foi realizado o processo de industrialização, juntamente com os bloqueios às relações diretas entre sindicatos e empresas, já havia impossibilitado a fixação de hierarquias salariais negociadas sob ação dos sindicatos (Baltar, 1985: 294-295). Entretanto, a pressão política era eficaz no sentido de elevar o salário mínimo, o que cerceava a liberdade das empresas na fixação dos salários, já que eram obrigadas a edificar hierarquias a partir de um mínimo legal relativamente alto.

Assim, a associação entre baixos salários e excedente de mão-de-obra não é imediata e no Brasil somente pôde vigorar dada a flexibilidade dos contratos decorrente da legislação e do bloqueio da ação sindical.<sup>7</sup> Desta forma, a instabilidade no emprego e o caráter fugaz dos contratos de trabalho impediam o acesso de grandes massas de trabalhadores aos planos de carreira e ao treinamento profissional. Mesmo nas modernas empresas montadoras da indústria automobilística, que atraíam a elite dos trabalhadores, o máximo que se concedia eram planos de carreira com poucos níveis hierárquicos, com promoções que implicavam pequenos ganhos salariais e, no momento em que os trabalhadores atingiam o topo da carreira, eram demitidos, sendo substituídos por outros operários com salário mais baixo.<sup>8</sup>

Mesmo a eventual proteção oferecida pela legislação salarial, que nas datas-base recuperava o poder de compra dos salários, podia ser contornada pelas empresas através de demissões em massa, seguidas de contratações com salários mais baixos.

Finalmente, as relações imediatas de trabalho no âmbito das empresas também eram reguladas de forma antidemocrática. Na verdade, o interior das empresas sempre foi *locus* do exercício da autocracia do capital, mas no Brasil, com a ausência de garantias para a ação sindical no interior das empresas e o clima ideológico reinante, ao autoritarismo do capital se somava a vigilância policial sobre os trabalhadores. Assim, era alterada até mesmo a disposição das máquinas e equipamentos nas plantas industriais, com o intuito de evitar conglomeração de trabalhadores, o que poderia resultar em atos de resistência ou indisciplina.<sup>9</sup>

Tais práticas iam cristalizando um padrão extensivo e predatório do uso da mão-de-obra. A legislação favorável aos empresários, a repressão política, o bloqueio da ação sindical, a desqualificação do trabalho próprio da organização de produção, o excedente de mão-de-obra, etc. tendiam a tornar a força de trabalho uma mercadoria como outra qualquer e, a partir do momento em que

era comprada no mercado, ao capitalista cabia definir as condições de sua utilização. O patronato comprava horas de trabalho, e comportava-se como se esta mercadoria fosse separada de seu proprietário — o trabalhador —, o que era possível pelo fato de que este tinha aniquilada sua condição de cidadão e de agente consciente da produção.<sup>10</sup>

E o padrão predatório de uso da força de trabalho era o corolário do caráter antidemocrático das relações entre capital e trabalho no Brasil após 1964. Essa relação era antidemocrática no interior das empresas. Era antidemocrática ao bloquear a negociação sindical em qualquer nível e porque representantes dos trabalhadores não tinham qualquer ingerência sobre as decisões do Estado. Entretanto, atualmente, certas interpretações correntes, que tentam estabelecer relação entre ausência de democracia nas relações de trabalho e o suposto caráter estatista do regime militar, propõem a eliminação da intervenção do Estado sobre as relações de trabalho. O equívoco é patente: as relações de trabalho em países avançados são reguladas por onipresente intervenção do Estado, mas intervenção democrática em benefício dos trabalhadores.

Na verdade, podemos afirmar que o intervencionismo estatal pós-64 visava antes de mais nada atender aos interesses imediatos do patronato, o que foi alcançado através da revogação das leis e da neutralização de instituições que constituíam entraves ao livre funcionamento do mercado de trabalho, e neste sentido o Brasil antecipava a política neoliberal atualmente em voga. Assim, a eliminação da estabilidade no emprego e o bloqueio da ação sindical e política dos trabalhadores reduziam a intervenção legal ou institucional no mercado de trabalho.

Por outro lado, como o mínimo legal era fixado em níveis baixos e a legislação salarial não contemplava aumentos de salários reais, essa intervenção do Estado tampouco afetava o livre funcionamento do mercado de trabalho: os empresários podiam definir as hierarquias salariais a partir de um mínimo extremamente baixo. Em suma, no capitalismo, livre funcionamento do mercado de trabalho significa simplesmente liberdade para que os empresários demitam e contratem sem controles externos, liberdade para o capital fixar unilateralmente os salários, e este foi o reino da liberdade instaurado a partir de 1964 no Brasil.

E para aqueles que consideram incompatíveis a intervenção do Estado e o livre funcionamento do mercado, basta lembrar os exemplos do Chile de Pinochet ou do Peru de Fujimori, países onde a opção liberal somente pôde ser levada a cabo pela intervenção ditatorial. Na verdade, para que os programas liberais sejam impostos sempre são necessários Estados fortes e, em certos casos, o recurso a regimes ditatoriais. E os motivos para tal são claros: o livre funcionamento dos mercados de trabalho é desfavorável aos trabalhadores, e no campo dos serviços sociais (saúde, educação, previdência, etc.) a privatização e seu funcionamento de acordo com leis de mercado tornam esses serviços em geral inacessíveis para grandes massas de trabalhadores. Além disso, na América Latina contemporânea, os programas liberais tendem a provocar a desindustrialização de países onde são postos em prática, o que os torna indesejáveis pelos trabalhadores.

Se o regime militar brasileiro bloqueou intervenções institucionais ou legais

favoráveis aos trabalhadores, na condução econômica, entretanto, era onipresente o apoio do Estado ao processo de acumulação privado. As elevadas taxas de crescimento econômico a partir do final dos anos sessenta dinamizavam a criação de empregos, mas com os baixos salários vigentes a base da sociedade passou a depender do aumento do número de trabalhadores por família para garantir seu precário padrão de consumo.

Por outro lado, a reforma do Estado e a modernização das empresas criavam postos de trabalho para técnicos, profissionais de nível superior, gerentes e administradores, o que possibilitou a expansão de uma classe média com altos rendimentos. O crescimento econômico abria ainda espaço para o surgimento e expansão de pequenos negócios, os quais, contando com mercados favoráveis e dados os baixos salários e a tolerada sonegação fiscal, obtinham também rendimentos crescentes.

Este processo implicou possibilidades de ascensão social para alguns através do acesso à propriedade de pequenos negócios ou às hierarquias funcionais do Estado ou das grandes empresas. Assim, enquanto alguns melhoravam suas condições de vida, para a imensa maioria do povo brasileiro o "milagre econômico" implicou simplesmente mais trabalho e esforço para garantir exíguas melhoras em seu padrão de vida. As desigualdades tornavam-se agudas, a sociedade polarizava-se entre ricos e pobres e o perfil da distribuição de renda passou a ser um dos mais injustos do mundo.

### RELAÇÕES DE TRABALHO, ABERTURA DEMOCRÁTICA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Este era o quadro social no Brasil quando iniciou-se o processo de abertura democrática, que culminou com a Constituição de 1988. Não caberia aqui reconstituir a trajetória do processo de democratização do país, pois o que importa para nosso objeto é a avaliação dos efeitos produzidos pela abertura e pela nova Constituição sobre as relações de trabalho no país.

Do ponto de vista político, a crescente liberdade conquistada ao longo dos anos oitenta e garantida pela Constituição de 1988 resultou em salto qualitativo na participação dos trabalhadores (Barelli, 1990). Através de novos partidos políticos, sindicatos e centrais sindicais os trabalhadores passaram a canalizar suas lutas, num processo que talvez representasse grande novidade histórica no Brasil.

Entretanto, o crescente poderio e organização das camadas subalternas não resultou em benefícios materiais para os trabalhadores. O processo de abertura democrática foi contemporâneo da mais profunda crise econômica já vivida pelo país. Assim, em meio à estagnação dos investimentos e às explosivas taxas de inflação, dificilmente os trabalhadores teriam podido alcançar ganhos salariais, e o ativismo sindical e político pôde apenas impedir que as perdas fossem maiores ainda. Neste processo foi ficando claro que a retomada do crescimento é condição essencial para elevar os padrões de vida da população.

Mas a história dos países avançados mostrava também que não bastavam

o crescimento econômico e a liberdade política — que possibilitava a formação de coalizões distributivas — para garantir melhoras nos níveis salariais e a segurança no emprego: é necessário também a constante participação dos sindicatos em negociações que resultam em salários administrados. Pois bem, a Constituição de 1988, ao lado de inegáveis conquistas políticas e sociais, reafirmou leis que tolhem a ação dos sindicatos na negociação salarial.

Se é certo que foi reconhecido o direito dos sindicatos de negociar com o patronato, é certo também que, na ausência de acordo entre as partes, a última palavra cabe à Justiça do Trabalho, que através de suas sentenças pode fixar os salários das diferentes categorias. É claro que este sistema as negociações pode garantir benefícios aos trabalhadores, mas acordos favoráveis ficam à mercê de decisão unilateral das empresas, que sempre podem recorrer à Justiça do Trabalho.

Não estamos aqui afirmando que as decisões da Justiça trabalhista sejam sistematicamente contrárias aos interesses coletivos dos trabalhadores. É praticamente impossível uma avaliação global das sentenças da Justiça do Trabalho, mas assalariados e empregadores<sup>11</sup> concordam a respeito do caráter formal das decisões, as quais carecem de conteúdos econômicos em suas informações. Tanto nos casos em que a Justiça do Trabalho segue a legislação salarial — em geral pouco favorável aos trabalhadores — como quando não se baseia na lei, as sentenças nos dissídios não levam em conta a situação econômica das empresas ou ramos de atividade, a evolução de seus mercados, sua capacidade financeira ou o peso relativo dos custos do trabalho.

Assim, o recurso à Justiça do Trabalho paira sempre como uma ameaça sobre os sindicatos mais fortes e organizados dos setores que congregam grandes empresas, as quais, em certas circunstâncias, poderiam conceder maiores reajustes salariais. E não cabe o argumento de que é reduzido o número de negociações que transformam-se em dissídios: a possibilidade de as empresas recorrerem à Justiça do Trabalho funciona como instrumento para fragilizar os sindicatos, impedindo-os de usar todo seu poderio e recursos. Finalmente, o não-acatamento de sentenças da Justiça do Trabalho lançaria o sindicato na ilegalidade, e uma eventual greve seria considerada abusiva.

O poder normativo da Justiça do Trabalho, portanto, reduz a capacidade de interferência dos sindicatos sobre as condições de trabalho. Entretanto, é verdade também que a ação da Justiça do Trabalho pode significar proteção para camadas menos organizadas dos trabalhadores e muitas vezes generaliza conquistas obtidas pelos sindicatos mais fortes. Ora, os setores menos organizados dos trabalhadores sentem-se assim protegidos pela Justiça do Trabalho e defendem a manutenção de seu poder normativo, já que com sua interferência podem muitas vezes obter contratos mais favoráveis que aqueles negociados diretamente com o patronato.

Estas razões explicam certa divisão entre os sindicalistas quanto à eliminação do poder normativo da Justiça do Trabalho e quanto à implantação do contrato coletivo de trabalho no Brasil. Entretanto, esta própria divisão é resultante da legislação que regula a estruturação do sindicalismo. Ao fixar bases territoriais municipais e divisão dos sindicatos por categorias profissionais, a legislação

permite e induz a criação de infinidade de sindicatos pequenos e débeis, que são mantidos por contribuições compulsórias dos trabalhadores. Assim, pulveriza-se a representação dos trabalhadores em milhares de sindicatos, com estreitas bases de sustentação, que são frágeis e incapazes de cumprir efetivamente a função de sindicatos, que é a de congregar grande número de representados, tornando-os assim fortes para interferir nos contratos de trabalho. É evidente, portanto, que a legislação atual não atende aos interesses dos trabalhadores; ao contrário, induz a proliferação de pequenas burocracias sindicais que não representam e pouco servem aos trabalhadores.<sup>12</sup>

Por outro lado, as empresas continuam praticando alta rotatividade do trabalho, pois, apesar de a nova legislação ter elevado os custos das demissões, estes ainda são reduzidos, não implicando dificuldades maiores para que as empresas demitam e contratem segundo seus interesses imediatos.<sup>13</sup>

Empresários e seus representantes costumam afirmar que é alto o custo de demissão dos trabalhadores. Em seus cálculos, entretanto, costumam agregar indevidamente como custo de demissão o pagamento antecipado da proporção devida das férias e do 13º salário. Avaliações mais acuradas mostram que o custo de demissão, considerando-se os baixos valores dos salários pagos, não é alto. Amadeo e Camargo estimam, considerando um salário de 100, o custo de demissão em 119, 138, 177 e 215 para trabalhadores que permaneceram na firma, respectivamente, por 6, 12, 24 e 36 meses, e concluem: "Assim, não somente o Brasil possui uma baixa taxa de desemprego mas também *alta frequência* e curta duração do desemprego — uma clara indicação da flexibilidade do emprego" (Amadeo e Camargo, 1993: 15).

Finalmente, não existem garantias para as representações dos trabalhadores nos locais de trabalho, o que significa que aí a autocracia patronal é exercida livremente. A gestão da mão-de-obra continua sendo realizada de forma autoritária e, apesar da difusão da literatura sobre administração participativa, as práticas empresariais continuam pré-fordistas no que diz respeito às relações capital/trabalho no interior das empresas (Teixeira, 1993).

Em sintética avaliação a respeito das relações de trabalho no Brasil contemporâneo, chamamos a atenção, em primeiro lugar, para os avanços logrados pelos trabalhadores, que alcançaram efetiva participação política através de partidos, sindicatos e centrais sindicais, avançaram na organização e expandiram vigoroso movimento sindical. Além disso, reduziram-se as restrições ao direito de greve e os sindicatos passaram a negociar contratos. Ainda no campo das conquistas, é importante destacar a experiência do acordo da câmara setorial da indústria automobilística. Este acordo, ao incluir cláusulas sobre condições de demissão, impostos, política industrial setorial, etc., aponta caminhos para futuros acordos, desde que sejam redefinidos os marcos legais. Independentemente do juízo que se possa fazer sobre esta ou aquela cláusula do acordo, sua abrangência e caráter propositivo indicam a superação dos estreitos limites habituais das negociações no Brasil.

Entretanto, as próprias conquistas logradas iam demonstrando que novos passos deveriam ser dados. Nos últimos anos, diferentes governos, na melhor das

hipóteses, simplesmente comunicam às centrais sindicais suas políticas econômicas ou de renda. Vale dizer, as centrais ainda carecem de poderes para influenciar as políticas do Estado que interessem mais de perto aos trabalhadores. Por outro lado, dado o marco legal vigente, as centrais não têm poderes nem podem representar os trabalhadores em negociação de contratos, já que negociações são atribuições dos sindicatos de base.

Assim, as negociações são realizadas por inumeráveis sindicatos e em várias datas-base, o que atomiza e pulveriza as forças dos trabalhadores organizados. De resto, como vimos o sistema como um todo tolhe a ação dos sindicatos. A ausência de representação dos sindicatos nas empresas e o mercado de trabalho desfavorável aos trabalhadores sancionam o caráter autoritário das relações de trabalho no interior das empresas. A rotatividade do trabalho continua altíssima e, como já apontamos, na recessão dos inícios dos anos noventa as empresas, sem maiores dificuldades, puderam rapidamente promover ajustes que implicaram enormes cortes de pessoal, sem que os sindicatos pudessem ter qualquer ingerência neste processo.

Em resumo, a capacidade de interferência dos trabalhadores organizados na determinação de salários e condições de trabalho ainda é reduzida. As políticas salariais, de maneira geral, não garantem elevações de salários: ao contrário, mal permitem a recuperação do poder de compra perdido, e as sentenças da Justiça do Trabalho, quando não seguem as normas governamentais de reajuste, carecem de embasamento econômico. Ora, isto indica que existe somente um balizamento por baixo, e a fixação de reajustes mínimos concede grande margem de liberdade para que as empresas determinem unilateralmente suas hierarquias salariais. Por outro lado, como já insistimos, as empresas gozam também da liberdade de demitir e contratar. Tudo isto indica o livre funcionamento do mercado de trabalho, a escassa regulamentação institucional dos contratos de trabalho. A extensa e minuciosa legislação trabalhista vigente, que muitos avaliam como um excesso de intervenção estatal no mercado, na verdade não esconde sua verdadeira característica: trata-se de um marco legal que ainda busca reduzir a interferência sindical sobre os contratos. Portanto, a questão que se coloca não diz respeito à maior ou menor intervenção legal, mas aos objetivos da legislação.<sup>14</sup>

Em âmbito mais geral, é prática recente no Brasil a fixação de políticas de renda pelos governos sem interferência dos trabalhadores, o que condiciona a ação das centrais sindicais, limitando suas políticas a atitudes de resistência, já que suas sugestões e propostas não são consideradas. Por outro lado, as altas taxas de inflação tornam cruciais as cláusulas de reajustes nos contratos ou dissídios, e os sindicatos, tolhidos pela legislação, não conseguem negociar restrições à demissão. A gravidade desta questão é obscurecida pelo fato de que, com os baixos salários vigentes, muitas vezes a demissão é de interesse do trabalhador que visa receber saldo do FGTS. Entretanto, em outras circunstâncias, qualquer tendência à elevação dos salários pode ser simplesmente contornada pelas empresas via rotatividade do trabalho.

O caráter ainda privado — ou, na melhor das hipóteses, corporativo — dos acordos e convenções coletivas, sua estreita abrangência, tornam os acordos

ou as sentenças nos dissídios descompromissados com a política macroeconômica, obrigando então o Estado a legislar sobre os salários em geral. Por outro lado, as exigências de participação e qualificação dos trabalhadores trazidas com a Terceira Revolução Industrial tornam-se incompatíveis com o caráter precário e lábil das relações de trabalho. As práticas de rotatividade do trabalho bloqueiam os investimentos das empresas em qualificação de mão-de-obra e os baixos salários vigentes reduzem a participação cooperativa dos trabalhadores na vida das empresas.

### A PROPOSTA DO CONTRATO COLETIVO

A instituição do contrato coletivo de trabalho generalizou-se nos países avançados nos chamados "trinta anos gloriosos", ou seja, num período de expansão econômica, caracterizado pela difusão do "padrão americano" de industrialização, a partir do final da II Guerra. A prolongada expansão finda na crise dos anos setenta, que é superada nos inícios dos anos oitenta, quando os países centrais retomam o crescimento econômico, agora caracterizado por ampla reestruturação industrial e pela acelerada introdução de novas tecnologias, num processo que passou a ser denominado Terceira Revolução Industrial.

Se nos "trinta gloriosos" a bipolaridade internacional e a clara hegemonia dos Estados Unidos entre as nações capitalistas possibilitavam o estabelecimento de regras relativamente estáveis e eficazes que ordenavam a economia em âmbito mundial, nos anos oitenta, entretanto, as relações passam a caracterizar-se pela instabilidade, e a fragilidade da "nova ordem" internacional se manifesta. Na área que nos interessa, a instabilidade dos mercados e o acirramento da concorrência internacional impulsionaram as demandas por "flexibilização" e desregulamentação dos mercados de trabalho. Por outro lado, o crescimento de novos ramos de produção e a difusão de novas tecnologias resultavam em expansão econômica com escassos efeitos dinâmicos no mercado de trabalho (*jobless growth*).

A pressão por flexibilização das relações de trabalho e o escasso dinamismo dos mercados de trabalho solapavam as bases políticas e sociais dos sindicatos, e a tendência à "precarização" e à insegurança no emprego generalizou-se. O aumento do desemprego e das populações de baixa renda resultava em crescimento das demandas sobre o Estado de bem-estar, que mostrava-se em geral incapaz de atendê-las.<sup>15</sup>

Típicas dos "anos gloriosos", as tendências à integração, à homogeneização social e à redução das desigualdades na sociedade deixavam de operar, e o capitalismo voltava a mostrar-se com um regime de produção que leva à exclusão social e à polarização da sociedade entre ricos e pobres. A partir de então ficava claro que as conquistas sociais eram reversíveis e que tornava-se cada vez mais difícil o controle consciente da sociedade sobre certos processos econômicos e sociais, num movimento cuja outra face era representada pelo acirramento da concorrência crescentemente liberada dos controles extra-econômicos.

Generalizou-se nos países avançados a tendência ao crescimento das desigualdades, o desemprego aumentou e as relações de trabalho tornaram-se mais

precárias. Os sindicatos enfraqueceram-se e reduziu-se a proporção de trabalhadores protegidos por contratos coletivos. Entretanto, esses processos desfavoráveis às camadas subalternas manifestavam-se com desigual intensidade de país a país. Onde o projeto neoliberal triunfou politicamente, como nos Estados Unidos e Inglaterra, os sacrifícios impostos à sociedade foram muito mais drásticos que naqueles países nos quais a coordenação estatal não foi abandonada em nome da liberdade dos mercados. E estes últimos não somente evitaram maiores sacrifícios à sociedade, como também foram vitoriosos do ponto de vista econômico, como o Japão e a Alemanha (Tavares, 1992).

As tendências típicas da Terceira Revolução Industrial, resultantes da reestruturação industrial e da introdução de novas tecnologias, ainda não se manifestaram com intensidade no Brasil. Ao longo dos anos oitenta o país preservou sua estrutura produtiva sem reestruturá-la e sem saltos tecnológicos, marginalizando-se em relação aos processos em curso nos países avançados. Assim, as dificuldades vividas pelos trabalhadores brasileiros resultaram da estagnação econômica e das sucessivas recessões.

Mesmo em meio à estagnação, a preservação da estrutura produtiva e a democratização do país possibilitaram a expansão e o fortalecimento do sindicalismo, contrariando as tendências operantes nos países avançados. Entretanto, a estagnação passava a inviabilizar o tradicional arranjo, dominante ao longo da história do país: o extraordinário dinamismo da economia permitia certa acomodação das tensões sociais via expansão do emprego e conseqüente mobilidade social. Com a estagnação cresceram as desigualdades e a exclusão social, o perfil da distribuição de renda deteriorou-se e as perdas salariais foram generalizadas.

A estagnação econômica, num país no qual o "desenvolvimentismo" sempre foi a ideologia das classes dominantes, indica a profundidade da crise brasileira. Na era do "padrão americano" de industrialização operava-se a tendência à difusão desse padrão em áreas da periferia através dos investimentos diretos das grandes empresas multinacionais. Hoje, ao contrário, nos setores de tecnologia de ponta a tendência é de concentração dos investimentos nos países centrais, monopolizando as novas tecnologias e bloqueando sua difusão.

Além de não mais contarmos com o investimento direto em setores de ponta para incorporarmos os processos da Terceira Revolução Industrial, também deixamos de ter acesso a linhas de crédito internacionais, dado o peso de nossa dívida externa.<sup>16</sup> A estas restrições internacionais agregam-se aquelas de ordem interna: a industrialização do país foi realizada sem que contemporaneamente fosse organizado e adequado ao setor financeiro, e a estatização da dívida externa e sua contrapartida, a dívida interna, levaram ao colapso das finanças públicas e o Estado deixou de exercer seu papel no financiamento de longo prazo da economia.

Frente a estas condições, sumariamente resenhadas, foram se cristalizando diferentes alternativas políticas para superação da crise. Na proposta neoliberal a falência do Estado seria superada pelas privatizações, por cortes nos gastos públicos, pelas demissões em massa de funcionários, pela eliminação de subsídios. A instabilidade cambial seria resolvida pelo aumento do coeficiente de abertura

da economia através da liberalização do comércio exterior. A possibilidade de importar insumos e equipamentos, por sua vez, aumentaria a competitividade da grande empresa brasileira. Finalmente, estas reformas estruturais do projeto neoliberal somente poderiam ser implementadas se acompanhadas de política econômica recessiva.

Se nos países centrais era ponto central do programa liberal a desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho, no Brasil os liberais conservadores, sintomaticamente, pouco insistem nesse ponto. Na verdade, como ficou claro na recessão do início dos anos noventa, a institucionalidade das relações de trabalho não bloqueou a capacidade das empresas de ajustar-se frente à instabilidade dos mercados. Entretanto, o empresariado, pressionado pelos sindicatos e frente à eventual revisão constitucional, elabora proposta a respeito do contrato coletivo. "Se as partes desejam realmente a instituição do Contrato Coletivo de Trabalho, este terá mais funcionalidade na medida em que for descentralizado e baseado em negociações realmente livres a nível de empresa — com pouca legislação e sem a interferência da Justiça do Trabalho" (Pastore, 1992).<sup>17</sup>

Evidentemente, os sindicatos não aceitam tal proposta, mas a crítica deve levar em conta inicialmente o projeto neoliberal de reorganização do país. A liberalização do comércio exterior nos países periféricos, frente à tendência à monopolização das novas tecnologias nos países centrais, cristalizaria nova divisão internacional do trabalho, na qual o Brasil estaria limitado a especializar-se na produção de baixo conteúdo tecnológico (aço, alumínio, etc.) e importaria produtos e serviços de alto conteúdo tecnológico. A não-internalização do núcleo dinâmico do complexo eletrônico faria com que a economia brasileira perdesse a capacidade de crescimento autônomo que havia alcançado nas últimas décadas. Assim, a nova divisão internacional do trabalho e a especialização em produtos hoje tradicionais tornariam o crescimento da economia brasileira dependente de exportações que evoluiriam de acordo com a demanda internacional pouco dinâmica desses produtos.

Por outro lado, a austeridade fiscal do ajuste liberal penaliza os gastos sociais do Estado e leva à deterioração da infra-estrutura. A eliminação dos subsídios e da proteção do Estado sacrifica a agricultura e as regiões atrasadas. A abertura comercial poderia beneficiar as grandes empresas, mas inviabilizaria as empresas e setores mais débeis do ponto de vista econômico e financeiro. Em síntese, a heterogeneidade de nossa estrutura produtiva, na qual sobrevivem empresas atrasadas, nossa heterogeneidade regional (áreas modernas convivendo com regiões atrasadas), nossos níveis de miséria, a ausência de mecanismos de proteção social, nosso atraso relativo frente às nações avançadas, todos esses fatores potencializam os efeitos destrutivos das políticas neoliberais.

Essa política, que beneficia os setores mais poderosos e golpeia os mais fracos e atrasados, poderia levar à constituição de ilhas de eficiência compostas pelas empresas mais fortes. Entretanto, seriam ilhas desconectadas entre si, voltadas para exportação, que importariam insumos e equipamentos, que conviveriam com a atrofia econômica das regiões atrasadas e a exclusão de amplos setores

produtivos, incapazes de ganhar eficiência em virtude da falta de proteção do Estado e da carência de recursos financeiros para se modernizarem.

O sacrifício de setores e regiões mais atrasadas implica desemprego e exclusão social para os trabalhadores aí alocados, o corte de gastos públicos leva à deterioração dos serviços sociais e supõe demissão de funcionários. A busca de eficiência através da concorrência desenfreada não deixa margem para o exercício de solidariedade social, e não por acaso os sindicatos manifestam-se contra o projeto neoliberal.

Da mesma forma, os sindicatos rejeitam a proposta do contrato coletivo exclusivamente por empresas, já que este levaria a uma divisão entre os trabalhadores, pois aqueles concentrados em grandes empresas e que mais facilmente logram organizar-se deixariam de emprestar sua força para os trabalhadores pouco organizados. O resultado seria um aprofundamento das desigualdades entre os próprios trabalhadores, pois pequena parcela teria condições de elevar seu padrão de vida, enquanto a grande maioria ficaria à mercê do patronato, dadas suas dificuldades de organização.

Entretanto, amplos segmentos da sociedade não somente resistem às propostas neoliberais, como também vão delineando projeto alternativo de reorganização da economia e sociedade brasileiras (Cano, 1992), e neste movimento o papel dos sindicatos é destacado. Como vimos, a proposta liberal implica eliminação de mecanismos de proteção (tarifa, subsídios, etc.) e abertura do país à concorrência internacional, o que resultaria em modernização de certas empresas ou setores e sucateamento de grande parte do parque produtivo nacional, ou seja, "eficiência a qualquer custo social". A proposta alternativa não abandona a busca da modernização, mas, considerando as restrições de natureza financeira e tecnológica colocadas pela ordem internacional e nosso atraso relativo, avalia que ao lado de políticas de modernização de setores estratégicos selecionados é fundamental a proteção aos segmentos mais débeis, visando à preservação de nossa capacidade produtiva e do emprego.

Reconhece-se, portanto, em face do atraso relativo, da heterogeneidade da economia brasileira e da carência de recursos financeiros, que dificilmente seria viável a atualização tecnológica e organizacional do conjunto da estrutura produtiva e de serviços do país. E frente à impossibilidade de modernização total, não se trata de sucatear setores e segmentos incapazes de competir em âmbito internacional, mas sim de proteger nossa capacidade produtiva e o emprego, o que confere um caráter defensivo ao projeto.

Por outro lado, a rejeição das leis de mercado como mecanismo regulador confere papel ativo ao Estado na construção da infra-estrutura, na implementação de políticas industriais e protecionistas, no financiamento, etc. Ou seja, é fundamental o papel do Estado como articulador e regulador do funcionamento da economia, e para que a ação estatal não reproduza os métodos e práticas habituais no país após 1964, é essencial a democratização da sociedade e das relações entre capital e trabalho, para que se distribuam com equidade os custos e benefícios do ajuste e do crescimento econômico.

O contrato coletivo, tal como vem sendo defendido pelo movimento sindical,

é elemento decisivo desse projeto defensivo de capitalismo organizado no país. Visando a ruptura com a legislação atualmente obsoleta, a proposta sindical preconiza a implantação de contrato coletivo nacionalmente articulado, que seria negociado entre sindicatos patronais e de trabalhadores representantes de grandes setores ou ramos de atividade. As cláusulas de âmbito nacional e geral seriam complementadas por rodadas de negociações em âmbito de regiões e de empresas.

As negociações centralizadas e de âmbito nacional fariam com que as relações de trabalho fossem tratadas como relações sociais, e não como relações privadas ou corporativas. Entretanto, ao assumir seu caráter público e social, os contratos passariam a ter impactos de ordem macroeconômica, daí a necessidade de compatibilizá-los com as políticas econômicas ou de ajuste, com as políticas industriais, de renda, etc. do Estado. Esse processo exige fórum específico, no qual centrais sindicais, associações representativas do grande capital e do Estado negociariam a compatibilização de políticas estratégicas de interesse nacional com os interesses dos trabalhadores e empresários. A ampla abrangência das bases sociais das instituições participantes desse fórum permitiria a efetiva superação do particularismo e corporativismo, democratizando as políticas do Estado.<sup>18</sup>

As negociações entre grandes sindicatos nacionais por setores ou ramos de atividade fortaleceriam o pólo do trabalho, já que parcelas menos organizadas dos trabalhadores contariam com o apoio daquelas mais organizadas e coesas. Finalmente, negociações em âmbito regional e de empresas isoladas tratariam de especificidades e particularidades locais. É evidente que em todos os níveis devem ser acordados mecanismos adequados para dirimir conflitos.

Essas mudanças propostas têm objetivo claro: o reconhecimento do movimento organizado dos trabalhadores como instituição que legitimamente deve participar das negociações que definam os contratos de trabalho na sociedade. Esse objetivo, evidentemente, pode causar apreensão em certos setores sociais temerosos, de que os trabalhadores joguem o peso de suas organizações visando obter ganhos que inviabilizassem políticas de estabilização. É claro que nesta nova institucionalidade certas políticas de estabilização de corte conservador, que se utilizam reiteradamente da recessão e do arrocho salarial, dificilmente seriam aceitas pelos sindicatos, mas é também evidente que estes poderiam até aceitar, em certas circunstâncias e temporariamente, perdas salariais, tal como tem ocorrido recentemente em países europeus. Mas este processo deve ser negociado no bojo de um projeto que garanta melhores condições futuras para os trabalhadores.

Os que rejeitam instituições democráticas de participação dos trabalhadores são exatamente os setores solidários com a atual ordem social do Brasil, setores cujas práticas são incompatíveis com uma sociedade democrática. Por outro lado, nada na atuação dos sindicatos nos últimos anos parece indicar outro objetivo que não defender direitos dos trabalhadores, o que é perfeitamente compatível com um capitalismo regulado e organizado.

A institucionalização do contrato coletivo na forma acima esboçada exigiria mudanças não somente legais, mas também na estrutura do sindicalismo e das próprias representações patronais. O grande número de sindicatos frágeis e pouco

representativos é incompatível com a organização e a concentração do poder necessárias para viabilizar contratos coletivos na forma proposta. Entretanto, a superação da pulverização das representações dos trabalhadores fortaleceria os assalariados como um todo, ao concentrar suas forças em poucos e grandes sindicatos.

A estrutura atual do sindicalismo patronal, ao representar heterogêneo grupo de empresas — pequenas, médias e de grandes organizações —, não logra denominadores comuns que balizem sua ação, nem em negociações com sindicatos de trabalhadores, nem junto ao governo. Não por acaso, as práticas de *lobbies* correm à margem das organizações patronais, e em negociações com os trabalhadores, grandes empresários sempre argumentam com as dificuldades dos pequenos para não atender reivindicações. A substituição das práticas de *lobbies* por ações canalizadas por organizações representativas do grande capital, que seriam capazes de defender os interesses estratégicos dos empresários, representaria um avanço no nível de organização do capitalismo brasileiro.

É claro que estas alterações afetam um conjunto de interesses cristalizados e dependentes do atual sistema. Destaca-se assim a oposição dos sindicatos frágeis e pouco representativos às alterações na atual estrutura sindical e na sua forma de financiamento, mas não podemos esquecer que a oposição patronal neste ponto é decisiva e sua ação foi fundamental na Constituinte de 1988 para manter a situação atual.<sup>19</sup>

Os argumentos mais utilizados contra o contrato coletivo são aqueles de ordem econômica. Afirma-se que sua implantação reduziria a competitividade internacional das empresas brasileiras. Esta alegação parte de uma visão estreita da questão da competitividade, pois a avalia como um atributo de empresas individuais. Entretanto, sabe-se atualmente que a competitividade a ser colimada é sistêmica: depende não somente da eficiência de empresas individuais, mas da eficiência de cadeias produtivas e, ainda, o que é essencial, depende da infraestrutura econômica: sistemas de transportes e armazenagem, sistema de ensino e pesquisa, etc., que são produtos da ação do Estado. Por outro lado, a produtividade do trabalho não é somente resultante da qualificação do trabalhador, mas também de suas condições de vida — padrão de alimentação, transportes coletivos, habitação, serviços sociais, etc. — e ainda do caráter cooperativo que os empregados mantêm em relação às empresas.

A história recente dos países avançados mostra que aqueles — Inglaterra e Estados Unidos — que buscaram a desregulamentação das relações de trabalho e o rebaixamento dos salários não foram os mais bem sucedidos na concorrência internacional. Ao contrário, no que tange à busca específica da produtividade do trabalho, os países que inovaram visando à participação e cooperação dos trabalhadores através de modernos métodos de organização da produção e de gestão da mão-de-obra foram os vencedores. Ora, estes novos métodos são evidentemente incompatíveis com reduções de salários e demissões sem justificativas impostas unilateralmente.

Ainda nesta área, a baixa participação relativa dos custos do trabalho no valor agregado industrial no Brasil indica que dificilmente seria alcançada competitividade



via redução de salários. Seriam necessários cortes elevadíssimos nos salários para se conseguir pequenas reduções no custo total, o que indica a inoperância desta via. Mesmo se fosse viável essa busca da competitividade através de redução de custos do trabalho, tal viabilidade pode ser a qualquer momento anulada, já que os países desenvolvidos tratam atualmente de impedir o que chamam de "dumping social".

Argumenta-se também que os contratos coletivos tornariam rígido o regime de trabalho, reduzindo assim a flexibilidade necessária para a competitividade. É evidente que a instabilidade atual dos mercados exige mecanismos ágeis que permitam às empresas ajustar-se às mudanças. Mas o que não é evidente é que o melhor meio de alcançar este objetivo sejam decisões unilaterais das empresas. Negociações em âmbito setorial ou de empresa poderiam acordar a necessária flexibilidade, limitando assim a prática atual da rotatividade, que bloqueia o que é fundamental: a qualificação e cooperação dos trabalhadores.

As negociações do contrato coletivo bloqueariam também a atual prática de buscar a competitividade via reduções de salários, pois permitiriam a homogeneização dos custos salariais entre as diferentes empresas. Assim, aquelas mais eficientes seriam beneficiadas, pois deixariam de sofrer a concorrência espúria das que pagam baixos salários ou burlam a legislação trabalhista.

Outra assertiva é que o contrato coletivo, instrumento adequado num momento de expansão do capitalismo nos países avançados (Pastore, 1992: 12-13), seria incompatível com as condições atuais. É claro que teve plena vigência em período de favoráveis condições econômicas, mas também foi um dos determinantes da estabilidade do crescimento, ao expandir a demanda derivada dos salários. No Brasil contemporâneo, em face da crise econômica e dos constrangimentos em âmbito nacional e principalmente internacional, não se deve, evidentemente, esperar bombásticas conquistas trabalhistas, mas é óbvio que o contrato de trabalho e a participação política dos trabalhadores podem significar importante ponto de apoio para políticas necessárias à superação ou administração da crise. Em outros termos, o contrato coletivo é um instrumento de democratização das relações de trabalho, e como tal não somente pode ser eficaz para garantir melhores salários e condições de trabalho, como também, em circunstâncias adversas, pode ser direcionado para criar condições para a superação de crises, canalizando o apoio dos trabalhadores para políticas que contemplem seus interesses estratégicos.

Ressalte-se, por fim, que a instituição do contrato coletivo não elimina a necessidade de legislação protetora para os trabalhadores. Dada a heterogeneidade produtiva e do mercado de trabalho, por longo período o contrato coletivo representará apenas setores mais integrados, deixando à margem trabalhadores de setores mais atomizados e dispersos da produção e dos serviços, para os quais são fundamentais a proteção da lei e as políticas ativas de salário mínimo. Afinal, mesmo atualmente, grandes contingentes de trabalhadores informais acabam por receber proteção da legislação, já que podem recorrer à Justiça do Trabalho.

## CONCLUSÕES

- A democratização das relações de trabalho no país é ainda incipiente e o contrato coletivo pode ser instrumento para viabilizar maior participação dos trabalhadores na definição dos contratos de trabalho.
- A proposta empresarial de contrato coletivo exclusivamente por empresa levaria a um aprofundamento das desigualdades sociais no país, razão pela qual os sindicatos defendem o contrato nacionalmente articulado e centralizado, complementado por negociações em âmbito regional e por empresa. As negociações, ao serem centralizadas e por nelas estar representadas a maior parte dos trabalhadores do país, teriam impactos macroeconômicos, daí a necessidade de compatibilizá-las com as políticas do Estado. Essa compatibilização poderia ser realizada em fórum específico, no qual participariam organizações patronais, centrais sindicais e representantes do Estado, tornando assim trabalhadores e empresários co-responsáveis pelas políticas de Estado.
- A implantação do contrato coletivo nacionalmente articulado supõe profundas modificações na atual estrutura de representação — dos sindicatos patronais e de trabalhadores —, afetando interesses cristalizados. Por outro lado, a heterogeneidade da estrutura econômica brasileira e suas disparidades regionais indicam a complexidade das negociações necessárias para agregar interesses não imediatamente convergentes. Assim, as transformações exigidas na estrutura sindical, a heterogeneidade dos interesses representados e a ainda precária prática de negociação no país indicam que a implantação do contrato coletivo não depende exclusivamente de alterações legais. Na verdade, a profundidade das transformações (legais, políticas e sociais) exigidas indica que viveremos um longo processo — com sucessivas rupturas com a ordem atual — até a definitiva implantação do contrato coletivo no Brasil.
- O contrato coletivo é um instrumento de democratização das relações de trabalho, que pode ser utilizado de maneira ofensiva, para obtenção de ganhos salariais, etc. em períodos de comportamento favorável da economia, e também de forma defensiva, em períodos desfavoráveis. Assim, carece de fundamento a afirmação de que o contrato coletivo somente é compatível em fases de crescimento econômico.
- Ao homogeneizar os custos do trabalho, o contrato coletivo beneficiaria as empresas mais eficientes, pois bloquearia a busca de competitividade via fixação de baixos salários.
- A implantação do contrato coletivo não implica eliminar intervenção do Estado nem dispensar legislação de proteção ao trabalhador.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, M. H. T. de A. (1992). *Crise econômica e organização de interesses: estratégia do sindicalismo brasileiro nos anos 80*. São Paulo, tese de livre docência, FFLCH/USP, mimeo.
- AMADEO, E. J. e CAMARGO, J. M. (1993). *Labor flexibility, productivity and adjustment*. Mimeo.
- BALTAR, P. E. A. (1985). *Salários e preços: esboço de uma abordagem teórica*. Campinas, tese de doutoramento, IE/Unicamp, mimeo.
- BALTAR, P. E. A. (s/d). *Recessão e desemprego na Grande São Paulo (1990-92)*. Campinas, IE/Unicamp, relatório final de pesquisa, mimeo.
- BARELLI, W. (1990). "Trabalhadores influenciam nas decisões". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, 4(1), jan./mar.
- CANO, W. (1992). "Uma alternativa não-neoliberal para a economia brasileira". In: *São Paulo no limiar do século XXI*. São Paulo, Fundação Seade/Unicamp.
- CARDOSO de MELLO, J. M. (1992). "Conseqüências do neoliberalismo". *Economia e Sociedade*. Campinas, IE/Unicamp, nº 1, agosto.
- FLEURY, A. C. C. (1979). *Contribuição em produtividade e campanha salarial*. São Paulo, Dieese, Estudos Sócio-Econômicos nº 4.
- GITAHY, L. et alii (1992). *Reestruturação produtiva e a empresa: programas de qualidade, políticas de gestão de recursos humanos e relações industriais*. Campinas, mimeo.
- HUMPHREY, J. (1980). "As raízes e o desafio do 'novo' sindicalismo da indústria automobilística". *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, nº 26.
- MATTOSO, J. E. L. (1993). *Trabalho e desigualdade social no final do século XX*. Campinas, tese de doutoramento, IE/Unicamp, mimeo.
- MEDEIROS C. A. de et alii. (1993). *Qualificação, treinamento da mão-de-obra e competitividade: relações de trabalho e mecanismos de proteção social*. Campinas, mimeo.
- MEDEIROS, C. A. de (1992). *Padrões de industrialização e ajuste estrutural: um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismo tardios*. Campinas, tese de doutoramento, IE/Unicamp, mimeo.
- PASTORE, J. (1992). *O contrato coletivo no Brasil — Que tipo? Em que condições?* São Paulo, mimeo.
- POCHMANN, M. (1993). *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança* (um estudo de casos de caráter não-comparativo das experiências da França, da Inglaterra, da Itália e do Brasil desde o segundo pós-guerra aos dias de hoje). Campinas, tese de doutoramento, IE/Unicamp, mimeo.
- REIS, F. W. (1990). "Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil". In: *Prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, Ipea/Iplan.
- SIMONSEN, M. H. e CAMPOS, R. de O. (1974). *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro.
- SIQUEIRA NETO, J. F. (1991). *O contrato coletivo de trabalho*. São Paulo.
- SOUZA, P. R. C. (1980). *Empregos, salários e pobreza*. São Paulo, mimeo.
- TAVARES, M. da C. (1992). "Ajuste e reestruturação nos países centrais". *Economia e Sociedade*. Campinas, IE/Unicamp, nº 1, agosto.
- TEIXEIRA, D. L. (1993). *Administração participativa: uma resposta estratégica à nova organização produtiva?* São Paulo, tese de doutoramento, FGV, mimeo.

## NOTAS

1. Não é nosso objeto analisar essas relações na etapa em que o país ainda vivia o processo de implantação de seu aparelho industrial (industrialização restringida e industrialização pesada a partir de meados dos anos cinqüenta), quando o mercado de trabalho ainda não assumira uma dinâmica especificamente capitalista e a vida política ainda era polarizada pelas lutas em torno da industrialização do país. Cabe entretanto destacar que, já no período 1961-64, sindicatos e partidos progressistas levantavam a bandeira de reformas democráticas que implicariam, se vitoriosas, maior participação das camadas subalternas nas lutas políticas em defesa de seus interesses. O processo de avanço da democracia no país foi abruptamente interrompido em 1964 pelo golpe militar.
2. Sobre as relações de trabalho nos países avançados nos "anos dourados", ver Mattoso (1993, cap.1).
3. É evidente que as condições econômicas podem estabelecer restrições ou favorecer arranjos favoráveis aos trabalhadores e que estes arranjos podem afetar o comportamento da economia, mas é falso concluir que os salários sejam determinados exclusivamente por fatores econômicos. De outra forma, "deve sempre existir alguma correspondência entre padrão de acumulação, estrutura produtiva e padrão salarial... É preciso abandonar a idéia de que se deve encontrar uma só solução para estas inter-relações, que se derive somente do jogo das forças econômicas sem nenhuma responsabilidade para a negociação entre as classes sociais" (Souza, 1980: 15).
4. Sobre a política do salário mínimo no Brasil, ver Pochmann (1993).
5. "Uma fórmula desse tipo tem a vantagem de substituir um infundável jogo de greves e pressões por um simples cálculo aritmético". Simonsen e Campos (1974: 112).
6. "Com a introdução do FGTS em 1966, as empresas passaram a contar com ampla flexibilidade na regulação quantitativa da força de trabalho. A existência de ampla bacia de mão-de-obra não-qualificada nos grandes mercados urbanos viabilizou, pelo lado da oferta, estratégias de ajuste do emprego e redução dos custos salariais através de intensa rotatividade da mão-de-obra" Medeiros (1992: 34).
7. "A experiência dos países desenvolvidos mostra que a simples existência de um excedente de mão-de-obra não é suficiente para implicar baixos salários"... "A forma concreta de organização do mercado de trabalho assalariado(...) depende fundamentalmente do modo como os movimentos operário e sindical se acomodam às transformações estruturais da economia, e esta acomodação depende essencialmente de fatores de natureza histórica e sócio-política" Baltar (1985: 296).
8. "Tais linhas de promoção podem ser vistas como um meio de abrandar pressões para aumento de salários, de dividir a força de trabalho e de amarrar antigos operários à firma"... "o caráter desnecessário dessas linhas de promoção se evidencia pelo fato de que elas vêm sendo reduzidas"... "Portanto, os operários nas escalas mais altas de cada ocupação são demitidos para reduzir a folha de pagamento". (Humphrey, 1980: 15-16).
9. "A rotinização operacionaliza estes objetivos não permitindo o agrupamento de pessoas, não possibilitando a qualificação e o aperfeiçoamento. o que por sua

- vez induz uma alta taxa de rotatividade que dificulta o vínculo sindical. O trabalho 'não é organizado visando a produtividade e sim buscando evitar a organização dos trabalhadores o que poderia vir a trazer problemas para as empresas'" (Girahy et alii, 1992; o trecho citado é de Fleury, 1979: 15).
10. A desqualificação do trabalho e a liberdade patronal de contratar e demitir conferiam realidade ao trabalho abstrato, ao trabalho "*sans phrase*", o que era visível através da trajetória de vida dos trabalhadores enquanto assalariados. Assim, ex-agricultores ora trabalhavam na indústria metalúrgica, ora na indústria química ou da alimentação, etc., tornando assim o operário proprietário de uma mercadoria — a força do trabalho — sem aderência a qualquer especialização, qualificação profissional ou identificação com empresas ou ramos de produção.
  11. "O sistema atual é ineficiente para a resolução de conflitos individuais e coletivos; há predomínio de soluções jurídicas com baixo envolvimento entre as partes" (Medeiros et alii, 1993). A citação baseia-se em "GT 6 da câmara setorial automobilística — diagnósticos sobre relações capital e trabalho consensadas nas reuniões de 8, 17 e 26/06/92 e 10/07/92", mimeo.
  12. Frise-se que a pulverização e a pouca representatividade características de nossa organização sindical não dizem respeito somente aos sindicatos de trabalhadores, já que as organizações patronais também contam com contribuições compulsórias das empresas, o que leva à criação de inumeráveis sindicatos e confederações pouco representativos.
  13. "Este movimento fez com que o nível de emprego industrial no final de 1992 fosse menor em 20 a 30% que o observado em 1989, dependendo da fonte considerada" (Baltar, s/d: 2).
  14. "Uma série infinita de ilações consideram realmente as relações coletivas um mal necessário... dando vazão ao aparecimento daquilo que chamamos de legalidade repressiva, a antítese da organizativa, que visa a organizar os fatos sociais no instrumento jurídico, para dar-lhes vida e organização". (Siqueira Neto, 1991: 212).
  15. Sobre a Terceira Revolução Industrial e o mercado de trabalho, ver Mattoso (1993, cap. 5).
  16. Sobre as restrições colocadas pela ordem internacional, ver: Cardoso de Mello (1992).
  17. Sobre as propostas de contrato coletivo veja-se nesta edição o artigo de José Francisco Siqueira Neto: "Contrato coletivo de trabalho no Brasil. Diferentes propostas, objetivos e finalidades".
  18. "A articulação corporativa (ou neocorporativa, se se preferir) dos interesses com o Estado (em especial dos interesses "funcionais" ou ocupacionais, dada sua importância singular) não tem porque ser vista como obstáculo, em si mesmo, à democracia: ao contrário, tal articulação se revela um componente indispensável da necessária articulação geral do Estado com a sociedade — e, se realizada de maneira adequada, contribuirá para impedir tanto a excessiva autonomia do Estado como sua imprópria subordinação unilateral a determinados interesses" (Reis, 1990: 192).

19. "O Diretor do Departamento Sindical da Fiesp forneceu a chave da oposição empresarial: 'A ratificação da Convenção 87 deve ser muito discutida já que o Imposto Sindical é uma realidade bem brasileira e sua extinção, a curto prazo, seria um desastre, tanto para os sindicatos patronais como para os trabalhadores'" (O Estado de S. Paulo, 08/11/85, apud Almeida, 1992: 143-144).

# *Contrato coletivo de trabalho*

## Requisitos e condicionantes para sua implantação no Brasil

José Francisco Siqueira Neto\*

### INTRODUÇÃO

Existem hoje no Brasil, basicamente, três propostas de contrato coletivo de trabalho. A primeira o entende como uma síntese da idéia de alternativa global e de transformação radical do sistema brasileiro de relações de trabalho vigente. A segunda o concebe como um instrumento de valorização exclusiva da negociação coletiva. A terceira, por fim, interpreta o contrato coletivo de trabalho como uma oportunidade de acrescer institutos ao atual sistema brasileiro de relações de trabalho. Das três alternativas, as duas primeiras exigem modificações mais agudas nas relações de trabalho atualmente praticadas, enquanto a última cuida apenas de retoques ou aprimoramentos que não necessitam de atuação mais incisiva em relação aos costumes e tampouco no tocante ao ordenamento jurídico.

O presente trabalho pretende averiguar os requisitos e as condicionantes no plano institucional necessários para a eventual implantação das propostas de contrato coletivo de trabalho no Brasil. Importa-nos, então, dimensionar o grau e a extensão das modificações necessárias para que as idéias saiam do plano abstrato e possam atuar concretamente na vida nacional.

Nesta perspectiva, devemos considerar a proposta mais abrangente em face da situação jurídica vigente na organização sindical, da negociação coletiva de trabalho, do direito de greve, da atuação do Ministério do Trabalho, do Poder Judiciário trabalhista e do Poder Legislativo Federal e das leis do trabalho.

---

\* Advogado, Mestre em Direito do Trabalho e pesquisador do Cesit.

Todavia, apesar de analisarmos questões de cunho institucional, devemos enfatizar que as mudanças indicadas neste trabalho não podem ser interpretadas em descon sideração aos ambientes em que as relações de trabalho são realmente praticadas no Brasil. Esta circunstância realça o nível de complexidade e diversidade de que se reveste o assunto neste momento da vida nacional. Além da consideração das relações concretas de trabalho, há que se observar e ressaltar, também, as alternativas apresentadas pelo confuso e indefinido cenário econômico dos dias atuais, no qual, apesar da ameaça real de desindustrialização, ainda verificamos, em números globais, o desenvolvimento da economia. Por fim, tendo em vista o rol das distinções de relatividade e circunstância do debate sobre os requisitos e as condicionantes para a eventual implantação do contrato coletivo de trabalho no Brasil, é fundamental destacar que, não obstante o alto grau de corporativismo, o mercado de trabalho brasileiro é um dos mais flexíveis dentre os países industrializados.

O sistema brasileiro de relações de trabalho vigente consagra uma organização sindical ainda com restrições à liberdade e autonomia sindical, um processo de negociação absolutamente limitado pela sua estrutura e sujeito a interferências do Estado, sobretudo na solução dos conflitos, uma regulamentação do direito de greve que possibilita julgamentos dos movimentos grevistas em função da oportunidade, dos objetivos e do cumprimento de procedimentos burocráticos de deliberação, uma sistemática de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo totalmente desvinculada dos interesses e sem a menor participação institucional de trabalhadores e empregadores.

Apesar de não mais explicitar claramente o seu caráter corporativista e intervencionista como forma de regulação do mundo do trabalho, o ordenamento jurídico que consolida o sistema brasileiro de relações de trabalho em vigor não consegue imprimir a clareza necessária para a implementação de um sistema democrático de relações de trabalho, baseado fundamentalmente na liberdade sindical em sentido amplo, ou seja, não somente na ótica da organização, mas também, e sobretudo, na da ação sindical e coletiva. Em função de tal incongruência, inúmeros institutos apresentam deficiências e imperfeições, comprometendo sobremaneira o resultado e a qualidade das relações de trabalho no Brasil.

Assim, no intuito de realizar uma abordagem dos requisitos e condicionantes de um novo padrão institucional — não só pelo fato de nos identificarmos com a proposta da alternativa global, mas devido à maior amplitude de alterações e transformações de condutas, práticas, costumes e modificações legais que a mesma comporta em relação à proposta de valorização exclusiva da negociação coletiva —, analisaremos os requisitos e as condicionantes de implantação no Brasil de um novo sistema de relações de trabalho, traduzido na realidade brasileira como contrato coletivo de trabalho enquanto alternativa global ao sistema de relações de trabalho vigente.

Ademais, pela característica de globalidade apontada, a abordagem eleita não restringirá qualquer das outras duas propostas sobre o tema, situação que numa perspectiva inversa não seria possível, posto que a concentração sobre qualquer das outras alternativas não possibilitaria a visualização de conjunto que a proposta de alternativa global oferece em relação às demais.

A característica fundamental da alternativa global é a radical transformação institucional do sistema de relações de trabalho atual em outro ordenamento jurídico que contemple um sistema democrático de relações de trabalho fundado, em última análise, na democracia pluralista. O tipo de sistema pretendido, confrontado com o vigente no Brasil, implica uma série de transformações e mudanças de comportamento e da própria legislação do trabalho. No Brasil, toda a estrutura legal do trabalho em geral e das relações coletivas em especial contraria os padrões democráticos e a liberdade de organização e ação sindical.

Além disto, a atuação do Ministério do Trabalho e a do Poder Legislativo são incompatíveis com o padrão desejado, seja pela estrutura do trabalho administrativo ineficiente e desvirtuada, seja pela matriz ainda paternalista e burocratizantes das iniciativas legislativas. De maneira geral, a atuação estatal é determinada pela ausência de papéis e funções explícitas em um ambiente em que o Estado deixa de ser interventor-repressivo para ser o regulador das relações de trabalho, de um lado exercendo efetivamente a função de responsável pela generalização dos preceitos de ordem pública do trabalho e, de outro, estimulando e valorizando os centros normativos descentralizados através da negociação coletiva de trabalho, possibilitando assim, sem perder o sentido de regular o mundo do trabalho, efetivar, nas realidades onde se faça efetivamente necessário, a flexibilidade inerente ao mundo do trabalho e cujo fundamento encontramos inclusive nos primórdios do próprio Direito do Trabalho. Em relação à flexibilidade, contudo, é importante não confundir mecanismos de regulamentação do trabalho negociados e flexíveis conforme a circunstância específica de regulamentação (aspectos funcionais e qualitativos) com formas de desregulamentação unilaterais, posto que nesta última característica a experiência brasileira é um exemplo pronto e acabado de desregulamentação absoluta, atestada pelo mercado de trabalho dos mais flexíveis do mundo industrializado.

O sistema brasileiro de relações de trabalho, que teve suas manifestações iniciais ainda sob o inequívoco domínio da realidade econômica de país primário-exportador, foi definitivamente consolidado em um cenário político, econômico e social em que o aspecto imperioso era a consolidação do processo de industrialização. A industrialização brasileira foi de fato consolidada no mais puro padrão fordista, sendo que no final da década de oitenta o Brasil já tinha implantados os complexos siderúrgico, metal-mecânico, químico e petroquímico no padrão dos países mais industrializados da época. Paralelamente ao processo de consolidação industrial, diminuiu expressivamente a população rural, desenvolveu-se em ampla escala o setor de serviços e aumentou consideravelmente o número de servidores públicos, para fazer frente inclusive às demandas públicas inerentes ao funcionamento do próprio aparelho de Estado. Tais fatores deram ao mundo do trabalho no Brasil uma configuração absolutamente complexa e diferenciada regionalmente.

Até 1930, apesar de existência de leis esparsas sobre o trabalho, o grande debate nacional foi sobre a necessidade e importância de o Estado legislar sobre os assuntos pertinentes às relações trabalhistas ou deixar que o *livre* jogo das forças constantes determinasse suas regras de convivência mútua. Travou-se então, nesse

período, o histórico enfrentamento entre os liberais e os intervencionistas, com a preponderância destes últimos a partir de 1930. A expressão legislativa de caráter definitivo deu-se com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho, em 1º de maio de 1943.

As relações de trabalho, desde o início da industrialização no país, sempre pautaram-se pelo caráter intervencionista-repressor no âmbito das relações coletivas e por um estatuto jurídico de relações individuais do trabalho com o perfil clássico da década de quarenta, no que tange à proteção do trabalho. Predominaram, até hoje, prescrições sobre a relação individual, mas ineficientes em decorrência da ausência de ação coletiva e da impossibilidade de criação de sindicatos livres e autônomos, da inexistência de negociação coletiva por problemas de forma, conteúdo e estrutura das relações de trabalho, da inexistência do efetivo direito de greve e da excessiva e progressiva burocratização e recorribilidade dos processos trabalhistas. No tocante às relações coletivas de trabalho, o sistema brasileiro, por mais paradoxal que possa parecer, foi concebido com o fim precípuo de impedir a livre organização sindical, inviabilizar a negociação coletiva de trabalho e, por conseguinte, reprimir o exercício do direito de greve, que apesar de seu reconhecimento sempre foi tratado como um delito.

As leis individuais e tutelares do trabalho, de certa forma, compensaram durante um longo período a ineficiência das organizações sindicais conformadas no modelo oficial, mas com o passar dos anos, em função do aumento considerável do mercado de trabalho brasileiro e também da incorporação de inúmeros institutos processuais de valorização das demandas judiciais, as próprias leis do trabalho foram perdendo gradativamente sua aplicabilidade.

As características aludidas foram as determinantes do paradigma do trabalho urbano e do setor privado da economia. As relações de trabalho no campo mantiveram os contornos ideológicos das relações coletivas de trabalho praticadas na área urbana, restringindo-se boa parte dos direitos nas relações individuais. No que se refere aos servidores públicos, as relações de trabalho foram desenvolvidas, até a Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto dos Funcionários Públicos, perante um quadro legal em que as relações coletivas eram expressamente proibidas.

O ambiente político em que foi gerado e consolidado o sistema brasileiro de relações de trabalho foi, inegavelmente, autoritário. Todavia, no final da década de setenta, com o início do processo de abertura política do país, sob o fundamento da democratização das relações de trabalho, sentiram-se as primeiras manifestações de descontentamento mais incisivas e perenes com as bases de sustentação das relações de trabalho no Brasil. Neste instante, operou-se também um vigoroso processo de reivindicações por todo o país, em que a rejeição à legalidade repressiva foi uma determinante expressiva. As bases legais repressivas de cunho coletivo passaram então a sofrer um ataque mais direto e permanente por parte de praticamente todas as áreas de organização sindical. Esse confronto com a ordem legal repressiva se estendeu por toda a década de oitenta entre os trabalhadores urbanos, rurais e servidores públicos.

O desenlace natural dessa verdadeira resistência democrática deveria ocorrer

com a Constituição Federal de 1988, que muito embora tenha liberalizado alguns aspectos das relações de trabalho, como o direito de greve, manteve as bases institucionais do sindicalismo de Estado, da interferência nas negociações coletivas de trabalho, da limitação do direito de greve, do comprometimento da ação do Estado. A Constituição de 1988, de fato, melhorou inúmeros aspectos trabalhistas, mas não atacou a essência do modelo corporativista. É certo que os direitos sindicais foram estendidos aos servidores públicos civis, como também é correto que a equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais com os dos urbanos também representou um avanço significativo. Contudo, o cerne, a matriz ideológica do modelo corporativista permaneceu intocada em suas premissas fundamentais.

As normas constitucionais, porém, vêm a lume em um cenário internacional já afetado pelas profundas mudanças no padrão clássico de industrialização. As transformações movidas pelo emprego da microeletrônica, robótica, química-fina, biotecnologia, aliadas às alterações decorrentes da abertura de mercados, da criação dos grandes blocos econômicos de livre comércio e do próprio processo de trabalho observado nos países mais desenvolvidos, atingem decisivamente a realidade nacional.

Os fatores apontados introduzem novos temas na agenda econômica, política, trabalhista e social do mundo. Tudo passa a ser repensado na ótica da competitividade, da eficiência, da produtividade, da qualidade. Essa realidade, contudo, muito embora fixada originalmente em uma agenda sobretudo industrial, atinge toda a economia e a política nacional e internacional, passando a exigir dos países desenvolvidos ou em condições de gerar um modelo de desenvolvimento econômico todo um esforço para aprimorar o planejamento das ações do Estado enquanto regulador das políticas econômicas, sociais e trabalhistas. Insere-se, então, o componente econômico sobre o debate acerca do futuro das relações de trabalho no Brasil.

A promulgação da Constituição de 1988 atuou sobre uma realidade política e sindical das relações de trabalho determinada por intensa polêmica. No período de votação e de debates constituintes, o governo federal e setores minoritários dos sindicatos brasileiros insistiam na importância e na necessidade da realização do pacto social no Brasil, desprezando o fato de que politicamente esta oportunidade deveria ser articulada pelo governo federal antes da convocação da Assembleia Nacional Constituinte, que foi convocada sem atender às demandas coletivas de efetiva democratização do processo constituinte. Assim, o que preconizavam as forças políticas defensoras do *pacto social à brasileira* era apenas uma vaga idéia de pacto econômico, rejeitando a idéia do pacto político que antecederia os encaminhamentos econômicos e desenharia os preceitos básicos que deveriam constar de uma Assembleia Nacional Constituinte ampla e soberana.

A proposta do pacto social, com tais características, foi amplamente combatida pelos setores majoritários do movimento sindical e por expressivas forças políticas mais à esquerda no cenário político de então. Assim, com a instalação dos trabalhos constituintes, as iniciativas de pacto social acabaram sucumbindo à própria dinâmica do processo.

Na mesma oportunidade em que ainda se debatiam as conseqüências, motivações políticas e efeitos do pacto na vida nacional, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) apresentou a formulação da alternativa global ao sistema brasileiro de relações de trabalho, chamada de *contrato coletivo de trabalho*. Apesar de não se tratar de uma alternativa ao pacto social, as circunstâncias políticas do momento contribuíram para interpretações — equivocadas — neste sentido. Contudo, o tempo e os inúmeros debates que sucederam a representação inicial da proposta de alternativa global cuidaram de esclarecer este engano.

Assim, o processo constituinte desenvolveu-se mediante um cenário político trabalhista polarizado entre uma formulação genérica de pacto econômico e a proposta do contrato coletivo de trabalho. A agenda trabalhista, contudo, não foi esgotada pela Assembléia Nacional Constituinte, conforme comprova a atualidade dos dois temas na realidade brasileira, muito embora a inserção da discussão sobre pacto social deva, além de obedecer aos primados da ampla participação democrática dos atores sociais (características inexistentes nas formulações de meados da década de oitenta), ser suficientemente enfatizada. Da mesma forma podemos dizer em relação aos desafios colocados pela internacionalização da economia, cujo enfrentamento ainda permanece em compasso bastante lento. Isto porque num primeiro momento as forças políticas mais conservadoras, amparadas por um presidente conservador recém-eleito, impulsionaram um conjunto de *medidas* na linha dos choques neoliberais, iniciando assim uma abertura de mercado desordenada e um processo de privatização das empresas estatais confuso e incoerente, sob os auspícios de uma política econômica destinada a tirar do Estado toda e qualquer capacidade de estruturar o desenvolvimento econômico e social.

Neste ambiente político, incorporando uma sugestão do movimento sindical, o Poder Executivo e parcela significativa do empresariado apresentaram várias propostas sobre contrato coletivo de trabalho, como instrumento *superior* de relação entre empregadores e trabalhadores, basicamente centrado em problemas de política salarial. Como o governo federal não possuía política salarial, o tema contrato coletivo serviu para suprir a falta de propostas do Executivo nesse âmbito. A partir de então, todos os aspectos das relações de trabalho para os quais o Executivo não tinha proposta eram transferidos para o contrato coletivo de trabalho, *instrumento da livre negociação entre trabalhadores e empregadores, como nos países desenvolvidos*. Foi neste contexto que surgiu de forma mais articulada a idéia de contrato coletivo como instrumento de valorização exclusiva da negociação coletiva de trabalho. Tal proposta preocupava-se fundamentalmente com a negociação coletiva como instrumento capaz de modificar, através de negociação entre partes interessadas em uma situação específica, a legislação do trabalho no todo ou em parte.

As iniciativas de contrato coletivo por parte do Executivo, contudo, não se restringiram a iniciativas isoladas e desconexas. Pelo contrário, além das contribuições empresariais dos mais variados tipos — valorizando a negociação coletiva de trabalho por empresa ou local de trabalho e atacando frontalmente toda possibilidade de negociação fora deste âmbito —, o Poder Executivo patrocinou

duas iniciativas para consolidar a idéia de contrato coletivo como instrumento exclusivo de valorização da negociação coletiva, sem qualquer visão global do sistema de relações de trabalho.

A primeira iniciativa governamental foi apresentada através da Mensagem do Executivo nº 189/91, que redundou no Projeto de Lei nº 891/91, cuja visão dos sindicatos e da negociação coletiva era ainda mais vinculada ao sistema tradicional de controle dos sindicatos pela atuação estatal. Esse projeto, contudo, foi inteiramente descaracterizado pelos substitutivos apresentados pela Comissão de Trabalho e Administração da Câmara dos Deputados. A segunda investida governamental, já sob a forte influência neoliberal, resultou no anteprojeto de lei sobre as relações coletivas de trabalho elaborado pela comissão designada pelo então Presidente da República.

O resultado das políticas *neoliberais* no Brasil foi uma recessão econômica sem precedentes na história, que serviu como ocultação temporária de um amplo processo de dilapidação do Estado brasileiro, viabilizado por uma fachada de corte *modernizante* na economia mediante medidas neoliberais e combinado com uma rede de corrupção e de desvio de verbas públicas, que acabou por incriminar o próprio Presidente da República e determinou o seu afastamento do cargo. Esses fatos políticos acabaram por arquivar temporariamente a idéia de contrato coletivo de trabalho como instrumento de valorização exclusiva da negociação coletiva, sobretudo em função do desgaste da expressão *modernização*, que invariavelmente acompanhava todas as manifestações sobre o tema. A conseqüência natural desta crise foi o retorno da discussão sobre a importância do Estado estruturante da economia na gestão das políticas sociais e trabalhistas.

Não obstante a crise política e econômica, as relações de trabalho permaneceram como temas dos mais pertinentes e necessários da agenda do futuro no Brasil. Foi neste sentido que o governo atual reinseriu as discussões sobre contrato coletivo de trabalho com base na formulação inicial de alternativa global. Apesar das oscilações políticas e ideológicas que a cada momento determinam um novo viés sobre o tema, a agenda democrática e econômica continua a reclamar medidas urgentes e objetivas para a definição de um novo padrão de relações de trabalho no país.

As relações de trabalho ocupam um papel destacado na conjugação democrática e econômica do Brasil do futuro. Configurar-lhes um novo sistema é fundamental para consolidar as bases democráticas e econômicas para o desenvolvimento brasileiro. Sem um sistema democrático, o desenvolvimento econômico fatalmente será ainda mais concentrador de riquezas e injusto. Mas não basta que o sistema seja democrático: é fundamental que tenha abrangência nacional, mas atento às especificidades do país. As leis brasileiras que cuidam da matéria, entretanto, conflitam com todas as propostas de contrato coletivo de trabalho existentes, o que determina uma abordagem de averiguação de requisitos e condicionantes para a implementação das mudanças preconizadas.

Assim, tendo em vista a presença dos fatos políticos e econômicos relatados e as características e particularidades indicadas, discutiremos em seguida os vários aspectos relacionados à proposta de contrato coletivo de trabalho enquanto alternativa global ao sistema brasileiro de relações de trabalho vigente.

### LIBERDADE E AUTONOMIA SINDICAL E REPRESENTAÇÃO DOS TRABALHADORES POR LOCAL DE TRABALHO.

O sistema democrático de relações de trabalho concebe a negociação coletiva de trabalho como fonte prioritária do Direito do Trabalho. Para a concepção de um sistema de relações de trabalho em que a negociação coletiva de trabalho desempenhe um papel destacado, entretanto, são imprescindíveis a liberdade e autonomia sindical e mecanismos de representação dos trabalhadores por local de trabalho, já que a negociação coletiva depende dos agentes que efetivamente vão negociar seus respectivos interesses. Isto, contudo, não se verifica num contexto em que os sindicatos não são livres e autônomos. Os mecanismos internos de representação dos trabalhadores são fundamentais nas negociações locais, nas empresas ou locais de trabalho.

Existem várias formas de tratamento desta questão. Algumas concebem os representantes sindicais e os representantes dos trabalhadores por local de trabalho, cada representação com uma função determinada. Outras concebem apenas a representação dos trabalhadores eleita em função de uma negociação coletiva específica e ratificada pelo próprio instrumento normativo. Outras, ainda, comportam apenas o representante sindical. O mais comum, porém, é a existência de dois tipos de representação: a sindical e a dos trabalhadores em geral. Os representantes sindicais representam interesses exclusivos dos sindicatos e dos respectivos sindicalizados, enquanto o órgão de representação dos trabalhadores representa os interesses de todos os trabalhadores da unidade — sindicalizados ou não —, e geralmente é a organização que coordena as negociações por unidade. Nesses casos, a constituição dos organismos se opera pela indicação, por parte dos sindicatos, dos representantes sindicais, por intermédio de eleição direta dos representantes dos trabalhadores. Os fundamentos jurídicos para a constituição das representações invariavelmente são a liberdade sindical (no mais das vezes consagrada como princípio geral nas Constituições) e uma lei de representação dos trabalhadores por local de trabalho, ou de relações coletivas de trabalho.

A experiência internacional tem demonstrado que a opção dos interessados tem recaído sobre a representação geral dos trabalhadores. Os próprios sindicatos têm participado das eleições desses organismos através de seus representantes, no intuito de aumentar as possibilidades de alcançar o consenso interno. Esta característica acentua-se ainda mais nas realidades de pluralismo sindical. Além da preocupação com o aumento da unidade, esse procedimento melhora consideravelmente as relações de convivência, sobretudo por ocasião das negociações coletivas de trabalho.

O ingrediente básico da liberdade e autonomia sindical é o fortalecimento dos sindicatos legítimos e representativos. Ao contrário do que se propala no Brasil, a liberdade e autonomia sindical dá vitalidade aos sindicatos, condição que o monopólio da representação sindical usurpa das organizações sindicais. É igualmente cristalino que a simples liberdade e autonomia sindical não basta, é preciso um ordenamento que proteja a ação sindical. Isto, contudo, não desqualifica a liberdade e autonomia; pelo contrário, apenas indica a necessidade de instru-

mentos jurídicos para garantir sua eficácia. Os sindicatos devem ser livres para que possam ser legítimos e representativos, e devem ser autônomos para que possam defender os interesses de seus representados de maneira independente. Sindicato livre e autônomo, todavia, é o sindicato que não sofre qualquer tipo de interferência no tocante a sua organização interna, seu plano de lutas e sua sustentação financeira. Portanto, não basta a vontade de ser livre, o ordenamento jurídico deve contemplar as garantias necessárias à liberdade e à autonomia. Em qualquer país, sindicato forte é aquele organizativa e economicamente forte. Tanto no aspecto organizativo quanto no econômico, deve haver um ordenamento claro no sentido de evitar privilégios cartoriais, mas igualmente claro no que tange às garantias democráticas de organização e de sustentação financeira.

Como frisamos, a liberdade e autonomia sindical e a representação dos trabalhadores por local de trabalho são requisitos essenciais da proposta de alternativa global. A proposta de contrato coletivo como instrumento de valorização exclusiva da negociação coletiva também concebe ambos os requisitos como essenciais, embora em determinadas ocasiões transfira demasiados poderes às aludidas representações, dando-lhes poderes de um verdadeiro sindicato por empresa.

A liberdade e autonomia sindical é absolutamente incongruente com o ordenamento jurídico nacional, enquanto a representação dos trabalhadores por local de trabalho, embora possível em função das leis brasileiras, depende de negociação entre empregadores (que invariavelmente a rejeitam) e trabalhadores, mas os mecanismos de garantias do exercício da efetiva representação são extremamente frágeis.

O artigo 8º da Constituição Federal determina a unicidade sindical, proibindo que haja mais de um sindicato por categoria, e dispõe que a base mínima de representação seja municipal. A Constituição, embora estabeleça o monopólio da representação sindical, prescreve que a delimitação das bases territoriais de representação seja livremente configurada pela assembléia geral dos interessados. A norma constitucional, assim, flexibilizou o critério de fixação de bases de representação de um sindicato do tipo monopolista de representação (unicidade sindical). O resultado foi previsível: após a promulgação da Constituição, aumentaram consideravelmente o número de sindicatos e o de demandas judiciais sobre legitimidade de representação sindical. Em virtude da impossibilidade de criação de sindicatos onde já houvesse outro constituído anteriormente, foi deflagrado nacionalmente um processo de desmembramento e de criação de sindicatos por categoria específica ou, ainda, por profissão. Assim, a liberalização à brasileira produziu um fenômeno oposto àquele propiciado pelo advento da liberdade sindical, ou seja, ao invés de fortalecer, enfraqueceu ainda mais os sindicatos. Na verdade, tal liberalização foi um pacto implícito de mediocridade entre os sindicatos corporativistas oficiais (trabalhadores e empregadores) e algumas centrais sindicais, com o consentimento silencioso de toda a Assembléia Constituinte, que possibilitou ao mesmo tempo o aparecimento de sindicatos novos e a manutenção dos antigos. Assim, abriu-se espaço para todo tipo de interesses. Esse episódio por si só dimensiona o grau de dificuldade de alterar-se radicalmente o padrão das relações de trabalho no Brasil.



O tipo de sindicato consolidado no país é o único por categoria profissional e econômica. Esse perfil, portanto, estimulou progressivamente o desmembramento, o fracionamento das categorias e, via de consequência, a pulverização dos sindicatos. Esta estrutura, porém, somente subsiste porque conta com uma poderosa fonte de sustentação compulsória e independente de filiação sindical, que é a contribuição (imposto) sindical, cobrada anualmente de todos os integrantes da categoria profissional e econômica. Graças a esta fonte de sustentação, a imensa maioria dos sindicatos no Brasil independe de seus filiados para sobreviver. Essa disfunção compromete de forma irreversível a negociação coletiva de trabalho, como veremos mais adiante, porque o sindicato único detém o monopólio da negociação coletiva.

Assim, a expressiva maioria dos sindicatos brasileiros é organizada por categorias cada vez mais fragmentadas e especificadas, e economicamente fraca. É importante ressaltar que esta fragmentação e especificação organizativa atinge também os sindicatos dos empregadores. Até mesmo os servidores públicos, que tiveram consagrados seus direitos sindicais com a Constituição federal de 1988, e que portanto não precisavam prender-se ao padrão de enquadramento por categorias, acabaram criando um grande número de organizações de maneira fragmentada e desconexa com a atividade-matriz desenvolvida.

Além do obstáculo ao desenvolvimento de um sindicalismo livre e autônomo, com a manutenção do monopólio da representação sindical, a ausência de mecanismos de representação interna dos trabalhadores também representa uma barreira poderosa contra a implantação de um sistema democrático de relações de trabalho, por inviabilizar não apenas as negociações frequentes nos locais de trabalho, mas também a participação organizada dos trabalhadores na administração cotidiana do processo de trabalho. No Brasil, contudo, a representação interna dos trabalhadores não está por completo proibida. A rigor, ela é até mesmo permitida, dependendo da vontade das partes. Alguns sindicatos mais desenvolvidos e organizados conseguiram algumas representações internas de trabalhadores através de negociação direta com as respectivas empresas, mas esse procedimento não é usual. Aqui existem dois tipos de resistência bem claras: a dos próprios sindicatos — que, temerosos da *concorrência* no local de trabalho, rejeitam as representações sob os mais variados pretextos, dos mais avançados aos mais conservadores — e a dos empregadores, que preferem tentar implantar canais de comunicação com os trabalhadores independentemente dos sindicatos. Em função dessas resistências é que a representação interna dos trabalhadores não está suficientemente desenvolvida no Brasil.

De certa forma, contribuem para complicar o assunto as Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (Cipas). Essas comissões têm composição paritária e os representantes dos trabalhadores gozam de proteção no emprego nos moldes dos dirigentes sindicais. Muitos sindicatos argumentam que as Cipas seriam a organização dos trabalhadores por local de trabalho, uma vez que têm previsão legal. Contudo, a competência das comissões está adstrita às questões relativas a higiene, segurança do trabalho e prevenção de acidentes de trabalho. Além disto, pela simulação de representação sindical, boa parte das Cipas (com as quais o

sindicato trabalha ligado) sofre perseguições patronais. Ainda no campo das restrições, a limitação de dois mandatos contínuos representa uma forte limitação à organização dos trabalhos compatíveis com uma representação de trabalhadores. Por fim, cabe ressaltar que a vinculação absoluta com o sindicato limita consideravelmente o poder de atuação — já restrito — das Cipas, uma vez que muito frequentemente acontece explícito boicote sindical quando uma determinada Cipa não segue a linha política do sindicato da categoria. Por todos os fatores mencionados, o mais correto seria absorver as Cipas na eventual representação interna dos trabalhadores e manter apenas um organismo de representação geral dos trabalhadores, tanto mais em uma realidade como a brasileira, em que a experiência de representação formal dos trabalhadores por local de trabalho praticamente nunca existiu.

Quando se preconiza representação sindical ou geral dos trabalhadores nos locais de trabalho, a questão da garantia das representações contra a prática de atos anti-sindicais é imprescindível. Na ausência de garantias ao exercício da atividade sindical e de representação dos trabalhadores é como se a representação não existisse. De nada adianta a previsão legal das representações sindical e geral dos trabalhadores por local de trabalho se a mesma lei não estabelece mecanismos claros de reparação rápida e imediata dos abusos praticados pelos empregadores. Neste ponto específico, somos obrigados a reconhecer que o ordenamento jurídico chancela os abusos dos empregadores. Isto porque os processos de averiguação judicial das eventuais práticas incompatíveis dos dirigentes sindicais e representantes dos trabalhadores demoram em média sete anos para sua solução final, e a legislação vigente autoriza o empregador a afastar o representante dos trabalhadores enquanto perdurar o processo judicial, sem recebimento dos salários. Isto, na verdade, acaba se transformando em um convite à prática anti-sindical, posto que o trabalhador invariavelmente não suporta o ônus do processo judicial sem comprometer o seu sustento e de sua família. A solução para isto é simples: basta uma legislação que assegure uma solução judicial rápida, bem como a recondução do trabalhador quando a solução final ultrapassar quinze dias a contar da data do afastamento, com direito a receber os salários durante toda a demanda, inclusive dos quinze dias de afastamento.

Além das limitações políticas e ideológicas para a consolidação de uma organização sindical livre e autônoma, como também em relação à representação dos trabalhadores por local de trabalho, dificulta sobremaneira um eventual processo de mudanças o quadro jurídico institucional consolidado, com sindicatos por categoria ou por profissão, base de representação gradativamente circunscrita ao município e monopólio da representação. Tais fatores, entretanto, somam-se a outros de ordem econômica, não menos importantes.

A decorrência lógica e natural da estrutura sindical monopolista e por categorias, ou até mesmo por profissão, foi o apego exagerado pelas diversas formas de contribuições sindicais destinadas à manutenção dos sindicatos. Assim, após a promulgação da Constituição Federal foi desencadeado um amplo, confuso e conflituoso processo de arrecadação dos diversos tipos de contribuições sindicais.

A Constituição consagrou uma contribuição chamada de *confederativa*,

destinada à manutenção do respectivo sistema confederativo, independentemente da contribuição prevista em lei. Antes da Constituição, existiam três tipos de contribuições sindicais: a mensalidade associativa, a contribuição (imposto) sindical e a taxa (contribuição) assistencial. A primeira, como tem por fundamento a associação sindical, é cobrada apenas dos associados. A segunda, como já frisado, visa manter o funcionamento dos sindicatos oficiais independente das filiações. A terceira tem por finalidade recompor os gastos perpetrados pelos sindicatos nas negociações coletivas de categoria, sendo cobrada de todos os integrantes da categoria que beneficiarem-se das disposições do respectivo instrumento normativo derivado da negociação coletiva. Assim, após a promulgação da Constituição, agregou-se a estas três contribuições a confederativa, agravando sensivelmente o problema da sustentação dos sindicatos dos trabalhadores.

A contribuição confederativa é fruto de um *lobby* do sindicalismo oficial, que — temeroso com o fim da contribuição (imposto) sindical, que efetivamente sustenta a imensa maioria dos sindicatos brasileiros (principalmente os desvinculados das centrais) — tentou criar o entendimento — equivocado — de que tal contribuição visava exclusivamente manter o sistema confederativo estabelecido pela legislação ordinária. Acontece que a contribuição (imposto) sindical não foi revogada, e assim permanecem em vigor, pelo menos em tese, quatro tipos de contribuições sindicais.

No final da década de setenta, alguns sindicatos vinculados à idéia de liberdade e autonomia sindical começaram a preparar as finanças sindicais mais em função das mensalidades associativas e das contribuições decorrentes das negociações coletivas (mesmo porque tais contribuições destinam-se exclusivamente à entidade que realiza a respectiva contratação), em detrimento da contribuição (imposto) sindical. Posteriormente, as entidades que promoveram a mudança na forma de sustentação dos sindicatos vincularam-se ao projeto de criação de uma central sindical, que culminou com a fundação da CUT. Como parte da estratégia de descaracterizar o sindicato oficial, esses mesmos sindicatos passaram a propugnar pelo fim da contribuição (imposto) sindical, e alguns deles chegaram até a devolver a parte que lhes cabia desta contribuição (60% aos sindicatos de base, 15% às respectivas federações, 5% às respectivas confederações, 20% ao Ministério do Trabalho).

Com a tentativa de parte dos sindicatos de transformar a contribuição assistencial em principal fonte de receita dos sindicatos, apesar da existência da contribuição (imposto) sindical, o Poder Judiciário trabalhista consolidou entendimento no sentido de admitir a manifestação do interessado no sentido de desautorizar o desconto da contribuição assistencial. A partir deste entendimento, até os dias atuais, vários empregadores realizam acordos e patrocinam inclusive a elaboração das respectivas cartas dos trabalhadores para evitar o desconto em favor dos sindicatos. Nessas circunstâncias, os sindicatos ficaram ainda mais dependentes da contribuição. Assim, como já constava de projeto de lei a extinção da contribuição (imposto) sindical, os sindicatos oficiais patrocinaram a proposta de criação da contribuição confederativa, cujos valores e percentuais destinados à cadeia confederativa seriam determinados por assembleias dos interessados.

Entretanto, após a promulgação da Constituição de 1988, com o aparecimento desenfreado de sindicatos, na maioria por categorias específicas e pequenas ou até mesmo por profissão, além do antigo problema relacionado aos sindicatos pequenos, fragmentados e fracos, organizados por base territorial municipal, o recolhimento das contribuições perdeu definitivamente a coloração ideológica, a lógica e o fundamento, instaurando-se a partir de então a mais absoluta desorganização acerca do assunto. Não existe, hoje, nenhum dado confiável para explicar a forma das arrecadações. Existem, de fato, sobretaxas, cobranças de várias categorias sobre um mesmo contribuinte, falta de critérios na fixação de valores (não são poucos os sindicatos que cobram a contribuição confederativa em percentuais mais elevados aos não-associados) e uma série de procedimentos arrecadatários confusos e contraditórios, no mais das vezes penalizando o próprio contribuinte (no caso específico, trabalhadores — em maior escala — e empresas).

Portanto, na perspectiva de se construir um sistema democrático de relações de trabalho por intermédio de legislação própria, deve-se estabelecer um procedimento claro para os tipos de contribuições sindicais existentes e seus respectivos fatos geradores, determinando-se inclusive certos limites ao poder genérico de fixar percentuais e contribuições. Tal procedimento apresenta-se necessário e imperioso, inclusive para as relações dos servidores públicos, que, em função da ausência de lei que autorize os descontos decorrentes de contribuições sindicais, estão fortemente limitados na sua organização.

## LIVRE PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO

A negociação coletiva de trabalho depende do caráter do sistema de relações de trabalho em que se insere. Se o sistema prioriza as fontes autônomas, a negociação coletiva terá papel relevante; se valoriza as fontes heterônomas, a lei será a principal fonte de regulação. A negociação coletiva tem merecido especial destaque nos países industrializados, pela sua capacidade de adequar-se mais rapidamente às mudanças do mundo do trabalho, como também por possibilitar uma especificação mais apurada das mais diversas realidades. Isto tudo, sem abdicar dos preceitos legais gerais. O que efetivamente a negociação possibilita é uma regulamentação mais ágil e participativa das relações trabalhistas. O nível, o conteúdo e as formas da negociação dependem de cada realidade e da estrutura (que pode ser estabelecida por lei ou não) do processo de negociação adotado. Ou seja, os vários institutos que compõem o processo de negociação é que vão determinar sua abrangência e função numa dada sociedade. A negociação coletiva pode ser estruturada numa perspectiva mais restrita, voltada a problemas salariais ou a determinados assuntos permitidos pela lei, como também pode estruturar-se de forma a possibilitar negociações em todos os âmbitos: intercategorias, por ramos de atividade, até na própria empresa. Tudo, porém, depende da forma pela qual a negociação é concebida e regulada em um dado sistema de relações de trabalho.

Essas considerações são essenciais em uma realidade como a brasileira, na qual boa parte da doutrina e dos atores sociais propalam a negociação coletiva

de trabalho como se ela tivesse um único e inexorável objetivo, o que absolutamente não corresponde à verdade.

Passaremos então a examinar os requisitos do processo de negociação à luz da proposta de contrato coletivo de trabalho como alternativa global ao sistema brasileiro de relações de trabalho vigente, para melhor identificar os conflitos existentes entre a proposta e a legislação que rege a matéria.

Antes de mais nada, devemos ressaltar uma vez mais o caráter determinante dos agentes da negociação coletiva. Sem agentes legitimados para promover a negociação, ela simplesmente não se realiza, porque o seu resultado será fatalmente questionado pelos representados se os mesmos não se comprometerem com a sua comissão de negociação. Inexistindo o vínculo de confiança entre os negociadores e seus representados, inexistente na prática a negociação coletiva. A legitimação dos agentes, portanto, está inexoravelmente ligada à legitimidade e autenticidade das organizações sindicais e das representações dos trabalhadores por local de trabalho. Assim, a organização sindical livre e autônoma e a representação dos trabalhadores por local de trabalho apresentam-se como o primeiro requisito externo ao processo livre de negociação coletiva de trabalho.

Porém, é a estrutura do processo de negociação que lhe confere suas características fundamentais: os âmbitos (nacional, interestadual, estadual, regional, municipal), os tipos (por ramos de atividade, por categorias, intercategorias, por profissão, por empresa), os conteúdos, as formas de solução dos conflitos (mediação, arbitragem, solução jurisdicional), os períodos de negociação, os efeitos dos instrumentos normativos (em relação à lei do trabalho e à categoria, após o término de sua vigência).

Na perspectiva da proposta de alternativa global, o processo livre de negociação coletiva é uma peça essencial para o sistema proposto. Processo livre, contudo, não significa que não possa ser regulado por lei: indica a rejeição a qualquer tipo de restrição de assuntos que estejam no limite da autonomia de vontade dos atores, sem contrariar, portanto, os preceitos de ordem pública.

Neste sentido, a alternativa global preconiza a possibilidade de negociação coletiva de trabalho em todos os âmbitos, todos os tipos, com conteúdo de negociação somente limitado pelos preceitos de ordem pública, com soluções voluntárias de conflitos e com a vigência extratemporal dos instrumentos normativos até que os mesmos sejam alterados ou revogados pelas partes envolvidas ou através dos processos de renúncia. Desta singela conceituação do processo de negociação derivam várias conseqüências em relação à realidade nacional.

Para realizar negociações em todos os âmbitos, é imperioso que existam organizações sindicais estruturadas nesses âmbitos. A implantação de um processo de negociação com tais características implica a necessidade de que os sindicatos operacionalizem a transição das suas organizações, sob pena de não conseguirem realizar as negociações na forma idealizada.

Em igual sentido, o processo livre de negociação coletiva deve contemplar exclusivamente mecanismos de solução voluntária dos conflitos. Tais mecanismos podem ser públicos ou privados, mas o fundamental é extinguir a intervenção obrigatória em vigor, que em um ambiente com as características anunciadas

perderia sua finalidade intervencionista, destinada a abafar todas as manifestações de conflito social. No contexto democrático, todavia, nada mais importante do que a manifestação dos dissensos e o empenho das próprias partes envolvidas nas soluções de seus conflitos, conferindo-lhes um grau de comprometimento inexistente nas soluções obrigatórias. Ademais, favorecem os mecanismos voluntários a objetividade, o conhecimento específico das mais variadas situações do mundo de trabalho e a rapidez das composições. Outro aspecto relevante da solução voluntária dos conflitos é a responsabilização dos envolvidos sobre seus próprios conflitos, posto que deverão buscar soluções sem subterfúgios ou estratégias judiciais. A solução jurisdicional é o resultado de um determinado sistema de relações de trabalho. Mudando-se seus fundamentos, fatalmente ela deve ser extinta. O correto é recair sobre o Poder Judiciário apenas o exame das questões jurídicas.

As transformações e extinções de determinados institutos, contudo, devem ser processadas no contexto do sistema de relações de trabalho que se pretende. É enganoso e superficial analisar os institutos isoladamente do sistema em que se situam. Por isto, é um equívoco incomensurável pensar a extinção da solução jurisdicional obrigatória dos conflitos de interesse isoladamente. Para que pudesse existir o Poder Normativo da Justiça do Trabalho (solução jurisdicional obrigatória), houve uma conformação deste Poder com os demais institutos que compunham a estrutura das negociações de trabalho no Brasil. Assim, estabeleceram-se o princípio da data-base (o sindicato que não ajuizar no prazo legal o competente dissídio coletivo perde os efeitos jurídicos do instrumento anterior até que o dissídio seja julgado), a limitação da vigência dos instrumentos normativos e a total ausência do Ministério do Trabalho na averiguação evolutiva das negociações coletivas de trabalho, bem como da extensão de seus efeitos em situações similares. É neste contexto que o Poder Normativo se insere. Na hipótese de alterar-se radicalmente este contexto, o Poder Normativo da Justiça do Trabalho perde então sua finalidade. Assim, neste novo cenário, os demais institutos que lhe complementavam as funções complementarão as funções dos mecanismos voluntários de solução dos conflitos.

É com a presença da articulação dos institutos de um dado sistema que se deve entender a questão relativa à vigência extratemporal dos seus instrumentos normativos, ou seja, a manutenção de seus efeitos jurídicos mesmo após o término de sua vigência, até que outro instrumento revogue-os ou modifique-os, ou, ainda, até que por intermédio do regular processo de renúncia cessem os efeitos jurídicos anteriores. Na ausência de uma interferência obrigatória na solução dos conflitos e, por conseguinte, com a valorização da negociação coletiva, a vigência extratemporal representa uma garantia efetiva da negociação. Contudo, havendo-se justificado e comprovado motivo para que quaisquer das partes não mais cumpram o acordado, através de regular processo de renúncia, desde que comprovado o prejuízo ou a alteração das condições acordadas, poder-se-á eximi-las de seu cumprimento. É importante ressaltar a importância deste instituto para assegurar a perenidade da negociação coletiva de trabalho. Sem a garantia da extratemporalidade dos instrumentos normativos, a vigência dos mesmos transformar-se-ia em um portentoso e artificial instrumento de pressão em favor de uma das partes. A vigência extratemporal

visa impedir esse artifício, ao mesmo tempo que valoriza o objeto da negociação. De outra parte, não trata o problema dos efeitos jurídicos dos instrumentos normativos como se os mesmos fossem perpétuos, mas protege, sem dúvida, a negociação de iniciativas capciosas ou arditosas.

Ainda em relação à estrutura do processo de negociação, merece destaque a relação da negociação coletiva com os diversos âmbitos de negociação e com a lei trabalhista. Muitos argumentam que a negociação por empresa ou local de trabalho deve preponderar sobre as negociações em âmbitos superiores ou até mesmo sobre a própria lei do trabalho. Isto, porém, não resiste à mais singela análise técnica, no tocante à relação com a lei, e prática, quanto à relação entre os âmbitos de negociação. A lei é um mandamento estatal genérico aplicado indistintamente a todos os destinatários da norma, insuscetível de ser revogado pela vontade de particulares. A lei possui mecanismos e procedimentos próprios para regular sua alteração ou revogação. A extensão da prevalência dos níveis inferiores de negociação em relação aos âmbitos superiores vai depender de acordo específico sobre a matéria. Qualquer previsão legal no sentido de prevalência da negociação sobre a lei trabalhista ou sobre os âmbitos de negociação será, no primeiro caso, ineficaz e, no segundo, lesiva ao processo livre de negociação. Sobre a negociação entre a lei trabalhista e a negociação coletiva, entretanto, existe no Brasil uma certa confusão conceitual sobre o que venha a ser negociação coletiva que especifica e regula um direito estabelecido genericamente numa legislação dispositiva e negociação que desregula uma norma de ordem pública. Neste contexto, claro está que as formulações restritivas referem-se à hipótese — onífrica — de negociação diminutiva de lei de ordem pública, o que é, repita-se, absolutamente impossível.

Por fim, cabe ainda a ressalva sobre outro requisito externo ao processo livre da negociação coletiva de trabalho, que é o pleno direito de greve. Sendo a negociação coletiva o procedimento de adequação dos interesses conflitantes através do qual as partes envolvidas utilizam-se de todos os meios democráticos de persuasão e até mesmo de pressão para sobrepor seus interesses, torna-se fundamental equilibrar as forças neste processo. Este é o fundamento e a importância do direito de greve.

## DIREITO DE GREVE

O direito de greve é fundamental para equilibrar o livre jogo de forças da negociação coletiva, e por isto o seu exercício não pode ser maculado por artifícios jurídicos que diminuam ou restrinjam sua potencialidade de causar prejuízo à contraparte. É neste sentido que ele deve ser amplo e irrestrito. Garantir essas prerrogativas ao exercício do direito de greve não significa — conforme maliciosamente propalado com freqüência — torná-lo superior aos demais direitos constitucionalmente tutelados, e tampouco possibilitar que o seu exercício irresponsável possa colocar em risco a saúde ou a segurança da população. A exploração do lado sensacionalista e passional do direito de greve não passa de

uma bem cuidada estratégia para restringi-lo. Com a presença das prerrogativas necessárias ao direito de greve, a discussão central passa a ser sobre a qualidade da regulamentação legal. Ou seja, podem existir regulamentações legais que restrinjam ou não o direito de greve. Assim, nessas circunstâncias, a regulamentação legal em si perde o grau de polêmica e passa a ocupar uma dimensão secundária.

Antes mesmo de considerarmos acerca da regulamentação legal, é oportuno ressaltar que a greve é um direito constitucional. Essa condição dá ao direito de greve, no caso de concorrência com os demais direitos do ordenamento jurídico, seu primeiro balizamento. O direito de greve, portanto, está em igualdade de condições de exercício com os demais direitos constitucionalmente consagrados. Esse balizamento é importante, sobretudo nas circunstâncias de greve nas atividades essenciais, posto que inúmeras situações tratam-se de mero desconforto e não de lesão ou ameaça de lesão de direitos constitucionalmente tutelados. O desconforto, muito embora indesejável, situa-se no âmbito político, no qual os responsáveis arcarão com o ônus político da causa, mas não deve ocupar espaço na legislação.

O embaraço da conjugação e do exercício confortável dos vários direitos do ordenamento jurídico deve ser resolvido pelos diretamente interessados, como decorrência natural da sociedade democrática. Não cabe à lei regular esse tipo de assunto. O que a lei deve, sim, é estabelecer um procedimento cristalino de averiguação de responsabilidades por abusos cometidos (de parte a parte) no exercício do direito de greve. Nesse sentido, o desconforto não constitui interesse relevante. A apuração das responsabilidades certamente é fundamental, mas é preciso romper com o preconceito em relação a este tema. Quando se fala em apuração de responsabilidades no Brasil, a doutrina trabalhista geralmente imagina que apenas os grevistas é que praticam abusos em um movimento de greve. A realidade brasileira, contudo, vem demonstrando o contrário. Inúmeras são as situações em que os empregadores, administradores públicos e responsáveis pelas empresas cometem os abusos. Esses abusos — como, aliás, todos os demais — devem ser efetivamente apurados e responsabilizados seus praticantes, mas por intermédio de regular processo judicial, respeitado o amplo contraditório. A legislação brasileira neste particular é exemplo pronto e acabado de teratologia, posto que não assegura o direito de defesa dos acusados sobre a situação específica.

A regulamentação legal propriamente dita, por sua vez, não pode limitar o exercício do direito de greve. Nas realidades em que o direito de greve decorre do texto constitucional, a eventual regulamentação legal não pode restringir o conceito constitucional, como ocorre no Brasil. A Constituição Federal consagrou através do seu artigo 9º o direito de greve, cujas finalidades e objetivos compete aos trabalhadores decidir. Está pois claríssimo que o legislador constituinte pretendeu contemplar todo tipo de greve, inclusive as de natureza puramente política. Neste sentido, não cabe ao legislador ordinário restringir o exercício do direito de greve, como fez o brasileiro, conceituando a greve apenas para a defesa dos interesses profissionais.

Além desta indevida restrição, a legislação brasileira pauta-se por exigir uma

série de formalidades meramente burocráticas, cujo descumprimento propicia o julgamento da greve como abusiva. Não bastasse o absurdo de se julgar greves pelos procedimentos formais, pela formalidade em si, a legislação brasileira embute uma indisfarçada obsessão por transformar o exercício regular de um direito em delito. Emprega vários ardis para poder proferir um julgamento sumário, transformando o direito de greve em exercício abusivo, facultando assim uma série de medidas repressivas por parte dos empregadores. Na perspectiva de um sistema democrático e sério, a atual legislação de greve no Brasil deve ser revogada. Muito se fala que a greve no Brasil é livre. Esse falso entendimento geralmente aparece quando a abordagem compara a atual lei de greve com a anterior. É inegável que a atual legislação, em relação à anterior, é menos restritiva. Isto, contudo, não retira da legislação em vigor as suas características conservadoras e repressoras.

O desvario obsessivo de transformar o exercício do direito de greve em delito não possibilita o aparecimento de uma jurisprudência constitucional de mérito, assim como impede uma apuração efetiva das responsabilidades pelos eventuais abusos cometidos por ocasião de um determinado movimento grevista. Ao nos insurgimos contra o absurdo dos julgamentos dos movimentos grevistas em função dos objetivos e dos interesses que os trabalhadores visam defender e dos requisitos meramente burocráticos, não estamos propalando que os fatos decorrentes dos movimentos grevistas são insuscetíveis de apreciação do Judiciário. Uma greve pode cumprir todos os requisitos legais e inúteis (como quórum deliberativo, pré-aviso ao empregador dos serviços privados e não-essenciais) e revestir-se de uma série de abusos de lado a lado. De outra forma, um movimento grevista pode ignorar todas as formalidades legais e não incorrer em nenhum tipo de abuso. Concretamente, os abusos não são suscetíveis de configuração por módulos e padrões de conduta, inclusive pela gama enorme de variações que podem apresentar. A situação mencionada de ocorrência de abusos frente à legislação vigente seria simplesmente ignorada. Isto se dá porque, apesar das vozes em contrário, o único objetivo que norteou o legislador quando da elaboração da legislação de greve foi restringir o âmbito do direito de greve e reprimir o seu exercício. Na perspectiva democrática, as circunstâncias eventuais de abusos de ordem civil, penal e trabalhista devem ser analisadas à luz de processo próprio e regular, para que se possa efetivamente apurar os responsáveis.

A insistência em um processo ordinário para apurar as circunstâncias das greves não pode ser confundida com artifícios para retardar a ação da autoridade judicial frente aos movimentos grevistas. O que se preconiza com o processo ordinário, além de consagrar os modernos princípios do direito processual e a democracia, é, por um lado, retirar do *julgamento* das greves o instrumental a favor dos empregadores de, sem qualquer comprovação efetiva de abusos, transformar um movimento grevista em prática abusiva em 24 horas, e a partir de então desencadear o processo repressivo sobre os grevistas. Esse ardid judicial é inegavelmente um instrumento injusto, que compromete sensivelmente o equilíbrio das forças no processo de negociação. Por outro lado, o processo ordinário visa apurar os responsáveis pelos abusos praticados por ocasião das greves, o que a

legislação atual anuncia, mas no que é inoperante, mesmo porque essa não é a sua finalidade.

Porém, há circunstâncias em que os abusos podem colocar em risco a vida ou a segurança das pessoas envolvidas no conflito ou da própria população. Nestes casos, o ordenamento jurídico deve prever as situações emergenciais para evitar que os desvios possam comprometer a integridade e a segurança das pessoas. Contudo, o próprio ordenamento deve regular as situações emergenciais objetivamente e prever que a utilização dos recursos de emergência fora das situações determinadas implica danos à parte contrária, sujeitando seu autor às reparações estabelecidas e atividades essenciais.

Apesar das circunstâncias específicas, o princípio geral do direito de greve descrito deve ser estendido às situações dos servidores públicos e dos trabalhadores em serviços e atividades essenciais.

### REDEFINIÇÃO DO ORDENAMENTO JURÍDICO E DO PAPEL DO ESTADO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

A proposta de contrato coletivo de trabalho como alternativa global não apresenta formulação nenhuma em relação ao ordenamento jurídico, e no tocante ao papel do Estado nas relações de trabalho limita-se a dizer que o mesmo deve ser redefinido para garantir a liberdade sindical através da propalada legislação de sustento. Sobre o perfil da legislação trabalhista num ambiente em que a negociação coletiva de trabalho seja responsável pela condução do sistema de relações de trabalho, tanto a proposta de alternativa global como as demais não evoluem em conceitos e tampouco em sugestões.

A modificação estrutural da legislação do trabalho, contudo, é imperiosa. Isto não significa dizer que as normas de proteção dos trabalhadores serão revogadas e ficarão sujeitas à negociação coletiva. Pelo contrário, as normas de proteção (registro profissional, intervalos inter e entre jornadas, férias, jornada, contrato individual de trabalho, suspensão e interrupção do contrato individual do trabalho, dentre outras de igual direcionamento) sempre continuarão a existir e a ser reguladas por lei. Todavia, a formulação legal poderá abrir espaço à negociação coletiva de trabalho (nacional, por ramo de atividade, intercategorias, regional ou até mesmo por empresa) no tocante à aplicação do direito, a alternativas de execução ou a outros aspectos que o legislador considerar relevante e que não desnaturem o direito em si. Mesmo na realidade brasileira, de escassa negociação, podemos identificar uma série de negociações que *regulam* a aplicação de várias leis trabalhistas, caso clássico do pagamento das parcelas do 13º salário negociado de maneira flexível em muitas categorias no Brasil. Entretanto, nem todas as regulamentações são tão simples como o exemplo apontado. Existem casos em que o benefício não fica tão evidente ou então só se manifesta numa parte, enquanto a outra sofre prejuízo na situação legal. Neste caso, a análise deve ser por instituto, e não por aspectos do instituto. De qualquer forma, cabem sempre o crivo das assembléias e os limites e os âmbitos de concessão oferecidos pela própria legislação.

O ordenamento jurídico, portanto, deve ser, nos casos de absoluta contradição, redefinido conforme os primados da negociação coletiva estabelecidos objetivamente. Essa redefinição, contudo, não pode ser confundida com o princípio de prevalência da negociação coletiva de trabalho. O que enfatizamos neste tópico é a necessidade de que a legislação abra espaços de complementação ou regulamentação através da negociação coletiva. Um instituto, às vezes, pode ser aplicado de maneira diferente em diferentes ramos de atividades ou regiões, sem que isso signifique lesão ao próprio direito. A realidade também demonstra que a padronização excessiva ou nivela todas as situações por baixo ou transfere os custos das conquistas para terceiros, invariavelmente para os próprios trabalhadores. Modificar o sistema brasileiro de relações de trabalho sob uma ótica democrática, que priorize a negociação coletiva de trabalho, significa modificar também a forma de pensar, formular e realizar o Direito do Trabalho.

A redefinição do papel do Estado nas relações de trabalho também comporta algumas reflexões decorrentes da redefinição do ordenamento jurídico nacional para a implantação de um sistema democrático de relações de trabalho. Este tópico, portanto, está intrinsecamente ligado ao das alterações legislativas, razão pela qual preferimos aqui nos referir apenas ao caráter geral da legislação trabalhista (individual, coletiva, administrativa e processual), deixando para o tópico seguinte a identificação dos pontos necessários de modificação.

Redefinir o papel do Estado nas relações de trabalho significa redefinir suas bases de atuação sobre elas, passando do papel repressivo ao de incentivador e assegurador da liberdade sindical em todos os seus aspectos (organização sindical, negociação coletiva e direito de greve). Isto, entretanto, não dimensiona o problema em toda sua extensão e complexidade. Como afinal deve ser a atuação do Estado através de seus agentes específicos? É esse o questionamento que tentaremos responder, expondo algumas alternativas.

Para que o Estado possa exercer uma função diferenciada, torna-se imprescindível um novo tipo de ordenamento jurídico que viabilize esta mudança. Disto cuidaremos no tópico seguinte. Assim, teceremos nossas considerações supondo a superação dessa premissa, tratando especificamente dos aspectos em que a redefinição pode e deve ser processada.

O Estado brasileiro, no âmbito do Poder Executivo, exerce nas relações de trabalho basicamente o papel de fiscalizador das normas trabalhistas em geral, homologador das rescisões contratuais, fornecedor das carteiras de trabalho e previdência social, organizador do arquivo de entidades sindicais, conciliador obrigatório das negociações coletivas de trabalho, dentre as atividades mais relevantes. No âmbito do Poder Judiciário, seu papel mais marcante é o de julgador obrigatório dos conflitos coletivos de trabalho e dos movimentos grevistas. Dentre as demais atribuições do Ministério do Trabalho estão as políticas gerais sobre emprego e salário, relações do trabalho, formação profissional, saúde e segurança do trabalhador e fiscalização. Na presente formulação, não pretendemos apresentar a competência de um Ministério do Trabalho no sistema democrático de relações de trabalho, mesmo porque a formulação da alternativa global apresentada pelas entidades sindicais não especificou este assunto e os

detalhes deste processo decorrem da variante puramente política, fazendo com que qualquer incursão nesta área redunde em mera especulação. O que faremos aqui é considerar sobre os principais pontos envolvidos com a negociação coletiva de trabalho, sem a menor preocupação de sermos exaustivos nos pontos tratados, já que o nosso objetivo neste trabalho é analisar uma proposta já existente, e não formular uma outra. Nos casos de omissão absoluta, como a do presente tópico (como também de outros já tratados), é que lançaremos algumas considerações para tentar aproximar mais a ilação geral de uma eventual medida concreta.

As atribuições do Estado nas relações de trabalho (Poderes Executivo, (Ministério do Trabalho), e Judiciário, (Justiça do Trabalho)) estão vinculadas ao sistema de relações de trabalho do país, com os espaços de atuação que o sistema atual permite. Mas o que é fundamental considerar é que todas as atividades do Estado (sobretudo Poderes Executivo e Judiciário) foram concebidas para um sistema de relações de trabalho autoritário, de matriz corporativista, com a preocupação fundamental de abafar todos os conflitos trabalhistas e todas as suas formas de manifestação, tendo como referencial de criação as fontes heterônomas (a lei). O sistema democrático de relações de trabalho pressupõe uma matriz livre e autônoma, com a preocupação fundamental de tratar os conflitos trabalhistas democraticamente (através do equilíbrio das forças no conflito e do oferecimento de mecanismos voluntários de composição por intermédio do diálogo permanente), tendo como referencial de criação as fontes autônomas (instrumentos normativos). Neste sentido, o sistema pretendido é diametralmente oposto ao vigente, o que, por conseguinte, exigirá do Estado um papel diametralmente oposto.

As mudanças começam necessariamente pela organização sindical e representação dos trabalhadores por local de trabalho. Atualmente, o Ministério do Trabalho possui um arquivo de entidades sindicais para fins estatísticos e para identificar os conflitos a serem solucionados via Poder Judiciário. Em outra realidade, o Ministério do Trabalho pode coordenar o arquivo dos registros (se houver) dos sindicatos e seus atos constitutivos e — se necessário — publicá-los através da sua publicação oficial. Pôde também arquivar os registros das eleições nacionais dos representantes dos trabalhadores por local de trabalho e resolver as pendências — em caráter definitivo — relacionadas aos processos eleitorais.

Além da fiscalização tradicional (que pode inclusive ser articulada e planejada nacionalmente ou por estados e regiões, com as respectivas entidades dos trabalhadores e empregadores), o Ministério do Trabalho pode ainda oferecer serviços, em todo o país, de mediação e arbitragem públicas e voluntárias, estimulando assim a composição dos conflitos. Na perspectiva de aumentar o diálogo nos locais de trabalho com representações legítimas, todos os assuntos inerentes aos conflitos cotidianos podem ser resolvidos diretamente no local de trabalho, o que diminuiria sensivelmente os serviços administrativos do trabalho e até mesmo os processos judiciais, que teriam no local de trabalho (ao menos nas realidades mais avançadas) sua primeira instância de solução, diminuindo assim o número de recursos e de instâncias nos processos trabalhistas. Caberia ainda ao Ministério a coordenação, em conjunto com os sindicatos e associações

de empregadores, dos programas de formação e reciclagem profissional. Tudo isto, contudo, depende de lei específica.

Mas talvez a função mais relevante do Ministério do Trabalho, em um novo contexto, seria aquela destinada a estender os efeitos das negociações coletivas de categorias similares e de situações conexas para as situações em que os instrumentos normativos não apareçam por qualquer motivo irrelevante. Neste caso, caberia ao Ministério do Trabalho averiguar as circunstâncias que impediram a concretização da negociação coletiva geral (fora do local de trabalho) com fechamento de acordo. Na hipótese de se configurar sabotagem à negociação coletiva (através de critérios objetivos), o Ministro do Trabalho, através de ato próprio, estenderá os efeitos do instrumento normativo derivado de realidade econômica e de atividade semelhante àquela desprovida de instrumento normativo para regular as relações de trabalho. Este expediente existe na maior parte dos países europeus e produz resultados satisfatórios no que tange ao combate à rejeição da negociação coletiva de trabalho, como também em relação à uniformização mínima dos padrões trabalhistas. Neste sentido, o poder de estender os efeitos jurídicos de instrumentos normativos às realidades sem negociação coletiva também representa efetivamente uma das principais formas de legislação de sustento da liberdade sindical e do sistema democrático de relações de trabalho, além de diminuir o impacto nas relações trabalhistas quando das crises conjunturais. Trata-se de uma importante medida de controle do equilíbrio das forças no processo de negociação, que por tais atributos deve sempre ser utilizada em atinência com seus fundamentos, sob pena de desvirtuar sua finalidade e consequentemente agravar o paternalismo e comprometer o próprio equilíbrio do sistema.

Em relação ao Poder Judiciário, a mudança referente a este tópico é aquela relativa ao fim do Poder Normativo. As demais alterações necessárias decorrem todas de uma nova legislação processual e de alteração constitucional no tocante à composição da Justiça do Trabalho. No âmbito do Poder Normativo da Justiça do Trabalho, em um novo sistema de relações de trabalho, ele perderia totalmente sua finalidade. A alternativa seria extinguir o Poder Normativo da Justiça do Trabalho e transformar os grupos normativos de todos os tribunais regionais do trabalho em câmaras de arbitragem pública, responsáveis pela arbitragem dos conflitos que forem a elas submetidos de comum acordo pelas partes. A grande vantagem da transformação é que as partes requereriam a arbitragem conjuntamente, e ao laudo arbitral não caberia recurso, encerrando-se assim, rapidamente, os conflitos.

Além dos fatores elencados, merecem destaque as soluções apresentadas que, sem qualquer gasto adicional ao orçamento público, possibilitam colocar à disposição dos agentes um número suficiente de mediadores e árbitros públicos, estimulando indubitavelmente o processo voluntário de negociação e de composição dos conflitos.

#### ALTERAÇÕES LEGAIS NECESSÁRIAS

A proposta de contrato coletivo de trabalho como alternativa global requer uma ampla e profunda transformação na legislação brasileira. Mais do que uma simples alteração legislativa, será necessário, como já dito, mudar inclusive o perfil

e a estrutura da legislação. Nessa perspectiva, surge o debate sobre o tipo de legislação a ser consagrado: legislação codificada ou específica. A legislação codificada reveste-se de uma estrutura mais rígida, enquanto a legislação por institutos específicos possibilita uma flexibilidade maior de adaptações. A tendência atual favorece a legislação específica, ainda mais em relação à realidade brasileira, que demanda uma verdadeira operação de revogação da legislação por partes e etapas. Isto ocorre porque não é recomendável revogar todo o sistema vigente de uma só vez. Todos os institutos do sistema são absolutamente relevantes, mas a revogação pode perfeitamente começar por institutos específicos que teriam a função inclusive de ir gradativamente moldando a configuração dos demais institutos do sistema, até completar toda a tarefa de substituição legislativa. A esse processo chamamos de período de transição, vivenciado por todos os países que passaram por um processo de transformação do padrão legal de seu Direito do trabalho.

Sem prejuízo das medidas legislativas propriamente ditas, o primeiro passo institucional deve ser a ratificação das convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) condizentes com o sistema democrático de relações de Trabalho, sobretudo as de nº 11 (direitos de associação e de coalizção dos trabalhadores agrícolas), 87 (liberdade sindical e proteção do direito de sindicalização), 135 (proteção e facilidades que se deve outorgar aos representantes dos trabalhadores na empresa), 141 (organizações dos trabalhadores rurais e sua função no desenvolvimento econômico e social), 151 (proteção do direito de sindicalização e procedimentos para determinar as condições de emprego na administração pública), 154 (fomento da negociação coletiva) e 158 (término da relação de trabalho por iniciativa do empregador).

Assim, no sentido da transição, entendemos que a primeira parte das alterações legais deve começar com a reforma do artigo 8º da Constituição Federal, que consagra a unicidade sindical, e com a edição de uma lei de relações coletivas de trabalho, regulando — no que for compatível e não lesar a liberdade sindical — as organizações sindicais, as representações dos trabalhadores por local de trabalho, as contribuições sindicais, os mecanismos de reparação imediata das práticas anti-sindicais, o processo de negociação coletiva, contemplando inclusive os mecanismos públicos e voluntários de composição dos conflitos e a extratemporalidade dos instrumentos normativos, e o direito de greve. O caráter prioritário da lei de relações coletivas sobre as demais deve-se ao fato da viabilização da transição das próprias organizações sindicais para o novo sistema, conferindo assim aos atores da negociação o tempo mínimo necessário para prepararem-se para o exercício efetivo da mesma.

Ao contrário do ocorrido nos países que fizeram a transição de sistemas autoritários e corporativistas para o democrático, as organizações sindicais brasileiras não fizeram ainda as suas próprias transformações estruturais para atuarem no sistema que elas mesmas defendem. É por isto que precisam de um período (curto) de adaptação para poderem efetivamente realizar a negociação coletiva. Um permanente risco para o novo sistema é a busca da negociação coletiva a qualquer custo. Num primeiro momento, o que deve haver é a preparação das

entidades sindicais, administração e empresas para o novo tempo que se abre. Após a preparação estrutural dos agentes da negociação é que a mesma vai ocorrer. O que pode acontecer, então, é uma certa paralisia inicial no processo de negociação coletiva em virtude de dois fatores: primeiro, a necessidade de reestruturação das entidades e de organização das representações dos trabalhadores por local de trabalho; segundo, e após o vencimento do primeiro fator, a dificuldade de implementar a negociação coletiva em face do padrão legislativo das leis individuais do trabalho. Quando o segundo fator ganhar relevância, será chegado o momento de reformularem-se as leis individuais de trabalho e a legislação esparsa. Isto porque, com a participação organizada dos interessados, realizar-se-á então um processo de transformação profundo, mas com a segurança necessária aos interessados.

Deve-se ressaltar também que o caminho da reestruturação por intermédio da lei de relações coletivas de trabalho pode ser aproveitado também, inclusive com os tempos de transição, para as relações dos servidores públicos, evidentemente por intermédio de lei própria para atender às especificidade do setor. As adaptações necessárias no regime jurídico para absorver as negociações coletivas de trabalho poderiam ser realizadas numa segunda fase.

Outra importante e imperiosa alteração legal refere-se à lei processual do trabalho. O tempo de duração das demandas judiciais no Brasil está realmente fora de qualquer padrão desenvolvido. Tal situação deriva de vários fatores de ordem cultural e técnica.

No campo cultural, o primeiro deles, inquestionavelmente, é que, se o empregador quiser (e muitos querem), a demanda judicial compensa pela demora e pelo fato de as correções das verbas devidas em juízo não acompanharem as aplicações financeiras. Outro aspecto que contribui para esse quadro é que, por mais paradoxal que possa parecer, a Justiça do Trabalho é praticamente utilizada por desempregados (vez que no geral aqueles que recorrem à Justiça ainda empregados perdem o emprego), o que construiu uma idéia de *poupança* de direitos em caso de desemprego, fortalecendo-se com isso a idéia de *demora natural* para receber direitos via judicial. Assim, por razões distintas para trabalhadores e empregadores, há uma valorização desmedida do processo judicial, da forma judicial de solução dos conflitos trabalhistas individuais.

No campo técnico, o fator básico refere-se à estrutura, composição e competência da Justiça do Trabalho. O processo trabalhista é excessivamente demorado em função de recursos e instâncias desnecessárias, além de não possibilitar, após a primeira instância, os depósitos relativos à condenação como condição inafastável para a interposição de recursos às instâncias superiores. Além disso é imperioso que se transformem os locais de trabalho de realidades mais avançadas (situação averiguada por critérios legais claros) na primeira instância dos processos trabalhistas, com a função de promover composições paritárias. Nesta circunstância, não havendo possibilidade de composição no local de trabalho, o processo seria encaminhado devidamente instruído à Justiça do Trabalho para simplesmente ser julgado. Assim, esta teria a participação das partes apenas nas instâncias de locais de trabalho, e a partir daí a jurisdição seria da

competência de juízes de carreira. Com essa alternativa, criando-se uma instância inferior a mais, é evidente que se faz necessário eliminar uma superior.

Ainda em relação à norma processual compatível com o novo sistema pretendido, é fundamental que a mesma comporte medidas cautelares específicas ao mundo do trabalho, conduzidas pelos princípios do Direito do Trabalho. Isto se faz necessário, inclusive, para uniformizar os procedimentos cautelares e harmonizar a prestação jurisdicional.

Por fim, merece importante destaque no rol da legislação individual do trabalho a garantia contra dispensa imotivada. Tema dos mais polêmicos no Brasil, onde as forças conservadoras — propositadamente — insistem em atribuir um caráter de imutabilidade ao instituto, a garantia contra dispensa imotivada é um requisito imprescindível a qualquer sistema de relações de trabalho que se pretenda democrático. Além disso, é igualmente importante o estabelecimento de critérios claros de possibilidades de demissão e de proteção dos demitidos quando tais garantias não constarem dos instrumentos normativos coletivos. Efetivamente, não se constrói relação de confiança e de participação sem perenidade e sem regras claras sobre os poderes mútuos nas relações de trabalho. Ademais, a segurança da relação do trabalho é regra fundamental da convivência. Isto, contudo, não significa nenhum tipo de camisa-de-força, posto que os casos de serviços por tempo determinado e temporários e os critérios de resolução por justa causa devem ser igualmente identificados na própria lei de garantia contra dispensa imotivada, a qual estabelecerá critérios objetivos das demissões possíveis e dos mecanismos de proteção dos demitidos.

## CONCLUSÕES

- A inoperância e a inconsistência do sistema brasileiro de relações de trabalho, frente à perspectiva democrática, são inquestionáveis.
- As condicionantes democráticas e econômicas demandam um novo sistema de relações de trabalho que contemple os valores democráticos, a realidade econômica nacional e internacional, a valorização do trabalho e as especificidades do Brasil.
- O novo sistema brasileiro de relações de trabalho deve valorizar a negociação coletiva de trabalho como fonte de criação do direito do trabalho, sem, contudo, desprezar as fontes heterônomas, que deverão atuar em sintonia com os interesses dos agentes do mundo do trabalho.
- O novo sistema deverá valorizar a negociação coletiva de trabalho na perspectiva democrática, redefinindo o papel do Estado nas relações de trabalho e norteando toda sua atuação pela participação dos agentes do mundo do trabalho.
- Para atingir suas finalidades, o novo sistema deverá consagrar a liberdade sindical, as representações dos trabalhadores por local de trabalho, o livre processo de negociação coletiva de trabalho, o amplo exercício do direito de greve, a readaptação do padrão da legislação do trabalho,



- o reaparelhamento dos órgãos estatais, a modificação das leis atinentes aos processos judiciais e à composição da Justiça do Trabalho, a garantia contra a dispensa imotivada.
- A liberdade sindical deverá comportar uma legislação de apoio e de sustento à ação sindical, destinada a assegurar a reparação imediata de atos anti-sindicais e a sustentação financeira dos sindicatos.
  - Para consagrar a liberdade sindical é necessária a alteração do artigo 8º da Constituição Federal.
  - É recomendável, para orientar o sistema nacional, a ratificação das convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relacionadas ao sistema democrático de relações de trabalho, sobretudo as de nº 11 (direitos de associação e de coalizção dos trabalhadores agrícolas), 87 (liberdade sindical e proteção do direito de sindicalização), 135 (proteção e facilidades que se deve outorgar aos representantes dos trabalhadores na empresa), 141 (organizações dos trabalhadores rurais e sua função no desenvolvimento econômico e social), 151 (proteção do direito de sindicalização e procedimentos para determinar as condições de emprego na administração pública), 154 (fomento da negociação coletiva) e 158 (término da relação de trabalho por iniciativa do empregador).
  - O livre processo de negociação coletiva não pode ser restritivo no que tange a âmbitos de negociação e extratemporalidade dos instrumentos normativos.
  - O direito de greve não pode ser limitado por requisitos legais que o conceituem restritivamente e que determinem o julgamento das greves em função dos objetivos e interesses dos grevistas, como também em relação a formalidades burocráticas.
  - Para a implantação de um novo sistema de relações de trabalho é imprescindível um processo de transição com a edição de leis específicas que o viabilizem.
  - A transição deve iniciar-se pela lei de relações coletivas de trabalho, que viabilizará a reestruturação das entidades sindicais e a organização das representações dos trabalhadores por local de trabalho, para que possam fazer frente à negociação coletiva em todos os âmbitos.
  - Observadas as especificidades, os mesmos procedimentos das normas das relações coletivas de trabalho, bem como as posteriores adaptações, deverão ser considerados em relação aos servidores públicos.
  - Após a lei de relações coletivas, deverá haver a readaptação da lei individual do trabalho e das leis esparsas do trabalho.
  - O processo de adequação das legislações deve ser ainda integrado por uma lei processual que diminua instâncias e recursos e aumente as composições paritárias por local de trabalho e pela modificação constitucional da competência, das atribuições e da composição da Justiça do Trabalho, admitindo-se os juízes das partes apenas na composição paritária por local de trabalho.

- No contexto do novo sistema democrático de relações de trabalho, a garantia contra dispensa imotivada deve ser abrangida pela reforma das leis individuais do trabalho, além de disposições específicas de proteção dos demitidos.

## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, O. T. (1993). "As mudanças institucionais e a participação do Estado e da sociedade". Seminário Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho, Salvador, Ibp, mimeo.
- ANDRADE, E. G. L. de (1993). "Perspectivas da negociação coletiva, ou, em busca de um novo modelo de relações de trabalho Para o Brasil". *Revista LTr*. São Paulo, 57(2), fevereiro, p. 203-205.
- ASP - Associação das Siderúrgicas Privadas (1993). "Contrato coletivo de trabalho". Rio de Janeiro, janeiro, mimeo.
- Associação Brasileira de Recursos Humanos. "Livres negociações e contrato coletivo de trabalho". São Paulo, dezembro, mimeo.
- Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas (1993). "Contrato coletivo de trabalho. Contribuições da Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas ao Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho do Ministério do Trabalho". Rio de Janeiro, outubro, mimeo.
- BERNARDES, H. G. (1993). "Negociação coletiva no Brasil: a derrubada dos mitos". *Revista LTr*. São Paulo, 57(1), janeiro, p. 20-25.
- BRAGA, D. G. (1990). "Proposta de lei sobre contratação coletiva de trabalho". *Cadernos da CUT - Jurídico e Relações Sindicais*. São Paulo, CUT, jul./ago./set., p. 7-9.
- CALDEIRA, L. (1993). "Contrato coletivo de trabalho". *Revista LTr*. São Paulo, 57(11), novembro, p. 1.332-1.330.
- CAMPISTA, C. A. (1993). "Projeto de Lei nº 3.747/93 de Lei de Relações Coletivas de Trabalho". "Projeto de Lei nº 3.748/93 de Lei de Introdução às Relações Individuais do Trabalho".
- CELLA, G. P. e Treu, T. (1989). *Relazioni industriali*. Bologna, Il Mulino.
- CGT - Central Geral dos Trabalhadores (1993). "Contrato coletivo de trabalho. Contribuições da Central Geral dos Trabalhadores ao Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho do Ministério do Trabalho". Rio de Janeiro, outubro, mimeo.
- CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores (1993). "Contrato coletivo de trabalho. Contribuições da Confederação Geral dos Trabalhadores ao Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho do Ministério do Trabalho". Rio de Janeiro, outubro, mimeo.
- CNA - Confederação Nacional da Agricultura (1992). "Contrato coletivo de trabalho". Brasília, dezembro, mimeo.
- CNC - Confederação Nacional do Comércio. "Contrato coletivo de trabalho". Rio de Janeiro, dezembro, mimeo.

- CNI - Confederação Nacional da Indústria (1992). "Contrato coletivo de trabalho". Brasília, dezembro, mimeo.
- \_\_\_\_\_. "Contrato coletivo de trabalho. Contribuições da Confederação Nacional da Indústria no Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho do Ministério do Trabalho". Rio de Janeiro, outubro, mimeo.
- CNTC - Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (1992). "Contrato coletivo de trabalho". Brasília, novembro, mimeo.
- CNTEEC - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura (1992). "Contrato coletivo de trabalho". Brasília, dezembro, mimeo.
- CNTI - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (1992). "Contrato coletivo de trabalho". Brasília, dezembro, mimeo.
- CNTM - Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (1992). "Contrato coletivo de trabalho". Brasília, dezembro, mimeo.
- Confederação Nacional dos Transportes (1993). "Contrato coletivo de trabalho. Contribuições da Confederação Nacional dos Transportes no Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho do Ministério do Trabalho". Rio de Janeiro, outubro, mimeo.
- CONTAG - Confederação Nacional do Trabalhadores na Agricultura (1993). "Contrato coletivo de trabalho. Contribuições da Confederação Nacional do Trabalhadores na Agricultura ao Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho do Ministério do Trabalho". Rio de Janeiro, outubro, mimeo.
- CONTEC - Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito (1992). "Contrato coletivo de trabalho". Brasília, dezembro, mimeo.
- Coordenação Nacional dos Servidores Públicos Federais (1993). "Contrato coletivo de trabalho. Contribuições da Coordenação Nacional dos Servidores Públicos Federais no Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho do Ministério do Trabalho". Rio de Janeiro, outubro, mimeo.
- COSTA, O. T. da (1993). "Críticas ao contrato coletivo de trabalho". In: *Trabalho em Revista*. Brasília, maio.
- CSPB - Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (1992). "Contrato coletivo de trabalho". Brasília, dezembro, mimeo.
- CUT - Central Única dos Trabalhadores (1988). "Contrato coletivo de trabalho. O que é?". *Boletim Especial Nacional da CUT*. São Paulo, nº 19, abril/maio, mimeo.
- \_\_\_\_\_. (1990). *Contratação e contrato coletivo de trabalho*. São Paulo, Editora Brasil Urgente.
- \_\_\_\_\_. (1992). *Sistema democrático de relações de trabalho*. São Paulo, CUT Nacional, dezembro, mimeo.
- \_\_\_\_\_. (1993). "Contrato coletivo de trabalho. Contribuições da CUT Nacional ao Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho do Ministério do Trabalho". Rio de Janeiro, outubro, mimeo.
- DALLARI, A. A. (1993). "Associação sindical dos servidores públicos". In: *Sindicalismo no setor público paulista*. São Paulo, Fundap, p. 83-92.
- ESPÍRITO SANTO, R. C. do (1993). "Contrato coletivo de trabalho". *Revista do Advogado*. São Paulo, Associação dos Advogados de São Paulo, nº 39, maio, p. 64-68.

- FALJONE, A. (1992). *Contrato coletivo de trabalho*. São Paulo, novembro, mimeo.
- FAUSTO, B. (1982). "Trabalho urbano e conflito social". Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- Federação dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários do Estado de São Paulo (1993). "Contrato coletivo de trabalho". São Paulo, fevereiro, mimeo.
- Federação dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins no Estado de São Paulo (1992). "Contrato coletivo de trabalho". São Paulo, dezembro, mimeo.
- Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (1993). "Contrato coletivo de trabalho". Rio de Janeiro, janeiro, mimeo.
- FENABAN - Federação Nacional dos Bancos (1993). "Contrato coletivo de trabalho". São Paulo, janeiro, mimeo.
- FERNANDES, A. de L. M. (1990). *Noções fundamentais de Direito do Trabalho. Relações coletivas de trabalho*. Coimbra, Livraria Almedina.
- FIESP - Federação das Indústrias no Estado de São Paulo (1990). *Livre para crescer. proposta para um Brasil moderno. Documento Fiesp*. São Paulo, Cultura Editores Associados.
- \_\_\_\_\_. (1993a). "Contrato coletivo de trabalho. Contribuições da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo no Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho do Ministério do Trabalho". Rio de Janeiro, outubro, mimeo.
- \_\_\_\_\_. (1993b). "Contrato coletivo de trabalho". São Paulo, dezembro, mimeo.
- Força Sindical (1993a). *Um projeto para o Brasil. A proposta da Força Sindical*. São Paulo, Geração Editorial.
- \_\_\_\_\_. (1993b). "Contrato coletivo de trabalho. Contribuições da Força Sindical ao Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho do Ministério do Trabalho". Rio de Janeiro, outubro, mimeo.
- Fórum Nacional das Secretarias do Trabalho (1993). "Contrato coletivo de trabalho. Contribuições do Fórum Nacional das Secretarias do Trabalho ao Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho do Ministério do Trabalho". Rio de Janeiro, outubro, mimeo.
- FRANCO FILHO, G. de S. (1993). "Contrato coletivo de trabalho: utopia ou realidade?". *Revista LTr*. São Paulo, 57(10), outubro, p. 1.191-1.196.
- FUNDAP (1992). "Direito de sindicalização do servidor público e a administração pública. Negociação coletiva (vol. I), Direito de sindicalização (vol. II), categoria profissional, base territorial e representação de classe (vol. III), O servidor público e as centrais sindicais (vol. IV), Gestão das relações sindicais no Estado de São Paulo (vol. V)". São Paulo.
- Instituto Nacional de Mediação e Arbitragem (1992). "Contrato coletivo de trabalho. Vantagens e desvantagens". São Paulo, dezembro, mimeo.
- LINDEMEYER FILHO, O. (1992). *Contrato coletivo de trabalho*. Porto Alegre, novembro, mimeo.
- LOBOS, J. A. (1992). *Contrato coletivo de trabalho*. São Paulo, novembro, mimeo.
- MACIEL, J. C. (1993). "O contrato coletivo e o Poder Normativo". *Revista LTr*. São Paulo, 57(10), outubro, p. 1.185-1.190.

- MAGANO, O. B. (1993). "Contratação coletiva". *Revista LTr*. São Paulo, 57(2), fevereiro, p. 200-202.
- MARRONI, F. (1993-94). "O servidor público enquanto cidadão". *Teoria e Debate*. São Paulo, dez./jan./fev., p. 30-33.
- MENEGUELLI, J. (1991). "Livre negociação não funciona por decreto". *Cadernos da CUT - Jurídico e Relações Sindicais*. São Paulo, CUT, jan./fev./mar., p. 10-11.
- Ministério do Trabalho (1993). "Conclusões do Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho e Relações de Trabalho no Brasil". Rio de Janeiro, dezembro, mimeo.
- NASCIMENTO, A. M. (1993). "Contrato coletivo de trabalho". *Revista LTr*. São Paulo, 57(2), fevereiro, p. 194-199.
- NOGUEIRA, A. J. F. M. (1993). "A emergência do sindicalismo no setor público". In: *Sindicalismo no setor público paulista*. São Paulo, Fundap, p. 71-82.
- OLIVEIRA, J. O. M. (1991). "Contrato coletivo e organização sindical". *Cadernos da CUT - Jurídico e Relações Sindicais*. São Paulo, CUT, jan./fev./mar., p. 7-10.
- PASTORE, J. (1993). *A flexibilização como estratégia de competição. A trajetória da contratação coletiva do trabalho*. Brasília, Confederação Nacional do Trabalho/USP, mimeo.
- PEIXOTO, E. S. (1993). *Contribuição para o estudo do contrato coletivo de trabalho e do contrato individual de trabalho*. Campos do Jordão, outubro, mimeo.
- PNBE - Pensamento Nacional das Bases Empresariais (1992). "Contrato coletivo de trabalho". São Paulo, dezembro, mimeo.
- \_\_\_\_\_. (1993). "Contrato coletivo de trabalho. Contribuições do Pensamento Nacional das Bases Empresariais no Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho do Ministério do Trabalho". Rio de Janeiro, outubro, mimeo.
- RAMOS FILHO, W. (1990). "Relações coletivas de trabalho: setor público". *Cadernos da CUT - Jurídico e Relações Sindicais*. São Paulo, CUT, jul./ago./set., p. 21-31.
- REBELO, A. (1991). "Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.231, de 1991 (do Poder Executivo), Mensagem 189/91", "Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.232, de 1991 (do Poder Executivo), Mensagem 189/91".
- \_\_\_\_\_. (1993). "Contrato coletivo de trabalho". Brasília, Câmara dos Deputados, págs. 7-9.
- ROSSETO, M. (1993-94). "A proposta do movimento sindical". *Teoria e Debate*. São Paulo, dez./jan./fev., p. 24-26.
- ROSSI, A. (1993). "Reflexos do contrato coletivo de trabalho nas negociações coletivas". Seminário Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho, Salvador, Ibap, p. 29-31.
- SAAD, E. G. (1993). "Modernização da legislação trabalhista". *Suplemento LTr*. São Paulo, nº 24, p. 143-148.
- SANTOS JÚNIOR, D. dos (1993). "A implantação do contrato coletivo de trabalho e a atual conjuntura brasileira". Seminário Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho, Salvador, Ibap, p. 6-13, mimeo.
- SERRA, J. (1992). *A democratização e modernização das relações entre o capital e o trabalho*. Brasília, novembro, mimeo.

- SGRECCIA, A. (1991). "Negociação coletiva no meio rural". *Cadernos da CUT - Jurídico e Relações Sindicais*. São Paulo, CUT, jul./ago./set., p. 5-7;
- SGRECCIA, A. (1992). "Negociação coletiva no meio rural". In: *Outras falas em negociação coletiva*. Belo Horizonte, Escola Sindical 7 de Outubro, p. 41-58.
- SILVA, A. A. da. (1992). "As relações de trabalho e sua eficácia no Direito brasileiro". In: *Outras falas em negociação coletiva*. Belo Horizonte, Escola Sindical 7 de Outubro, p. 59-69.
- SILVA, N. A. da (1993-94). "As contradições no campo". *Teoria e Debate*. São Paulo, dez./jan./fev., p. 27-29.
- Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado de Pernambuco (1992). "Contrato coletivo de trabalho". Recife, dezembro, mimeo.
- Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado do Rio de Janeiro (1992). "Contrato coletivo de trabalho". Rio de Janeiro, dezembro, mimeo.
- Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de São Paulo (1992). "Contrato coletivo de trabalho". São Paulo, novembro, mimeo.
- Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação (1992). "Contrato coletivo de trabalho". São Paulo, dezembro, mimeo.
- Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Artefatos de Borracha, Pneumáticos e Afins (1993). "Contrato coletivo de trabalho". São Paulo, fevereiro, mimeo.
- SINFAVEA - Sindicato Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (1993). "Contrato coletivo de trabalho. Contribuições do Sindicato Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores no Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho do Ministério do Trabalho". Rio de Janeiro, outubro, mimeo.
- SIQUEIRA NETO, J. F. (1987). "Contratação coletiva". In: *Caderno Jurídico e de Relações Sindicais da CUT*. São Paulo, p. 32-37.
- \_\_\_\_\_. (1991). "Contrato coletivo de trabalho". *Suplemento LTr*. São Paulo, nº 57, p. 355-357.
- \_\_\_\_\_. (1991). *Contrato coletivo de trabalho. Perspectiva de rompimento com a legalidade repressiva*. São Paulo, LTr Editora.
- \_\_\_\_\_. (1993). "Perspectivas do contrato coletivo de trabalho no Brasil". *Suplemento LTr*. São Paulo, nº 50, p. 321-322.
- \_\_\_\_\_. (1993). "Relações de trabalho no serviço público". In: *Sindicalismo no setor público paulista*. São Paulo, Fundap, p. 101-109.
- \_\_\_\_\_. (s/d). "A modernização necessária". *Teoria e Debate*. São Paulo, p. 19-23.
- SOUZA, R. A. (1993). "Contrato coletivo de trabalho. A experiência internacional e os modelos adaptáveis ao Brasil". Seminário Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho, Salvador, Ibap, p. 22-27, mimeo.
- VAZQUEZ, P. S. (1993). "Contrato coletivo de trabalho. A experiência internacional e os modelos adaptáveis ao Brasil". Seminário Nacional sobre Contrato Coletivo de Trabalho, Salvador, Ibap, p. 15-20, mimeo.
- ZYLBERSTAJN, H. (1992). "Contrato coletivo ou acordo corretivo". *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, Economia, 07/12/92, p. 2.

- \_\_\_\_\_. (1993a). "Uma experiência de diálogo social no Brasil". *O Estado de S.Paulo*. São Paulo, Economia, 22/02/93, p. 2.
- \_\_\_\_\_. (1993b). *Contrato coletivo e aprimoramento das relações de trabalho: para onde vamos?* São Paulo, FEA/USP, março, mimeo.

## *Sindicalismo*

# *A evolução dos acordos e conflitos coletivos no período recente do sindicalismo brasileiro (1977-93)*

Francisco Luiz Salles Gonçalves\*

... o Brasil vive hoje dois mundos em matéria trabalhista. Um é o da retórica - moderno, mudancista e inovador. O outro é o da realidade - anacrônico, conservador e superado. Não é fácil, pois, a um ministro do Trabalho, ou mesmo aos legisladores, encontrar um ponto de acomodação entre esses dois mundos. Se forem atender ao que é pleiteado na retórica, eles correm o risco de ver suas propostas maliciosamente rodeadas, reformuladas e proteladas. Se deixarem de propor, são tachados como apoiadores de uma legislação retrógrada e desacreditada. Esse tem sido o dilema permanente de todo profissional que autenticamente deseja mudar e sobreviver na 'área do trabalho' neste país. O Brasil é um caso típico de uma nação na qual a realidade superou e ultrapassou a legalidade, mas esta continua intacta por servir a interesses específicos das partes envolvidas no conflito trabalhista. Pastore e Zylberstajn (1988)

## INTRODUÇÃO

O Brasil orgulha-se de estar entre os países com maiores produtos nacionais brutos do mundo, sustentou, durante certos períodos, taxas de crescimento das mais elevadas e pode considerar-se privilegiado em termos de riquezas naturais

---

\* Professor do Departamento de Economia da FEA/PUC-SP e diretor da Trama — Treinamento, Assessoria e Metodologia Aplicada.

e amenidade climática. No entanto, ao longo de toda a sua história de país industrializado e até o final dos anos setenta, nunca foi capaz de fazer da negociação coletiva uma prática corrente, livre e institucionalizada entre as empresas e seus representantes, de um lado, e sindicatos representativos dos trabalhadores, de outro.

Nestes últimos dezesseis anos, as negociações diretas entre aqueles dois pólos da produção industrial vêm se construindo e afirmando, mas sempre entre avanços e recuos, em meio a resistências e desconfianças de várias ordens, e convivendo com outras formas de solução dos conflitos de trabalho que vão da intervenção arbitral — e arbitrária — do Estado ao ditado do “papo-amarelo”.

O desfecho do processo não está definido, uma vez que os esforços, pressões e elaborações destinados a tornar a livre e autônoma negociação coletiva de trabalho uma prática sistemática de relacionamento aberto, ágil e permanentemente atualizável entre as partes são constantemente contrapostos por interesses inerciais, conservadores e reacionários daqueles que se beneficiam da ordem atual ou simplesmente a ela se acomodaram.

Não quero ocupar-me aqui das negociações em geral, mas de dois fenômenos a elas relacionados de várias formas: os acordos e os conflitos de trabalho, tais como vêm ocorrendo e modificando-se ao longo do período atual das relações industriais no Brasil, ou seja, a partir de 1977.

Em princípio, parece legítimo pensar que não pode haver acordo sem uma negociação anterior, ainda que esta se dê, de forma algo induzida, nas Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) ou, *in extremis*, já nos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs).

Ao contrário, pode ocorrer conflito sem que haja negociação nem antes, nem durante, nem depois do mesmo. Neste caso, a solução viria da vitória de uma das partes sobre a outra ou da intervenção de uma terceira parte como árbitro escolhido ou imposto. Entre nós, a primeira possibilidade fica praticamente excluída por estar toda a estrutura de relações trabalhistas dedicada a produzir a intervenção, até prematura, da arbitragem, tal como mostraram, entre outros, Pastore e Zylberstajn (1988).

Há, ainda, a possibilidade de que o conflito seja a continuação da negociação por outros meios (Dieese, 1981). A negociação, chegando ou não a um acordo, pode ser precedida de conflito, ou não. O conflito pode, ainda, ser consequência de uma negociação malsucedida. Por isto, é possível que os acordos sejam precedidos ou não por conflitos.

E os acordos podem gerar conflitos? Sim, quando a sua interpretação ou aplicação prática produzam novas divergências entre as partes. Num sistema como o nosso, este tipo de conflitos — chamados “conflitos de interpretação” (OIT, 1974) — apresenta elevada incidência, pelas próprias características do contexto institucional no qual os acordos se produzem.

Os acordos coletivos de trabalho que vêm sendo estabelecidos entre sindicatos e representantes empresariais, juntamente com os conflitos também coletivos (não vou tratar aqui dos “individuais”) a eles relacionados, permitirão, ao serem examinados em sua evolução, uma visão mais realista e complexa, em

relação à que habitualmente se tem, dos rumos e dos impasses das relações de trabalho em nosso país, no limiar do século XXI.

O período sob estudo (1977 em diante) assistiu ao nascimento e à propagação de práticas sindicais que logo passaram a inscrever-se, explicitamente, sob a denominação de “novo sindicalismo”, bem como à construção, inédita por sua diversidade e amplitude, de organismos horizontais e verticais de articulação sindical, incluindo-se aí várias tentativas de erigir centrais sindicais.

Inédito foi também o fato de dirigentes sindicais expressamente independentes do Estado e do empresariado adquirirem notoriedade e prestígio como líderes da sociedade civil e terem amplo acesso aos principais meios de comunicação.

Mas a proeza principal e fundamental da nova afirmação do sindicalismo foi conquistar a possibilidade de negociar diretamente com os empresários: no início, em empresas isoladas e, logo, nas principais entidades do patronato, como a Fiesp.

É no contexto deste novo espaço de negociação coletiva de trabalho, mutável e ainda instável, em processo de institucionalização, que interessa aqui examinar os acordos e os conflitos na sua interação e na sua alternância. Em outras palavras: tanto na sua complementaridade, como na sua mútua exclusão.

Será preciso analisar também os acordos, particularmente, em sua forma e em seu conteúdo, em busca de modificações ou regularidades significativas. E quanto aos conflitos: em que momentos recrudesceram e por que; em que situações e em função de que fatores amainaram.

## O PROCESSO E OS PRINCIPAIS MOMENTOS DA TRAJETÓRIA RECENTE

Para tentar discernir o sentido, as tendências e as perspectivas da evolução dos acordos e conflitos coletivos de trabalho, procurarei expor, resumidamente, a trajetória seguida, até agora, pelos mesmos. Desta forma, será possível identificar os pontos críticos do processo e discutir as possibilidades de sua eventual superação através da dinâmica das negociações e das modificações institucionais lançadas ao debate.

### RESSURGIMENTO ABERTO DOS CONFLITOS, CELEBRAÇÃO DOS PRIMEIROS ACORDOS E DIFUSÃO DESSAS PRÁTICAS

Oportunidade e sentido do surgimento do “novo sindicalismo”: dos conflitos aos acordos (1977-78)

Em 1978, uma maré de greves começou com um vagalhão em São Bernardo do Campo e espalhou-se por todo o Brasil, até o ano seguinte. Como foi gerada? Entre 1964 e 1977, os sindicatos foram alvo de constante repressão, por

parte dos governos militares, fora dos locais de trabalho, e dos patrões, dentro dos mesmos. Não havia nada que merecesse o nome de negociação, mas, talvez para salvar as aparências, as audiências "de conciliação" nas DRTs eram oficiadas entre prepostos patronais capazes de se desincubar com galhardia de sua missão de opor um "não" sistemático às tímidas reivindicações apresentadas por sindicalistas temerosos quanto à sua segurança. Depois - já que tais audiências raramente resultavam em acordos -, o dissídio era julgado pela Justiça do Trabalho (Gonçalves, 1988).

No entanto, a sociedade brasileira, cada vez mais farta da ditadura, organizou-se de variadas maneiras para defender a volta ao Estado de direito. Criou-se uma situação na qual os trabalhadores também puderam ousar lutar, e tal luta reforçou, por sua vez, o movimento democrático.

Nesse contexto, um fato aparentemente banal, em meio a incontáveis desmandos ditatoriais, foi a gota que fez transbordar o copo: revelou-se — e o governo acabou admitindo — que os índices de inflação de 1973, na gestão do Sr. Delfim Neto no Ministério da Economia, tinham sido retocados pelo governo para menos, o que, é claro, redundara em reajustes salariais inferiores ao que a própria política salarial determinava.

Desencadeou-se uma campanha de mobilização pela reposição desses percentuais que, embora não conseguisse o seu objetivo (o governo sugeria aos sindicatos que reivindicassem a reposição aos empresários, com quem teria ficado a diferença, mas estes remetiam-nos ao governo, responsável pelo erro), encontrou sua maior vitória em si mesma.

O exercício de 1977 indicou a possibilidade de que um movimento bem implantado entre os trabalhadores e bem organizado afrontasse a ditadura, obtivesse apoio generalizado na sociedade e não fosse violentamente reprimido.

Em 12 de maio de 1978, os trabalhadores da Saab-Scania, em São Bernardo do Campo, entraram na fábrica, bateram o ponto, ligaram as máquinas e... cruzaram os braços. Inquiridos por aflitas chefias sobre os motivos da insólita atitude, disseram que o sindicato era quem tinha a resposta. Este comportamento repetiu-se de fábrica em fábrica.

Ocorreram, então, duas reações que indicaram como a conjuntura havia mudado e que contribuíram para a continuidade da mudança no sentido da abertura. A primeira partiu de setores do patronato que optaram por chamar o sindicato para negociar, criando uma resposta nova, enquanto outros pensaram em chamar a polícia. A segunda foi a atitude do próprio governo, que confirmou seu objetivo de afastar-se das relações de trabalho, ainda que paulatinamente, e apoiou as conversações diretas, negando, pelo menos no primeiro momento, o emprego da força.

Tinha-se criado, naqueles dias tensos, de incertezas e decisões, de riscos e esperanças, um quadro de negociação nas relações de trabalho no Brasil, gerando os primórdios de uma cultura diferente da que havia dominado quase um século de história republicana. A transição à democracia adquiria maior seriedade e firmeza com a incorporação dos trabalhadores à cidadania, tanto dentro como fora da fábrica. Refiro-me a possibilidades concretamente realizadas que, no

entanto, necessitam sempre ser reconquistadas: neste campo, como em outros, dormir sobre os louros não é aconselhável.

O sindicalismo plasmado no final da década de setenta passou à história como "novo sindicalismo". Mereceu o título por ter sabido aproveitar a oportunidade que o momento histórico lhe oferecia e por ter apresentado duas características essenciais que constituíam, no quadro brasileiro, novidades: a exigência de negociações diretas com os patrões (e lembre-se: *nas empresas*, inicialmente) e a atitude de responsabilização da base, isto é, dos trabalhadores, em relação às possibilidades e aos rumos dos movimentos.

Já me referi à primeira característica, mas parece útil desenvolver um pouco a segunda. Um cacoete das direções sindicais, com raízes tanto no paternalismo populista como no vanguardismo esquerdista, é o pendor para o papel de super-homem. É freqüente apresentar-se mil dificuldades à base e, ao final, prometer-se superá-las, sem dar qualquer papel aos trabalhadores, além de esperar, na solução das mesmas. A atitude primordial, originária dos sucessos das lutas iniciais, principalmente em São Bernardo do Campo, mas também em João Monlevade, em São Lourenço da Mata e em Pau D'Alho, em Canoas e em muitos lugares, foi a de mostrar claramente aos trabalhadores que, sozinhas, as diretorias dos sindicatos nada conseguiriam e nada poderiam fazer. Entretanto, comprometiam-se a entrar na luta da categoria e ir até o fim quando os trabalhadores se mobilizassem e se organizassem para tanto. Só assim foi possível galvanizar a força necessária para atrair os recalitrantes empresários à mesa.

Em 1978, tivemos, na verdade, a eclosão de um grande conflito coletivo de trabalho, de dimensões nacionais, que encontrou seu escoamento em acordos por empresas, assinados pelos sindicatos das categorias profissionais, única forma de organização trabalhista tolerada pela ditadura e pelo patronato e que, ao mesmo tempo, *em alguns casos*, mantinha-se como uma referência de liderança e representatividade para os trabalhadores.

#### Os empresários aceitam e endurecem o jogo (1979-80)

O ano de 1979 foi marcado pela extensão, tanto geográfica como profissional e social, das ações sindicais testadas com sucesso no ABC paulista. As greves se alastram e, passo a passo, expandem-se também as negociações e os acordos. Como mostra a Tabela 1, para o caso de São Paulo, 38% das negociações resultam em acordos ou convenções e 62% vão a dissídio. Mas no TRT, 36% do total de negociações levam a "dissídios homologados", isto é, a acordos. Com isso, a Justiça do Trabalho só preferiu, como árbitro, julgamentos em 26% dos casos, e o montante de acertos vai a 74% ou três quartos do total.

*Tabela 1*  
Evolução dos Acordos e Dissídios Trabalhistas  
Estado de São Paulo  
1979-84

Período	Total	Acordos e		Dissídios			Acordos/Convenções				
		Convenções		Homologados	Julgados		Total	Dissídios Hom.			
1979	- 100	-	38	-	36	-	26	-	62	-	74
1980	- 100	-	49	-	25	-	26	-	51	-	74
1981	- 100	-	70	-	11	-	19	-	30	-	81
1982	248	100	162	65	78	32	8	3	86	35	240
1983	257	100	135	52	94	37	28	11	122	48	229
1984	152	100	83	55	55	36	14	9	69	45	138

(1º semestre)

Fonte: 1979/81: elaboração própria - 1982/84: Aguirre et alii.

A "escalada sindical" (Pastore e Zylberstajn, 1988: 72) continua: no ABC, a greve dos metalúrgicos chega a 28 dias, mas obtém conquistas significativas. Os sindicatos de categoria profissional e âmbito municipal procuram se renovar e passam a assumir os conflitos e as negociações, muitas vezes com um pequeno empurrão aos dirigentes. Os avanços nas negociações, em geral, passam pelas greves.

No plano político, o presidente general Figueiredo substitui o presidente general Geisel em meio a um variado sortimento de greves. O novo ministro do Trabalho, percebendo a incidência elevada de cláusulas salariais entre as pautas reivindicatórias dos grevistas, autoriza uma nova política salarial, que, ao contrário das anteriores, prevê recuperações semestrais do poder aquisitivo dos salários e até um acréscimo de 10% da taxa de inflação, com a mesma periodicidade, para os mais baixos (até três salários mínimos). Esta política salarial entra em vigor só em outubro, de modo que a avaliação de seus efeitos práticos sobre os conflitos e acordos fica para o ano seguinte.

Em abril de 1980, data-base dos metalúrgicos do ABC, a atenção do país voltou-se para o Estádio da Vila Euclides, em São Bernardo, onde se realizavam assembleias que, por sua multitudinária participação, eram, em si mesmas, um desmentido e um desafio à ditadura. Desta vez, a greve durou 42 dias, atravessando a própria arbitragem do TRT, e terminou por ser julgada ilegal num segundo julgamento e alvo de intervenção do Ministério do Trabalho no sindicato.

Semanas depois, um dos líderes empresariais que mais vinha lutando pelo surgimento de uma mentalidade de negociação entre seus pares declarou, num seminário do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos (Idesp), em São Paulo, que os empresários, naquele ano, tinham decidido ir além da Lei de Newton: à força dos grevistas deveria corresponder uma força oposta, é claro,

mas não igual, senão maior. Temiam uma espécie de condicionamento pavloviano dos trabalhadores: a cada ano, maior duração da greve, maiores ganhos. E tinham decidido "descondicioná-los", a qualquer preço.

Apesar da dureza deste e de outros conflitos, a Tabela 1 indica que, em São Paulo, no olho do furacão, a tendência a aceitar as negociações e os acordos mantinha-se. A porcentagem de negociações terminadas em acordos ou convenções subiu para 49%, ganhando onze pontos percentuais. Os mesmos que foram perdidos pelos dissídios homologados, reduzidos a 25% do total. Com isso, a soma de soluções acordadas ficou exatamente no mesmo patamar que a soma do ano anterior.

Os efeitos da nova política salarial parecem ter sido diferenciados: categorias que não haviam entrado em greve nos dois anos anteriores, e almejavam o batismo de fogo, e categorias que tinham segurança para lutar por outras reivindicações além da recuperação salarial tenderam à greve, ainda que diante de um patronato mais preparado para resistir, enquanto categorias que já tinham testado suas forças, ou para as quais a nova política salarial tinha representado um avanço, preferiram o caminho de facilitar um acordo.

De qualquer forma, é preciso ter em conta a heterogeneidade e a defasagem entre as categorias, num país tão grande e diferenciado: em 1980, muitas categorias estavam no seu "1978" ou até mesmo no seu "1977". A trajetória dos conflitos e dos acordos parece ter sido "desigual e combinada", entre estados, regiões, municípios e categorias, numa variedade quase impossível de captar num estudo como este.

Do lado empresarial, as eleições na Fiesp marcaram a nova hegemonia: os slogans dos vitoriosos falavam em evitar a repetição do impasse e a omissão no trato da questão social. Começa a fase de participação ativa das federações patronais nos conflitos e nos acordos coletivos.

No plano econômico, já se começava a tornar a política salarial mais restritiva, ao mesmo tempo que a crise econômica se anunciava, com aumento da inflação e conseqüente queda do poder aquisitivo dos assalariados, acompanhada de queda no nível de emprego.

Estas mudanças na conjuntura certamente também pesavam sobre as partes em conflito, determinando projetos e estratégias.

A aceitação dos conflitos como fenômeno natural numa sociedade capitalista moderna e da busca de acordos para conviver com os mesmos, depois de três anos de reviravolta no meio trabalhista, tendia a estabelecer-se e parecia ter vencido a fase crítica, de implantação.

#### Predominância de conflitos econômicos, mas com celebração de acordos (1981-83)

No três anos seguintes, a economia brasileira afundou-se na crise que já se anunciava há mais de um ano e que vinha tendo o seu reconhecimento adiado a golpes de política econômica e de endividamento externo. A renda per capita



cai 6%, em 1981, em relação ao ano anterior e, em 1982, cai mais 2,5% em relação ao primeiro (Aguirre et alii, 1985: 20). A recessão agrava-se e a política salarial é modificada até constituir claramente o "arrocho" em 1983. Paralelamente, a inflação aumenta, parecendo querer atormentar os economistas oficiais, que lhe imputavam como causa os reajustes salariais.

Os sindicatos opõem-se às mudanças regressivas na política salarial, assumindo, a cada nova mudança, os riscos da aparente inconseqüência de defender aquilo que haviam criticado no momento de seu surgimento. E demonstram ter aproveitado os ensinamentos dos intensos anos iniciais: rapidamente definem como prioridades a proteção do emprego, centrada na redução da jornada de trabalho, e dos salários, através da redução do intervalo entre os reajustes para três meses. Ao mesmo tempo, empenham-se ainda mais na obtenção de acordos e amenizam a intensidade dos conflitos.

Segundo a Tabela 1, vemos que, em São Paulo, em 1981, os acordos e convenções saltam para 70% como desfechos das negociações, enquanto os dissídios reduzem-se a 30%.

#### *DOS ACORDOS ENTRE SINDICATOS AO DEBATE POLÍTICO NACIONAL (1984-88)*

Nos cinco anos seguintes, completa-se, gradativamente, a definição do espaço que o movimento sindical ocupará na sociedade brasileira, de suas linhas estruturais básicas e da conformação de seus instrumentos de ação e de intervenção. Os acordos e os conflitos, tanto pelo que incluem como pelo que deixam de lado, desempenham um papel preponderante nesse processo, do qual, aliás, são a expressão mais nítida.

#### *Recuperação econômica, recrudescimento da inflação e dos conflitos (1984-86)*

Em 1984, ainda que só no segundo semestre, inverte-se a tendência do ciclo econômico: a recessão cede lugar, lentamente, à recuperação. No plano político, o ano será marcado pelo crescimento da luta por eleições diretas — terminada com derrota, sem, no entanto, que esta provoque uma maré vazante na mobilização popular. O movimento sindical, de forma geral, adere ao movimento, não sem alguma hesitação. A campanha, por sua amplitude, tende a estimular a unidade, mas o movimento encontra-se num momento de disputa entre as duas grandes vertentes do movimento sindical, acirrada pelos esforços de construção das centrais (Gonçalves, 1985).

Na atuação propriamente sindical, reativam-se as ações de reivindicação e negociação que continuarão crescendo até 1986 (Pastore e Zylberstajn, 1988). Também aumentarão o número (principalmente em âmbito de empresa) e a duração das greves, até 1985.

Apesar disso, no primeiro semestre, para o qual ainda dispomos dos dados da pesquisa do Ibrart, reunidos na Tabela 1, não se registram alterações em

relação ao ano anterior: os acordos, convenções e dissídios homologados mantêm-se em 90% do total dos casos.

Os esforços pela nova centralização sindical através da estruturação de centrais refletem-se na tentativa, por parte de algumas categorias mais aparelhadas para tanto, de realizar campanhas nacionais, que alcançarão enorme repercussão em 1985, como no caso dos bancários, que veremos logo adiante.

A conjuntura política e social revela a tendência irreversível à consolidação da "abertura" democrática. Enquanto representação classista, a maioria das empresas parece enxergar nisso a possibilidade de mudanças, em seu desfavor, nas condições gerais das relações trabalhistas, e prepara-se para uma contra-ofensiva. Do lado sindical, continua a luta pela redução da jornada e pelo reajuste trimestral de salários.

O quadro favorece a intensificação dos conflitos e a utilização de formas de luta mais contundentes. Pastore e Zylberstajn (1988) notam que "os sindicatos passam a ignorar a indexação e as limitações à negociação impostas pela lei, pela Justiça do Trabalho e por todo o sistema corporativo".

A aproximação do fim da ditadura e o fato de que isto fosse cada vez mais entendido como tarefa e como proeza das lutas populares pareciam abrir horizontes ilimitados. No meio sindical, este sentimento se expressava na tentativa e na expectativa de demolir o "sistema corporativo" e substituí-lo por outro, que, no entanto, nem estava bem definido como projeto, nem desfrutava, por isso mesmo, do nível de consenso alcançado pela crítica: nesse caso, é mais fácil saber o que não se quer do que o que se quer.

Assim, configura-se mais e mais uma situação em que as variáveis da política nacional incidem de forma quase direta sobre a propensão ao conflito ou ao acordo, ou sobre os tipos de composição entre ambos, nas relações trabalhistas.

Em 1985, com a instalação da "Nova República", depois da nova desilusão causada pela morte do presidente civil eleito, indiretamente, pelo Congresso Nacional, Tancredo Neves, assistimos a um reposicionamento conflitivo das partes.

No plano econômico, o governo Sarney, com Francisco Dornelles na pasta da Fazenda, parece paralisado e praticamente mantém a política da ditadura.

Os empresários mantêm-se em compasso de espera. Os tribunais do Trabalho, como querendo demonstrar à sociedade a sua aptidão e utilidade para a democracia, são tomados por generosidade inédita, concedendo, em alguns casos, elevados índices de aumento real, como no caso dos cervejeiros de São Paulo, que em outubro o tiveram em 32% acima do INPC (Pastore e Zylberstajn, 1988).

Há uma tendência a aceitar a convivência com a inflação, inspirada, em parte, pela idéia de que qualquer tentativa de combatê-la ameaçaria o crescimento econômico. A indexação prospera e quase não encontra resistências, o que leva os autores acima citados a afirmar que a negociação coletiva torna-se um mecanismo de transmissão da inflação.

Procurando romper o clima de indefinição e tomar a iniciativa, os metalúrgicos do ABC e de São José dos Campos desencadeiam uma duríssima campanha salarial, com greves e, no caso da General Motors de São José, com invasão e ocupação da empresa.

Mas a categoria que melhor aproveita a conjuntura é a dos bancários, que consegue articular não só uma campanha salarial nacional, mas, pela primeira vez, uma negociação nesse âmbito. Estabelecido o impasse, realiza rápida e vitoriosa greve: o TRT concede uma cláusula de "recuperação de perdas", sem especificar claramente o período ou os índices relativos às mesmas. Supõe-se que se referissem ao conjunto do período ditatorial. A medida tem um sentido simbólico, de instauração de um novo período, de acerto para começar nova contagem. A conquista dos bancários espalha-se e é obtida por quase todas as categorias, via acordo ou conflito/dissídio.

Começa a delinear-se um padrão tático da ação sindical: campanha, negociação, freqüentemente acompanhada ou seguida de greve, e obtenção de conquistas via prosseguimento das negociações ou na Justiça do Trabalho.

Os empresários, surpreendidos no início, estruturam a contra-ofensiva, cujos parâmetros são estabelecidos numa cartilha da Fiesp, distribuída nacionalmente e complementada por conveniente entrevista de um consultor empresarial a um semanário de grande circulação. Em resumo, recomenda-se não negociar sob greve, disputar ao sindicato a influência sobre os trabalhadores das empresas e demitir os ativistas, delegados sindicais e cípeiros, cobertos ou não por garantias de estabilidade - remete-se a questão à Justiça do Trabalho.

O caráter sistemático, sincronizado e combinado da contra-ofensiva parece escapar, durante algum tempo, aos sindicatos, que não modificam o seu esquema tático, passando, assim, a colher sucessivos reveses. O estrago atinge proporções tais que o Dieese convoca, *en catastrophe*, um seminário nacional sobre as novas estratégias patronais.

Inflação inercial, governo inerte, ofensiva sindical, contra-ofensiva patronal. Aonde conduziria a mistura de tais ingredientes?

O ano de 1986 nascia marcado no calendário eleitoral pela eleição do Congresso Constituinte. A compatibilização da agenda política com os (des)caminhos econômicos e sociais causava certa preocupação. Como se sabe, a tentativa de solução do problema foi o choque econômico heterodoxo, através do Plano Cruzado.

Contudo, antes de procurar compreender os efeitos do Plano Cruzado sobre os acordos e conflitos trabalhistas, convém observar que, apesar de tudo, o movimento geral da ação não vinha contrariando a tendência de sindicatos e empresas a privilegiar as negociações como meio para a solução das dissensões. Numa realidade de mutação rápida como a brasileira no período examinado, a capacidade de tomar iniciativas ou, pelo menos, de reagir rapidamente às da parte contrária, tem grande importância e é justamente valorizada. Assim, a ocorrência de jogadas bruscas não significa o abandono do jogo.

Do lado empresarial, logo no primeiro semestre, ainda que depois do Plano Cruzado, ou mais precisamente por ocasião das negociações com os metalúrgicos do ABC, o Grupo 14 da Fiesp introduz uma novidade: apresenta uma "pauta" aos sindicatos. O fato, inusitado, pode ser visto como um momento mais da contra-ofensiva ou como uma reafirmação da disposição de negociar. A meu ver, possui ambos os sentidos, uma vez que não há incompatibilidade: a contra-

ofensiva empresarial não visava a destruir, nem mesmo a "melar" as negociações, mas sim a participar das mesmas em melhores condições, isto é, a partir de posições mais fortes.

O Plano Cruzado, por prever um método de reajustes salariais pela média do período entre as datas-base e não pelo pico (momento da última data-base), foi recebido com desconfiança e alguma hostilidade pelo movimento sindical. Ao mesmo tempo, o aumento de 8% — que coincidiu com uma mudança nas regras do imposto de renda (mais dinheiro de imediato no bolso do contribuinte) e com o congelamento de preços, que surtiu efeito na euforia inicial e levou muitos a sacar suas reservas em poupança para concretizar ou antecipar compras de bens de consumo duráveis — levou a uma expansão do consumo, inclusive dos setores populares, que esvaziou momentaneamente a capacidade de protestos mais massivos e articulados dos sindicatos.

Durante esse período, livres da necessidade de gastar o melhor de suas forças com cláusulas de reajuste salarial, os sindicatos puderam dedicar alguma atenção a outros pontos interessantes. Um exemplo significativo: na indústria automobilística do ABC foi possível discutir um acordo de limitação da quantidade das faixas e *steps* salariais, em proveito de uma estrutura salarial mais justa e transparente, o que diminuiu o arbítrio empresarial na sua definição e lançou uma semente de poder aos sindicatos na matéria.

No segundo semestre, revelando a complexidade e a pluralidade de aspectos conflituosos nas relações trabalhistas brasileiras, aumentavam as reivindicações e as greves, novamente ancoradas nas empresas (Pastore e Zylberstajn, 1988). Tanto como a nova política salarial do ministro do Trabalho Murillo Macedo, em 1979, o choque heterodoxo conseguia aspergir alguma água na fervura, mas não apagava o fogo nem interrompia a ebulição.

Quanto à Justiça do Trabalho, seu esforço de apresentar uma imagem melhor parecia não surtir efeito: para Pastore e Zylberstajn, ela continuava a ser procurada, mas logo, desrespeitada: nem todas as suas sentenças "pegavam".

#### Novos impasses e novos âmbitos e fóruns de negociação (1987-88)

Os acordos e os conflitos desencadeados no âmbito das empresas pela refundação do sindicalismo brasileiro tinham ampliado e elevado o seu cenário, de modo que este se superpusesse ao das estruturas sindicais existentes: os sindicatos de categoria profissional municipal. Estes, movidos pelo *élan* contestatário da estrutura sindical, procuravam crescer em duas direções: para cima, em direção a uma central sindical nacional; para baixo, em direção a formas de organização sindical nas empresas.

Ao longo dos períodos já analisados, estas duas tarefas, vistas como mutuamente condicionantes, talvez tenham recebido parcelas equivalentes do esforço e da energia organizativos do movimento sindical. Os resultados, contudo, por causa da desigualdade das resistências encontradas, foram também diferenciados: por surpreendente que pareça, foi mais fácil crescer para cima que para baixo.

Já vimos, resumidamente, que a contra-ofensiva patronal de 1985-86 desestruturou ou destruiu a maior parte do pouco conseguido até então, em matéria de organização de caráter sindical nos lugares de trabalho.

A estruturação das centrais sindicais, no entanto, na medida em que o espaço democrático aberto pelo processo o permitia, era independente de governo e de empresas: o problema consistia em convocar congressos de fundação das centrais, definir plataformas, eleger dirigentes — tudo entre os próprios sindicalistas.

Aí, a questão que se colocava era de outra ordem: tudo bem, as centrais podiam organizar-se, do âmbito nacional ao local, cruzando os níveis geográficos com as categorias, mas para negociar o quê? Com quem?

Se não quisessem esgotar-se num labor meramente administrativo e organizativo, as centrais deviam aparecer em algum fórum, em alguma instância, como representantes de conjuntos significativos de sindicatos e, por inferência, de trabalhadores. Ora, a área empresarial não tinha grande interesse em facilitar as coisas nesta direção. Os setores desprovidos de restrições ideológicas à existência de organizações sindicais mais centralizadas que os sindicatos ainda não estavam dispostos a tomar a iniciativa e assumir a responsabilidade de pavimentar o caminho para algo que era uma incógnita, quando não uma esfinge. Além disso, dado que os acordos e os conflitos com os sindicatos, mesmo aos trancos e barrancos, iam se tornando práticas rotineiras ou institucionalizadas, para que admitir novos parceiros?

A saída veio de outro lado. O objetivo, ou pelo menos um dos objetivos básicos, do sindicalismo brasileiro, naquele momento, ao empenhar-se em erigir centrais sindicais, era afirmar-se como um ator de pleno direito no cenário político, independentemente de partidos.<sup>1</sup> A evolução dos acordos, com suas dificuldades, e o recrudescimento, em determinados momentos, dos conflitos inscreviam-se no quadro dos impasses políticos a que ia inevitavelmente conduzindo a nossa lerda e gradual transição à democracia.

Os empresários, para discutir questões definitivamente trabalhistas, não queriam as centrais como interlocutores, para não fortalecê-las. O governo da "Nova República" queria discutir questões políticas com as mesmas, para fortalecer-se a si próprio e também para, alargando o debate, criar novos espaços de manobra. E não tinha os mesmos motivos que os empresários para temê-las.

Em 1987, ocorre um conflito altamente carregado de conteúdo político: uma greve geral, unitária, é convocada com relativo sucesso, ao menos por demonstrar a potencialidade da ação sindical unida. Um de seus alvos era o Plano Cruzado II, ou Plano Bresser, que determinava o fim do "gatilho" salarial e previa a instauração da "livre negociação" dos salários.

Nas negociações em curso, muitos acordos são estabelecidos numa espécie de tregua: repetem-se as cláusulas do ano anterior. Quando não se caminha para o acordo, os sindicatos recorrem à greve e as associações empresariais respondem de formas diferenciadas. O Grupo 14 da Fiesp, por exemplo, propõe uma cláusula que proíba greves durante a vigência de um acordo e, em certos casos, a cassação de direitos de ativistas sindicais. Já a Federação Nacional dos Bancos (Fenaban) pede a repressão do Estado a uma greve dos bancários, novamente bem sucedida.

Instala-se o diálogo entre o presidente Sarney e os sindicatos via centrais, provocando algumas divisões no movimento sindical.

Em 1988, ano de promulgação da nova Constituição, acentua-se a tendência a procurar uma solução política para os problemas do país, inclusive aqueles oriundos do mundo do trabalho: os sindicatos e as centrais participam ativamente do debate e da apresentação de propostas para a nova Carta.

Em compensação, por isto mesmo, instala-se um compasso de espera nas negociações: as empresas evitam novidades, prevenindo que certas conquistas das categorias mais organizadas seriam acolhidas e, assim, generalizadas pela Constituição.

A Unidade de Reposição de Preços (URP), que reajustava os salários com o Plano Bresser, cuja vigência inicial era provisória, prevenindo a livre negociação, é mantida. Aliás, muitas empresas chegam a conceder reajustes salariais acima da URP, embora, em alguns casos, com o objetivo de esvaziar a influência dos sindicatos sobre os seus trabalhadores.

A negociação e o diálogo social passam pela política, mas os resultados não são auspiciosos. Configura-se uma situação em que os planos ou "pacotes" fracassam em controlar a inflação, mas as conversas entre sindicatos e governo também são pouco frutíferas. Em todo caso, o importante, para os sindicatos, já tinha sido conseguido: as centrais foram reconhecidas pelo Ministério do Trabalho, pela Presidência da República e pelo Congresso como legítimos participantes da vida política; direitos significativos tinham sido obtidos e consagrados na "Constituição cidadã". Contudo, registrem-se três importantes exceções: o imposto sindical foi mantido e reforçado pelo "confederativo", a Convenção 87 da OIT permaneceu nas gavetas do Senado e não se conquistou o direito à organização dos trabalhadores, de caráter sindical, nos locais de trabalho. Estas ausências pareciam anunciar a pauta para os anos seguintes.

#### *ACORDOS E CONFLITOS NA NOVA INSTITUCIONALIDADE: IMPASSES E PERSPECTIVAS (1989-93)*

A luta democrática no Brasil tinha cumprido uma etapa: uma nova Constituição assegurava - ou, pelo menos, sugeria - os direitos fundamentais da pessoa e das organizações. O novo movimento sindical brasileiro contribuiria, significativamente, para os avanços obtidos, papel que, sem dúvida, lhe cabia por corporificar o segmento mais consistente de nossa gelatinosa sociedade civil.

Tão ingente tarefa, porém, não poderia ter sido realizada com total perfeição por uma sociedade com tão escassa experiência democrática, nem por um sindicalismo tão inexperiente em agir de moto próprio. Na parte que nos interessa mais de perto, ficamos sem a liberdade sindical, uma vez que esta, segundo a OIT, pressupõe a aprovação da sua Convenção 87, a qual, por sua vez, subentende a existência de liberdade de organizar representações sindicais dos trabalhadores nos locais onde exercem as funções pelas quais lhes é devido o salário.

Os sindicatos, antes reduzidos a uma máquina burocrática e assistencialista, quase sempre enferrujada, tinham conquistado o direito a negociar diretamente

os seus interesses trabalhistas com os empregadores. Ao longo do período, estes admitiram, com frequência, invejar o preparo com que os sindicalistas apresentavam-se às mesas. Os sindicatos tinham ainda conseguido estabelecer, com estabilidade e consistência inéditas na história do país, entidades horizontais, agrupando diferentes categorias sob uma mesma coordenação. Afirmaram-se como membros indispensáveis da vida política nacional, sendo reconhecidos como tais não só pelos organismos oficiais, como pela opinião pública: lembre-se quantas pesquisas realizadas pela mídia apontaram os sindicatos como a instituição mais confiável da sociedade, naquele período.

Que formas deveria assumir a sua ação, agora que a Constituição de 1988 fornecia um novo e mais amplo marco institucional e legal para a sociedade brasileira, em geral, e para a vida associativa dos trabalhadores, em particular?

Novamente, o acompanhamento das formas e do conteúdo dos acordos e dos conflitos pode indicar, de forma bastante concreta e prática, as trajetórias dessa evolução.

Em 1989, os "novos" direitos adquiridos entram em vigor, sob um certo suspense: teriam os efeitos catastróficos, vaticinados por alguns, inviabilizado de vez a atividade econômica? Ou, ao contrário, inaugurariam uma nova era de bem-estar, de harmonia e desenvolvimento, como esperavam outros? Hoje, sabemos todos que o desfecho, ou antes, o processo real, foi menos formidável. Mas por quê?

Ainda uma vez, a conjuntura política exerce influência destacada sobre as relações trabalhistas. As primeiras eleições diretas após 29 anos seriam realizadas, juntamente com as de senadores e deputados federais, e, depois dos fracassos sucessivos da Nova República e dos choques econômicos, seja em debelar a inflação, seja em articular um projeto capaz de reunir suficiente consenso para produzir uma força resultante positiva, apareciam como uma grande (a última?) oportunidade para que se colocasse o país nos eixos.

Nas negociações, 1989 foi um ano "ensanduichado" entre 1988, que fixara as novas regras legais do jogo, e 1990, que, mediante o novo presidente, determinaria as novas regras políticas. Havia duas razões para que os empresários não arrissem inovações em pautas e, ainda mais, em acordos: queriam verificar, antes de mais nada, como se desenrolariam as negociações trabalhistas com a vigência da nova Constituição e, ao mesmo tempo, achavam prudente não ousar nada antes de conhecer a situação política que instalar-se-ia.

Quantos aos sindicatos, também sentiam, mesmo que em menor grau que as empresas, a necessidade de avaliar na prática a recente institucionalidade. Acrescente-se que a inflação, embora alta, tinha a sua reposição automática assegurada. Outro fator a desviar as energias e os recursos dos sindicatos das campanhas salariais foram as próprias eleições, as quais, por sua importância intrínseca e pelo fato de que um dos candidatos mais cotados fosse o ex-sindicalista Lula, constituíram-se em campo prioritário da ação sindical.

O resultado disso foram "campanhas mortas, tocadas como que por obrigação", como bem assinalou Casella (1994): com a reposição automática assegurada, tratava-se de avançar em outros pontos, mas os sindicatos, acostumados a chegar às datas-base com reajustes de centenas ou milhares de pontos percentuais

a exigir, exasperaram-se diante da idéia de ter apenas o ganho real a reivindicar, ou de enfrentar a necessidade de avançar em outras questões, como cálculo objetivo da produtividade, saúde e segurança no trabalho, representação e ação sindical nas empresas. Em suma: os poucos aspectos favoráveis da conjuntura não foram, em 1989, bem aproveitados pelo sindicalismo.

Há, porém, uma área até aqui pouco ventilada em que estavam acontecendo coisas interessantes: as empresas estatais.

Desde o período do presidente general Figueiredo e, mais acentuadamente, na "Nova República", o setor estatal vinha sendo alvo de tentativas de controle e racionalização por parte do governo federal. Ao mesmo tempo, o processo de conquista e desenvolvimento das negociações diretas nas empresas estatais, iniciado no setor privado, ia se instalando rapidamente, e no setor público direto, bem mais lentamente. A mobilização emergente desses dois fatores tinha dado origem ao Primeiro Encontro dos Trabalhadores nas Empresas Estatais, em novembro de 1987 (Dieese, 1992). A decisão, aí tomada, de criação de um "sistema de acompanhamento de acordos coletivos" resultou no relatório do Dieese sobre as negociações coletivas nas estatais entre 1989 e 1991, que utilizaremos para situar também esse setor no desenrolar dos acordos e conflitos coletivos de trabalho.

Segundo o documento, só a partir de 1987 e, particularmente, de 1988 as estatais passaram a desenvolver uma política ativa na área de relações sindicais. Provavelmente, penso, isso devia-se à aproximação da nova Constituição e à preparação para a sua vigência.

Em 1989, as negociações nas estatais foram nacionalmente unificadas, envolvendo, do lado dos funcionários, comandos nacionais de trabalhadores por empresas, com a presença das centrais sindicais e, do outro lado, comitês negociadores.

A Tabela 2 mostra, já em 1989, o predomínio dos acordos, atingindo 87,5%, enquanto os julgamentos de dissídios no TST ficavam próximo a 10%.

Tabela 2  
Distribuição dos Tipos de Contrato nas Estatais  
Brasil  
1989-1991  
Em porcentagem

Tipos de Contrato	Distribuição		
	1989	1980	1991
Acordos <sup>(1)</sup>	87,5	87,5	86,1
Dissídios <sup>(2)</sup>	10,4	6,3	13,9
Outros	2,1	6,3	0,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dieese/Banco de Acordos.

(1) Todos os documentos assinados pelas duas partes.

(2) Documentos envolvendo a Justiça do Trabalho.

Segundo os analistas da equipe técnica do Dieese, o que "conduziu a um aumento no número de acordos, reduzindo as soluções via dissídio", foi "a qualificação das negociações" (Dieese, 1992). Já haviam estabelecido que "avanços nas relações sindicato-empresa" tornam "as negociações extremamente complexas". Talvez se possa generalizar a afirmação também para o setor privado e concluir que, como os avanços no relacionamento entre as partes conduzem a negociações mais complexas, estas produzem um aumento do número de acordos e concomitante diminuição dos recursos à arbitragem de terceiros. Acordos satisfatórios, por sua vez, permitem novos avanços nas relações sindicato-empresa.

No início do ano seguinte, a inflação continua fugindo ao controle, e o presidente eleito, Fernando Collor, assume com um índice de 84,32%. O novo pacote, modestamente batizado Plano Collor, confisca o dinheiro depositado até em cadernetas de poupança e em contas correntes (acima de um certo mínimo), tanto de pessoas físicas como de jurídicas. Além disso, acaba com a política salarial, propondo livre negociação dos salários. O Plano Bresser já havia proposto, sem sucesso, uma transição gradual à livre negociação. Vinda do governo Collor, tal proposta - ou tentativa de imposição - merecia ainda menos confiança dos sindicatos.

Completando o contexto, lembre-se que ao longo dos últimos anos as determinações da vida política sobre a sindical vinham se intensificando, e o ano eleitoral de 1989 não contribuiu para modificar esta tendência. Os inícios do governo Collor, com, entre outras coisas, a nomeação de um sindicalista de reputação dúbia para ministro do Trabalho, também não.

Esta superestimação da luta política, não isenta de um compreensível revanchismo, talvez tenha induzido muitos sindicatos a um erro de avaliação, que viria afetar as negociações desse ano.

No período imediatamente posterior às eleições, há uma certa desarticulação no movimento sindical, que demora a investir na sua área mais própria, a das questões sindicais e salariais, e procura atacar o governo na questão do confisco, onde é apenas mais uma voz no coro dos descontentes.

Porém, pouco depois, inicia uma campanha pelo retorno da reposição das perdas inflacionárias, a qual vai se fortalecendo na mesma medida em que o ambicioso e frágil Plano Collor vai a pique. O retorno das taxas elevadas de acréscimo nos preços legítima, também, a reivindicação da reposição dos 84,32% expurgados dos salários.

Casella (1994) observa, com propriedade, que havia, entre as propostas iniciais de Zélia Cardoso de Mello, um ponto que poderia ter sido aproveitado a fundo pelos sindicalistas. Refere-se à proposta de unificação de todas as data-base em maio (aliás, uma reivindicação freqüente dos sindicalistas) (Gonçalves, 1991). Ainda que não dispusessem de forças, em 1990, para tirar partido da unificação, os sindicatos, no ano seguinte, poderiam ter realizado a maior campanha salarial da história do Brasil. A idéia acabou caindo na vala comum, com a livre negociação salarial.

Do ponto de vista dos acordos e dos conflitos coletivos, foi um dos piores anos, se não o pior, de todo o período: o impacto da política monetária levou a demissões em massa, os salários caíam e o desemprego amarrava as mãos do

movimento sindical, juntamente com a conjuntura política. A capacidade de mobilização atingiu um de seus pontos mais baixos. Os acordos mal mantinham as conquistas anteriores e conseguiam repor perdas. Aliás, muitas categorias com data-base no primeiro semestre, entre as quais a dos metalúrgicos (data-base em abril), preferiram adiar, em comum acordo com os empregadores, as negociações a arriscar-se a definir novas determinações numa situação tão incerta. Quanto aos conflitos, estavam praticamente fora de cogitação. E os TRTs já não ostentavam a mesma generosidade dos bons velhos tempos do início da já quase saudosos "Nova República"...

Mas acompanhemos também o que se passava na área das empresas estatais.

Segundo o Dieese (1992), o governo Collor interrompeu o processo de qualificação e reduziu a autonomia das mesas de negociação. Houve "centralização e (...) uma nítida orientação para o setor estatal: reduzir custos, seja através de demissões, seja através de corte nos salários ou ainda pela diminuição de cláusulas sociais com impacto econômico (...). Desta forma, as negociações resultaram em perdas salariais, redução dos benefícios sociais e restrição às atividades sindicais".

Os acordos diretos mantiveram-se em 1990 em 87,5%, porque era o caminho mais seguro - inclusive, muitas vezes, para as próprias direções das estatais. Por isso mesmo, as sentenças do TST diminuíram.

O ano de 1991 também foi surpreendente, se é que tal expressão ainda tem algum sentido no Brasil.

Foi um ano em que, novamente, o PIB não cresceu, o mercado de trabalho continuou em crise, a safra agrícola decepcionou, manifestou-se a crise fiscal dos estados, iniciou-se um tumultuado processo de privatização, estourou a crise da Previdência. Ao mesmo tempo, a corrupção, principalmente na esfera estatal federal, chegou a níveis inéditos e acabou entrando pelos olhos e ouvidos de todos. E houve uma nova tentativa de desindexar os salários.

Para a luta sindical, no terreno das negociações, as condições continuavam desfavoráveis e os acordos obtidos não trouxeram avanços. Contudo, no que se refere às reivindicações, muitos sindicatos inovaram nas cláusulas sindicais e nas de saúde e segurança no trabalho (Gonçalves, 1993).

Em relação à pauta de proteção e garantia da ação sindical, era uma tentativa de resposta a todo um clima anti-sindical que vinha no bojo da ofensiva desreguladora, principalmente em 1990 e 1991. Ademais, se retomarmos o que ficou dito acima, a respeito da imagem altamente positiva atingida pelos sindicatos no conjunto da população, poderemos conjecturar se os interesses em desgastar as organizações sindicais não tinham raízes mais antigas e profundas.

O desenvolvimento da preocupação com as condições de trabalho representa, inicialmente, uma autocrítica dos sindicatos por se terem deixado levar a uma excessiva concentração nas questões salariais, mas corresponde também à necessidade de procurar estreitar novamente os laços com os trabalhadores da base. E, finalmente, é uma resposta à desregulação nos locais de trabalho e às formas predatórias de "terceirização" que um novo surto de "selvageria capitalista" procura legitimar sob a capa da "modernização".

Principalmente a partir de setembro, quando voltou a haver uma política de reposição salarial e boa parte das categorias conseguiu os 100% do INPC, ficou mais fácil despendar energia com estas questões.

Os "aumentos reais" a título de produtividade ficaram em 4% em média, número estabelecido pelos TRTs, como sempre, de forma cabalística.

Cerceado nas negociações, o movimento sindical, com acerto, partiu para a ação política, empenhando-se cada vez mais na campanha pelo impedimento de Collor e reassumindo seu papel de destaque na sociedade civil.

Na área das empresas estatais, mantiveram-se, em 1991, as mesmas características do ano anterior. Os acordos diretos caíram um pouco. O aumento dos dissídios no TST explica-se, segundo o Dieese, pelo recurso a fechar acordos sobre cláusulas sindicais e sociais nas negociações e encaminhar as questões econômicas para a decisão da Justiça, onde a "tabelinha" de 4% de aumento real era mais do que as estatais, sob Collor, podiam conceder. Achava-se, assim, uma forma de driblar o controle do governo sem arriscar as conquistas na loteria dos tribunais.

Embora os elementos empíricos contidos no trabalho do Dieese correspondam a um período de apenas três anos e não permitam conclusões definitivas, parecem ser suficientes para indicar qual tem sido, e pode continuar a ser, o papel dos acordos nas empresas estatais, principalmente se a campanha salarial nacional contra a corrupção e a privatização da coisa pública obtiver resultados positivos: discutir e aplicar pautas inovadoras, que possam "contaminar", por efeito-demonstração, o setor privado. Um exemplo concreto, entre outros, foi a introdução de horários flexíveis de trabalho que na área privada, foram incorporados nas empresas do empresário Ricardo Semler.

O ano de 1992 começa de maneira chocha: a maioria dos acordos estabelecidos em janeiro e fevereiro não tem cláusula de aumento real, ou não a título de produtividade.

No entanto, em março vem a público o Acordo de Brasília, resultado de uma forma de negociação radicalmente inovadora, desenvolvida ao longo de alguns meses na câmara setorial do setor automotivo, cujos efeitos sobre os acordos e os conflitos ainda se estão fazendo sentir, e não apenas no segmento da indústria automobilística.

Em relação aos anteriores, é um ano de avanço. Registram-se algumas conquistas, freqüentemente inspiradas no Acordo de Brasília. Os sindicatos voltam a se apresentar mais aguerridos às mesas de negociação (Casella, 1994). Note-se que vários estudos e levantamentos registram elevados ganhos de produtividade nas empresas em 1992, o que era de se esperar depois de anos de reestruturação e diminuição do quadro de pessoal.

A luta pelo impedimento de Collor toma conta do país, com os sindicatos em posição de destaque.

Em 1993, consolida-se o quadro de inversão da conjuntura, no sentido de superação dos níveis mais agudos da crise recessiva.

Collor é impedido e substituído pelo vice, Itamar Franco, que forma um governo tendencialmente afinado com as forças políticas e sociais mobilizadas na campanha do impedimento.

A manutenção do salário real e do nível de emprego torna-se menos problemática. Muitas empresas já realizaram os cortes que desejavam, e há uma trégua nas demissões.

A ocasião é propícia para discutir de forma objetiva, com apoio em dados, a questão dos ganhos em produtividade e sua repartição. Caso contrário, trata-se de voltar à história de esperar o bolo crescer antes de dividi-lo. Esta possibilidade ainda está por ser mais bem aproveitada pelo sindicalismo.

Na área das negociações, a grande referência foi o Acordo de Brasília. Em São Paulo, os metalúrgicos, em abril, lutaram basicamente para estender as condições do mesmo ao conjunto da categoria, com graus variados de sucesso, mas sempre com conquistas razoáveis.

Outro ponto importante foi a tentativa de obter o reajuste mensal pelo índice integral do mês anterior: todas as categorias lutaram por isso, novamente com grande variedade de resultados. O "aumento real" de salários quase sempre foi conseguido, oscilando, em geral, de 4% a 7%, parâmetro dado pelas sentenças dos TRTs.

Infelizmente, outras áreas da indústria, embora também tenham estabelecido suas câmaras setoriais, ainda não conseguiram resultados tão expressivos como os do setor automotivo. A questão continua colocada para 1994.

No período de 1989 a 1993, caracterizado pelas tentativas ainda inseguras da sociedade brasileira de conviver com os graus de democracia recém-conquistados, os acordos e conflitos mantiveram, por um lado, a tendência, já registrada no período anterior, a fazer, de forma crescente, da negociação direta entre as partes o principal meio de resolução das dissensões trabalhistas. Mas, por outro lado, permaneceu a ambigüidade induzida pela presença constante da possibilidade de descarregar a responsabilidade da solução no árbitro, a Justiça do Trabalho.

O marco institucional para as relações trabalhistas oferecido pela Constituição de 1988 incorporou-se à convivência das partes, pelo menos, e em certa medida, no que constitui a economia formal (na área "informal", se nem a CLT "pegou" ainda, quanto mais as novas conquistas de 1988...).

Mesmo com altos e baixos, o movimento sindical manteve um papel de realce na cena política, econômica e social do país.

Com a consolidação dos sindicatos municipais das categorias e a estabilização das instâncias constituídas pelas centrais sindicais, diminui a intensidade com que se persegue o direito de organização no local de trabalho, o fim do imposto sindical e a aprovação da Convenção 87 da OIT. Desse modo, a programada revisão constitucional não deverá trazer mudanças nestes pontos estratégicos.

## CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS

O sistema brasileiro de relações industriais, por suas características históricas e estruturais, cria uma dialética específica entre acordo e conflito que, num certo sentido, é uma dialética entre negociação e dissídio: as partes fazem o seu jogo, distribuindo as suas fichas com maior peso ora num, ora noutro pólo. Mas quase nunca colocam todas as fichas num só — e com razão, pois, dadas as regras do jogo, isso não seria aconselhável.

Mas é preciso pensar se essa dialética, de tão usada, não chegou ao limite de sua possibilidades, sem ter criado ou permitido a criação de uma cultura de relações entre o capital e o trabalho capaz de reconhecer por expresso a existência, cotidianamente renovada, de um conflito de interesses entre as partes e de criar uma forma, igualmente flexível e renovável, de lidar com as manifestações do mesmo. Portanto, para que novos desenvolvimentos ocorram e novas possibilidades se abram, é preciso que nos perguntemos se não é indispensável, pelo menos, redefinir o âmbito do acordo e do conflito, da negociação e do apelo à arbitragem externa.

Penso que é justamente esse impasse a causa da busca a que estamos assistindo ultimamente, de alternativas para a renovação das relações trabalhistas no Brasil: as câmaras setoriais, o debate sobre contrato coletivo de trabalho, a revisão constitucional, a reforma da legislação trabalhista.

Para que haja renovação, será necessário que cada ator tenha força e convicção para rever criticamente as suas próprias práticas.

O Ministério do Trabalho, por exemplo: procurando intervir menos, ou mudando a qualidade e a direção de suas intervenções, pode estar aumentando o espaço para a autocomposição ou para a Justiça do Trabalho. Esta, por sua vez, pelo menos em alguns casos, parece estar caminhando no mesmo sentido: recolhi vários depoimentos de pessoas ligadas à mesma, e também nas DRTs, de que a Justiça está procurando pronunciar sentenças só em último caso, depois de esgotadas as tentativas reais, e não meramente formais, de conciliação.

Em 1994 ocorrerão eleições para a renovação das diretorias de sindicatos muito importantes e também da CUT, além das eleições para a Presidência da República, Câmara, Senado, governos e assembleias estaduais. Provavelmente, tudo isto vai dificultar o trabalho sindical propriamente dito e teremos campanhas salariais tocadas "por honra da firma", sem grandes novidades (a menos que se estabeleça algum tipo de influência esperada entre as campanhas e as eleições: mas aí o objetivo verdadeiro será o político). A expansão do trabalho sindical para dentro das empresas provavelmente não será discutida a fundo, tampouco.

Portanto, é possível que todas as questões candentes do sindicalismo sejam deixadas para 1995, quando, definido o novo quadro político, todos os atores sociais poderão e deverão redefinir seus objetivos e suas estratégias de ação.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, M.H. (1975) "O sindicalismo no Brasil: novos problemas, velhas estruturas" in *Debate e Crítica*, nº 6, julho 1975.
- ALMEIDA, M.H. (s.d.) "A nova classe operária e os novos direitos no mundo do trabalho", relatório preliminar de pesquisa, São Paulo, CEBRAP-UNRISD, mimeo.
- BARBASH, J. (1984) *The Elements of Industrial Relations*, Madison, The University of Wisconsin Press.
- CASELLA, M. (1994) Entrevista dada ao autor.
- CEDAC (1980) *Perspectivas do novo sindicalismo*, Coleção "Brasil dos Trabalhadores" I, São Paulo, Loyola, CEDAC.

- DEAN, W. (1971) *A Industrialização de São Paulo*, São Paulo, Difusão Européia do Livro/EDUSP.
- DIEESE (1981) "Greves: balanço anual 1980", São Paulo, mimeo.
- DIEESE (1992) "Acordos coletivos nas empresas estatais", *Pesquisa DIEESE nº 6*, São Paulo.
- DURAND, V.M.P. (1987) *Crisis y Movimiento Obrero en Brasil*, México, D.F., UNAM.
- FREITAS JR, A.R. de (1989) *Sindicato: domesticação e ruptura*, São Paulo, Depto. Editorial OAB-SP.
- GONÇALVES, F.L.S. (1992 B) "Contrato coletivo melhor do que uma política salarial" in *Carta Política*, Ano II, nº 45, 16/22, nov 1992, São Paulo.
- GONÇALVES, F.L.S. (1992 A) "O acordo de Brasília e a modernização das relações industriais", in *AUTODATA nº 1*, outubro 1992, São Paulo.
- GONÇALVES, F.L.S. (1991) "Coração desinformado", in *O Estado de São Paulo*, 7 de março de 1991.
- GONÇALVES, F.L.S. (1988) "A evolução recente das negociações coletivas no Brasil" in *São Paulo em Perspectiva*, vol. 2, jul/set de 1988, São Paulo, SEADE.
- GONÇALVES, F.L.S. (1985) "Duas vertentes e dois projetos no sindicalismo brasileiro", *Cadernos do CEDEC nº 6*, mimeo.
- GONÇALVES, F.S.L. (1982) "Movimento Grevista Recente e Conflito Social no Brasil", *Relatório de Pesquisa CEDECUNRISD*, mimeo.
- HALL, M.M. e PINHEIRO, P.S. (1981), *A classe operária no Brasil*, São Paulo, Brasiliense.
- IBRART (1985), "A trajetória das negociações coletivas de trabalho nos anos 80" (Basília Maria Baptista Aguirre et alli), *série Pesquisa nº 3*, São Paulo.
- KECK, M. (1985), "The new unionism in the brazilian transition", in Alfred Stepan, ed. *Democratizing Brasil*.
- LEITE, M. (1984), Reivindicações sociais dos metalúrgicos, *Coleção Cadernos do CEDEC nº 3*, São Paulo.
- O.I.T (1974), "La conciliación de la contratación colectiva", Genebra, O.I.T..
- PASTORE, J. e Zylberstajn, H. (1988), *A Administração do Conflito Trabalhista no Brasil*, São Paulo, IPE-USP.
- RODRIGUES, I. J. (1991), "Classe trabalhadora, sindicalismo e democracia" (78/88), São Paulo, mimeo.
- SILVA, Z (1990), *A domesticação dos trabalhadores nos anos 30*, São Paulo, Marco Zero.
- SOUZA, F.A.S. de, (1985), "Relações do trabalho no Brasil - um enfoque didático", *Série Pesquisa nº 5*, São Paulo, IBRART/O.I.T.
- VASCONCELOS, J.P. (1981) "Mudanças no sindicalismo brasileiro", Palestra na PUC-SP, mimeo.

## NOTA

1. Estamos conscientes de que o relacionamento entre a CUT e o PT pode dar base a controvérsias sobre este ponto. No entanto, não estamos nos referindo a um único setor do sindicalismo, por importante que seja. Ademais, tanto a CUT como o PT adotam expressamente a defesa da independência sindical em relação aos partidos políticos em seus documentos programáticos.

## *Educação sindical no Brasil nas décadas de setenta e oitenta*

A construção de um modelo próprio

Silvia Maria Manfredi\*

**T**radicionalmente, a maioria dos estudos e pesquisas brasileiras que abordam o tema “educação e trabalho” centra-se nas instâncias, processos e sistemas de formação e qualificação do trabalhador enquanto mão-de-obra/força de trabalho. Sem descartar o mérito de tais estudos, queremos ressaltar aqui a importância de outra dimensão de educação dos trabalhadores, relegada e até excluída da história da educação no Brasil, qual seja: os processos e práticas educativas que os próprios trabalhadores gestam ao se constituírem enquanto sujeitos sociais e políticos. Referimo-nos aos processos através dos quais os trabalhadores organizam-se e lutam coletivamente para defender seus direitos, interesses e vontades.

Segundo pesquisas realizadas nos últimos quinze anos, por cientistas sociais<sup>1</sup> brasileiros, o processo de construção da identidade coletiva se dá através de pequenas lutas que se forjam nos locais de trabalho e de moradia e se convertem em movimentos mais amplos e abrangentes: movimentos grevistas, reivindicatórios por melhores condições de moradia, educação, transporte, saúde, movimentos de participação política, entre outros.

É na teia da constituição dessas lutas que se forjam as condições para a tomada de consciência do que significa ser trabalhador (como sujeito coletivo). Essa aprendizagem, que ocorre no cotidiano e nos momentos de embates, envolve ensinamentos adquiridos através da vivência, mas também está perpassada por

\* Professora da Faculdade de Educação do Instituto de Economia/Unicamp e pesquisadora do Cesit - Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho.



um conjunto de práticas e experiências educativas mais sistemáticas, bem como por espaços de troca, reflexão e teorização.

Denominamos "educação sindical" aquelas práticas educativas intencionalmente programadas, como os congressos de trabalhadores, cursos, seminários, palestras, etc., promovidos por entidades de classe ou outras organizações socio-culturais, com o intuito de veicular projetos e propostas político-sindicais e de formar quadros organizativos. Caberia ainda incluir entre as atividades de formação sindical aquelas iniciativas de formação político-ideológica destinadas a grandes grupos de trabalhadores: telecurso, imprensa sindical, programas de rádio e televisão.

As práticas e experiências sistemáticas de educação ou formação sindical sempre fizeram parte da história do movimento operário-sindical brasileiro, adquirindo características e matizes diferentes por injunção das condições gerais e da dinâmica específica do próprio movimento operário-sindical, em cada período histórico.

Em outros trabalhos (Manfredi, 1983 e 1984), em que recuperamos momentos significativos da história da educação sindical no Brasil, constatamos que o movimento de rearticulação e renovação do movimento sindical brasileiro, iniciado com as greves de 1978-79, inaugurou um outro padrão no modo conceber e fazer a educação em entidades sindicais. Nesta conjuntura, iniciaram-se o rompimento e a negação com o padrão típico de formação adotado nas décadas de cinquenta e sessenta, que se caracterizava:

- pelo predomínio de práticas educativas voltadas essencialmente para dirigentes, atingindo a grande massa de trabalhadores apenas através da imprensa sindical;
- pela abordagem de conteúdos, em sua maioria, desvinculados das temáticas e questões (específicas e gerais) das lutas do movimento operário-sindical;
- pelo agenciamento externo, isto é, sua direção e execução ficava sob a responsabilidade de entidades exógenas ao próprio movimento: patronais (Senac, Senai), governamentais (Ministério do Trabalho, INPS, Incra, BNH), partidos políticos, Igreja Católica e entidades sindicais internacionais (Orit, Iadesil, FSM).

A tendência das próprias entidades sindicais chamarem para si a responsabilidade de "capacitar e treinar" dirigentes e trabalhadores, intensificou-se com o ascenso do movimento sindical e grevista depois de 1978-79. Contudo, essa nova perspectiva de conceber e praticar a formação sindical, embora despontasse no período supramencionado, já fora gestada na época da resistência.

#### A FORMAÇÃO SINDICAL NOS "SUBTERRÂNEOS DA RESISTÊNCIA" - A DÉCADA DE SETENTA

A rearticulação e a resistência, após os golpes civis-militares de 1964 e 1969, ocorreram através de experiências moleculares nascidas a partir das fábricas e dos bairros.

Essas ações de resistência variavam muito em termos do seu grau de organicidade e dos agentes nelas envolvidos: "vão desde ações de explosão e revolta individual — geralmente ações de sabotagem, como quebra de ferramentas, de máquinas, etc. —; passam por ações de caráter um pouco mais coletivo, combinadas e preparadas em algum nível, através de canais informais existentes dentro das fábricas (grupos, 'turmas', etc.) — são os vários tipos de freagem da produção: 'operação-tartaruga', 'operação-zelo', etc. —; e chegam até a ações mais organizadas e articuladas que contam com a presença de agentes 'externos' à fábrica — Oposições Sindicais e/ou Sindicatos (...) Mas, por outro lado, a ação que se desenvolve é localizada e atomizada (Abramo, 1982).

Neste contexto, as práticas educativas eram constituídas de reuniões e cursos clandestinos, em boa parte desenvolvidos por centros de educação popular ligados à Igreja Católica.

Os estudos que se referem às conexões entre os movimentos operário-sindical e populares tentam recuperar toda a malha de inter-relações entre as várias experiências de organização que nasceram durante o período de resistência.

Em alguns locais, já desde o início dos anos 70, militantes da Pastoral Operária e/ou Oposição Sindical levaram um trabalho de aglutinação operária, apoiando-se na rede de relações articuladas pelas comunidades eclesiais de base, cooperativas de compras comuns, cursos de alfabetização (...) Esses bairros foram verdadeiros redutos de resistência operária nos anos mais negros da repressão, e a luta operária sempre foi tema de discussão dos vários núcleos de organização de moradores: centros culturais, comissões de moradores, as comunidades eclesiais de base da Igreja, etc. (Telles, 1981: 5-6).

Entre 1975 e 1979, começam a despontar, no interior do movimento sindical, algumas iniciativas para a formação organizada por entidades sindicais, em função de suas demandas e necessidades.

Segundo pesquisa realizada pelo Dieese, em 1981, tais iniciativas constavam da programação e desenvolvimento de cursos e seminários estruturados com o objetivo de treinar líderes e militantes sindicais, abordando temas sindicais como estrutura sindical, economia brasileira e política salarial. Além disso, houve um aumento do número de encontros e congressos de categorias específicas de trabalhadores (Dieese, 1981).

Embora quantitativamente pouco expressivas, tais atividades indicam que, a partir de 1978, as próprias entidades sindicais passaram a se preocupar com a capacitação de seus dirigentes e tomaram para si a responsabilidade de promover cursos, palestras, congressos e conferências voltados para a formação dos trabalhadores de base.

Estas atividades educativas eram orientadas e desenvolvidas por pessoas vinculadas a quatro tipos de centros:

- alguns organismos vinculados à Igreja Católica, com abrangência variada, desde centros locais, regionais até nacionais, que realizam tra-

- balhos de assessoria e formação aos movimentos sociais do campo e da cidade (CPT, CPO, Cimi, Centro de Defesa dos Direitos Humanos);
- centros de educação não necessariamente articulados de forma institucional à Igreja, mas com o apoio de entidades internacionais vinculadas ao Conselho Mundial das Igrejas, de caráter mais ecumênico, como, por exemplo, FNT, Fase, CPV, Cedi, Cepis (São Paulo), Ceas (Salvador), Nova e Cedac (Rio de Janeiro), Cedes (Campinas);
- centros novos criados a partir do retorno de sindicalistas cassados e exilados após a anistia — 13 de Maio, Cepase, Cecope, Ibase, Reconstrução, Caps — e/ou organizados por partidos políticos não-oficiais (Fundação Roberto Morena, Ildes, CES);
- centros que reúnem ex-militantes em educação popular, que procuram abrir um espaço nas universidades visando à produção e sistematização dos conhecimentos produzidos com o avanço das lutas nos movimentos populares e sindical e para a prestação de serviços de educação popular e sindical (Urplan/PUC/SP, Unimep/Piracicaba, alguns projetos da Universidade Federal da Paraíba) (Pontual, 1986: 8-11).

Além desses centros, duas outras entidades criadas pelo próprio movimento sindical tiveram um papel significativo na dinamização das atividades que constituíram esse período: o Dieese e a Fundação Casa do Trabalhador.

#### A FORMAÇÃO SINDICAL NOS ANOS OITENTA

A precariedade de dados estatísticos de abrangência nacional dificulta a elaboração de uma radiografia mais acurada da educação sindical nos anos oitenta, no Brasil.

Tomando por base os dados do — “Sindicatos (Indicadores Sociais)”, de 1988 —, constatamos a existência do seguinte quadro: entre os diferentes serviços educacionais prestados por sindicatos brasileiros, 16% referem-se a cursos de educação sindical, 6,8% a cursos de formação profissional e 8,5% a congressos. Se aos cursos adicionarmos as porcentagens referentes a congressos, por também considerá-los como atividades de formação sindical, teremos então uma proporção maior de sindicatos (por volta de 24,5%) que realizam algum tipo de atividade de educação.

Entre os sindicatos que realizam atividades de educação sindical, as porcentagens maiores correspondem àqueles de trabalhadores urbanos (32,29%), seguidos pelos de trabalhadores rurais (14,87%), de profissionais liberais (23,49%) e de trabalhadores autônomos (12,36%).

Porém, quando se comparam tais porcentagens àquelas referentes à prestação de serviços médicos e jurídicos, verifica-se que, numericamente, a proporção de entidades sindicais que promovem estes serviços é muito maior, sendo 52,81% para os serviços médicos e 65,34% para a assistência jurídica. Estes dados ainda revelam a predominância do caráter assistencial dos serviços prestados pelos sindicatos brasileiros.

Apesar disso, o fato de a educação sindical figurar como uma categoria nova, nos censos do IBGE, vem dar suporte às afirmações de que as atividades educativas constituem uma inovação dentro do sindicalismo brasileiro, a partir dos anos oitenta.

*Tabela 1*  
Sindicatos de Trabalhadores Urbanos e Rurais,  
Segundo os Principais Serviços Prestados  
Brasil  
1988

Principais Serviços	Empregados		Sindicatos Urbanos				Sindicatos Rurais		Total	
	Realizam	Não Realizam	Profissionais Liberais		Trabalhadores Autônomos		Realizam	Não Realizam	Realizam	Não Realizam
			Realizam	Não Realizam	Realizam	Não Realizam				
<b>Educação Sindical</b>										
Nº Absolutos	554	1993	21	321	8	72	332	2.415	915	4.801
Porcentagem	21,75	78,24	6,54	93,85	11,1	88,9	12,08	87,92	16,0	84,0
<b>Educação Profissional</b>										
Nº Absolutos	217	2.330	72	270	7	73	93	2.654	389	5.327
Porcentagem	8,51	91,48	21,05	78,95	9,58	90,42	3,38	66,20	6,80	93,20
<b>Congressos</b>										
Nº Absolutos	310	2.237	58	284	1	79	79	2.668	448	5.268
Porcentagem	12,17	87,83	16,95	83,05	1,26	98,74	2,87	97,13	8,50	91,50
<b>Serviços de Assistência Médica</b>										
Nº Absolutos	1.377	1.170	69	273	33	47	1.540	1.207	3.019	2.697
Porcentagem	54,06	45,94	20,17	79,83	41,25	58,75	56,06	43,94	52,81	47,19
<b>Assistência Jurídica</b>										
Nº Absolutos	1.995	552	185	157	34	46	1.521	1.226	3.735	1.981
Porcentagem	78,32	21,68	54,09	45,91	42,50	57,40	55,36	44,64	65,34	34,66

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE. Sindicatos - Indicadores Sociais, 1988.

#### A CONSTRUÇÃO DE MODELO PRÓPRIO DE FORMAÇÃO SINDICAL

Durante a década de oitenta, foi se constituindo um modelo formativo próprio, autogerenciado, voltado para os trabalhadores de base e colado nas propostas e projetos político-organizativos dos diferentes setores e/ou correntes

existentes no movimento sindical. Após os primeiros passos, gestados durante o período de 1975 a 1981-82, é possível identificar, no decorrer da década, mais dois períodos distintos.

O primeiro caracteriza-se pela multiplicação de experiências moleculares de vários tipos, orientadas pelas mais diferentes diretrizes político-metodológicas. Referimo-nos ao período compreendido entre 1982 e 1985, quando ocorrem a delimitação de dois campos políticos no movimento sindical (a criação da CUT e Conclat), a reorganização das esquerdas, a reformulação político-partidária e os movimentos em prol das eleições diretas.

No segundo período (1985-91) são elaboradas as propostas e os projetos formativos das centrais sindicais: Central Única dos Trabalhadores a partir de 1985-86, Central Geral do Trabalhadores (em substituição à Conclat) em 1986 e sua posterior subdivisão em 1989, com a criação da Confederação Geral dos Trabalhadores; em seguida, a sistematização das propostas do "sindicalismo de resultados" e a conseqüente reorganização política no campo da CGT, que culminou com a criação da Força Sindical em 1991.

#### *A FORMAÇÃO SINDICAL NA PRIMEIRA METADE DA DÉCADA DE OITENTA*

A primeira metade da década de oitenta, foi extremamente rica e profícua em matéria de educação sindical. Multiplicaram-se por todo o Brasil experiências moleculares de formação sindical de vários tipos e de toda sorte de credo político-ideológico. Os sindicatos dos setores mais organizados e ativos na condução do movimento — metalúrgicos, químicos, bancários, petroleiros — passaram a organizar seus departamentos de educação e cultura e a ensaiar programas mais articulados de formação sindical. Merecem destaque as experiências levadas a efeito nesse período nos seguintes sindicatos: Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, Metalúrgicos de Monlevade (Minas Gerais), Bancários de São Paulo, Telefônicos de Minas Gerais, Químicos de São Paulo e do ABC. Entre as federações, destacaram-se a dos trabalhadores rurais de Minas Gerais (Fetamg) e Pernambuco (Fetape) e a Federação da Alimentação do Rio Grande do Sul. Entre as confederações, deve-se salientar a importância do trabalho desenvolvido pela Contag. Entre os grupos de oposição sindical, há que se destacar a experiência da Oposição Sindical Metalúrgica da Cidade de São Paulo.

Na impossibilidade de recuperar, no espaço deste artigo, cada uma dessas experiências, vamos analisar de forma sucinta a contribuição de quatro entidades que foram significativas como núcleos irradiadores, tanto para a implantação de experiências específicas e isoladas, quanto, mais tarde, para a constituição das centrais sindicais. Referimo-nos ao Dieese, Fundação Casa do Trabalhador, Fase e Contag.

#### *A escola sindical do Dieese - propostas e influências*

O Dieese - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos — é uma sociedade civil criada em 1955 por setores do movimento sindical para a sistematização, produção de conhecimento técnico-científico e assessoria. É composto por um quadro de dirigentes e de sócios (de base sindical), ou seja, dirigentes eleitos nas respectivas instâncias sindicais (entidades de primeiro, segundo e terceiro graus), um quadro técnico (economistas, sociólogos, estatísticos, especialistas em informática, etc.) e um quadro administrativo-financeiro. O corpo técnico-administrativo é dirigido por um diretor-técnico escolhido e referendado anualmente pela assembléia de sócios.

Do ponto de vista da organização interna, o Dieese conta atualmente com uma sede nacional em São Paulo, onde se realizam as principais atividades de pesquisa, documentação, produção de boletins e do setor administrativo-financeiro, e quatorze escritórios regionais: Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Amapá, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Além disso, possui 55 subseções, em que um ou mais técnicos realizam atividades de pesquisa e assessoria econômica e educacional, alocados em entidades sindicais específicas.

A criação da Escola Sindical do Dieese teve uma gestação cuidadosa. Diferentemente dos outros trabalhos de pesquisa e assessoria — cálculo do índice do custo de vida, salário mínimo, níveis de emprego/desemprego —, supostamente mais neutros e menos ideologizados, a criação de um setor educacional requeria uma certa prudência política. Convém lembrar que, no final da década de setenta e início da de oitenta, a emergência do chamado "novo sindicalismo" correspondia a um conjunto de forças advindas da renovação de algumas direções sindicais (caso dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo, Santos (SP), Monlevade (MG), dos bancários (RS), dos petroleiros de Paulínia (SP), entre outros) e da reconquista das direções sindicais através da formação dos chamados grupos de "oposição sindical", caso dos bancários de São Paulo. Tratava-se, portanto, de um momento de extrema tensão entre "instituição" e "movimento", cuja renovação das direções passava pela substituição nem sempre consensual, muito pelo contrário, das direções sindicais que haviam sobrevivido durante os longos anos da ditadura. Relembrando que o Dieese é uma entidade de caráter intersindical, que abriga dirigentes de várias correntes ideológicas, a tensão entre renovação e manutenção também se refletia no estabelecimento de suas linhas de atuação, com maior peso ainda quando se tratava de criar serviços educativos.

A pesquisa sobre a situação da educação sindical, realizada em 1980, já havia assinalado a precária situação no que diz respeito às atividades de formação sindical. Entretanto, a implantação da escola requeria o estabelecimento de uma estratégia política que levasse em conta a existência de posições diferentes em relação ao fato de o Dieese poder ou não criar e manter uma "escola de formação". Desse modo, a criação da escola foi precedida de um cuidadoso processo de consulta às entidades filiadas, a partir de alguns fóruns de discussão: os encontros e seminários de educação sindical realizados em novembro dos anos de 1980, 1981 e 1983.

Com base em tais consultas, criou-se um pequeno *staff* de técnicos que formariam a "escola sindical", no início de 1984, inicialmente composto um sociólogo, dois pedagogos e dois economistas, sendo que um deles exercia a função de coordenador da equipe, representando-a junto à direção técnica.

Mesmo sem a existência formal de uma "equipe", é possível dizer que no Dieese sempre se fez formação sindical. Se por formação sindical entende-se um processo mais sistemático de troca de informações, conhecimentos e experiências que contribuam para o avanço político-organizativo dos trabalhadores, pode-se afirmar, também, que a atividade formativa fez e faz parte do modo de ser e agir do próprio trabalho técnico. Não se pode subestimar o caráter formativo do grande número de seminários, debates e palestras levado a efeito pelos técnicos do Dieese, abordando temas como salário e custo de vida, política salarial dos governos, emprego/desemprego, salários e produtividade, planos econômicos de desenvolvimento e muitos outros de interesse dos trabalhadores, em cada conjuntura.

Contudo, a definição de uma concepção e de uma estratégia educativa só irá ser explicitada e assumida quando da criação da equipe de educação, em meados da década de oitenta.

Entre 1984 e 1986, a equipe concentrou-se na formulação e implementação do Programa de Formação de Monitores, estabelecido como uma das prioridades pela consulta feita às entidades filiadas.

Embora não inédita no campo da educação de adultos, a proposta o era no âmbito do movimento sindical brasileiro, que tradicionalmente costumava apoiar-se exclusivamente em intelectuais externos ao movimento para desenvolver atividades de formação sindical. Tratava-se, pois, de desenvolver um programa de formação de monitores, que se caracterizava por ser um processo de preparação técnico-política dos intelectuais orgânicos selecionados e indicados dentre os próprios trabalhadores.

O Programa de Formação de Monitores compunha-se de quatro atividades básicas: o curso de nível I, o de nível II, os encontros anuais e a produção do boletim "É só fazendo que se aprende".

O curso de nível I visava introduzir aqueles que seriam encarregados de formular e desenvolver programas educativos em questões básicas relativas às concepções de educação e formação sindical, aos conceitos de metodologia e ao planejamento de atividades formativas. Destinava-se, portanto, àqueles trabalhadores e/ou dirigentes, assessores e/ou técnicos que pretendiam dedicar-se prioritariamente ao trabalho de formação. Os principais conteúdos desenvolvidos eram: diferentes concepções de educação existentes no âmbito do movimento sindical; conceitualização dos objetivos e características de uma concepção crítica e emancipatória de educação sindical; proposta metodológica mais coerente com essa concepção (Dieese, 1984); e planejamento de atividades educativas (cursos, seminários e encontros), utilizando a metodologia da reflexão/ação.

Os cursos de nível II eram planejados com o objetivo de aprofundar e desenvolver temas específicos, ao mesmo tempo que se procurava mostrar como a proposta metodológica apresentada no nível I poderia ser aplicada a conteúdos diferentes. Nesse sentido, foram desenvolvidos vários cursos de nível II, com as

seguintes temáticas: salário, política salarial, negociação coletiva e, no período pré-Constituinte (1985-86), a Constituição e os trabalhadores. Os participantes do nível II eram escolhidos entre os que haviam concluído o nível I, de modo a garantir uma continuidade no processo formativo dos próprios formadores. Também faziam parte do processo de acompanhamento a realização de encontros anuais e a produção de um boletim de educação.

Além do programa de formação de monitores, a equipe da escola, em colaboração com outros técnicos das equipes do Dieese de São Paulo, das divisões regionais e das subseções, também programou e desenvolveu seminários que se destinavam aos dirigentes e trabalhadores das entidades sindicais filiadas. Em geral, a duração variava de um a três dias, com uma carga horária de oito a 24 horas. Os principais seminários tiveram como temas: negociação coletiva (em dois níveis: o primeiro de sensibilização para quem não teria que participar do processo e o segundo para quem estivesse diretamente envolvido com o processo de negociação — dirigentes, delegados sindicais e membros de comissões de fábrica, Cipa e/ou comissões de negociação); matemática sindical; a diretoria e a organização dos trabalhadores; a automação; planejamento sindical na perspectiva estratégico-situacional.

A escola sindical do Dieese, desde sua constituição em 1984 até 1991, concentrou seus esforços no programa de formação de formadores, tendo ministrado 44 cursos com 1.017 participantes. Com o crescimento dos escritórios regionais e das subseções, ampliou-se, a partir de 1987-88, a oferta de seminários e outros cursos, e reduziu-se sua atuação no campo da formação de formadores. Isso ocorreu por uma série de injunções internas (dificuldades financeiras, mudanças da direção técnica e da direção sindical, redução na equipe de educação) e externas (redefinição do campo de força das tendências políticas no interior do movimento sindical, estruturação de programas formativos por parte das centrais sindicais), o que fez com que o Dieese revisse sua política e estratégia de ação.

### O projeto educativo da Fundação Casa do Trabalhador

No âmbito da renovação do movimento sindical mineiro, nasce, em dezembro de 1980, a idéia de se criar uma fundação de caráter educacional, na cidade de João Monlevade. "Seus objetivos são a promoção do aperfeiçoamento cultural do trabalhador, tendo em vista sua conscientização e o conhecimento do processo histórico em que está inserido; a valorização da dignidade humana em todas as suas dimensões."

A Fundação Casa do Trabalhador tinha como clientela potencial "os habitantes da região de Minas Gerais que se estende de Belo Horizonte, capital do Estado, até a cidade de Ipatinga, ao longo da Rodovia 262, compreendendo nove cidades principais: Barão de Cocais, Caeté, Coronel Fabriciano, Ipatinga, Itabira, João Monlevade, Sabará, Santa Luzia, Timóteo e outras cidades menores, incluindo Nova Lima, município da Região Metropolitana da Grande Belo Horizonte."

A escolha da cidade de João Monlevade como sede da Fundação deveu-se

ao fato de estar localizada no centro da região mencionada, além de ser palco do trabalho de organização e renovação sindical que, a partir do Sindicato dos Trabalhadores Metalúrgicos, irradiava-se para as demais entidades regionais e nacionais. Convém lembrar que este sindicato historicamente fazia parte do grupo de dirigentes que encabeçavam o chamado "novo sindicalismo".

Do ponto de vista organizativo, a Fundação tinha como órgão soberano e deliberativo a Assembléia Geral, composta pelos membros instituidores (fundadores), podendo também participar outras pessoas que tivessem prestado serviços relevantes e/ou doações significativas (Oliveira, 1980: 307). Como órgão normativo, possuía o Conselho de Curadores, composto por cinco membros efetivos e cinco suplentes, eleitos na Assembléia Geral. A escolha dos membros do Conselho seguia dois critérios: a representatividade regional (representantes das áreas abrangidas pela Fundação) e a social (representantes de entidades dos movimentos — popular, sindical, tanto rurais como urbanos).

O presidente da Fundação era membro e presidente do Conselho de Curadores. Havia também dois vice-presidentes, uma secretária, uma tesoureira, um Conselho Fiscal e dois técnicos em educação. Durante as primeiras gestões, o presidente foi João Paulo Pires Vasconcellos, trabalhador metalúrgico da Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira e líder sindical de relevância nacional (Oliveira, 1980: 308).

Os recursos financeiros eram provenientes das contribuições de seus sócios-fundadores, de subvenções doadas por deputados estaduais e federais e de financiamentos de organizações não-governamentais estrangeiras, obtidos contra-apresentação de projetos (Oliveira, 1980: 308).

A proposta educativa da Casa do Trabalhador pautava-se numa concepção de educação e/ou formação como instrumento de construção de um saber que contribuísse para o avanço das lutas e da organização dos diferentes setores das classes populares.

No âmbito dos setores da esquerda, a equipe fundadora da Casa do Trabalhador fazia questão de assinalar que sua concepção de formação distinguia-se daquela tradicionalmente defendida entre os setores da esquerda brasileira, isto é, daqueles que faziam da prática educativa um momento de simples repasse da "teoria marxista revolucionária", numa perspectiva verticalista, unilinear e dogmática.

Nossa preocupação constante na Casa do Trabalhador é conhecer as condições de vida e de trabalho, nos interesses e necessidades, dos valores, em nível de percepção da realidade e dos movimentos e organizações (sua história, conquista, dificuldades e perspectivas) dos trabalhadores com as quais atuamos. Tudo isso constitui a matéria-prima para o trabalho educativo da Casa do Trabalhador (...).

Cada demanda que se apresenta à Casa do Trabalhador é um desafio, que exige estudos, reflexões, busca de assessoria e intercâmbio de experiências sobre temas e problemas muitas vezes desconhecidos (Oliveira, 1980: 380).

Entendendo o processo de produção/transmissão do conhecimento como uma construção coletiva, o trabalho educativo era desenvolvido por uma equipe integrada simultaneamente por técnicos, trabalhadores (dirigentes e/ou militantes) e assessores.

A proposta educacional da Casa do Trabalhador, segundo seus idealizadores, além de ter sido fundamentada num novo *approach* em relação aos conteúdos teóricos a serem abordados, levou à redefinição dos procedimentos pedagógicos — enfatizando aqueles que garantissem participação mais ativa e grupalidade enquanto forma de exercício da sociabilidade e da produção coletiva — e do papel dos intelectuais que atuavam como gestores e/ou assessores da proposta de formação.

A preocupação em edificar o trabalho a partir de uma postura mais democrática na relação educador/trabalhador e no processo de produção do conhecimento incorporava-se também o saber de "especialistas" (assessores), de intelectuais de várias áreas do conhecimento científico (direito, sociologia, economia, história, psicologia, ciência política, etc.) e dos líderes sindicais e comunitários, que se formaram através da luta e da reflexão (Oliveira, 1980: 390).

Durante o período 1982-84, a primeira atividade da Casa do Trabalhador foi a realização do Curso de Capacitação de Líderes, em maio de 1981. Os temas abordados foram: relação líder/base; a situação sócio-econômica e política do Brasil e os movimentos populares nesse contexto; o projeto "Trabalho e condições de vida no Vale do Aço". Esses temas foram desenvolvidos através de técnicas de dinâmica de grupo, o que propiciou, apesar da novidade, uma participação intensa. A partir do sucesso dessa primeira atividade, a equipe responsável realizou mais três cursos desse tipo durante o mesmo ano.

No período 1982-84, outros cursos foram desenvolvidos, abordando as seguintes temáticas: sindicalismo (história do sindicalismo no Brasil, estrutura sindical, negociação coletiva); liderança e dinâmica de grupo (teoria e técnicas de dinâmica de grupo, técnicas para orientação e condução de reuniões); trabalho doméstico (condições de trabalho, salário, direitos trabalhistas); conjuntura política brasileira e partidos políticos (partidos políticos existentes — PDS e PMDB —, formação de novos partidos políticos, reforma eleitoral).

Quadro 1  
Debates realizados

Público: Movimento Sindical	Público: Movimento Popular
Temas	
- História do Movimento Sindical	- Apresentação e Debate do Slides - Fé e Política (a importância da participação política dos setores populares)
- Conjuntura Política Brasileira e Partidos Políticos	- A Organização dos Moradores em Associações de Bairro - Lutas e Reivindicações
- Direitos Trabalhistas dos Professores e a Questão da Democracia nas Escolas Públicas	- Enfrentamento com os Poderes Públicos, a Construção da Democracia Interna, Relações com os Sindicatos.
- Política Salarial - Análise de Discussão do Decreto-lei nº 2.045	- Radiografia da História do Brasil.
- A Igreja Católica e as classes Trabalhadoras no Brasil	
- A Importância da Organização dos Trabalhadores Brasileiros	
Plano de Cargos e Salários - Servidores Públicos Municipais!	
O Trabalho das Mulheres - Natureza e Importância	
Papel e Atuação da Casa do Trabalhador Junto aos Movimentos Sindical e Populares	

A Casa do Trabalhador desenvolveu ainda, no período, atividades de assessoria a sindicatos e associações profissionais: organização de congressos; redação, aplicação e acompanhamento de projetos; realização de estudos e pesquisas; planejamento e acompanhamento de reuniões setoriais, campanhas salariais e eleitorais; elaboração de planos de trabalho e planejamento de atividades educativas; promoção de reuniões com dirigentes e/ou militantes e simpatizantes sindicais (mulheres de dirigentes). Produziu, ainda, textos e projetos, bem como o slide "A união faz a força - história dos trabalhadores metalúrgicos de João Monlevade".

A Fundação Casa do Trabalhador, pelo que se depreende da documentação consultada, foi um espaço político-cultural que propiciou não só uma convivência pluralista do ponto de vista sindical, mas também um intercâmbio e uma articulação entre entidades sindicais e organizações populares nos bairros, visando contribuir para uma maior organização e consciência política dos setores subalternos, superando as orientações que dicotomicamente estabeleciam distinções hierárquicas entre as entidades sindicais e as associações populares. Além disso, enquanto agência de educação popular e sindical, constituiu-se numa instância divulgadora das premissas do "novo sindicalismo" e na preparação de novos "intelectuais orgânicos".

#### Fase - Federação dos Órgãos para a Assistência Social e Educacional

Dentre as entidades que atuam no campo da educação popular, no Brasil, a Fase é uma das mais antigas. Criada em 1961, por iniciativa de um grupo privado, formava uma só organização com a Cáritas. De atividade assistencial, atuando em programas de alimentação, a instituição modificou sua linha de trabalho a partir de 1967, abraçando uma filosofia de promoção

do desenvolvimento comunitário, com forte conotação da concepção desenvolvimentista anglo-saxônica.<sup>2</sup>

Outro momento de reformulação de sua concepção de trabalho e de sua prática educativa ocorreu a partir da segunda metade dos anos setenta, particularmente no início da década de oitenta, muito em função dos desafios colocados pela conjuntura político-econômica e pelas novas demandas feitas pelas populações com quem trabalhavam, bem como pelas propostas dos próprios técnicos que ingressaram na Fase neste período.

Hoje, o trabalho de educação e assessoria realizado junto a grupos e movimentos das classes subalternas está voltado para o "desenvolvimento da consciência e organização dos membros dos movimentos populares, tendo objetivos a médio e longo prazos de mudanças estruturais", como propiciar aos participantes dos movimentos "uma compreensão dos mecanismos básicos do processo de dominação social a que estão submetidos, para poderem dar seqüência às ações que revertem esta situação; a capacitação para realizar análises conjunturais e estruturais; conhecimento e dominação dos instrumentos legais através dos quais possam desenvolver e potencializar suas lutas" (Fase, s/d).

O corpo técnico da Fase é constituído por equipes formadas por profissionais pluridisciplinares (agrônomos, sociólogos, advogados, educadores, técnicos especialistas em organização comunitária, saúde, assuntos sindicais, etc.). A diversidade de experiências e tipos de formação profissional não impede, contudo, que todos assumam, como técnicos da Fase, preponderantemente o papel de "educadores populares".

Organizacionalmente, os técnicos agrupam-se em equipes, com sedes e infra-estrutura regionais (Norte, Nordeste, Sul e Sudeste). Cada região pode possuir mais de uma equipe no âmbito estadual, sendo que no nacional há a Coordenação Executiva Nacional.

Em 1991, a Fase contava com oito equipes na Regional Norte, cinco na Regional Nordeste e cinco na Regional Sul/Sudeste, totalizando, portanto, 19 equipes (incluindo-se a Coordenação Nacional). Há também com um setor de publicações e um setor de estudos e debates.

A Fase tem uma longa experiência acumulada de educação popular, tanto na área rural, como na urbana. Em seu trabalho de assessoria e intervenção educacional, tem acumulado uma tradição de práticas educativas em três frentes: urbana, rural e de bairros.

A atuação das equipes da Fase no espaço do movimento operário-sindical urbano — *frente urbana* — espelha uma opção clara, centrada no binômio organização de base/democracia sindical. Esse norte fez com que, durante os primeiros anos da década de oitenta até a criação da CUT, fossem privilegiados como instâncias de trabalho a criação e o acompanhamento de grupos de oposição sindical e de direções sindicais e/ou comissões de fábrica tidas como "combativas", e que faziam parte das correntes que viriam integrar a CUT. As equipes da Fase também prestaram apoio técnico às articulações intersindicais — Entoes, Enclats e Comissões Pró-CUT —, que fizeram parte do processo de gestação da central. Em vista disso, após a sua criação, houve um investimento muito grande das equipes da Fase (principalmente Rio de Janeiro, São Paulo, Belém e Porto Alegre)

na assessoria a direções de sindicatos cutistas e na formação dos quadros que iriam compor as estruturas orgânicas (níveis municipal, estadual e regional) da central. De 1985 a 1990, priorizaram-se intervenções fixadas em três grandes linhas: consolidação da organização da central sindical (em nível estadual); capacitação de direções sindicais de categorias específicas, assessorando na estrutura de departamentos, secretarias, etc. que dessem o encaminhamento da ação sindical (formação, organização, imprensa, campanhas, negociações); e organização dos trabalhadores nos locais de trabalho (Fase, 1987a: 6).

Quanto aos cursos e seminários ministrados durante a década de oitenta, as temáticas ora variavam, de acordo com as necessidades de cada conjuntura econômica-política, ora mantinham uma estreita relação com as linhas prioritárias de intervenção, assinaladas anteriormente.

Durante o período 1989-90, os relatórios de atividades indicam que um número significativo de atividades educativas foi realizado em parceria com ou para a CUT.

Quadro 2  
Conteúdo Programático das Atividades Formativas da Fase 1980-1990

Temas	Período	
	1980 - 1984	1985 - 1990
<i>Básicos</i>	Caracterização da Sociedade Capitalista História do Sindicalismo O que é Sindicato — como funciona	Sindicalismo Centrais Sindicais Administração e Gestão Sindical Técnicas e Estratégias de Negociação Coletiva
<i>Gerais</i>	Estrutura Sindical Brasileira Trabalho e Salário Legislação Trabalhista Reforma Agrária	História da Luta de Classes Comissões de Fábricas Formas e Estratégias de Organização a Nível Sindical e nos Locais de Trabalho
<i>Específicos e/ou Conjunturais</i>	Conjuntura Nacional — Economia e Política Crise Econômica — Inflação e Desemprego Grandes Projetos Econômicos Campanha Salarial Política Salarial do Governo Eleições Sindicais Estruturação da CUT	Constituinte Pacto Social Dívida Externa Brasileira Comunicação Expressa

Fonte: Relatórios internos de atividades das Fases — São Paulo, Rio Grande do Sul e Belém.

Quanto à *frente rural*, adotamos aqui a designação de programas para descrever as diferentes modalidades de intervenção dos técnicos junto aos diversos setores dos movimentos sociais no campo, pois eles nos dão uma dimensão mais processual e efetiva da atuação da Fase.

Os *programas com pequenos proprietários rurais* envolvem o trabalho de pesquisa e o acompanhamento das lutas dos pequenos agricultores de várias regiões do país — Rio Grande do Sul, São Paulo e Mato Grosso do Sul. No que diz respeito à pesquisa, há um esforço das equipes em sistematizar as diferentes experiências de organização e luta dos grupos com quem atuam e um acompanhamento com assessores e formadores, no sentido de organizar cursos, encontros e seminários sobre os mais diversos temas, a fim de subsidiar dirigentes, militantes e os agentes envolvidos nos movimentos. São exemplos de temas trabalhados no caso dos pequenos proprietários: política agrícola no Brasil (características atuais); dimensão histórica; reforma agrária; custeio, investimento e comercialização da produção; níveis e formas de organização sindical no campo; crédito e seguro agrícola, etc. Ainda no âmbito dos pequenos produtores, posseiros e trabalhadores do movimento dos sem-terra, algumas equipes da Fase também atuam no Projeto de Tecnologias Alternativas, isto é, na identificação, registro, sistematização, avaliação e difusão de experiências que envolvam o uso de tecnologias alternativas.

Nos *projetos junto às populações atingidas pela construção de barragens*, as equipes da Fase elaboram pesquisas ou fazem seminários e encontros com o objetivo de sistematizar as experiências de luta e resistência e organização dessas populações.

Os *projetos de assessoria e acompanhamento das lutas e formas de organização dos trabalhadores rurais assalariados* envolvem uma gama diferenciada de atividades, tanto de formação como de assessoria, dependendo das características específicas de cada grupo social e das conjunturas do movimento sindical rural e da sociedade brasileira. Atuando tanto com grupos de mulheres — visando à sindicalização — e grupos de oposição sindical, quanto na assessoria político-organizativa de entidades sindicais, associações ou outras formas organizativas criadas durante o processo de autoconstituição dos grupos e/ou movimentos, a frente rural da Fase manifesta duas preocupações centrais: o acompanhamento e a assessoria permanente de um grupo ou movimento de trabalhadores rurais, não restringindo-se à participação eventual e/ou pontual em certas atividades formativas, e a sistematização do conhecimento produzido durante o envolvimento com os diferentes grupos e/ou movimentos e a elaboração teórica a partir das práticas sociais vivenciadas. Aliás, a revista *Proposta* é a materialização dessa premissa e a evidência de que seu projeto de educação das classes subalternas fundamenta-se também na perspectiva da “metodologia da práxis”.<sup>3</sup>

A *frente de bairros*, por fim, também constitui uma das áreas tradicionais de atuação da Fase. Os técnicos realizam um trabalho de acompanhamento, assessoria e formação para grupos, associações e movimentos de bairros periféricos que lutam por moradia, educação pré-escolar, educação, transporte,

etc. Nesta área há um trabalho de parceria muito estreito com as CEBEs e grupos da Igreja Católica.

Portanto, pelo que pudemos perceber dos programas e atividades apresentados, ainda que de forma sucinta, constatamos que a característica central do projeto é o acompanhamento direto e permanente dos grupos priorizados, o que implica: aproximação e conhecimento dos grupos e da realidade em que estes estão inseridos; atuação no planejamento e desenvolvimento de atividades de formação e de outras práticas político-organizativas, condizentes com o avanço das lutas e da organização das classes subalternas (Pacheco, 1987). Em quase todos os documentos que retratam o trabalho da Fase, o binômio *formação/organização* está sempre presente, o que significa dizer que a formação deve ser pensada de forma articulada com o trabalho político-organizativo.

Quanto aos fundamentos metodológicos da formação, estão alicerçados na perspectiva de uma orientação "dialética", ou da "metodologia da práxis". Alguns textos da Coordenação Nacional comprovam explicitamente tal postura com muita clareza. A tentativa de manter a orientação teórico-metodológica dentro dos parâmetros do marxismo é claramente assumida em todos os textos que se referem à metodologia da formação. Restaria saber até que ponto esta orientação foi assumida em todas as equipes da Fase e como tais matrizes teórico-metodológicas foram utilizadas para nortear as práticas concretas de formação.

Embora o tratamento dessas questões não seja possível no espaço deste artigo, há que se ressaltar o empenho e a competência (se não da Fase como um todo, mas de algumas de suas equipes) na construção e elaboração do conhecimento teórico a partir da sistematização de conhecimentos e experiências oriundos dos movimentos sociais. Este outro eixo — o empenho com a produção teórica — constitui, também, uma outra marca distintiva da Fase no período em questão.

### A IMPORTÂNCIA DA CONTAG NA EDUCAÇÃO SINDICAL DOS TRABALHADORES RURAIS

Os trabalhadores rurais possuem uma trajetória educacional muito rica e pouco conhecida. A promoção das atividades de formação no movimento sindical rural não pode ser única e exclusivamente atribuída à Contag, mas sim a uma rede de iniciativas e entidades dos mais diferentes tipos, que atuaram (e atuam) nesse movimento. Contudo, convém ressaltar que, dentre as confederações existentes, a Contag, desde a sua criação, assumiu o papel de central dos trabalhadores rurais, tentando sempre conjugar ações organizativas com iniciativas de formação.

Desde o início da década de setenta, no período compreendido entre 1968 e a realização do II Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais (1973), a preocupação central da Contag consistia em criar e preparar equipes educacionais para atuarem no sindicalismo rural (nos âmbitos nacional, estadual e municipal), numa dinâmica de integração de suas entidades (Contag, 1988).

As atividades educativas desenvolvidas entre o II e o III Congresso (de 1973

a 1979) priorizaram a formação de dirigentes sindicais e a capacitação das equipes de formadores, que iriam atuar nas diferentes entidades sindicais de primeiro, segundo e terceiro graus, no âmbito do movimento sindical rural.

O conteúdo estava centrado em dois eixos temáticos básicos: o primeiro referia-se à análise crítica do modelo de desenvolvimento sócio-econômico do período do milagre, e o segundo abrangia tópicos relativos à legislação brasileira (trabalhista, agrária, previdenciária, sindical, civil), enfatizando, conseqüentemente, uma linha de conscientização e defesa dos direitos básicos do homem do campo, como trabalhador e cidadão.

Outro ponto de inflexão do trabalho de formação ocorreu em 1979, após a realização do III Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, numa conjuntura política de grandes mobilizações, por iniciativa de amplos setores de trabalhadores urbanos, bem como através da articulação das forças que comporiam o chamado "novo sindicalismo". Essa nova conjuntura repercutiu profundamente na Contag e no seu III Congresso, levando a resoluções que alinhavavam a luta dos trabalhadores rurais com as que eram desenvolvidas pelos trabalhadores urbanos.

A partir das resoluções do III Congresso há uma mudança no projeto formativo e novas prioridades são estabelecidas: ampliar a formação, dirigindo-a também para os trabalhadores de base (associados ou não) e privilegiar simultaneamente eixos temáticos que garantissem uma formação sociopolítica mais ampla e que, ao mesmo tempo, levassem em conta as demandas e especificidades dos diferentes setores da classe e as necessidades operacionais da ação sindical no cotidiano.

Durante o período 1985-89, a Contag desenvolveu um extenso programa educativo, contando com a colaboração e assessoria do Dieese, principalmente nos temas em que seus técnicos tinham um maior acúmulo de conhecimentos e experiências: negociação coletiva, acordos salariais e campanha salarial, salário e política salarial.

Em 1988, foram realizados vários encontros estaduais no Seminário Nacional de Educação Sindical Contag/Fetags/STRs, com o objetivo de avaliar os trabalhos realizados até aquela data, trocar experiências, discutir e analisar a proposta de formação sindical integrada para o biênio 1989-90 (Quadro 3).



**Quadro 3**  
Síntese do Programa de Formação e Capacitação Sindical Integrado —  
Contag/Fetags/STRS  
1989-1990

Objetivos	Grupo Alvo	Atividades	Curriculo/Conteúdo	Estrutura Responsável
Capacitar e Aperfeiçoar Metodológica e Técnica-mente o Quadro de Instrumento de Educadores (Técnicos e Lideranças) Responsáveis pela Formação de Novos Educadores e Quadros Sindicais nos Estados	Formadores, Responsáveis a Nível Estadual pelos Programas de Formação Sindical das Fetags Assesores e Dirigentes	Curso com duração de 10 dias	Formação Pedagógica: - Proposta de F.S do MSTR Proposta de modo  - Papel do Educador - Métodos e Técnicas de Ensino - Planejamento de Cursos e Programas de Educação Sindical - Recursos Pedagógicos e Avaliação. - Formação Geral Temas: Sindicalismo e outros Relativos a realidade Sócio-Econômica e Política da Sociedade Brasileira	Departamento de Educação Contag  Brasília
Capacitar e Aperfeiçoar Técnica E Metodologicamente os Formadores que Atuam nas Instâncias (Técnicos e Dirigentes)	Formadores Responsáveis pelos Programas de Formação Sindical das Fetags e pelos Regionais (Sul, Centro-Norte E Nordeste)	Curso com Duração de 12 dias	O mesmo conteúdo, acrescentando-se temas específicos Regionais	Contag (Departamento de Educação) e Equipes de Formação a nível dos Estados
Acompanhamento, Avaliação e Replanejamento das Atividades Realizadas, Reciclagem e Troca de Experiências	Formadores, que atuam nos diferentes Estruturas Formativas em nível Nacional, Regional e Estadual	Encontros com Duração de 3 a 5 dias	Avaliação do Trabalho Integrado de Forma-Educacionais, Realizado Durante o ano;  Reciclagem em Temas Referentes à Formação tanto Pedagógica quanto Geral Planejamento de Novas Atividades	Equipes da Contag e Fetags

Obs.: Na Montagem deste Quadro-Síntese, concentramos os documentos internos da Contag referentes ao Programa de Formação e Capacitação Integrada.

Quanto às influências, no movimento, das propostas e práticas de formação sindical das quatro entidades descritas anteriormente, é possível afirmar (com base na vivência que possuímos, que vai muito além do suporte empírico aqui apresentado) que atingiram de forma diferenciada os diversos setores, durante a década de oitenta.

O Dieese e a Contag contribuíram para a formação de novos quadros dirigentes e intermediários das instâncias mais institucionais do movimento, sendo o primeiro no âmbito do sindicalismo urbano e, a segunda, no sindicalismo rural, notadamente nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Portanto, foram entidades responsáveis, em grande parte, pela renovação “da liderança emergente” na primeira metade da década de oitenta, nascida a partir dos embates e lutas do período e/ou do crescimento numérico de entidades sindicais oficiais.

A Casa do Trabalhador, por sua vez, teve um poder de influência mais regionalizado (Grande Belo Horizonte e municípios que se estendem até Ipatinga, em Minas Gerais), atingindo, simultaneamente, uma clientela que atuava tanto no âmbito institucional como nos movimentos populares. Nesse sentido, acredita-se que tal entidade tenha extrapolado o campo estritamente sindical, preparando quadros que atuariam nos diferentes movimentos sociais e políticos da região.

A Fase teve maior influência na formação de lideranças oriundas dos “grupos de oposição sindical”, tanto no setor urbano como no rural, circunscritas ora geograficamente — nos estados do Pará, Maranhão e Amazonas (região Norte); Ceará, Pernambuco, Bahia e Alagoas (Nordeste); São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo (Sudeste) e Rio Grande do Sul —, ora por categorias profissionais: assalariados rurais e pequenos agricultores, metalúrgicos, químicos, construção civil, gráficos, bancários, comerciantes, motoristas, entre outros.

No que concerne às concepções de educação e de metodologia, embora singulares, não há grandes divergências no ideário proposto pelas quatro entidades, tomando-se como parâmetro a década de oitenta. Resguardando-se as diferenças, estas entidades são porta-vozes do ideário que tem como matrizes discursivas três grandes eixos:

- das teorias marxistas, tomam-se como parâmetros a concepção dialética de educação e conhecimento, a orientação gramsciana, a constituição dos intelectuais orgânicos e a importância da educação para a construção da identidade, cultura e poder de classe;
- das experiências históricas de educação popular dos anos sessenta e setenta, a chamada educação popular: a valorização e a incorporação do conhecimento que os atores sociais adquirem atuando nas práticas e lutas sociais, o que Paulo Freire designa como “saber de experiência feito” (Freire, 1993: 46); a importância e a necessidade da construção coletiva do conhecimento (o da construção conjunta e da troca de saberes); e a assunção de que a formação constitui um mecanismo de manutenção/construção/renovação dos processos de mobilização e das estruturas e formas organizativas;
- da pedagogia Paulo Freiriana: o diálogo, a problematização, a grupalidade

e os processos interativos, como idéias-força geradoras dos pilares da proposição e vivência das propostas de metodologia para as micro-situações de ensino/aprendizagem.

Obviamente, nem todos esses eixos nucleares vão ser explicitados, apropriados e mesmo desenvolvidos de forma homogênea nas quatro entidades, que denominamos núcleos ou agências irradiadoras. Um estudo executado com tais propósitos revelaria diferenças e nuances não desprezíveis. Contudo, para os fins deste artigo, o que interessa apontar é que todas (umas mais, outras menos) foram responsáveis para que tais matrizes discursivas fossem incorporadas às formulações pedagógicas apresentadas no projeto de formação da CUT. Na Força Sindical, preservar-se-ão como idéias-força aquelas oriundas da experiência dieesiana. Já na CGT, a matriz discursiva será oriunda das propostas e experiências da OIT e ICT, como será visto mais adiante.

## A FORMAÇÃO E AS CENTRAIS SINDICAIS NA DÉCADA DE OITENTA

### O PROJETO E AS PRÁTICAS FORMATIVAS DA CUT

Criada em agosto de 1983, a CUT, durante os primeiros anos (1983-84) da fase de sua implantação e legitimação, ainda não dispunha de um projeto formativo. Tal projeto foi delineando-se durante a segunda metade dos anos oitenta. A preocupação com a formação já constava de seu estatuto provisório, que previa, entre outras, a criação de uma "Secretaria de Formação, Educação e Cultura". Após várias alterações feitas nos congressos da Central, estão previstas, em seu Estatuto, as seguintes funções para a Secretaria Nacional de Formação (SNF):

- elaborar e desenvolver a política geral de formação da CUT, de acordo com os objetivos expressos no Estatuto;
- coordenar e sistematizar o conjunto das experiências e atividades de formação comum, de acordo com os princípios do Estatuto;
- documentar e analisar as experiências de luta e organização dos trabalhadores no país e todos os fatos relacionados à CUT, buscando a construção permanente de sua memória histórica;
- estabelecer convênios com entidades sindicais, instituições acadêmicas e centros especializados para desenvolver a política de formação nos âmbitos nacional e internacional, através da Secretaria de Relações Internacionais;
- coordenar e orientar as Secretarias de Formação Sindical da CUT nos estados e as Secretarias dos Departamentos Nacionais (Lorenzetti, 1990: 3).

Em 1985, a SNF realizou um primeiro programa de atividades: cinco seminários regionais sobre o tema "estrutura sindical", com o objetivo de contribuir para o aprofundamento das definições do projeto político-organizativo da central. Em março de 1986, promoveu o I Encontro Nacional de Secretarias de Formação, do qual participaram 19 Secretarias Estaduais de Formação (SEFs) e 19 Secretarias

Regionais de Formação (SRFs). Este encontro significou uma tentativa de mapear as experiências existentes e de esboçar as prioridades de um plano mínimo de formação (Carvalho, 1993).

Em 1987, após o II Concut, quando a Direção Nacional definiu a *formação* como uma dentre as cinco áreas prioritárias de atuação, foram tomadas as primeiras medidas para a concretização de um trabalho de formação mais sistemático e planejado. Elegeu-se um novo secretário de formação e organizou-se uma equipe técnica para operacionalizar "um projeto e uma política nacional de formação".

Deve-se ressaltar que a estruturação da SNF foi um passo muito importante em direção à construção e à implantação de um "projeto comum e orgânico" no âmbito da central. Contudo, as concepções e práticas que já vinham sendo vivenciadas em alguns sindicatos que constituíram o carro-chefe na construção da CUT (Sindicatos dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, Monlevade; Químicos de São Paulo e do ABC; Bancários de São Paulo, entre outros), do Dieese, dos centros de assessoria à educação popular já mencionados e outros (Cedi, 13 de Maio, Cepis), que durante os anos de implantação atuavam no campo cutista (em atividades de formação), forneceram tanto as matrizes para a construção do ideário do projeto, como também boa parte dos quadros de formadores.

O projeto formativo cutista está subordinado ao projeto político-sindical da central. Nesse sentido, a formação é definida como:

- **democrática, pluralista e unitária:** deve ser um espaço que estimule a reflexão e o debate das mais diferentes correntes no seu interior;
- **unificada e descentralizada:** a formação cutista deve ser politicamente unificada quanto aos seus objetivos, concepção, prioridades e estratégia de implantação, contudo descentralizada quanto à sua implementação, respeitando as especificidades e diferenças regionais;
- **instrumento de reflexão crítica, de libertação, de construção da integralidade do trabalhador como ser humano:** a formação deve contribuir para que os trabalhadores possam ter uma visão crítica do mundo e das relações sociais. É preciso que seja um objeto de libertação, tornando o trabalhador sujeito da história, capaz de pensar a realidade de forma crítica, ter propostas para a sua transformação e saber agir coletivamente, com convicção e consistência em seus propósitos político-ideológicos. A formação deve levar em conta as diferentes necessidades e as múltiplas dimensões que caracterizam o trabalhador enquanto ser humano, visando à potencialização desta integralidade;
- **permanente, processual, planejada e sistemática:** entendida como um processo individual e coletivo, que ocorre nos diversos momentos e segmentos da vida cotidiana (no trabalho, em casa, na escola, na igreja, no sindicato), e não em salas de aula. Contudo, também deve efetivar-se de forma planejada e sistemática, com o intuito de garantir um maior esforço coletivo de refletir, analisar e redimensionar práticas e propostas;

- **democrática e indelegável:** a política de formação deve ser formulada de forma democrática, permitindo a participação de todas as entidades da estrutura cutista, e tão-somente subordinada ao projeto político-sindical da CUT.

Com base nesses princípios, procurou-se construir uma concepção de educação sindical que se aproximasse da "pedagogia transformadora, buscando uma alternativa à educação dominante, autoritária, elitista, excludente, contribuindo para o desenvolvimento de uma nova prática educacional, gestada e assumida pelos trabalhadores — ligada às múltiplas dimensões da vida cotidiana" (Sgreccia et alii, 1990: 31), e tendo como meta um projeto de construção de uma sociedade mais igualitária e democrática.

Do ponto de vista metodológico, os formadores e instâncias de formação têm procurado construir uma proposta coerente com a concepção de educação anteriormente exposta, desenvolvendo uma estratégia de operacionalização da chamada "metodologia da práxis".<sup>4</sup> Como afirmam seus protagonistas, trata-se de enfrentar o desafio de, "partindo do conhecimento já acumulado pelos trabalhadores, fazê-los interagir com o saber já sistematizado, sem que um se subordine previamente ao outro, nem que este ou aquele seja desqualificado pela sua origem empírica ou acadêmica, antes levando-os a se vivificar mutuamente" (Sgreccia et alii, 1990: 31).

"A construção e o exercício dessa proposta metodológica têm consistido no envolvimento dos educandos nas discussões, problematizando a realidade em que estão imersos, e na priorização da pesquisa e do estudo coletivo (educandos e educadores) em todas as fases de criação do conhecimento. Nas relações entre educadores e educandos, mediatizadas pelo objeto a ser desvelado, o importante é o exercício do pensar e da atitude crítica, curiosa e criativa em face do objeto, e não o do discurso do educador em torno do objeto de estudo e do conhecimento do educando, qualificando-o como certo ou errado. Não se trata, portanto, de entregar ou transmitir aos trabalhadores a explicação mais rigorosa dos fatos como algo acabado, estático. Trata-se de reproduzir, no processo educativo, o espírito inerente à luta dos trabalhadores de que todos os direitos conseguidos são uma conquista e que o saber também deve ser uma conquista individual e coletiva" (Sgreccia et alii, 1990: 31).

Embora nem todas as instâncias que compõem a rede formativa estejam estruturadas e em funcionamento, é possível constatar dois tipos de estruturas formativas existentes na CUT: as secretarias e/ou coletivos (horizontais) de tipo intercategoriais e os departamentos (de caráter vertical) por categorias específicas de trabalhadores.

Poucos estados têm secretarias regionais que funcionem ativamente, em virtude da debilidade das CUTs estaduais. Na estrutura vertical, são poucos os departamentos/federações e confederações que possuem instâncias formativas funcionando efetivamente.

Além das secretarias, departamentos e coletivos, a CUT conta com oito escolas de formação, que são classificadas em dois tipos: as *orgânicas*, coordenadas em todos os seus aspectos (administrativo, financeiro, etc.) pelos órgãos diretivos da

central; e as *conveniadas*, que são autônomas do ponto de vista jurídico e financeiro-administrativo, mas que possuem organicidade política com a CUT, isto é, ministram cursos para a central e participam de seus fóruns deliberativos.

Existem quatro escolas orgânicas: Escola Sindical Sul (SC, criada em 1990), Escola Sindical do Norte (PA, criada em 1990), Escola Sindical São Paulo (SP, criada em 1993) e Escola Sindical Centro-Oeste (DF, criada em 1993). Dentre as escolas conveniadas, estão: Escola Quilombo dos Palmares (PE), Escola Sindical 7 de Outubro (MG, criada em 1987), Instituto Cajamar (SP, criado em 1986) e Equip (Paráiba). "Está em processo de criação mais uma escola orgânica no Nordeste. O Conefor (Coletivo Nordeste de Formação), composto pelas CUTs do Nordeste, SNF e Equip, é responsável por toda a programação de formação da CUT/Nordeste" (CUT/SNF, 1993).

No campo das entidades sindicais filiadas à CUT, existem mais duas escolas importantes como agências de formação e que desenvolvem uma programação própria: a Fundação Nativo da Natividade, criada em São Paulo em 1988, voltada para uma formação político-ideológica de caráter mais amplo e histórico, visando à preparação de militantes e dirigentes políticos; e a Escola de Formação Sindical e Centro Cultural Constante Castellani, criada em 1987,<sup>5</sup> pelo Sindicato dos Metalúrgicos de Santo André (SP), que faz parte, desde 1993, do recém-criado Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (fusão dos sindicatos dos metalúrgicos de Santo André, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra com o de São Bernardo do Campo e Diadema, no Grande ABC, em São Paulo).

Além das instâncias usuais de decisão da central (Direção, Executiva Nacional, Plenárias e Congressos Nacionais), foram criados, no campo da formação, fóruns específicos para dotar o projeto e a política nacional de formação na CUT de um caráter processual em permanente construção e de um "fazer-se" coletivo. Visando democratizar e descentralizar as decisões sobre elaboração, gestão e avaliação da política nacional de formação, foram criados os encontros e os coletivos de formação com abrangências nacional, interestadual, estadual e regional.

Os *encontros de formação* compreendem o Encontro Nacional (Enafor) e os encontros estaduais e interestaduais de formação. Estes fóruns são realizados uma vez ao ano, para avaliar a política nacional de formação desenvolvida no ano anterior e traçar as diretrizes e prioridades para o ano vindouro. Os encontros estaduais e interestaduais obviamente precedem o nacional e são realizados de forma mais sistemática desde 1988. No Enafor estão representadas as escolas (conveniadas e orgânicas), a Executiva Nacional da CUT e as secretarias de formação (dos estados e das instâncias verticais nacionais).

Os *coletivos de formação* são instâncias de encaminhamento, gestão e supervisão das diretrizes político-operacionais sugeridas no Enafor e aprovadas nas demais instâncias da CUT. O Enafor foi criado em 1990 e reúne-se duas a três vezes por ano, com a participação das escolas, das secretarias estaduais de formação, uma para cada região geopolítica do país, dos coordenadores nacionais dos programas e das secretarias e/ou departamentos de formação das instâncias verticais nacionais. Em alguns estados, foram criados e funcionam também os coletivos estaduais de formação (Colefor) (CUT/SNF, 1993).

A auto-sustentação financeira das atividades formativas ainda constitui uma meta a ser realizada, pois, durante a década de oitenta, a maior parte dos recursos provinha de projetos firmados com entidades sindicais internacionais. A contribuição internacional tem sido importante para viabilizar a implantação da estrutura formativa não só da CUT, como também das demais centrais. Contudo, tal cooperação internacional, embora não implique, no caso da CUT, uma ingerência político-ideológica, está gerando uma dependência financeira que tende a se constituir num freio sério à manutenção e à expansão do próprio sistema formativo. Além das propostas de criar uma estratégia de auto-sustentação, a SNF tem procurado fazer alguns convênios com centros de educação popular, universidades, organizações não-governamentais, centros de estudos e pesquisas, não só como uma forma de financiamento indireto, mas principalmente como mecanismo para garantir um intercâmbio maior com as entidades da sociedade civil que se identificam com o projeto cutista.

Como foi visto, o período de 1985-87 constituiu-se numa fase de gestação do projeto formativo e de implantação das estruturas e da política nacional de formação. Portanto, será apenas no final da década de oitenta e início dos anos noventa que a formação na CUT tomará as feições do sistema (ou rede de formação, como preferem seus atores) que acabamos de descrever.

Embora, como princípio, sempre se tenha procurado definir as linhas programáticas da formação fixadas, por um lado, nas resoluções e demandas da central (estabelecidas em congressos e plenárias nacionais) e, por outro, nas demandas colocadas pelas ações cotidianas do movimento, nem sempre tal orientação foi colocada em prática. A definição de eixos programáticos gerais só foi estabelecida em 1988, a partir do I Enafor, e desde então vem sendo reformulada ano a ano. Em 1993, desenvolveu-se um Plano de Atividades de Formação, baseado em dez programas:<sup>6</sup> Concepção, Estrutura e Prática Sindical da CUT; Negociação e Contratação Coletiva; Planejamento e Administração Sindical Cutista; Processo de Trabalho e Organização no Local de Trabalho; Formação das Direções; Recursos Humanos e Pedagógicos e Metodologia no Trabalho de Formação Cutista; Formação sobre as Relações Sociais entre Homens e Mulheres; Formação para Trabalhadores Rurais; Cooperação e Intercâmbio Nacional e Internacional; Memória e Documentação da CUT.

Durante o período 1987-92, foram ministrados 120 cursos, realizados 126 seminários temáticos e cinco oficinas, totalizando 251 atividades formativas. Este total, contudo, está subestimado, pois inclui apenas as atividades realizadas e coordenadas pela SNF, não constando os dados das atividades formativas efetivadas pelas demais secretarias da CUT.

Uma avaliação mais criteriosa e rigorosa dos oito anos de atividades de educação sindical na CUT constitui, por si só, uma pesquisa. Contudo, vale afirmar que, apesar das restrições financeiras, das tensões internas entre os grupos e facções e das dificuldades de converter planos em ações concretas, a CUT, dentre as centrais brasileiras, é a que mais tem dedicado um forte empenho político-organizativo e financeiro no sentido de garantir uma coerência entre o projeto de construção de um sindicalismo combativo e democrático e o esforço de implementar um projeto educativo, que mantenha viva a relação entre instituinte e instituído.

### A FORMAÇÃO SINDICAL NA CGT

A CGT — Central Geral dos Trabalhadores —, criada em 1986, também estruturou o seu projeto de educação um ano após sua fundação, criando para tanto o Denafor/CGT. Com a assessoria de um consultor da OIT, este departamento nacional de formação elaborou um Programa Integrado de Formação Sindical, uma espécie de “dossiê pedagógico” a ser utilizado por formadores como guia para o planejamento e realização de atividades formativas nas entidades sindicais filiadas, bem como nas próprias estruturas nacional, estaduais e locais da CGT. Os temas propostos no Programa Integrado de Formação foram: significado e importância da educação sindical; relação entre formação e organização sindical; planejamento da formação sindical; metodologia da formação sindical.

Este “dossiê” contém exclusivamente indicações temáticas a serem desenvolvidas nos cursos básicos de formação inicial: “sindicato - estrutura e funcionamento”; “ação reivindicatória”; “propaganda sindical”; “a Central Geral dos Trabalhadores”; “a sociedade na qual e pela qual lutamos”.

As experiências com o Programa Integrado de Formação, segundo os próprios atores, foram breves e de poucos resultados, em razão das dificuldades político-organizativas internas. Em abril de 1989, houve uma cisão interna na CGT e um grupo significativo de dirigentes formou a Confederação Geral dos Trabalhadores. Assim, o projeto formativo da CGT só será delineado a partir dos anos noventa, após a criação do Instituto Nacional de Estudos e Formação Sindical - Inafor,<sup>7</sup> e com a elaboração das diretrizes da política de formação, que constam de um documento (CGT, 1990a) em que são expressos os delineamentos gerais do projeto formativo da nova CGT.

A formação tem como principal meta “coesionar os quadros dirigentes e filiados em torno da construção de um projeto comum de sindicalismo”, o da recém-criada central, numa “perspectiva de coerência e coesão político-institucional e a criação de um perfil ideológico mais homogêneo” (CGT, 1990b).

Em vista disto, os primeiros esforços serão direcionados para os “quadros sindicais”, que estão empenhados em divulgar e atuar no sentido da viabilização da central.

A curto prazo, a formação da CGT deve prioritariamente dirigir-se aos membros da Direção Central e das CGTs estaduais e regionais, aos membros de entidades dos setores e ramos de produção (hoje confederações e federações) e aos membros dos departamentos especiais, como mulheres e jovens e responsáveis de formação e organização de estudos (CGT, 1990a: 7).

As instâncias de formação são estabelecidas nos âmbitos nacional, estadual, regional e dos sindicatos filiados.

O Inafor tem como função elaborar a política nacional de formação em sintonia com as necessidades organizativas e de ação da CGT, estabelecer diretrizes e orientações, executar atividades e assessorar os responsáveis das demais instâncias, fornecendo materiais de apoio.

As comissões estaduais e regionais têm como finalidade executar os progra-

mas formativos para suas respectivas áreas e assessorar as entidades filiadas no planejamento e execução de atividades formativas.

"Prevê-se para cada uma das estruturas territoriais (CGTs Regionais e Estaduais) a existência de um responsável pela Formação e também nos departamentos especializados (mulheres, jovens) e nos departamentos setoriais (dos diferentes ramos de produção). Os responsáveis de formação dessas estruturas estão organicamente ligados à coordenação do Inafor, constituindo uma Comissão Nacional de Formação, que elabora e acompanha, em sintonia com o Conselho, a política de formação em nível nacional" (CGT, 1990a: 7).

A CGT não se propôs a estruturar "escolas orgânicas". Adotou uma política de aproveitamento de algumas estruturas formativas já existentes, com as quais poderia contar através do estabelecimento de convênios. Dentre essas estruturas destacam-se o Instituto Cultural do Trabalho,<sup>8</sup> pois muitos dirigentes cegetistas fazem parte do conselho da entidade; o Centro de Estudos do Trabalho (entidade privada, sem fins lucrativos, de assessoria educacional); a Universidade do Trabalho (entidade pública estadual) do Paraná e Mato Grosso; a Escola de Formação Profissional da Federação da Construção Civil, no Rio Grande do Sul; e a Associação Nacional de Administração Participativa, entidade que reúne diversas instituições empresariais, acadêmicas e sindicais.

O Programa Nacional de Formação previa, para o período 1990-91, a realização de seminários e cursos de fins de semana e cursos intensivos.

Os primeiros foram realizados de forma descentralizada, centrados nas temáticas solicitadas pelos próprios sindicatos e/ou estruturas formativas estaduais e/ou regionais. De modo geral, abarcaram conteúdos básicos relativos às seguintes temáticas: sindicato (o que é, qual é o seu papel e importância); organização sindical brasileira; negociação coletiva; etc. Eram realizados aos fins de semana e tinham por objetivo sensibilizar os trabalhadores para atuarem de forma consciente e organizada em suas atividades sindicais.

Os cursos que se destinaram a dirigentes e militantes sindicais tiveram duração de quinze dias. Aqueles realizados em convênio com o ICT (sede em São Paulo) foram residenciais, também com duração de quinze dias, e objetivaram formar sindicalistas (dirigentes com ou sem mandato, assessores e formadores para atuarem na organização da formação sindical em seus estados de origem). Tratava-se, portanto, de preparar quadros multiplicadores na área de formação (em outras palavras, de preparar monitores e formadores em educação sindical). O conteúdo programático do curso para formadores contemplava os seguintes tópicos:

- Método de trabalho individual (leitura de livros e jornais, classificação e arquivo de informações e documentos);
- Movimento sindical (origem e evolução do movimento sindical brasileiro e internacional);
- Situação econômica, social e política da sociedade brasileira atual;
- Conjuntura nacional e movimento sindical;
- A CGT no contexto do movimento sindical - suas propostas de ação e organização;

- Contexto político-institucional em que se desenvolve a ação do movimento sindical brasileiro;
- Estrutura normativa que rege o sistema sindical brasileiro e o Ministério do Trabalho e Previdência Social;
- Principais tendências e propostas em relação à organização sindical dos trabalhadores;
- Seguridade social;
- Justiça do Trabalho - instâncias e funcionamento;
- Política salarial atual;
- O contexto empresarial em que o movimento sindical desenvolve sua ação - organização nos locais de trabalho - delegados sindicais (importância e papel);
- Higiene, segurança e medicina do trabalho (política, instituições, organização);
- Assembléias sindicais (teoria e prática);
- Negociação coletiva - procedimentos e noções sobre organização empresarial;
- Planejamento, administração e organização nos sindicatos cegetistas;
- Planejamento e realização de eleições sindicais.

Estes temas receberam uma abordagem teórico-prática. Em geral, foram apresentados de forma expositiva e seguidos de um aprofundamento feito por especialistas e/ou leituras, discussões em grupo, etc. Cada tema era seguido de atividades práticas do tipo laboratório, oficina, simulações sobre situações concretas do cotidiano dos participantes, como, por exemplo, oficinas de técnicas de leitura e comunicação oratória; simulações de assembléias sindicais, de reuniões com delegados sindicais e de negociações; visita ao Centro Nacional de Negociação, etc.

Esse mesmo conteúdo foi ampliado de forma modular (níveis I, II e III) nos cursos desenvolvidos pelo convênio CET/CGT. Segundo o ex-diretor do Inafor, no período 1990-91, os cursos de níveis médio (II) e III (residencial longo) chegaram a ter a participação de aproximadamente 250 dirigentes.

Além dos cursos, durante o mesmo período foram ministrados seminários temáticos sobre os seguintes conteúdos: trabalho da mulher (o trabalho a domicílio); mulher na ação sindical; discriminação racial no trabalho; economia do trabalho; cooperação técnica internacional; a estrutura, a política e os desafios da CGT.<sup>9</sup>

Dirigentes e formadores da central têm participado de cursos e eventos internacionais, com o intuito simultâneo de promoção do intercâmbio e capacitação de quadros. Dos documentos, consta a participação dos cegetistas em atividades promovidas pelas seguintes organizações internacionais: OIT (comissões técnicas setoriais e Centro de Formação da OIT, em Torino/Itália); Iade (Instituto Americano para o Desenvolvimento do Sindicalismo Livre); Histradul (Central Sindical Israelense); Clat (Central Latino-americana de Trabalhadores); Secretariados Profissionais da CIOSL (Central Internacional das Organizações Livres).

Quanto ao financiamento, os documentos consultados confirmam a ajuda

financeira internacional da OIT para a elaboração e planejamento do Plano Nacional de Formação.

O Projeto Formação da CGT mostra um esforço no sentido de implantação de uma estrutura e de uma política de formação, no início dos anos noventa. Contudo, não chegou a ser implementada de forma abrangente e sistemática, pois uma nova crise política interna redundou numa outra cisão, com a saída de boa parte de seus dirigentes, que criaram em março de 1991 a Força Sindical.

#### ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO FORMATIVO DA FORÇA SINDICAL

Na mais jovem das centrais sindicais brasileiras, a maior parte dos quadros responsáveis pela formação originou-se da CGT. Portanto, seu projeto formativo foi planejado a partir do modelo explicitado no item anterior, com algumas modificações, principalmente no tocante à construção de estruturas formativas próprias. Nos anais de seu I Congresso, foi prevista a criação de uma Escola Nacional de Formação, de um Instituto de Estudos e Pesquisas e de um departamento para subsidiar as entidades filiadas e incentivá-las a desenvolverem programas de educação.

Segundo informações obtidas através de entrevistas, a escola está em construção e a Secretaria de Formação Sindical também elaborou, em 1992, um Plano Nacional de Formação, que por falta de recursos financeiros não pôde ser implementado em 1993.

Organizacionalmente, a Força Sindical está estruturada em dez secretarias: de Relações Sindicais; da Mulher, Criança e Adolescente; de Formação Sindical; de Políticas Públicas; de Relações Internacionais; de Defesa da Cidadania e Direitos Humanos; de Assuntos Previdenciários; de Saúde do Trabalhador e Meio Ambiente; de Organização Sindical e Contratação Coletiva; e Secretaria Extraordinária de Projetos. Além da Secretaria de Formação, cabe a cada uma delas elaborar projetos de pesquisa e de formação, no âmbito de sua atuação.

A Secretaria da Mulher, Criança e Adolescente, por exemplo, desenvolve dois programas específicos: Crianças e Adolescentes no Trabalho e Educação e Capacitação para Mulheres Trabalhadoras. O primeiro é realizado em convênio com a OIT e visa "conscientizar e sensibilizar as lideranças sindicais para os problemas enfrentados pelas crianças e adolescentes trabalhadores, que, no Brasil, estima-se que sejam aproximadamente 7,5 milhões". Tal projeto envolve a produção de material de apoio sobre a situação dos menores trabalhadores e a realização de cursos específicos voltados para tal temática. Os cursos são intensivos, com duração média entre dois e três dias, destinados prioritariamente a sindicalistas (dirigentes ou não). Podem também ter acesso aos cursos representantes de entidades da sociedade civil que trabalhem e se interessem pela questão do menor. Tais cursos são ministrados por formadores da equipe da Secretaria da Mulher, Criança e Adolescente, que se locomovem para os diferentes estados e regiões do país. Nesta mesma linha, está em vias de finalização (para 1994) um novo projeto em convênio

com a Unicef, visando realizar atividades formativas em torno do tema "educação geral e profissional de crianças e adolescentes que trabalham".

O Programa de Educação para Mulheres, em 1992, priorizou a realização de cursos de capacitação de formadoras. Foram realizados três cursos com duração de uma semana, com os seguintes eixos temáticos: concepções de educação sindical; métodos e técnicas educativas; diretrizes e organização do trabalho educativo nas estruturas formativas da Força Sindical; núcleos temáticos relativos à questão da mulher que podem ser desenvolvidos em cursos e/ou seminários; avaliação.

Os cursos de capacitação de formadoras visam preparar profissionais (mulheres dirigentes e/ou profissionais em educação) para atuarem nas Secretarias da Mulher, nos âmbitos estadual, regional e por ramo de produção.

A Secretaria da Mulher possui uma Coordenadora Nacional de Formação, composta por uma equipe de instrutoras, que, além de planejar e ministrar cursos e seminários temáticos, também presta assessoria técnica (de planejamento e/ou pedagógica) às entidades filiadas.

Com relação às demais secretarias mencionadas, algumas ainda estão em fase de estruturação. No que diz respeito à formação sindical, há outras que já se estruturaram e desenvolvem atividades formativas: Secretaria de Saúde do Trabalhador, que ministra cursos e seminários nesta área; Secretaria de Relações Sindicais que planeja e desenvolve atividades formativas em função das demandas e necessidades advindas dos próprios sindicatos filiados; Secretaria Extraordinária de Projetos, que está desenvolvendo atividades formativas no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Cooperativismo de Trabalhadores (do trabalho temporário, avulso, jovens, crianças e mulheres).<sup>10</sup>

O projeto de educação da Força Sindical ainda está em construção e enfrenta os desafios que estão sendo vivenciados pela central no processo de construção de sua própria identidade. Em relação à formação sindical, fazem parte do "caldo de cultura" desta central, as experiências historicamente acumuladas no Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, que constituiu também o carro-chefe na articulação desta central sindical. Este sindicato possui uma tradição de mais de vinte anos de formação sindical (Manfredi, 1986), em cuja história mesclam-se práticas e idéias pedagógicas de vários núcleos de assessoria à educação sindical (com matizes distintos, mas oriundos do campo da esquerda) e da influência da proposta pedagógica do Dieese, pois seus técnicos sempre atuaram como parceiros ativos nas atividades formativas lá desenvolvidas.

#### CONCLUSÕES

Nos últimos quinze anos, certamente, houve avanços qualitativos e quantitativos da educação sindical na sociedade brasileira. Após ter enfrentado conjunturas difíceis e desarticuladoras, as entidades de classe dos trabalhadores não parecem ter esmorecido seu intento de criar suas próprias alternativas de educação. Nesse sentido, apesar de todas as dificuldades e percalços, o movimento sindical brasileiro irá construir uma alternativa própria de educação sindical em função

de suas necessidades político-organizativas. Não resta a menor dúvida de que este tipo de educação constitui uma das marcas distintivas do sindicalismo brasileiro dos anos oitenta, em relação a outros períodos de sua história.

A própria sobrevivência e consolidação das centrais sindicais (fato inédito na história do movimento sindical brasileiro), que estão desempenhando um papel fundamental na formulação e execução de projetos formativos, parece-nos um grande avanço qualitativo do sindicalismo dos anos oitenta. Contudo, esses avanços não nos eximem de um balanço crítico, que aponte os problemas e desafios que ainda persistem.

A afirmação das duas centrais principais (CUT e Força Sindical) tenderá a aglutinar, em torno de si, propostas e experiências de formação sindical, diminuindo consideravelmente o número de iniciativas isoladas por parte dos grupos e centros de assessoria, que tenderão a desenvolver cada vez mais trabalhos em parceria com as centrais. Se por um lado esse processo é desejável do ponto de vista político-estratégico, por outro, pode vir a criar certas "cristalizações" que dificultarão a renovação interna das próprias redes e dinâmicas formativas que estão sendo criadas no âmbito das centrais e nas entidades sindicais a elas filiadas. Em outras palavras, a centralização e a burocratização dos processos de decisão e poder podem reduzir e sufocar iniciativas e propostas singulares e diferenciadas, que tenham potenciais renovadores.

Quanto aos problemas e desafios formativos a serem enfrentados na próxima década, são de natureza diversa para os dois principais pólos: o "sindicalismo cutista" e o "de resultados". No campo cutista, a formação sindical tenderá a enfrentar os seguintes desafios:

- manutenção financeira da rede formativa já construída durante a década de oitenta e ampliação de seus quadros de formadores;
- implementação das estruturas formativas estaduais, que são praticamente inexistentes, e incentivo para que as entidades filiadas estruturem e mantenham departamentos e/ou coletivos de formação, já que os existentes ainda se restringem aos grandes sindicatos das principais categorias profissionais (metalúrgicos, bancários, químicos, petroleiros, trabalhadores em telecomunicações, etc.), situados nos principais pólos geoeconômicos. Esta fragilidade na organização e manutenção de estruturas formativas horizontais e com sede nas entidades de base seria, a nosso ver, reflexo de outro fator de caráter mais histórico, decorrente da forma como se estruturaram as centrais sindicais no Brasil;<sup>11</sup>
- capacidade para dar um salto qualitativo no projeto formativo, passando de uma tônica de divulgação/difusão do ideário para uma política que englobe, além da formação político-ideológica, a preparação estratégico-operacional. Como já salientamos, o campo cutista privilegiou a formação sindical como uma de suas políticas estratégicas. Contudo, até 1989 a formação serviu muito mais como um canal para a divulgação de seu projeto político-sindical, em virtude da necessidade de espaiá-lo e enraizá-lo em todo o território nacional.<sup>12</sup> Nesse sentido, a formação adquiriu, durante este período,

uma tônica essencialmente "principista", isto é, calcada em seus princípios e concepções político-sindicais e muito pouco sedimentada nas necessidades e prioridades organizativas e estratégicas, decorrentes de suas ações tanto no âmbito do próprio movimento, como no da sociedade civil. Esse descompasso vem sendo equacionado desde a realização do III Concut (em 1988), com a elaboração de planos nacionais de formação, que visam encarar este imenso desafio; garantia, no âmbito interno da Central, de uma formação mais sistemática de seus quadros técnicos e dirigentes. Em decorrência da própria história da CUT, pouco ou nada se fez pela à formação de seus próprios dirigentes. Isto porque, no início, como já ressaltamos, com a necessidade de se implantar a central, todas as energias e recursos foram dirigidos para esta meta. Contudo, a essa necessidade deve-se acrescentar a questão da própria cultura interna do movimento sindical brasileiro, isto é, o predomínio de representações culturais que justificam a "formação do dirigente" a partir das "lutas", "embates", na "prática do cotidiano", relegando a segundo plano, e às vezes até negando, a necessidade de uma formação mais teórica, embasada em estudo, leituras e análises e problematização da prática. Essa "visão pragmatista", culturalmente dominante, aliada ao "ativismo desenfreado", tem contribuído para relegar uma formação mais sistemática e teórica a um segundo ou terceiro plano. A persistência dessas orientações, por um lado, tem dificultado a preparação dos novos quadros, uma vez que os mais experientes galgam novas posições no sistema político-partidário e, por outro, não tem predisposto a grande maioria dos dirigentes para a implantação de programas e atividades formativas, que os capacitem a pensar e agir de modo mais estratégico e proposicional nas diferentes instâncias em que atuam, dentro e fora do movimento sindical. No âmbito do "sindicalismo de resultados", no campo da Força Sindical, este último desafio também persiste, junto com outros de caráter preliminar:

- a construção e implantação de projetos e estruturas formativas, o que deverá passar necessariamente pela superação de obstáculos não só financeiros, mas principalmente políticos (de priorização e vontade política);
- definição de um projeto formativo, cujos programas consigam aglutinar dirigentes com orientações e práticas diferentes em torno de um projeto comum, pois, caso contrário, cada secretaria poderá vir a desenvolver programas educativos independentes, sem vínculos e eixos comuns;
- construção de uma política de formação que atenda, simultaneamente, à necessidade de divulgação de seu projeto político-sindical, para garantir a ampliação de suas bases em todo o território nacional, e à formação de seus próprios quadros dirigentes e técnicos;
- preparação urgente de recursos humanos para atuarem como monitores e formadores sindicais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, L. (1962). "O papel do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema na eclosão do movimento grevista de 1978". *Relatório de Atividades*. São Paulo, Fapesp.
- BRANDÃO, C. R. (1977). "Da educação fundamental ao fundamental da educação". *Revista Proposta*, nº 1, setembro.
- CARVALHO, B. (s/d). *Fase: Uma experiência em educação popular no Brasil (1961-1988)*. Mimeo.
- CARVALHO, P. de (1993). *Quadro sobre o processo de construção da política nacional de formação da CUT — escola sindical*. São Paulo, mimeo.
- CGT (1990a). *Diretrizes da política de formação da CGT*. São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (1990b). *Um novo sindicalismo*. São Paulo, julho.
- CUT/SNF (1993). *Seis anos de PNF*. São Paulo, documento interno, maio.
- CONTAG. (1988). "Educação no movimento sindical de trabalhadores rurais". *Contag, federações, sindicatos*. Brasília, 25 de outubro, mimeo.
- DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. (1981). *Situação da educação sindical no Brasil (pesquisa)*. São Paulo.
- DIEESE. (1984). *Metodologia da ação—reflexão*. São Paulo, mimeo.
- FASE. *Definição da natureza da assessoria*. São Paulo, documento interno, mimeo.
- FASE. (1987a). *Diagnóstico da intervenção educativa*. São Paulo, documento interno, fevereiro.
- FASE. (1987b). *Texto para debate das atividades de formação na área rural*. São Paulo, documento interno, setembro.
- FORMAÇÃO sindical em debate. *Revista Proposta*. Rio de Janeiro, Fase, nº 36, junho 1986.
- FREIRE, P. (1993). *Pedagogia da Esperança — um reencontro com a Pedagogia do Oprimido*. 2ª ed. Petrópolis, Ed. Paz e Terra.
- LEROY, J. P. (1991). *Uma chama na Amazônia*. Rio de Janeiro, Fase.
- LORENZETTI, J. (1990). "A política nacional de formação". *Revista Forma e Conteúdo*. São Paulo, Secretaria Nacional de Formação da CUT, nº 2, agosto.
- MANFREDI, S. M. (1983). *A educação sindical entre o conformismo e a crítica*. São Paulo, Edições Loyola.
- \_\_\_\_\_. (1984). *Recuperação histórica das concepções e experiências de educação no movimento operário sindical brasileiro*. Relatório de Pesquisa. Ford/Anpocs, mimeo.
- MARTINS, J. S. (1989). *Caminhada no chão da noite*. São Paulo, Editora Hucitec.
- MEDEIROS, L. S. (1989). *História dos movimentos sociais no Campo*. Rio de Janeiro, Fase.
- MEDEIROS, L. S. e SORIANO, J. C. (s/d). *Reflexões sobre o sindicalismo rural brasileiro: a Contag*. Mimeo.
- NAS raízes da democracia operária — história da oposição sindical metalúrgica de São Paulo. *Cadernos do Trabalhador*. GEP - Urplan/PUC-SP, 1982.
- OLIVEIRA, R. C. de. (1980). *Análisis de la experiencia del trabajo social en la Fundación Casa del Trabajador*. Dissertação de mestrado, Universidade Nacional e Autónoma de Honduras.

- PACHECO, M. E. L. (1987). *A questão da formação: algumas reflexões a partir da experiência da Fase*. Documento interno, mimeo.
- PONTUAL, P. (1986). "Os centros de educação popular na conjuntura brasileira". *Caderno n. 09*, Cepis, agosto.
- RODRIGUES, L. M. (1990). *CUT: os militantes e a ideologia*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- RODRIGUES, L. M. e CARDOSO, A. M. (1993). *Força Sindical - uma análise sócio-política*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- SADER, E. (1988). *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- SGRECCIA, A. et alii (1990). "Escola Sindical 7 de Outubro — concepção política e pedagógica". *Revista Forma e Conteúdo*. São Paulo, Secretaria Nacional de Formação da CUT, nº 3, dezembro.
- TELLES, V. da S. (1988). "Lutas urbanas e o novo caráter do conflito de classes". Salvador, 33a. Reunião Anual da SBPC.

## NOTAS

- Entre a vasta bibliografia que trata deste tema, mencionarei aqui apenas duas obras importantes que remetem a outras leituras de aprofundamento: Martins (1989) e Sader (1988).
- Como observa Brandão (1977), "nas experiências latino-americanas, nas décadas de 50 e 60, o desenvolvimento de comunidade aparece com o objetivo explícito de integrar grupos marginais e sobreviventes indígenas na comunidade nacional. Com o tempo o processo é levado às comunidades rurais e aos guetos urbanos como propostas de melhoria do 'nível de vida', através de ações conjuntas do tipo: governo + associações civis (onde a Igreja Católica assume papel importante) + povo (comunidade local)".
- Para a caracterização dos programas da frente rural, consultamos: *Revista Proposta* (Fase, s/d) e Fase (1987a e b).
- Que está no campo das conceitualizações elaboradas a partir de uma visão histórico-dialética de produção do conhecimento e que recebe diferentes designações: metodologia dialética, metodologia da ação-reflexão, metodologia da investigação-ação, etc.
- Entrevista concedida à autora pela equipe de formação em 03/12/91.
- No documento "Seis Anos de PNF" (CUT/SNF, 1993), por programa entende-se o "conjunto de atividades formativas que tem um tema central como ponto de identidade e em torno do qual orbitam diversos temas afins."
- "O Inafor possui na estrutura formativa da CGT uma função técnica, de operacionalização do plano de formação. O Conselho Nacional do Inafor é composto por membros da Executiva Nacional da CGT, sendo presidido pelo Diretor de Formação. Sua atividade permanente conta com uma equipe coordenada pelo Diretor Executivo do Inafor" (CGT, 1990a).
- A origem e a proposta do ICT estão contidas em trabalho anterior (Manfredi, 1983).



9. Não possuímos dados quantitativos acerca do número de atividades e participantes atingidos.
10. Para elaborar o texto referente à formação sindical na Força Sindical, baseamos em entrevista feita com: Walter Tesch (Secretaria Extraordinária de Projetos); Marcos Mota (do Projeto Crianças e Adolescentes no Trabalho) e Nair Goulart (Secretaria da Mulher, Criança e Adolescente, responsável pelo Programa de Formação de Mulheres). Consultamos também vários documentos que nos foram cedidos pelos entrevistados, em dezembro de 1993, e que se referem aos projetos acima descritos.
11. Sobre a experiência de organização das centrais sindicais, ver o artigo de Alvaro Comin nesta coletânea.
12. No artigo de Alvaro Comin, nesta coletânea, são apresentados os dados referentes ao crescimento e à adesão dos sindicatos que se filiaram à CUT durante a década de oitenta.

## *Greves e Estratégias Sindicais no Brasil*

Eduardo Garuti Noronha\*

### INTRODUÇÃO

Desde o final da década de setenta o movimento sindical vem recuperando sua capacidade de ação, depois de ter passado por um longo período de exclusão da política e dos locais de trabalho. O sindicalismo brasileiro durante a década de oitenta esteve na contra-mão das tendências observadas em outros países: em crise na Europa, Estados Unidos e na maioria dos países latino-americanos, e em pleno crescimento aqui. No final dos anos oitenta, o volume de greves no Brasil estava entre os mais altos do mundo, sendo que há pouco mais de uma década elas praticamente inexistiam. Este é o mais evidente indicador do rápido, e até certo ponto surpreendente, crescimento da capacidade de ação das representações de trabalhadores.

Entretanto, nestes primeiros anos da década de noventa três fatos novos vieram abalar esse processo de reorganização do movimento sindical.

No plano ideológico, as teorias neoliberais, que vinham ganhando força desde a década de setenta nos países centrais, passaram a ser difundidas com mais ênfase no Brasil. Ao mesmo tempo, o fim dos anos oitenta marcou, no plano internacional, a instauração definitiva da crise das ideologias de esquerda ligadas

\* Professor da Universidade Federal de São Carlos  
Agradeço a colaboração da última equipe do Nepp responsável pela construção do banco de dados de greve da pesquisa, composta por Cássio Luis de França, Samira El Saifi e Dilze do Nascimento Percílio.

ao Leste europeu. Por fim, no país, a luta pela reinstauração da democracia chegava ao final com o primeiro governo civil e a nova Constituição. Essas alterações têm levado sindicalistas de diferentes correntes, e por diferentes razões, a repensar estratégias de ação sindical, particularmente as de confronto.

No plano da política econômica de longo prazo, a internacionalização da economia, iniciada no governo Collor, também recolocou temas que, se não eram novos, ganharam ainda maior relevância. Exemplos disso são a busca dos empresários brasileiros por ganhos de produtividade e por redução de custos, e suas implicações na esfera dos direitos do trabalho: os debates sobre o direito ao emprego, o seguro-desemprego, a duração da jornada de trabalho e todos os outros direitos do trabalho ou salários indiretos. Estes temas colocam em xeque a agenda de prioridades dos sindicalistas e as estratégias de ação adotadas no passado.

Na esfera da política econômica de curto prazo, por fim, o Plano Collor, ao impor reduções salariais e crescimento do desemprego, ao mesmo tempo enfatizou a necessidade de sindicatos ativos para a defesa de empregos e salários e dificultou sua capacidade de ação.

Este artigo visa discutir os elementos ou características que tornaram possível o expressivo crescimento da ação sindical (apesar da tendência inversa no cenário internacional), seus significados e impactos, para em seguida especular, frente aos fatos novos destacados acima, sobre as perspectivas da década de noventa, particularmente quanto aos níveis de conflitos de trabalho e à importância da greve como forma de ação sindical.

Para isso, em primeiro lugar apresentamos um rápido balanço da evolução das greves no Brasil, neste século. Em seguida, descrevemos o ciclo de greves iniciado em 1978, marco de um novo patamar de conflitos do trabalho no país. A maior parte das estatísticas aqui apresentadas utilizam a pesquisa "Acompanhamento de greves no Brasil", do Nepp/Unicamp. Esta descrição da evolução das greves visa definir uma periodização das greves para o país; identificar padrões de greves recorrentes segundo setores ou categorias específicas; identificar as principais alterações desses padrões ao longo dos tempos; e analisar os diferentes significados que a ação grevista teve nesse período, bem como sua eficácia. São discutidas também as características gerais do ciclo de greves das duas últimas décadas. Tratamos a seguir da correlação entre algumas variáveis políticas (legislação, forma de organização sindical, conjuntura política) e econômicas (taxa de desemprego, salários e inflação) e a flutuação dos indicadores de greves, para em seguida discutir a relação entre o grau de organização sindical, estratégias sindicais, greves e processos políticos. Por fim, retomamos a discussão sobre as perspectivas da década de noventa. Apesar de toda a incerteza e imprecisão que esta tentativa de previsão comporta, nosso esforço é o de, partindo da identificação das variáveis determinantes do volume de greves na década de oitenta, especular a respeito de cenários prováveis frente às alterações que este início de década aponta.

A tese central deste artigo sustenta que a greve foi o principal instrumento de redefinição das relações de trabalho no Brasil e de reconquista de um espaço político para os sindicatos. Se a transição política brasileira foi marcada pelas

sucessivas eleições que redefiniam a posição dos atores políticos, como sustenta Bolívar Lamounier (1987), do ponto de vista das relações de trabalho esta foi uma transição sob greves. Elas foram o indicador do grau de expansão dos sindicatos e de sua capacidade de mobilização. Aos poucos, tornaram-se o instrumento de transformação das relações de trabalho. E, por fim, elevaram os sindicalistas ao status de interlocutores válidos dos governos.

De fato, a greve foi um instrumento de conquista de reivindicações específicas (principalmente salariais), mas jamais deixou de ter ao mesmo tempo duas dimensões políticas: a inserção dos trabalhadores como atores da transição política brasileira e pressão pela evolução das relações de trabalho, sobretudo no sentido de levar os empresários à negociação e a repensar a prática de relações de trabalho nas empresas.

Há portanto triplo significado da greve nos anos recentes no Brasil: seu significado, digamos, natural, isto é, como instrumento de reivindicação de questões relativas ao mundo do trabalho e portanto recurso de poder frente a empregadores; como instrumento de reconstrução das organizações sindicais; e como recurso político frente a governos.

Essa terceira dimensão encerrou-se com o desfecho da transição brasileira e a nova Constituição: está garantido um espaço institucional para a representação sindical. Desde então, sua força na política nacional depende essencialmente de sua capacidade de manter-se enquanto representante legítima dos trabalhadores. Isto parece uma obviedade, mas o que se quer enfatizar é que as condições institucionais estão dadas. Nesse sentido, as greves nos anos noventa perderam o significado de conquista de espaço político que tiveram nos anos oitenta.

É difícil avaliar o quanto a greve permanecerá como recurso organizacional. Certamente, as principais categorias do país já estão organizadas em sindicatos consolidados pela sua estrutura e estabilidade institucional e pela legitimidade conquistada frente à base. Há, porém, grande quantidade de sindicatos que ainda não atingiu tal estabilidade, assim como muitos sindicatos do setor público ainda em formação. É possível que a greve deixe de ser o principal instrumento de ação dos segmentos mais grevistas da década de oitenta, passando a sê-lo de novos segmentos.

A terceira dimensão (instrumento de conquista) jamais se esgotará, é óbvio, especialmente num país onde nem mesmo a mais otimista das previsões sustentaria que a curto prazo se alterariam significativamente os níveis salariais e as condições de trabalho. Se a greve será o instrumento básico de conquista, dependerá da abertura de outros canais institucionais de negociação.

Esta dimensão está sendo posta em xeque nos anos noventa. Isto é, o sindicalismo brasileiro vê-se sob o risco de interromper um processo, necessariamente lento, de reformulação dos padrões de relações de trabalho. Muito provavelmente, esses diferentes padrões dos diversos segmentos do mercado de trabalho continuarão a imprimir também diferentes padrões de greves. É provável que a greve passe a ser um instrumento mais freqüente naqueles segmentos excluídos de processos negociados mais abrangentes (como contratos coletivos, acordos setoriais, etc.). É também mais provável que as greves continuem se

deslocando dos segmentos industriais para os de serviço e, dentro do setor industrial, das grandes para as pequenas empresas e dos segmentos "modernos" para os "tradicionais" — mas justamente neste último setor estará colocado o desafio para os sindicalistas da manutenção da capacidade de deflagração de greves.

### BREVE HISTÓRICO DAS GREVES NO BRASIL

Diversos países europeus passaram por grandes fluxos grevistas já no final do século passado. Também no Brasil, as primeiras greves de que se tem notícia ocorreram nessa época, mas eram muito mais raras que na Europa ou nos Estados Unidos. De 1888 a 1900 foram deflagradas 24 greves no Estado de São Paulo (Simão, 1981), mas elas ainda eram vistas como um exótico produto importado, como revela um trecho do jornal *Província de São Paulo* de 28 de novembro de 1889: "Isto de parede vai se tornando, pelos modos, um verdadeiro contágio a que estão sujeitas as classes proletárias. A coisa veio-nos da Europa e, como as modas, pegou logo, propagando-se com rapidez" (Simão, 1981: 96).

No início deste século, com o crescimento da industrialização e da urbanização do país, houve tendência ao aumento das greves. De 1888 até o fim do século ocorreu em média 1,8 greve por ano no Estado de São Paulo. Mas do início do século ao início da I Guerra Mundial a média saltou para 8,5 e manteve-se mais ou menos próxima desse valor até a Revolução de 1930 (Tabela 1).

Tabela 1  
Média Anual e Total de Greves, Segundo Períodos Político-Econômicos  
Brasil (1)  
1888-1992

Períodos Político-Econômicos	Média Anual	Total de Greves
1888-1900 Abolição - fim do século	1,8	24
1901-1914 Pré-guerra	8,5	119
1915-1929 Da guerra à crise de 29	7,7	116
1930-1936 Vargas — Primeira fase	12,1	85
1937-1944 Estado Novo (1)	1,3	5
1945-1964 Democracia (populismo)	43,0	817
1965-1968 Militares (Castelo - Costa e Silva)	13,0	52
1969-1977 Militares ( <i>duros</i> ) (2)	-	-
1978-1984 Militares ( <i>abertura</i> )	259,0	1.813
1985-1992 Democracia	1.898,0	15.184

Fonte: Simão, 1981 (para 1888-1900 a 1937-1944); Sandoval, 1993 (para 1945-1964 a 1965-1968); Nepp/Unicamp, Pesquisa "Acompanhamento de greves no Brasil" (para 1978-1984 a 1985-1992).

- (1) Os dados de 1888 a 1944 referem-se apenas ao Estado de São Paulo.  
(2) Não há informação coletadas para esse período.

Nessa época, para a maioria dos empregados e boa parte das lideranças, a greve era vista como recurso extremo, excepcional, e gerava intenso debate entre anarco-sindicalistas, católicos, socialistas e, mais tarde, comunistas, tanto acerca da pertinência do recurso à greve, como quanto a seus objetivos mais "revolucionários" ou "reformistas". Recentemente, do final da década de setenta até meados da década de oitenta, o mesmo debate se deu de forma atualizada. Em parte, o que dividia os grupos que deram origem à CUT e à CGT era o grau de utilização da greve e seu papel.

*Grosso modo*, as razões de deflagração das greves assemelhavam-se às atuais: salários, em primeiro lugar, e condições de trabalho. Naturalmente, alguns temas saíram de pauta ou se tornaram menos frequentes com a evolução não apenas das relações de trabalho, mas dos próprios valores e padrões de vida da sociedade. Por exemplo, eram frequentes greves exigindo o fim dos castigos físicos aos menores de idade ou o fim das multas pagas pelos trabalhadores. Outra reivindicação era o reconhecimento por parte da empresa do sindicato como representante dos trabalhadores.

Nesta primeira fase do primeiro governo Vargas (1930-36), a frequência média anual de greves cresceu novamente, passando para 12,1, mas durante o Estado Novo sofreu drástica redução: apenas 1,3 greve/ano.

A partir da redemocratização de 1945 até o golpe militar de 1964 as greves foram se tornando cada vez mais corriqueiras. Somados, os dois últimos anos democráticos acumulam mais de duzentas greves. Depois, com os governos militares, especialmente nos anos Médici/Geisel, as greves foram praticamente eliminadas.

O golpe militar de 1964 interrompeu o processo de construção de um Estado democrático, com intervenções sindicais, prisão de lideranças e desestruturação das organizações sindicais, mas manteve o projeto desenvolvimentista de industrialização do país. Quando, após longos anos de ausência de paralisações (salvo casos isolados e as greves de 1968), estouraram as greves do fim da década de setenta, o país descobriu um potencial de conflitos de trabalho que ainda não conhecia e que havia sido encoberto pela força dos governos militares. Em quinze anos, de 1978 a 1992, foram deflagradas quase 16.500 greves. Nos anos da "abertura" política (1978-84) ocorreram em média 259 paralisações por ano e durante os governos Sarney e Collor, quase 1.900 greves/ano em média.

Os dados revelam que ao longo do século no Brasil nunca ocorreram ciclos grevistas com a dimensão do que se iniciou em 1978. Em primeiro lugar, é preciso lembrar que é natural que as greves tenham se expandido ao longo do século, já que o potencial de conflitos de trabalho também cresceu significativamente com a rápida expansão urbano-industrial pela qual passou o país. Mas, como se pode notar, as greves não cresceram de forma contínua, linear, mas foram marcadas pelas diferentes etapas político-econômicas e particularmente pelas mudanças de períodos democráticos para autoritários e vice-versa.

Apesar das diferenças que separam os governos autoritários de Vargas e dos militares dos anos sessenta, ambos foram eficazes na repressão às greves. Da mesma forma, a despeito das diversidades das redemocratizações de 1945 e da década

de oitenta, ambas representaram a volta da expressão dos conflitos do trabalho. Na verdade, não foram apenas uma retomada, mas revelaram níveis de conflitos desconhecidos até então.

Tanto o governo Vargas como o período militar imprimiram importantes transformações na estrutura produtiva do país e foram simultâneos a fases de expansão econômica. Assim, novos temas e diferentes níveis de capacidade de organização foram revelados nas fases de redemocratização, surpreendendo os próprios agentes das negociações coletivas: trabalhadores, empresários e governos. Se este processo ocorreu em 1945, foi ainda mais evidente em 1978.

Há outras semelhanças ou "continuidades" interessantes entre as greves do passado e do presente. A primeira é alta proporção de greves descentralizadas, por empresa. Entre 1978 e 1987 elas somavam 75,0% do total, valor bastante próximo dos 70,4% resultantes da média do período 1888-1940.

No período recente (1978-87), as greves de categorias ou grupos de categorias representaram pouco mais de 15%, as greves de "grupos de empresas" (por exemplo, as montadoras), menos de 10%, e as restantes foram greves por empresa ou por estabelecimento ou ainda de um setor específico de uma empresa.

Os sindicalistas freqüentemente tentaram reverter esse padrão descentralizado, ao qual atribuem como causa a estrutura sindical, que leva à formação de sindicatos municipais por categoria.

Entretanto, é provável que a legislação sindical não seja a principal responsável desse fato. Primeiro, porque o padrão descentralizado precedeu a legislação varguista; segundo, porque os dados indicam que as greves do setor público também têm sido descentralizadas, embora em menor medida. Deve-se lembrar que há uma forte razão que leva à centralização das greves do setor público: a existência de grandes "categorias", subordinadas administrativamente a um único órgão: a prefeitura de um município, o governo de um Estado, um ministério, etc. Ainda assim, muitas greves foram descentralizadas, correspondendo à diversidade das associações funcionais existentes.

Estudo recente da Fundap (1993) aponta a existência de 62 associações de servidores públicos do Estado de São Paulo (37 associações, 25 sindicatos). Quatro delas se propõem à representação de todo o funcionalismo; dez são "setoriais", isto é, postulam a representação de funcionários de secretarias de Estado específicas; quatorze representam instituições específicas do governo; 29 representam "categorias" (profissões ou "classes" no sentido dado pela administração pública); quatro são um misto de representação de instituição e categoria; por fim, uma federação de sindicatos. Há portanto indefinição quanto à forma e ao grau de centralização das organizações dos servidores, com implicações diretas na forma de organização e no grau de centralização das greves.

Outra "continuidade" das greves de hoje em relação ao passado é a preponderância da região Sudeste, responsável por 82,7% das paralisações do período 1945-64 e ainda hoje participando com 65,4% (Tabela 2). Houve, entretanto, ligeira descentralização, especialmente para as regiões Sul e Centro-Oeste (neste último caso, em função principalmente de Brasília).

As categorias grevistas predominantes das duas últimas décadas diferem sob

diversos pontos de vista das greves do passado. Em primeiro lugar, pela diversidade hoje existente; segundo, pela forte presença do setor de serviços; terceiro, pela importância do setor público; e por fim pela diferença das categorias predominantes internas ao setor privado industrial. Entre 1888 e 1940, apenas quatro categorias eram responsáveis por quase 60% das greves: os têxteis em primeiro lugar, com 29,0%; em seguida os ferroviários e os trabalhadores das indústrias de alimentação e bebidas, cada qual com 10,7% das greves; e os trabalhadores em transportes urbanos, com 23 greves: 7,0 % do total. Os metalúrgicos ocupavam o quinto posto, com apenas 17 greves (5,2%).

No ciclo de greves de 1978-87, os metalúrgicos foram os que mais greves deflagraram (quase 25% do total), seguidos pelos servidores de secretarias, ministérios ou órgãos assemelhados de qualquer um dos níveis de governo (10,5%, exclusive as greves gerais ou as por categorias, como médicos, professores, etc.), motoristas (6,0%), professores (6,0%) e trabalhadores da construção civil (5,2%). Ao analisarmos a expressividade do nível de conflito de cada categoria através do indicador "jornadas não trabalhadas", vemos que predominavam as greves do setor público. As greves dos professores de escolas e universidades públicas foram responsáveis por quase um terço das jornadas não trabalhadas (33,1%). Em segundo lugar vinham as greves gerais dos servidores, com 16,7% do total, e em quarto lugar as dos servidores de secretarias e ministérios (8,2%). No terceiro posto, os metalúrgicos, com 9,2%.

Tabela 2  
Distribuição das Greves, Segundo Localização  
Brasil  
1945-1987

Localização	Em porcentagem	
	Distribuição das Greves 1945-68	1978-87
Região Sudeste	82,7	65,4
Estado de São Paulo	56,9	45,2
Outros Estados	25,8	20,3
Região Sul	4,6	12,1
Região Nordeste	10,2	10,9
Região Centro-Oeste	0,0	6,2
Região Norte	0,0	2,1
Greves Nacionais	2,5	1,7
Sem informação	0,0	1,6

Fonte: Sandoval, 1993 (para 1945-68); Nepp/Unicamp (1978-87).

Entre 1945 e 1964, as categorias predominantes eram mais similares às do início do século que as atuais. Destacavam-se os conflitos industriais, e dentre estes os dos têxteis (Sandoval, 1993).

Os dados de duração e abrangência das greves do passado não permitem comparações precisas, mas nos dão alguns indícios. A pesquisa de Azis Simão (1981) demonstra que desde as primeiras greves há grande variação da sua duração e do número de trabalhadores envolvidos. Não eram raras as interrupções de algumas horas e foram identificadas algumas que duraram mais de um mês (uma delas chegou a dois meses). As mais freqüentes eram de cinco a dez dias. Para o período 1945-64, Sandoval (1993) encontrou durações médias variáveis entre dois e seis dias, para diferentes tipos de greves e subperíodos desses anos. A partir de 1978 as médias anuais flutuaram de 3,4 a 10,4 dias. Esse nível de variação é observado em vários países, mas em muitos deles predominam as greves de um dia, de modo que a duração média dos conflitos no Brasil pode ser considerada de média a alta.

A média de grevistas também tem flutuado significativamente na fase recente: de menos de dois mil a quase doze mil, entre 1978 e 1992. No pré-64 a variação era igualmente expressiva (Sandoval, 1993), bem como no início do século. Azis Simão (1981) localizou greves com apenas vinte trabalhadores e outras com dezenas de milhares: a de 1917 (cerca de cinquenta mil em São Paulo) e a dos têxteis de 1931 (cerca de 35 mil), por exemplo.

Com este pequeno histórico pode-se concluir que algumas características bastante gerais das greves brasileiras permaneceram ao longo dos tempos: são regionalmente centralizadas na região Sudeste, embora com tendências à descentralização; tendem a ser mais atomizadas no setor privado, com grande número de greves por empresas; tendem a ter um padrão relativamente alto de duração; e por fim, são relativamente centralizadas em certos segmentos, embora as categorias predominantes tenham mudado. Porém, o volume de greves do ciclo iniciado em 1978 difere radicalmente dos que o precederam.

### OS PERÍODOS DO ATUAL CICLO DE GREVES

A história das greves no Brasil, e de certa forma do próprio movimento sindical, recomeça em 1978 com as primeiras paralisações nas montadoras do ABC. A partir de então elas se espalharam pelo país e pelas mais diversas categorias ou segmentos de trabalhadores. Este ano é o marco da abertura de um longo ciclo que se mantém até hoje. Desde então, o volume de conflitos apresentou tendência fortemente crescente até 1989-90, reduzindo-se a partir de então, embora mantendo-se em patamares altos.

Não por acaso, as primeiras greves ocorreram no ABC: o maior centro industrial do país, encravado na sua maior metrópole, no segmento que foi o carro-chefe da industrialização, numa fábrica tipicamente fordista por suas condições e ritmo de trabalho, com grande concentração operária, com proporção expressiva de operários qualificados e ainda numa região com longa tradição

operária de organização. Estavam ali reunidas todas as precondições ou todos os elementos potencializadores de organização, de reivindicação e, portanto, de greves.

Mas a gênese do chamado "novo sindicalismo" não pode ser reduzida a essas condições estruturais favoráveis. É certo que a vontade, a sensibilidade e a ação da liderança sindical que lá se encontravam foram fundamentais para a sua origem, mas não é nosso objetivo aqui discuti-las. Importa debater como foi possível que a greve se expandisse nos anos seguintes nos moldes como se expandiu para os mais diversos segmentos, incluindo aqueles cujas características contrastam com a acima descrita.

Qualquer dos três tradicionais indicadores revelam essa tendência: em 1978 foram deflagradas 118 greves e em 1989, 3.943 (Tabela 3 e Gráfico 1); no primeiro ano elas envolveram cerca de 140 mil grevistas e em 1990, mais de vinte milhões (Tabela 4 e Gráfico 2); em 1978, as greves implicaram a perda de pouco mais de 1,8 milhão de jornadas de trabalho, contra quase 250 milhões de jornadas no ano de maior conflito (Tabela 5 e Gráfico 3). Nos primeiros anos desta década de noventa, houve queda do número de greves, mas, ainda assim, elas se mantiveram em patamares relativamente próximos aos da média do período mais recente, isto é, a partir de 1985. Além disso, outros indicadores (números de grevistas e de jornadas perdidas) mostram a manutenção do volume de paralisações em 1991 em níveis muito próximos aos de 1989.

Tabela 3  
Distribuição das Greves, por Grandes Setores  
Brasil, Região Urbana  
1978-92

Anos	Público	Distribuição das Greves, por Grandes Setores						Total	%
		%	Privado	%	Ambos/SI	%			
1978	8	6,8	108	91,5	2	1,7	118	100,0	
1979	38	15,4	184	74,8	24	9,8	246	100,0	
1980	33	22,9	94	65,3	17	11,8	144	100,0	
1981	40	26,7	87	58,0	23	15,3	150	100,0	
1982	40	27,8	97	67,4	7	4,9	144	100,0	
1983	114	29,0	274	69,7	5	1,3	393	100,0	
1984	142	23,0	467	75,6	9	1,5	618	100,0	
1985	289	31,2	622	67,1	16	1,7	927	100,0	
1986	403	24,2	1.197	71,9	65	3,9	1.665	100,0	
1987	838	38,3	1.344	61,4	6	0,3	2.188	100,0	
1988	1.116	52,2	947	44,3	74	3,5	2.137	100,0	
1989	1.298	32,9	2.540	64,4	105	2,7	3.943	100,0	
1990	826	35,0	1.460	61,9	71	3,0	2.357	100,0	
1991	649	46,4	733	52,4	17	1,2	1.399	100,0	
1992	315	55,5	239	42,1	14	2,5	568	100,0	
<b>Total</b>	<b>5.834</b>	<b>35,5</b>	<b>10.154</b>	<b>61,8</b>	<b>441</b>	<b>2,7</b>	<b>16.429</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: Nepp/Unicamp, Pesquisa "Acompanhamento de greves no Brasil"; Desep/CUT (para 1992).

Gráfico 1  
Evolução do Número de Greves  
Brasil, Região Urbana  
1978-92

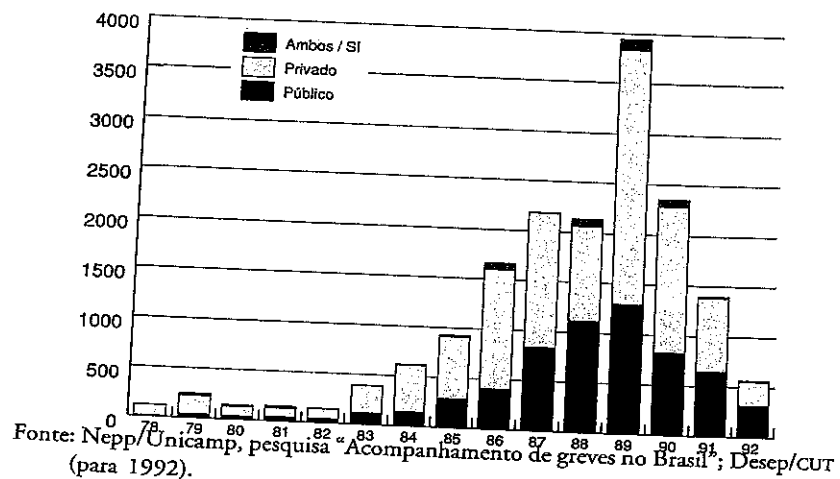


Tabela 4  
Distribuição de Grevistas, por Grandes Setores  
Brasil, Região Urbana  
1978-92

Anos	Distribuição de Grevistas, por Grandes Setores							
	Público	%	Privado	%	Ambos/SI	%	Total	%
1978	26.806	18,9	115.175	81,1	0	0,0	141.981	100,0
1979	175.990	9,9	1.253.826	70,8	340.974	19,3	1.770.790	100,0
1980	220.533	27,2	533.624	65,8	56.935	7,0	811.092	100,0
1981	351.943	56,5	171.922	27,6	99.030	15,9	622.895	100,0
1982	262.105	54,8	116.532	24,3	100.000	20,9	478.637	100,0
1983	504.502	57,7	369.574	42,3	550	0,1	874.626	100,0
1984	871.538	65,9	426.213	32,2	25.636	1,9	1.323.387	100,0
1985	2.901.889	47,6	2.401.147	39,4	790.250	13,0	6.093.286	100,0
1986	3.478.498	56,4	1.991.505	32,3	692.745	11,2	6.162.748	100,0
1987	5.453.873	63,5	2.397.345	27,9	737.160	8,6	8.588.378	100,0
1988	6.236.689	75,9	1.740.334	21,2	241.523	2,9	8.218.546	100,0
1989	10.912.568	59,4	3.981.395	21,7	3.484.660	19,0	18.378.623	100,0
1990	14.258.304	70,3	4.588.486	22,6	1.449.566	7,1	20.296.356	100,0
1991	9.139.239	54,7	5.014.956	30,0	2.547.440	15,3	16.701.635	100,0
1992	2.044.747	69,9	849.410	29,1	29.315	1,0	2.923.472	100,0

Fonte: Nepp/Unicamp, Pesquisa "Acompanhamento de greves no Brasil"; Desep/CUT (para 1992).

Gráfico 2  
Evolução do Número de Grevistas  
Brasil, Região Urbana  
1978-92

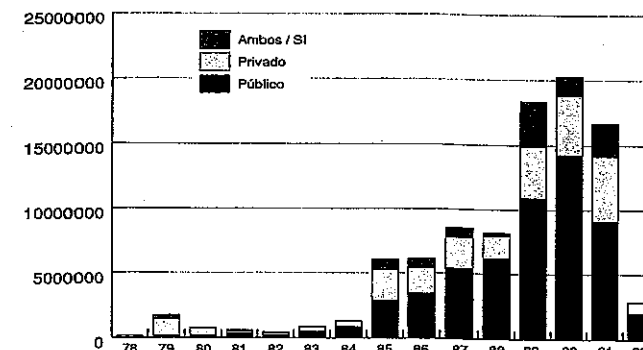


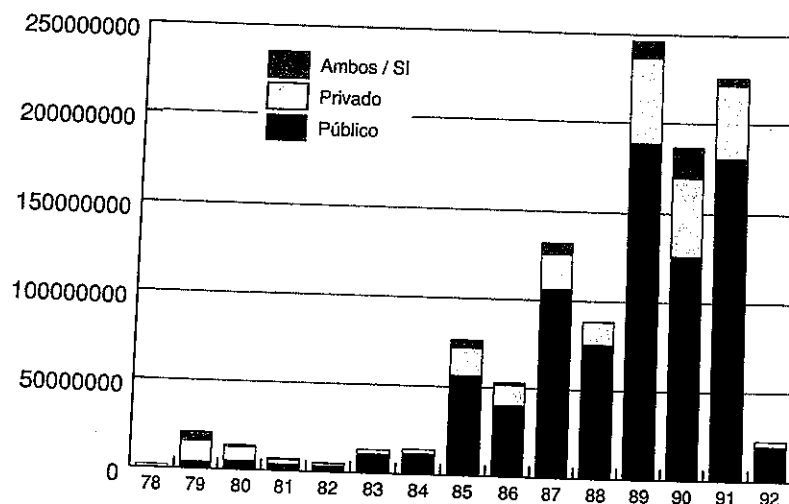
Tabela 5  
Jornadas Perdidas, por Grandes Setores  
Brasil, Região Urbana  
1978-92

Anos	Jornadas Perdidas, por Grandes Setores							
	Público	%	Privado	%	Ambos/SI	%	Total	%
1978	443.489	24,4	1.366.649	75,0	11.100	0,6	1.821.239	100,0
1979	4.072.537	19,6	11.611.194	55,9	5.100.884	24,5	20.784.615	100,0
1980	4.945.247	35,5	7.683.344	55,2	1.282.516	9,2	13.911.106	100,0
1981	3.761.313	53,9	2.428.749	34,8	790.314	11,3	6.980.376	100,0
1982	3.406.838	65,9	1.285.318	24,9	474.678	9,2	5.166.833	100,0
1983	10.900.699	82,5	2.298.783	17,4	14.606	0,1	13.214.087	100,0
1984	11.621.737	82,7	2.363.557	16,8	63.008	0,4	14.048.303	100,0
1985	56.336.016	73,6	15.570.512	20,3	4.652.822	6,1	76.559.350	100,0
1986	40.133.423	75,6	11.351.228	21,4	1.598.951	3,0	53.083.602	100,0
1987	106.312.661	80,4	19.506.813	14,7	6.482.413	4,9	132.301.887	100,0
1988	75.549.895	85,3	12.482.883	14,1	531.589	0,6	88.564.367	100,0
1989	189.210.807	76,8	47.560.165	19,3	9.651.476	3,9	246.422.449	100,0
1990	126.056.642	67,3	43.814.198	23,4	17.407.883	9,3	187.278.723	100,0
1991	181.127.159	80,0	40.881.609	18,1	4.271.439	1,9	226.280.207	100,0
1992	19.593.646	86,8	2.901.305	12,8	84.365	0,4	22.579.316	100,0
Total	833.472.109	75,2	223.106.308	20,1	52.418.043	4,7	1.108.996.460	100,0

Fonte: Nepp/Unicamp, Pesquisa: "Acompanhamento de greves no Brasil"; Desep/CUT (para 1992).

Os dados de número de grevistas e de jornadas perdidas evidenciam essa ruptura do volume de conflitos em 1985 (Gráficos 2 e 3).

Gráfico 3  
Evolução do Número de Jornadas Perdidas  
Brasil, Região Urbana  
1976-92



Fonte: Nepp/Unicamp, pesquisa "Acompanhamento de greves no Brasil"; Desep/CUT (para 1992).

O período que vai de 1978 a 1984 tem como traço comum a recuperação da função dos sindicatos de defesa dos salários. Vale lembrar que até mesmo esta função primeira havia sido perdida com a Lei 4.725 de 1965 e os decretos-leis que a seguiram em 1966, que na prática impediam as negociações coletivas. Esse é também o período de definição e consolidação da estratégia grevista como forma de reconquista da cidadania política.

Este período comporta três fases: 1978-79, 1980-82, 1983-84.

Na primeira fase estouraram várias e importantes greves concentradas no setor privado, cujo efeito de longo prazo foi a definição desses traços que marcaram todo esse primeiro período. Nesse sentido, essas greves contêm um caráter inaugural. O êxito da estratégia, inesperado para muitos, e apesar dos riscos que ela continha (de toda ordem: pessoais para os sindicalistas e grevistas, políticos para a liderança e para todos que estavam no campo da democracia e econômicos para os envolvidos), levou à disseminação da prática e introduziu os trabalhadores e suas lideranças no cenário nacional, muito antes do que previa o projeto de abertura política de Geisel/Golbery.

A segunda fase (1980-82) foi marcada pela retração do movimento grevista em função de determinadas alterações das conjunturas política e econômica: o início do período recessivo, com aumento da taxa de desemprego; a instabilidade do processo de transição política, com o atentado do Riocentro; as sinalizações governamentais de que o projeto de abertura não incluiria manifestações sindicais; e o recrudescimento das reações empresariais à ofensiva sindical. Neste ano também se iniciou uma reação mais consistente do segmento empresarial. Algumas lideranças das indústrias avaliaram que os empresários haviam sido surpreendidos com a ação dos trabalhadores e que a partir de então deveriam se organizar em suas associações para evitar futuras derrotas.

Os sindicalistas, frente a essa conjuntura desfavorável, tentaram num primeiro momento radicalizar as demandas e a estratégia de confronto, realizando poucas greves, mas longas e abrangentes. Depois, especialmente a partir do atentado de 1º de maio, optaram pela cautela, pela retração do movimento e pelo reforço à organização interna. Nestes anos houve grande esforço de organização, com inúmeras reuniões e encontros, culminando com a fundação da CUT em 1983.

A terceira fase (1983-1984) caracterizou-se pela relativa retomada das greves do setor privado e, particularmente, pela extensão definitiva desse tipo de conflito para o setor público.

A posse dos governadores eleitos pelo voto direto foi um marco para as greves do setor público. Os discursos democráticos dos novos governadores foram interpretados como indício de que as demandas trabalhistas poderiam ser discutidas e negociadas. A greve passou a ser vista como um recurso viável e menos sujeito à repressão. A partir desse momento a repressão passou a ter um custo, tanto para os governos estaduais que buscavam legitimidade enquanto liderança democrática, quanto para o governo federal, que passou a ter parâmetros comparativos à sua prática repressiva. Esses anos anteciparam para segmentos do setor público o que viria a ocorrer de maneira generalizada no pós-1985.

A posse do primeiro governo civil foi o marco da generalização da expressão dos conflitos do trabalho. A partir do novo governo, o elevado custo político da repressão consolidou, na prática, o direito de greve e o inseriu definitivamente na agenda governamental.

No período 1978-84, a afirmação do direito sindical de defesa dos interesses econômicos dos trabalhadores era a razão de duas frentes de conflito: entre trabalhadores e empresários e entre trabalhadores e governo. A partir de 1985 o conflito passou a se dar fundamentalmente entre cada sindicato (ou associação profissional) de empregados e as empresas ou os sindicatos patronais.

Embora a greve ainda sofresse as mesmas restrições legais do período anterior, na prática, a postura predominante entre os membros do governo Sarney era a de considerar a lei da greve obsoleta. Havia consenso quanto à necessidade de que a nova lei fosse mais liberal — a diferença entre sindicalistas e lideranças governamentais estava no grau de liberdade pretendido. O mais importante, porém, era a existência do acordo informal que retirava (não sempre, mas na maioria das vezes) a ameaça da lei, e desta forma fechava uma das principais

frentes de conflito entre sindicalistas e governo. Este era o ponto cuja não-solução inviabilizaria toda possibilidade de diálogo. Com a nova Constituição, o direito de greve foi reafirmado.

Se nos anos anteriores os trabalhadores readquiriram cidadania política pela sua capacidade de pressão, não legitimada pelo Estado, nestes anos suas lideranças conquistaram o status de interlocutores válidos do governo. Nesse processo, as estratégias de CUT e CGT passaram a se diferenciar também pela forma como valorizavam essa nova relação com o Estado (Noronha, 1992).

Esses anos têm em comum o que podemos chamar de "explosão de demandas", cuja efetivação através das greves consolidou definitivamente o novo status político dos trabalhadores organizados. Mas há diferenças importantes entre eles.

As greves de 1985 expressaram mais que qualquer outro ano a "explosão de demandas" reprimidas anteriormente. Neste ano, mais que em qualquer outro, inúmeros segmentos realizam sua primeira greve.

Em 1986, o Plano Cruzado teve efeitos bastante diferenciados sobre a capacidade de mobilização e de negociação de diferentes segmentos. Exemplo disso é o que ocorreu nas duas principais bases que marcaram o antagonismo entre CUT e CGT: o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema e o de São Paulo.

O Sindicato do ABC viu-se num primeiro momento abalado pela adesão popular ao Plano e suas negociações eram particularmente dificultadas pela rigidez dos preços dos produtos imposta às indústrias da região. Em São Paulo, o sindicalista Medeiros (na época presidente em exercício do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo) descobria o momento adequado de lançar a estratégia que mais tarde lhe daria base para divulgar o "sindicalismo de resultados". Optou, no ano do Cruzado, por paralisações curtas e localizadas, aproveitando um momento em que empresas menos sujeitas ao controle de preços estavam pressionadas pelo aumento da demanda.

Greves curtas "pragmáticas", "de resultados", foram e têm sido deflagradas por sindicalistas de diversas orientações: da Força Sindical, da CUT ou das CGTs. No ano do Cruzado, porém, Medeiros tomou esse "estilo" de greve como sua marca, como o símbolo de um conjunto de concepções que ultrapassavam o âmbito da greve e que ele, no ano seguinte, eleito presidente do sindicato, viria a chamar de "sindicalismo de resultados".

Do final de 1986 até o governo Collor, um dos temas que passou a polarizar o movimento sindical foi o chamado "pacto social". O "sindicalismo de resultados" e o desafio das políticas pactuadas introduziam novos temas que desafiavam a hegemonia da CUT sobre o movimento sindical.

A partir de 1987, com fracasso das tentativas de estabilização da economia e das tentativas de pactos, exacerbou-se o conflito distributivo na área privada. A crise financeira do setor público também radicalizou as negociações desse setor. No primeiro semestre de 1989, a ausência de regras de reajuste salariais, a proximidade das eleições presidenciais e a proximidade da hiperinflação elevaram os conflitos do trabalho para níveis inéditos.

Com o governo Collor abriu-se uma nova fase desse período iniciado em

1985. As greves tenderam a declinar, mas não no nível que foi divulgado pela imprensa. De fato, houve queda do número de greves, mas outros indicadores revelam melhor os processos recentes. Em 1990, e particularmente no primeiro semestre do ano, o movimento sindical tentou repetir a mesma estratégia que havia adotado em 1981: greves massivas e longas. No setor privado, a média de dias parados manteve-se igual à do ano anterior, o que significava o mais alto nível desde 1978, expressando o grau de dificuldade de solução dos conflitos (Tabela 7 e Gráfico 5); a média de grevistas cresceu de 1.300 para 3.100, como reflexo da estratégia preferencial de greves de categorias (ou pelo menos de grandes segmentos dessas categorias), em detrimento do recurso aos conflitos segmentados (Tabela 6 e Gráfico 4).

Em 1991, a solução dos conflitos tendeu a ser um pouco mais rápida, revelando o recuo das estratégias de radicalização das negociações. Entretanto, a média de grevistas foi ainda mais alta no setor privado, atingindo os níveis do início da década passada, quando era alta a proporção de greves de categorias. Com isso, o número total de jornadas perdidas de 1991 foi praticamente igual ao do ano-recorde (1989), apesar de o número de greves ter sido reduzido a um terço do desse ano (Gráficos 1 e 3).

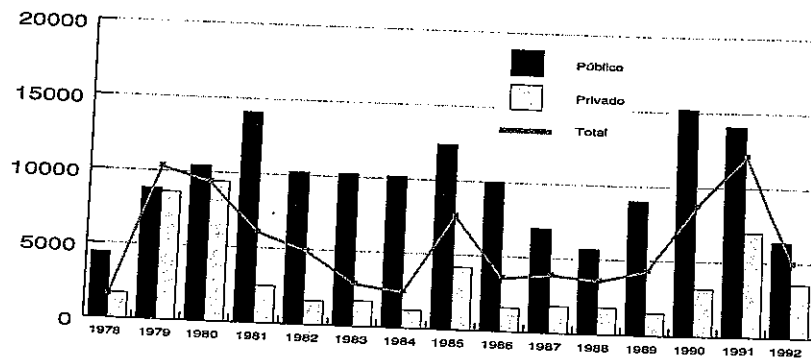
Tabela 6  
Média de Grevistas, por Grandes Setores  
Brasil, Região Urbana  
1978-92

Anos	Média de Grevistas, por Grandes Setores		Total
	Público	Privado	
1978	4.468	1.645	1.868
1979	8.695	8.529	9.730
1980	10.502	9.044	9.012
1981	14.398	2.686	6.107
1982	10.484	1.641	4.934
1983	10.510	1.672	3.239
1984	10.380	1.020	2.706
1985	12.454	4.350	7.617
1986	9.854	1.505	3.821
1987	6.930	1.858	4.123
1988	5.721	1.763	3.846
1989	8.754	1.377	4.661
1990	17.262	3.143	8.611
1991	14.082	6.842	11.938
1992	6.491	3.554	5.147

Fonte: Nepp/Unicamp, Pesquisa "Acompanhamento de greves no Brasil"; Desep/CUT (para 1992).



Gráfico 4  
Evolução da Média de Grevistas, por Grandes Setores  
Brasil, Região Urbana  
1978-92



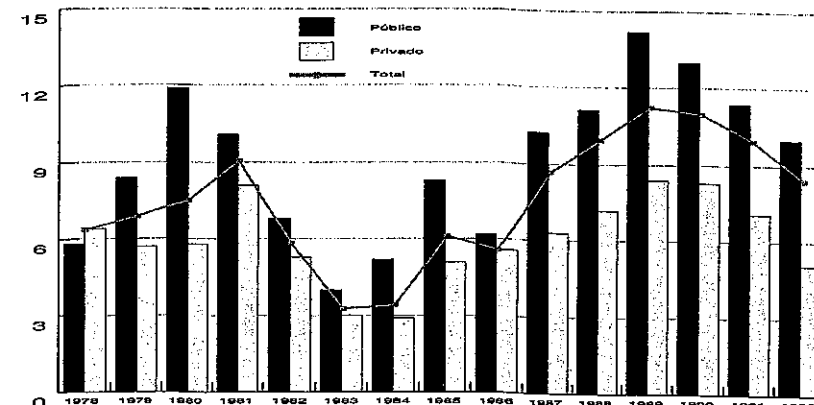
Fonte: Nepp/Unicamp, pesquisa "Acompanhamento de greves no Brasil"; Desep/CUT (para 1992).

Tabela 7  
Média de Dias Parados, por Grandes Setores  
Brasil, Região Urbana  
1978-92

Anos	Média de Dias Parados, por Grandes Setores		
	Público	Privado	Total
1978			
1979	5,9	6,5	6,5
1980	8,5	5,7	6,8
1981	11,0	5,8	7,4
1982	10,1	8,2	8,8
1983	6,8	5,5	5,9
1984	4,1	3,2	3,4
1985	5,4	3,1	3,6
1986	8,5	5,1	6,4
1987	6,4	5,7	5,8
1988	10,7	6,7	8,2
1989	11,2	7,3	9,2
1990	14,3	8,6	10,4
1991	13,2	8,5	10,0
1992	11,5	7,2	9,2
	10,0	5,0	8,0

Fonte: Nepp/Unicamp, Pesquisa "Acompanhamento de greves no Brasil"; Desep/CUT (para 1992).

Gráfico 5  
Evolução da Média de Dias Parados  
Brasil, Região Urbana  
1978-92



Fonte: Nepp/Unicamp, pesquisa "Acompanhamento de greves no Brasil"; Desep/CUT (para 1992).

A análise dos dados de 1992 é dificultada pelas disponibilidades das fontes. Os números mostram queda expressiva de todos os indicadores para os setores público e privado, mas seguramente eles estão subestimados. É provável que de fato tenha havido redução, seja pelo conhecimento impressionista que temos das greves noticiadas no ano, seja pela tendência ao esgotamento da estratégia de radicalização de conflitos em períodos relativamente longos de crise econômica e de instabilidade política-institucional. A redução das greves coincide com o período que vai da divulgação das denúncias sobre o governo Collor (maio de 1992) ao *impeachment* (29 de setembro) e à posse definitiva do vice-presidente Itamar Franco.

Repetindo o comportamento do início da década de oitenta, frente às instabilidades do processo de transição política, mais uma vez o movimento sindical mostrou-se sensível e cauteloso frente à instabilidade político-institucional.

#### CARACTERÍSTICAS DAS GREVES PÓS-1978 NO BRASIL

Uma rápida caracterização dos conflitos no Brasil indica que, para os padrões internacionais, é um país com número baixo de greves (quando ponderado pela sua força de trabalho), mas com média de grevistas relativamente altas no setor de serviços, média-baixa no setor industrial e alta duração das greves (ainda mais acentuada no setor público), o que o caracteriza como um dos países com uma das maiores médias anuais (também ponderada pela força de trabalho) de jornadas não trabalhadas em função de greves (Tabela 8).

Tabela 8  
Média de Jornadas Não Trabalhadas, por Mil Empregados  
Países Selecionados  
1983-92

Grécia (1) (2)	2.033,0
Brasil (3)	1.707,5
Índia (4)	1.317,5
Espanha	409,2
Itália (1) (2) (5)	237,3
Reino Unido	211,2
México	163,6
Suécia	77,6
Estados Unidos	72,1
Chile	43,8

Fonte: Calculado a partir de dados publicados em OIT, 1993.

(1) Média de jornadas não trabalhadas, exclui 1992.

(2) Número de empregados de 1991.

(3) Número de empregados de 1990.

(4) Número de empregados de 1989.

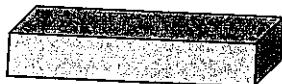
(5) Número de jornadas estimada a partir do número de horas não trabalhadas (8 horas = 1 jornada).

Nota: Quando não há indicação específica, utilizou-se para os países o cálculo do número de empregados de 1992.

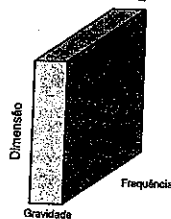
Há algumas décadas, estudos comparados internacionais sobre greves discutiam se haveria uma tendência à diminuição das greves com a evolução das relações de trabalho. Hoje tende-se a encarar a flutuação das greves como cíclica, e não como fenômeno linear de decréscimo ou de aumento.

Na década de setenta, Charles Tilly (1978) argumentou que nos países ocidentais industrializados a *forma* das greves estava mudando, e não necessariamente o seu *volume*, como diziam outros analistas. A partir da análise da evolução de três indicadores de greves — “frequência” (isto é, número de greves de um período por 100.000 trabalhadores), “gravidade” (número de jornadas perdidas dividido pelo número de grevistas, cujo significado é próximo ao de “média de dias parados”) e “dimensão” (número de grevistas por mil trabalhadores), Tilly concluiu que as greves passaram a ser mais numerosas, mais abrangentes, mas, por outro lado, mais curtas. Essa alteração, razoavelmente generalizada e linear nos países europeus, foi representada pelo autor na forma de cubos:

Início do século



Tendência do pós-guerra



A passagem de um cubo ao outro representa a “modernização” da greve. O primeiro seria típico do conflito “selvagem” entre um grupo restrito de trabalhadores frente a empregadores (respaldados ou não pela legislação do país) que resistem ao direito de greve, à legitimidade da representação sindical e à negociação, e por essas razões se enfrentam em greves radicalizadas e extremamente longas. De forma genérica, expressa os movimentos do final do século passado e do início deste. O segundo representa as paralisações pós-guerra, quando a institucionalização do conflito, admitido como legítimo entre as partes, já não tem o sentido da busca do reconhecimento da representação sindical. Não necessariamente há uma redução do volume de conflitos, mas as greves se tornam mais curtas e em muitos países predominam as que duram apenas um dia. Por outro lado, as greves passam a ser mais frequentes, um fato cotidiano, e, não raro, abarcam grandes contingentes de trabalhadores organizados em sindicatos ou centrais sindicais.

Outros autores, como Michael Poole (1986) por exemplo, embora não descartem a validade genérica da abordagem de Tilly, comprovam a dificuldade dos estudos comparados em estabelecer generalizações. As diferenças entre os países e a permanência de casos (os Estados Unidos, por exemplo) em que predominam greves de longa duração, que obviamente não se caracterizam como greves “selvagens”, podem ser explicadas não apenas por variáveis políticas ou relativas a ciclos econômicos de expansão e retração, mas, além disso, dificultando as generalizações, pelas características específicas dos modelos de negociação e das organizações sindicais e empresariais.

Assim parece ser o caso brasileiro, onde a longa duração das greves certamente contém (ou continua) um componente “primitivo” no sentido de que em parte estava em jogo a legitimidade da representação sindical e o reconhecimento mútuo dos atores (sindicalistas, empresários e governo) como legítimos representantes nas negociações. Mais que isso, a própria prática da negociação estava sendo recriada nos anos oitenta com a transição para a democracia. Mas a longa duração das greves deve-se também a características da legislação e da estrutura sindical brasileiras; depende também de escolhas estratégicas das lideranças, valorizando mais ou menos ações de grande porte ou localizadas; por fim, depende de situações conjunturais favoráveis ou não a rápidas soluções dos conflitos — por exemplo, a taxa de inflação.

Contudo, é preciso notar, que a “*pole-position*” brasileira em número de jornadas perdidas deve-se fundamentalmente ao setor público. Na área privada, o Brasil está num nível intermediário nas comparações internacionais — mas também nesse setor as greves brasileiras se caracterizam por serem relativamente longas.

A evolução do impacto das greves (jornadas perdidas — Gráfico 3) durante a década foi marcada por clara ruptura no ano de 1985, permitindo-nos separar este ciclo em duas fases: 1978-84 e 1985-93. Embora haja outras distinções entre os dois períodos, como a queda da importância relativa da área industrial, o principal divisor de águas é o volume de conflitos.

As greves brasileiras concentram-se nos grandes centros urbanos, onde predominam as atividades industriais ou de serviços.

Na área privada, as paralisações dos trabalhadores industriais têm mais peso, e, na pública, as dos assalariados de classe média. Por outro corte de análise, no setor público predominam as greves dos funcionários estaduais e, ainda por outro ângulo, os das administrações diretas.

Pode-se dizer que as greves brasileiras são bastante concentradas em termos de impacto. Segmentando a força de trabalho brasileira em 23 grupos (onze do setor privado, onze do público e um com o restante das categorias), observa-se que quatro deles concentram 67,2% das jornadas perdidas (como destacou-se anteriormente).

No entanto, a prática grevista, quando vista em termos de número de greves, espalhou-se entre as mais diversas categorias e regiões do país. Essa diversificação não ocorreu apenas por "tipo de categoria" ("metalúrgicos", "químicos", etc.): os dados indicam que, entre 1983 e 1987, 2.331 categorias de bases territoriais específicas (por exemplo, "metalúrgicos de São Paulo", "servidores públicos municipais de Santos", etc.) realizaram ao menos uma greve.

No setor privado, durante esse período, paralisaram 1.288 categorias de bases territoriais específicas. Considerando que o número de sindicatos ou associações profissionais urbanas no Brasil era, nessa época, de cerca de 2.900 e que sua base territorial era predominantemente municipal, vê-se que quase a metade dos sindicatos brasileiros realizou ao menos uma greve, mesmo que localizada em apenas uma empresa. Também no setor público as "categorias" foram muito diversificadas.

No período, 194 "categorias" (ou sindicatos) realizaram cinco greves ou mais, o que significa pelo menos uma greve por ano. Destas, 64 "categorias" deflagraram mais de dez greves, cinquenta do setor privado (76,6%) e quatorze do setor público.

Esses dados demonstram o grau relativamente alto de penetração e consolidação da ação grevista entre os trabalhadores do mercado formal urbano, bem como sua contínua expansão.

Por fim, outra característica é que a demanda levada pela maioria das greves é salarial ou, em segundo lugar, contra o desrespeito às leis trabalhistas ou aos acordos coletivos, o que muitas vezes também é uma reivindicação salarial ou monetária (Tabela 9). As demandas propriamente políticas (dirigidas ao governo) representam apenas 0,3% das cláusulas e estiveram presentes em 0,7% das greves.

*Tabela 9*  
Participação das Principais Reivindicações dos Movimentos Grevistas no  
Total de Greves dos Períodos  
Brasil, Região Urbana  
1978-1987  
Em porcentagem

Principais Reivindicações	Períodos			
	1987	1985-86	1980-84	1978-79
Reajustes salariais, aumentos, abonos, antecipações, ganhos de produtividade, periodicidade do reajuste, etc.	76,5	74,3	47,2	71,7
Não-cumprimento de leis ou acordos coletivos (sobre qualquer matéria, inclusive salarial)	22,6	17,6	33,4	12,9
Situação funcional (planos de carreira, estabilidade permanente ou temporária, etc.)	19,8	21,3	22,9	3,0
Condições de trabalho (redução de jornada de trabalho, higiene, saúde e segurança no trabalho, etc.)	17,6	22,7	12,4	11,0
Gratificações ou adicionais permanentes (por tempo de serviço, por periculosidade, etc.)	16,6	20,0	7,7	6,0
Políticas de bem-estar da empresa (subsídio à alimentação, transporte, educação, etc.)	11,2	7,7	2,7	6,0
Relacionadas ao poder sindical ou organizacional (sobre delegados sindicais, comissões de fábrica, Cipa, etc.)	4,8	9,5	9,2	5,8
Relativas ao conflito grevista (pagamento de dias parados, contra a demissão de grevistas, etc.)	3,2	(1)		
Manifestações de solidariedade (com trabalhadores de outras empresas ou categorias ou por readmissão)	3,0	(1)		
Reivindicações políticas (dirigidas aos governos) ou participacionistas (dirigidas às empresas ou aos governos)	1,1	(1)		

Fonte: Nepp/Unicamp, Pesquisa "Acompanhamento de greves no Brasil".  
(1) Média do período 1983-87.

### DIFERENÇAS ENTRE OS PERÍODOS 1978-84 E 1985-93

O que distingue os dois períodos é antes de tudo a quantidade e o volume de conflitos: a média anual de greves aumenta 5,1 vezes e a de jornadas 7,0 vezes. O aumento mais que proporcional das jornadas deve-se à evolução também das médias de dias e grevistas, embora em menor proporção (Tabela 10).

Tabela 10  
Indicadores de Greves  
Brasil  
1978-1992

Indicadores	Médias dos Períodos	
	1978-84	1985-92
Greves por Ano	259	1.898
Jornadas por Ano (em milhões)	10,9	129,1
Dias Parados	5,1	8,7
Grevistas	3.322	5.560

Fonte: Nepp/Unicamp, Pesquisa "Acompanhamento de greves no Brasil".

O significado das transformações desse conjunto de indicadores pode ser resumido da seguinte forma: a ruptura em 1985 é essencialmente de disseminação do conflito para regiões e categorias antes não mobilizadas. A diferença aparece, portanto, como meramente quantitativa. Entretanto, o salto do número de grevistas e jornadas perdidas em 1985 (Gráficos 2 e 3) permite-nos falar em *ruptura* e não num crescimento linear, paulatino, como seríamos levados a pensar se analisássemos somente a evolução do número de greves.

Há diferenças importantes entre os setores, entre elas a que indica que na área pública o aumento das jornadas foi mais do que proporcional ao de greves, enquanto na esfera privada ocorreu o oposto.

Ao longo da década houve também evidente alteração da predominância das categorias grevistas. As paralisações começaram no setor privado, ou, por outro ângulo, no setor industrial, e ao longo do tempo passaram a ser mais expressivas no setor público ou de serviços. Não se trata de um deslocamento do conflito de um segmento para outro (já que as greves mantiveram-se expressivas no setor secundário da economia) e sim de alteração do peso relativo de cada segmento.

Em 1978, as greves estiveram fortemente concentradas no setor industrial, ou melhor, na área metalúrgica do ABC, mas no ano seguinte espalharam-se rapidamente para outros municípios e estados, bem como para outras categorias do setor privado. Em 1979, destacaram-se, além dos metalúrgicos, os trabalhadores da construção civil, médicos e professores. Esses anos representaram o nascimento e a generalização das greves para algumas das categorias que continuam sendo as principais até hoje.

Entre 1980 e 1982, as greves mantiveram-se concentradas nessas mesmas categorias, mas o movimento esteve retraído.

Em 1983 e 1984, houve a incorporação de diversos segmentos do setor público (greves em secretarias, ministérios, empresas públicas). Foram anos-marco da disseminação das greves na área pública.

De 1985 em diante acelerou-se o processo de incorporação e diversificação das categorias tanto do setor privado como público. Na área privada, as greves dos "trabalhadores de base em serviços" ganharam maior importância. Na área pública, o destaque foi a crescente incorporação dos funcionários municipais. Em 1986, houve relativa retração do conflito, e, no ano seguinte, a retomada representou novo patamar de conflitos, que se estendeu até o final do governo Collor, pelo menos.

### OS DETERMINANTES DAS GREVES

Antes de se falar em "determinantes", em "causas" das greves ou nas razões pelas quais seu volume aumenta ou diminui, é necessário lembrar de certas precondições da sua difusão. A greve é um fenômeno típico das sociedades industriais e democráticas. Existem e existiram greves em sociedade com regimes autoritários ou de produção predominantemente agrícola, mas sua generalização esteve associada à industrialização e dependeu de condições democráticas.

Assim foi também no Brasil, onde o volume de greves tendeu a aumentar ao longo do século (como resultado natural do aumento do potencial de conflitos com o os processos de urbanização e industrialização), mas com bruscas e evidentes interrupções nos governos autoritários.

A delimitação no tempo do que chamamos aqui de "ciclo de greves" é baseada primordialmente nesses dois elementos: um determinado nível e padrão de industrialização e uma determinada forma de governo. Isto nos permite separar a história das greves no Brasil em diferentes ciclos: o do Estado Novo, o de 1945-64 e o dos governos militares. Este último "ciclo" não se encerra com o fim do governo Figueiredo, mas antes, em 1978, quando os trabalhadores forçam o início do processo de democratização das relações de trabalho antes do que previa o projeto militar de abertura política.

Cada um desses ciclos pode ser subdividido. Por exemplo, o dos governos militares deve ser analisado em duas fases. A primeira, de 1964 a 1968, quando algumas greves ainda eram toleradas, e a segunda, de 1969 a 1977, quando foram praticamente eliminadas.

O atual ciclo de greves, iniciado em 1978, envolve alguns subperíodos e talvez estejamos no limiar de uma nova ruptura do padrão de greves no Brasil com o fim do processo de transição política, a consolidação da democracia, mudanças da pauta política e econômica debatida por empresários e sindicalistas.

Antes de nos aventurarmos em especulações prospectivas, creio ser valioso tratar de outros "determinantes" das greves, essenciais para entendermos sua flutuação dentro de um mesmo ciclo. São, digamos, determinantes "conjunturais" que afetam a flutuação dos conflitos em curtos espaços de tempo (como a política

salarial, a oferta de empregos e as taxas de inflação) ou subordinados às características políticas do período (a prática ou a política sindical, a estrutura sindical e as taxas de sindicalização).

### DESEMPREGO

O aumento das taxas de desemprego é indiscutivelmente um inibidor de greves, bem como a expansão do emprego propicia-lhes condições favoráveis. No conflito capital/trabalho, o recurso primário de poder dos empregadores é a oferta de empregos, e o dos empregados, a decisão de trabalhar ou não. A demissão e a greve são portanto as armas básicas utilizadas.

A análise dos dados revela que houve relativa coincidência das variações da oferta de empregos com os fluxos e refluxos das greves. O período que vai de meados de 1980 ao final de 1984, quando as taxas de desemprego atingiram altos níveis, foi de queda da atividade grevista. Posteriormente, a recuperação do crescimento econômico foi simultânea ao crescimento das greves. Mais tarde, com o Plano Collor, houve queda apenas do número de greves, mas o número de grevistas e de jornadas manteve-se praticamente estável e nos níveis mais altos de toda a década.

Apesar de a conjuntura política do período 1980-84 também ter sinalizado a necessidade de cautela aos sindicalistas, foi inegável o impacto desarticulador das demissões desses anos, quando o movimento sindical ainda dava seus primeiros passos organizacionais. Mais tarde, a posse do primeiro governo civil possibilitou a expressão de demandas reprimidas nos anos anteriores, e a retomada do crescimento econômico apenas facilitou a adesão às greves.

A comparação mais ilustrativa dos efeitos da queda do nível de empregos é entre a crise do início dos anos oitenta e a que se estabeleceu com o Plano Collor, quando as taxas de desemprego atingiram níveis altos e próximos aos de 1981-83. No primeiro semestre de 1991, pela primeira vez, as greves do setor privado foram mais duradouras do que as do setor público. A estratégia adotada foi a mesma dos sindicalistas em 1981, quando as greves do setor privado duravam 8,1 dias. Apesar do desemprego, as organizações sindicais não perderam sua capacidade de organização e de resistência. As demissões levaram a uma alteração da estratégia grevista, a uma maior dificuldade de adesão, mas não à desarticulação do movimento sindical. Deu-se preferência às greves de grande abrangência, as quais, na visão de muitos sindicalistas, têm maior capacidade de resistência.

As greves longas foram mais frequentes nos dois anos do governo Collor que em 1992, quando registrou-se significativa redução do tempo médio das greves, particularmente no setor privado.

### SALÁRIOS

Diferentemente do que nos diz o senso comum, os baixos salários não são a causa do alto volume de greves no Brasil. Foram, de fato, a reivindicação, o motivo da grande maioria delas, mas a flutuação do salário real não explica a

flutuação das greves. Queda de ganhos não leva necessariamente ao aumento de greves, bem como ganhos reais não levam à sua diminuição. O fato de uma greve ser "justa", "ter bons motivos", não significa que ela ocorra. É preciso que a liderança acredite que a greve será proveitosa de alguma forma, e é preciso que a base sindical também acredite nisso.

É claro que a greve pode ser "proveitosa" de maneiras diferentes para diferentes indivíduos. Por exemplo, um trabalhador pode ir à greve acreditando na capacidade de vitória do movimento e vendo-o como a forma adequada de aumentar os salários. Outro pode aderir à ela duvidando da vitória do movimento, mas acreditando que ele será uma experiência importante para futuras ações vitoriosas. Não importam as razões. Importa que os motivos para deflagrar ou aderir a uma greve sejam vistos como mais proveitosos que sua não-deflagração, ou ainda que seus custos sejam inferiores aos seus ganhos.

Nos últimos quinze anos o conflito distributivo foi acirrado pelas constantes perdas salariais e pela contínua aceleração inflacionária, especialmente a partir de 1987, quando o país passou a viver no limiar da hiperinflação. As políticas salariais contencionistas dos governos militares não foram revertidas nos governos Sarney e Collor, salvo em curtos períodos. Os planos econômicos, se não impuseram perdas através de seus mecanismos de correção, acarretaram-nas durante o período de "descongelamento". Por tudo isso, a questão salarial foi forte incentivadora de conflitos, e é natural que tenha sido a principal demanda das greves e ofuscado (em vários segmentos, impedido) a presença de demandas consideradas mais avançadas pelos sindicalistas, tais como condições e duração da jornada de trabalho, representação nos locais de trabalho ou mesmo contra demissões.

Mas o fato de os níveis salariais serem e terem sido sempre baixos permitenos afirmar que variações no grau em que têm ocorrido não alterarão a pauta das demandas. O salário foi e será por muito tempo a principal reivindicação das greves. Exatamente por isso, um período de expansão salarial pode também incentivar demandas. Assim ocorreu com o Plano Cruzado em 1986, especialmente com os metalúrgicos de São Paulo.

Ao mesmo tempo que incorporava a classe trabalhadora, a transição se realizou num período de crise econômica, cuja administração se deu através de planos não pactuados (os chamados pacotes), que introduziam, do ponto de vista das relações trabalhistas, dois importantes elementos: a imprevisibilidade da política e dos indicadores econômicos e um conflito distributivo entre empregados e empregadores que em certos casos se transformava em aliança contra os planos do governo federal, especialmente por introduzirem congelamento ou controle de preços e salários. Havia portanto uma sinalização dupla do conflito: uma luta interna entre atores privados (empregados e empregadores) e outra luta, espalhada, de alianças instáveis entre, de um lado, diversos atores sociais e, de outro, o Executivo e seus representantes no Congresso.

Assim, o tema "salários" no Brasil foi altamente politizado pela junção do forte controle estatal e da instabilidade das políticas salariais. Neste sentido, o conflito no Brasil flutuou em função das políticas salariais com seus diversos

aspectos (expectativas criadas, graus de legitimidade) e não em função propriamente das variações salariais.

### INFLAÇÃO

Esta é uma correlação difícil de mensurar. Mas é inegável o caráter desestabilizador da inflação nos acordos coletivos. As taxas de inflação altas e crescentes que caracterizaram a década de oitenta (somadas aos choques econômicos) retiraram dos negociadores toda a capacidade de previsão econômica. Os acordos firmados foram rapidamente envelhecidos com a constante elevação dos preços, acima das previsões. Por exemplo, com frequência as antecipações salariais perderam seu valor no próprio mês em que foram conquistadas em função de um surto inflacionário não previsto, exigindo novas e mais acirradas negociações entre empregados e empregadores.

Outro efeito, dos mais perniciosos para as negociações coletivas, é que quanto mais altas as taxas inflacionárias, mais acirradas se tornam os conflitos, já que os valores negociados giram em torno de 20%, 50% ou mesmo 200% dos salários, como ocorreu em 1989 ou mesmo em 1994. Na negociação, quem ganha, ganha muito, e quem perde, perde ainda mais. Não foram raras as greves, inclusive em empresas de grande porte, deflagradas com uma reivindicação de 100% de reajuste, solucionadas com um acordo de 40% ou 50%, quando a proposta inicial dos empresários era de 10%. No jogo, ou as partes blefavam ou perderam os parâmetros do que é razoável apostar. O mais provável é um misto de ambos, em que a perda de parâmetros acirra os ânimos dos negociadores.

Não há dúvida de que os surtos inflacionários estão na base, não deste ciclo de greves como um todo, mas do acirramento das posições de empregados e empregadores — especialmente a partir de 1985 ou 1987, quando a duração média das greves, antes em declínio, voltou a crescer sistematicamente. A explosão das greves em 1989 expressa, antes de tudo, as dimensões do conflito na hiperinflação.

Ao lado do forte conservadorismo de grande parte dos empresários e do radicalismo de algumas lideranças sindicais, a modernização e a democratização das relações de trabalho no Brasil têm sido barradas pela instabilidade econômica vivida a partir da segunda metade dos anos oitenta.

### ESTRUTURA SINDICAL

No Brasil, a taxa de sindicalização não necessariamente expressa maior capacidade de ação da liderança ou maior tendência à ação grevista. Um levantamento realizado por Armando Boito Jr. (1988) em dezenove dos 46 sindicatos de metalúrgicos do Estado de São Paulo demonstra que as taxas de sindicalização do sindicato da capital e dos municípios de São Bernardo do Campo e Diadema (os dois sindicatos que realizaram maior número de greves no país em todo o período) são inferiores às de pequenas cidades que não possuem forte tradição operária como Itapeva, Ourinhos

e Jaú. Nesse estudo, Boito conclui que “a taxa de sindicalização do sindicato de Estado cresce independentemente da existência, ou não, de luta sindical no interior desse aparelho. (...) sindicalização não é sinônimo, no sindicato de Estado, de propensão à luta sindical” (Boito Jr., 1988: 268).

Pode-se contra-argumentar que se algumas categorias sem tradição organizativa e grevista possuem altas taxas de sindicalização, por outro lado, dificilmente seriam encontradas entre as mais grevistas taxas muito baixas de sindicalização. Em geral, as categorias com maior capacidade de mobilização e organização desenvolvem suas atividades através dos sindicatos oficiais, ou, no caso dos servidores, por meio de associações autônomas.

De qualquer forma, duas características da estrutura sindical brasileira tiram o tradicional significado dado à sindicalização em outros países: a unicidade sindical, ao evitar a competição política das organizações e validar os acordos firmados entre empregados e empregadores, independentemente de filiação, e o imposto sindical e a contribuição assistencial, por desvalorizarem as contribuições voluntárias dos filiados e garantirem a sustentação financeira dos sindicatos independentemente de sua penetração e legitimidade frente à sua base.

### POLÍTICA SINDICAL

O movimento sindical esboçou nesses anos uma polarização entre duas centrais sindicais, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Central Geral dos Trabalhadores (CGT), a qual se desmembrou posteriormente. A partir de 1991, quando foi criada a Força Sindical a polarização se deslocou para esta central e a CUT.

A história das centrais sindicais existentes hoje tem origem na Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat) realizada em agosto de 1981, quando ainda se reuniam os grupos que originaram todas as centrais sindicais.

Em agosto de 1983, em São Bernardo do Campo, foi fundada a CUT, com os grupos mais à esquerda e com propostas de mobilização mais agressivas. Em novembro do mesmo ano outra reunião de sindicalistas criava a Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora (também chamada Conclat). Somente em março de 1986 este grupo decidiu-se pela criação de uma central sindical, a CGT. Em setembro de 1985 foi fundada a União Sindical Independente (USI), menos expressiva e ativista, incapaz de alterar o quadro do sindicalismo da época.

Em janeiro de 1988, numa plenária da CGT surgiu o bloco do “sindicalismo de resultados”, que recentemente (março de 1991) deu origem à mais nova central, chamada Força Sindical, tendo como presidente Luis Antônio de Medeiros. Antes dela, entre maio e outubro de 1989, a CGT já havia se dividido em duas: a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) de Rogério Magri e a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) de Joaquim dos Santos Andrade (Rodrigues, 1990).

A CUT e a antiga CGT (e hoje as atuais CGTs e a Força Sindical) divergiram em torno de suas identificações partidárias e ideológicas e de temas ligados à estrutura sindical brasileira. Apesar do acalorado debate que se deu entre os sindicalistas na década de oitenta sobre aderir ou não à estrutura sindical oficial,

na prática, sindicalistas de todas as principais correntes trabalharam dentro dos sindicatos da estrutura oficial. A nova Constituição retirou todos os elementos autoritário-intervencionistas da legislação sindical, tornando obsoleto o debate sobre participar ou não dos sindicatos oficiais, embora ainda restem dispositivos polêmicos como a "unicidade sindical" e o "imposto sindical".

Isto permite inferir que, apesar do intenso debate em torno desse tema, o movimento sindical não se dividiu, na prática, em função da estrutura sindical. Identificações ideológicas e partidárias foram os divisores de água e, concretamente, se manifestavam (e se manifestam) como diferentes práticas sindicais, diferentes graus de agressividade na colocação de reivindicações frente às empresas. Particularmente nos momentos instáveis da transição política brasileira, o grau de agressividade era um tema crucial. Uma greve significava não apenas a demanda posta à empresa (no mais das vezes, salarial), mas um desafio ao governo federal em virtude da legislação autoritária e de sua postura repressiva.

As centrais sindicais distinguem-se, em certa medida, também pela atitude mais voltada à negociação ou ao confronto. Exemplos disso foram a instável disposição da CUT ao diálogo e sua recusa a participar das negociações de pacto social propostas pelo governo Sarney; a CGT, por sua vez, nutria esperanças de ao menos obter pequenas vitórias com sua participação na mesa de negociações.

Apesar disso, as centrais possuem pontos de contato entre os extremos das estratégias "semiconfrontacionista", em que a CUT pode ser situada, e "negociadora": a antiga CGT e a Força Sindical.

Para a CUT, a greve foi o instrumento básico de organização e deveria ser evitada quando lhe representasse perdas. Seu limite não era salarial, nem objetivava apenas conquistas específicas para cada empresa ou categoria, embora sua habilidade negociadora, revertida em ganhos, tenha sido em parte, e reconhecidamente, o fundamento de sua legitimidade. Sua estratégia pode ser resumida como a de deflagrar greves até o limite da perda de legitimidade frente às bases, ou dos riscos para a sua estabilidade política.

Para a antiga CGT, ou mesmo para as centrais sindicais derivadas dela, certamente havia posições extremamente variadas sobre a greve. Mas pode-se arriscar uma caricatura que, se não lhe corresponde, representa a forma de ação de boa parte dos sindicalistas brasileiros: a greve não tinha fundamentalmente metas organizacionais e deveria ser deflagrada para conquistas específicas, em geral salariais ou de benefícios monetários, após tentativas de negociação com empresários e após fortes indícios de que a base sindical estava propensa à greve. O limite da adoção dessa estratégia era a perda de espaço frente à CUT, ou a perda de legitimidade frente às bases.

Não há estudos que correlacionem a deflagração de greves e a filiação dos sindicatos às centrais sindicais. Sabe-se, porém, que as paralisações foram tão significativas entre os metalúrgicos de São Paulo, quanto entre os de São Bernardo e Diadema, expressões máximas da antiga CGT (e hoje Força Sindical) e da CUT, respectivamente.

Uma hipótese provável sobre a década de oitenta é que, independentemente do significado que se dava à greve, as diferentes orientações pareciam unir-se na

valorização da paralisação como recurso, não necessariamente o primeiro, mas um dos principais e mais eficientes, para a conquista ou a manutenção de benefícios imediatos aos trabalhadores. Se a greve geral, como instrumento político, foi mais cara à CUT do que à CGT na oposição à Nova República, há bons indícios de que, *grosso modo*, as paralisações, depois de impulsionadas em 1978-79 pelo novo sindicalismo, e consolidadas como estratégia básica de ação pela CUT, disseminaram-se sob o comando de sindicatos identificados com uma ou outra central.

Na maior parte do tempo, a CUT soube conciliar mobilizações que tinham como meta a conquista de melhores salários com o objetivo de organizar os trabalhadores. As greves gerais foram praticamente as únicas cujos objetivos extrapolavam os limites dos locais de trabalho ou das categorias profissionais. A dimensão política do movimento paredista não foi dada pelo conteúdo das reivindicações, mas pela maneira como elevou os trabalhadores a atores políticos e servia como termômetro do descontentamento social no processo de transição brasileira.

## PERSPECTIVAS PARA A DÉCADA DE NOVENTA

Qualquer previsão a respeito do futuro das greves no Brasil deve ser vista como um mero exercício, dada a complexidade de fatores envolvidos. A história das greves no século XX nos permite apenas uma conclusão segura: a greve perdeu o caráter de excepcionalidade e se transformou num instrumento normal dos conflitos do trabalho. Portanto, nos marcos da democracia, não há por que supor o fim das greves.

Uma boa forma de especular um pouco adiante dessa generalidade é investigar o que mudou ou poderá mudar na política e na economia brasileira na década de noventa, em relação à década passada, e que poderá alterar tanto o potencial de conflitos do trabalho, como sua manifestação efetiva através da greve.

Argumentamos aqui que as greves foram fortemente marcadas pelas etapas da transição política brasileira. As demandas do trabalho e os líderes sindicais voltaram à cena política nacional através da greve, e isto marcou o debate nacional, introduziu um estilo de ação sindical agressivo, arriscado (segundo muitos analistas ou sindicalistas da época), mas politicamente vitorioso, pois não levou a retrocesso do processo de transição (inclusive porque o movimento sindical recuou nos momentos mais tensos), reintroduziu um ator na política nacional (os sindicalistas e os próprios trabalhadores) e permitiu vitórias econômicas importantes aos trabalhadores.

A cada etapa do processo de democratização, novos segmentos se manifestavam. Assim foi em 1978, quando a vitória dos metalúrgicos do ABC serviu para espalhar a greve para diversos segmentos, especialmente metalúrgicos de outros municípios; também em 1983, com a posse dos governadores eleitos pelo voto direto, cujo efeito foi liberar as reivindicações de diversos segmentos do funcionalismo; fato semelhante ocorreu em 1985, quando a posse do primeiro governo civil estimulou uma explosão de demandas antes reprimidas.

Até 1985-86 era comum a imprensa iniciar notícias sobre greves com frases

tais como: "Há vinte anos a categoria não realizava uma greve". Isto exemplifica como cada greve era celebrada como uma conquista democrática. Apesar de colocar apenas demandas econômicas, restritas ao mundo do trabalho e à própria empresa ou categoria, cada greve tinha um caráter "inaugural", isto é, a sinalização de que a partir dela aquele segmento também estava capacitado a deflagrar greves. Era dupla a sua sinalização democrática: para os empresários, indicando a necessidade de negociação, e para o governo, já que frequentemente ela representava um desafio à lei de greve, o que muitas vezes era visto como um desafio ao governo militar.

Hoje, com a nova Constituição, que reconhece o direito de greve, com a democratização das relações de trabalho, com o fim dos mecanismos intervencionistas das legislações sindicais e com a consolidação da democracia, a greve perdeu essa dimensão de conquista democrática que teve durante a transição. A greve passou a ser vista como um direito e como um recuso de poder legítimo nas negociações fracassadas, embora persistam resistências conservadoras.

Na passagem dos anos oitenta para os noventa fatos importantes alteraram a pauta política e ideológica nacional: consolidada, a democracia deixou de ser o tema central; aumentaram as críticas ao gigantismo do Estado; avançaram as propostas neoliberais; as mudanças do Leste Europeu repercutiram de forma não-desprezível, exigindo uma rearticulação dos discursos das esquerdas, mesmo daqueles que não se identificavam com os PCs; por fim, com a abertura da economia brasileira para o mercado externo no início dos anos noventa, chegaram, com força, temas que vinham sendo tratados na década anterior nos países ocidentais modernos e eram apenas esboçados no Brasil: a internacionalização da produção, a busca de produtividade e de aumento da qualidade dos produtos, as novas propostas administrativas da "empresa enxuta", a tercerização, a redução de níveis hierárquicos e outros temas correlatos.

São muitas as mudanças desta virada de década, ainda que não estejam sedimentadas. A lista acima, ao apontar mais constrangimentos do que elementos potencializadores de greves, parece conduzir à previsão de seu declínio. Talvez isso de fato ocorra, mas mais importante é a hipótese de que haverá mudanças no padrão de greves no Brasil, no seu significado e em suas características.

O eventual declínio das greves poderá ter dois significados: primeiro, que os trabalhadores frente a uma conjuntura desfavorável não sejam capazes de deflagrar greves, de reivindicar, de pressionar as empresas; segundo, que a greve deixe de ser o instrumento básico de pressão, não pela fragilidade dos sindicatos, mas, quase o oposto, pela capacidade de expressar suas demandas e negociá-las em outros fóruns.

O aumento das taxas de desemprego que se verificou desde o início do governo Collor tem duas razões: a política econômica recessiva implementada e a forte adesão das empresas às novas concepções gerenciais, particularmente aquelas que levam à redução de quadros. A crise foi o momento em que boa parte dos empresários viu como adequado a adesão às novas teses da "empresa enxuta". Atualmente, declarações de empresários indicam que a recuperação dos níveis de emprego não ocorrerá na mesma proporção da recuperação da atividade produtiva, pois avalia-se que o número de empregados antes da crise era superior ao

necessário, mesmo com as empresas trabalhando com toda a sua capacidade produtiva. Assim, é provável que o nível médio de desemprego nos próximos anos seja significativamente superior ao da década anterior. Mas, o cenário provável é o de taxas altas, porém estáveis.

Para o movimento sindical e sua capacidade de deflagração de greves, o momento crítico é o das demissões, e não propriamente a permanência de altos níveis de desemprego. Assim, a mudança para cima do padrão de desemprego não necessariamente resultará na diminuição da capacidade de mobilização dos sindicatos.

É possível que os atuais processos da chamada "reestruturação produtiva" venham a afetar o tamanho da base sindical de importantes categorias. Mas dificilmente atingirão o núcleo da categoria. Informações preliminares a respeito da tercerização no Brasil indicam que ela tem se dado principalmente em atividades não-operárias (por exemplo, restaurantes das empresas, vigilância, departamento jurídico) ou de manutenção.

Até o momento, as "reestruturações" efetuadas nas empresas brasileiras no início dos anos noventa foram principalmente organizacionais, e não tecnológicas. Não foram feitos investimentos expressivos em maquinaria poupadora de mão-de-obra — com algumas importantes exceções, como o setor bancário. Dados da *American Machinist* indicam a existência de apenas sete mil máquinas com controle numérico computadorizado no Brasil. Certamente, a crise econômica tem sido um constrangimento à modernização dos equipamentos, mas é difícil prever o impacto de sua superação no aumento do desemprego tecnológico. Independentemente da rapidez e intensidade desses processos, eles atingirão principalmente os empregos dos segmentos modernos da indústria. Portanto, é provável que sejam menos afetadas as organizações sindicais (e as greves) dos segmentos não-industriais ou tradicionais.

Se é arriscado traçar cenários sobre o mercado de trabalho nacional, quanto mais especular sobre os efeitos de novos arranjos do mercado internacional no movimento sindical — por exemplo, o sucateamento da indústria automobilística brasileira seria um golpe dificilmente assimilável pelo sindicalismo operário brasileiro.

O processo de "des-sindicalização" que ocorreu na Europa na última década foi resultado, em grande parte, desses processos e de fenômenos correlatos, como a descentralização espacial da produção. No Brasil, este é um tema em aberto, e ainda não temos nenhum sinal de "des-sindicalização".

É provável que, mais do que a influência exercida pelas alterações acima indicadas, a adoção do contrato coletivo de trabalho ou de novos procedimentos de negociação coletiva tenha fortes impactos sobre o nível dos conflitos do trabalho e a capacidade de solucioná-los, e, portanto, sobre as greves.

Dependendo de sua eficácia em definir padrões de relações de trabalho e de seu grau de abrangência regional e setorial, o contrato coletivo de trabalho poderá alterar tanto o formato das greves como a predominância das categorias a utilizá-las.

A eficácia do novo instrumento de negociação, por ser provavelmente superior para os segmentos mais modernos e organizados, poderá tornar mais raras suas greves, e ao mesmo tempo diminuir a quantidade de movimentos isolados,



aumentando proporcionalmente as greves de "categorias". Estas seriam utilizadas quando falhassem as possibilidades de acordos. A greve passaria a ser instrumento principalmente daqueles segmentos menos organizados, incapazes de produzir acordos de grande abrangências. Sua prática seria deslocada para aqueles setores hoje minoritários no conflito; aqueles em que ainda não se passou pelo reconhecimento mútuo entre empregados e empregadores nas negociações; enfim, aqueles segmentos em que a greve ainda significa conquista democrática, em que não se realizou a transição das relações de trabalho do autoritarismo para a democracia. Mas tudo isso são hipóteses, pois a democratização das relações de trabalho depende mais da vontade dos atores envolvidos que destas condições "favoráveis" ou "desfavoráveis".

## BIBLIOGRAFIA

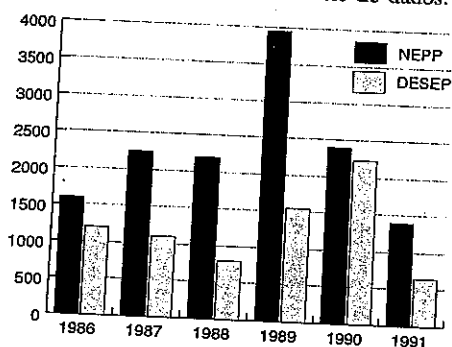
- ALMEIDA, M. H. T. de (1983). "Novas demandas, novos direitos: experiências do sindicalismo paulista na última década". *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 26(3), pp. 265-290.
- BOITO JR., A. (1988). *O sindicalismo de Estado no Brasil*. Campinas, tese de doutorado, Departamento de Ciências Sociais/Unicamp.
- CARDOSO, A. C. (1992). "O pragmatismo impossível: origens da Força Sindical". *Novos Estudos*. São Paulo, nº 32, Cebrap, março.
- FUNDAP (1993). "Perfil das entidades do funcionalismo público do Estado de São Paulo - resultados de pesquisa". In: NOGUEIRA, A. J. F. M. (coord.). *Sindicalismo no setor público paulista*. São Paulo.
- GARCIA, M. A. (s/d). "São Bernardo: a (auto) construção de um movimento operário". *Desvios*, nº 1.
- HIBBS, D. A. (1976). "Industrial conflict in advanced industrial societies". *American Political Science Review*, 70: 1.033-58.
- KORP, W. e SHALEV, M. (1980). "Strikes, power and politics in Western nations: 1900-1976". In: ZEITLIN, M. (ed.). *Political power and social theory*. Greenwich, Connecticut, Jai Press.
- LAMOUNIER, B. (1987). "Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 2(4), pp. 43-64, 1987.
- NORONHA, E. G. (1992). *Greves na transição brasileira*. Campinas, dissertação de mestrado, IFCH-Unicamp.
- OLIVA, A. M. (1988). *Estado autoritário e desobediência Operária: os trabalhadores metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema*. Campinas, dissertação de mestrado, IE/Unicamp.
- OIT — Organização Internacional do Trabalho (1993). *Year book of labour statistics, 1993*. Genebra.
- POOLE, M. (1986). *Industrial relations: origins and patterns of national diversity*. London, RKP.
- RODRIGUES, I. J. (1993). *Trabalhadores, sindicalismo e democracia: a trajetória da CUT*. São Paulo, tese de mestrado, FFLCH/USP.

- RODRIGUES, L. M. (1991) "As tendências políticas na formação das centrais sindicais". In: BOITO JR., A. (coord.). *O sindicalismo brasileiro nos anos oitenta*. São Paulo, Paz e Terra.
- RODRIGUES, L. M. e CARDOSO, A. M. (1993). *Força Sindical: uma análise sócio-política*. São Paulo, Paz e Terra.
- SANDOVAL, S. (1993). *Social changes and labour unrest in Brazil since 1945*. Westview Press.
- SIMÃO, A. (1981). *Sindicato e Estado no Brasil*. São Paulo, Ática.
- TILLY, C. (1978). *From mobilization to revolution*. Ann Arbor, Michigan, Addison-Wesley.
- ZAPATA, F. (1986). *El conflicto sindical en América Latina*. México, D.F., El Colegio de México.

## NOTAS

- Um balanço das greves de 1978 a 1987, do seu significado e das relações entre greves e processos políticos encontra-se em Noronha (1992).
- Há vários estudos internacionais comparados escritos a partir da década de sessenta sobre greves no século XX, sendo que alguns deles trazem séries históricas para alguns países desde meados do século passado. Dentre eles, os artigos de Hibbs (1976) e Korp e Shalev (1980) apresentam sucintamente o debate. Poucos países latino-americanos dispõem de longas séries históricas de greves e, igualmente, poucos foram os estudos produzidos baseados em estatísticas. Um dos raros estudos comparados é o de Zapata (1986), centrado nos casos da Argentina, Chile, México, Peru e Venezuela. A produção brasileira com estatísticas de greves também é pequena. O estudo de Azis Simão (1981), embora não trate exclusivamente de greves, foi pioneiro ao fazer a reconstrução das greves do final do século passado até 1940. Sandoval (1993) produziu uma tese sobre as greves no Brasil de 1945 ao golpe de 1964, recentemente publicada em inglês. Maria Hermínia Tavares de Almeida foi responsável pelo reinício da montagem de séries históricas a partir do ciclo grevista iniciado em 1978, e produziu uma série de artigos sobre o tema (ver, entre outros, Almeida, s/d). Sobre o período de 1978 a 1987 há a dissertação de Noronha (1992).
- Todos os dados das greves deflagradas até 1945 aqui apresentados foram retirados do trabalho de Azis Simão (1981), cuja pesquisa restringe-se ao Estado de São Paulo. Contudo, é razoável supor que elas representassem a grande maioria, o que nos permite tomá-las como parâmetro do padrão nacional da época.
- Calculado a partir de dados publicados por Azis Simão (1981: 122-133).
- Calculado a partir de dados publicados em Simão (1981).
- O indicador "jornadas de trabalho perdidas" é a somatória da multiplicação do número de grevistas pelo número de dias parados de cada greve. Por contemplar esses três indicadores (número de greves, número de grevistas e de dias parados), este pode ser considerado um indicador-síntese e o mais adequado para a expressar o volume de conflitos de uma determinada época ou país.

7. Consideramos "greves gerais dos servidores" aquelas convocadas a todos de uma esfera de governo: os servidores federais ou os de um determinado estado ou município.
8. Cf. Mercadante Oliva (1988). Num dos capítulos, o autor apresenta a história da formação do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e demonstra a tradição organizacional da região do ABC. Marco Aurélio Garcia (s/d) também mostra que desde o final da década de sessenta já haviam campanhas e ações mais acirradas no ABC.
9. Em 1992 há um declínio particularmente acentuado dos indicadores. Entretanto, os indicadores desse ano devem ser analisados com particular cuidado, pois provavelmente estão subestimados. Primeiro porque este é o único ano cuja fonte não é a pesquisa do Nepp, e sim a do Desep. Como se vê abaixo, os números de greves da pesquisa Desep são sistematicamente inferiores aos do Nepp. O mesmo ocorre quanto aos indicadores de número de grevista e de jornadas perdidas. Além disso, técnicos das duas instituições e do Ministério do Trabalho acreditam que os dados de qualquer fonte estão subestimados para este ano, em função de problemas com fontes de dados.



10. Bolivar Lamounier (1987) foi um dos primeiros a assinalar a instabilidade do processo de abertura política.
11. Rodrigues e Cardoso (1993) fazem um sucinto perfil das concepções da CUT e da Força Sindical. Líderes da Força Sindical caracterizam-na como "moderna, democrática, independente, apartidária, pluralista e latino-americana", ao passo que a CUT seria "classista, democrática, autônoma, unitária, de massa e pela base". A CUT entende que para se conseguir uma sociedade democrática seria preciso superar o capitalismo e chegar ao socialismo, enquanto a Força Sindical quer ficar nos marcos de um capitalismo modernizado e democrático (cf. pág. 20). Sobre a CUT e suas concepções sindicais ver Rodrigues (1993). A Força Sindical só foi criada em 1991. Na época, Medeiros era membro da CGT, comandada por Joaquim dos Santos Andrade, o "Joaquinzão" (para uma breve história das centrais sindicais no Brasil ver Rodrigues, 1991). Entretanto, boa parte das concepções da Força Sindical já eram colocadas por Medeiros em 1987 (ver Cardoso, 1992).

12. Aqui estão incluídos todos os segmentos ou categorias não-industriais, onde predominam profissionais com escolaridade secundária ou superior, e a grande maioria dos funcionários públicos. Exemplos disso são: médicos, professores, servidores públicos de secretarias de governo, aeronautas, etc. Em contraposição, definimos como "trabalhadores de base em serviços" todos os segmentos ou categorias não-industriais onde predominam empregados com baixo grau de instrução: garis, serventes, empregados de escolas (exceto professores) e hospitais (exceto médicos).
13. A pesquisa "Acompanhamento de Greves no Brasil" do Nepp/Unicamp não inclui greves rurais. Sabe-se, entretanto, com base nos dados do MTb e do Dieese que seu número é bastante reduzido se comparado ao das greves urbanas — um fenômeno típico das sociedades ocidentais modernas.
14. Não pretendo abrir aqui a discussão sobre a teoria da ação coletiva. Quero apenas assinalar o fato de que não é porque aumentam as razões das greves que cresce o seu número — fato óbvio para os líderes sindicais que se empenham na propaganda de uma greve, mas freqüentemente esquecido em análises sobre flutuação das greves ao vincularem queda de salários ao aumento das greves.
15. Digo "semiconfrontacionista" para assinalar uma estratégia agressiva, "de confronto", mas que se mantém nos marcos legais. A única lei sistematicamente desrespeitada pela CUT foi a lei de greve. Mas, neste caso, sindicalistas de todas as correntes a desrespeitaram. Além disso, as greves conduzidas por sindicalistas da CUT raramente abandonaram o objetivo proposto da greve (a conquista de determinada pauta) em função de metas político-organizacionais.
16. Este é o principal argumento de minha dissertação (Noronha, 1992). Iram Rodrigues (1993), ao analisar a trajetória da CUT, também assinala correlações entre transição política e movimento sindical.
17. A partir de entrevistas que realizei com diretores e gerentes de dezessete empresas para uma pesquisa sobre critérios de demissões (pesquisa "Justiça local na área do emprego", do Nepp/Unicamp, coordenada por Argelina C. Figueiredo), constatamos que nenhuma delas previa reverter contratações no mesmo nível em que haviam demitido. Enquetes divulgadas na imprensa apontam na mesma direção.
18. Baseado em informações da pesquisa citada na nota anterior.
19. Dado divulgado em matéria de *O Estado de S. Paulo*, 22/11/93.

# *A experiência de organização das Centrais Sindicais no Brasil\**

Álvaro Augusto Comin\*\*

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é realizar um balanço da trajetória das principais centrais sindicais brasileiras nesta última década e meia e, tanto quanto possível, refletir sobre os limites e possibilidades postos para a sua efetiva consolidação como organismos centralizados de representação de interesses dos trabalhadores.

\* Para a presente versão deste artigo me foram de grande valia as críticas e sugestões de Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, Jorge Mattoso, Ivan Gonsalves Guimarães, Márcio Porchman e principalmente de Marco Antonio de Oliveira. Aos colegas do Desep devo o amplo acesso aos dados relativos à CUT, bem como valiosas discussões sobre temas de que trato aqui. Com o grupo de Estudos Políticos do Cebrap minhas dúvidas são enormes e recobrem os vários anos em que venho desenvolvendo pesquisas sobre o sindicalismo brasileiro. Dos membros deste grupo, agradeço em particular a Adalberto Moreira Cardoso e a Simone Diniz pela leitura e comentários à versão preliminar deste texto. Finalmente, agradeço a Arnaldo Comin pelo paciente trabalho de levantamento das informações de imprensa nos arquivos do Centro Pastoral Vergueiro. Reservo-me, naturalmente, toda a responsabilidade pelas interpretações aqui contidas.

\*\* Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), aluno do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo e colaborador do Departamento de Estudos Sócio-Econômicos e Políticos-Desep da CUT.

Meu primeiro passo será mencionar algumas diferenças que separam a experiência de formação de centrais sindicais nos países capitalistas desenvolvidos e no Brasil. Em seguida, analiso o processo de formação das centrais, as principais clivagens que determinaram a divisão do movimento sindical no início dos anos oitenta e a trajetória das principais centrais, CUT e Conclat/CGT, ao longo daquela década, acentuando suas diferentes estratégias de ação frente ao processo de transição política e às tentativas de estabilização econômica, bem como seus esforços de estruturação organizativa e de legitimação no cenário sindical. No item seguinte, apresento um quadro comparativo das duas principais centrais sindicais que passam a polarizar a cena nos anos noventa, CUT e Força Sindical, explorando, de um lado, as mudanças nos padrões de ação sindical que se processam no interior da primeira, e, de outro, os limites da experiência inusitada do chamado "sindicalismo pragmático", que caracteriza a segunda.

Finalmente, concluo com algumas especulações sobre as possibilidades de mudanças no quadro jurídico-institucional que regula a atual estrutura de relações capital-trabalho e de organização sindical no Brasil e suas conseqüências em termos da consolidação das centrais sindicais.

### ESTRUTURA E CENTRALIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO SINDICAL

As centrais sindicais, nos moldes das que se desenvolveram nos países capitalistas mais avançados, isto é, como organismos nacionais de articulação e centralização da representação sindical de trabalhadores de distintas categorias e ramos produtivos, são fenômenos bastante recentes no Brasil — e, dependendo do rigor com que se encare tal definição, é possível que nem mesmo a maior das hoje existentes, a CUT, possa ser classificada como tal. Em que pese a importância política de algumas das experiências de organização horizontal de sindicatos do período pré-64 (em especial do Bloco Operário e Camponês — BOC, nos anos vinte, e do Comando Geral dos Trabalhadores — CGT nos anos sessenta), elas foram efêmeras e/ou não chegaram a adquirir abrangência nacional.

O processo de centralização da representação sindical naqueles países, de um modo geral, está associado à expansão do padrão fordista de organização industrial e à configuração de mercados de trabalho nacionais. Em muitos destes países a consolidação das grandes centrais e federações sindicais andou de par com o processo de homogeneização da força de trabalho (característico do fordismo), homogeneização que este próprio padrão organizativo tenderia a acentuar ao perseguir, através dos mecanismos de contratação coletiva, a redução das disparidades (de salários, jornada de trabalho, etc.) entre os trabalhadores de diferentes empresas, regiões e ramos produtivos.

No Brasil, o *boom* industrializante que marcaria a rápida expansão das formas de assalariamento e de organização produtiva propriamente capitalista data de meados dos anos cinquenta, quando começa a se formar o que poderíamos chamar de uma moderna classe operária, bem como um expressivo contingente de assalariados urbanos não-industriais ocupados em atividades cada vez mais

massificadas de serviços públicos e privados. Não casualmente, este será um período de rápido ascenso das lutas sindicais no Brasil, reunindo não apenas operários industriais, mas também trabalhadores em transportes e no setor financeiro, culminando em 1962 com a fundação do Comando Geral dos Trabalhadores, o CGT. Essa ascensão do movimento sindical, como se sabe, seria interrompida com o golpe militar de 1964. Este caráter "tardio" da expansão das atividades urbano-industriais no Brasil é, sem dúvida, um dos elementos-chave para que se entenda o caráter igualmente "tardio" das experiências mais sólidas de centrais sindicais no país.

No plano das relações com o Estado, o padrão de desenvolvimento do sindicalismo brasileiro apresenta diferenças marcantes em relação ao dos países centrais. Embora cada experiência nacional seja, em larga medida, única, em países como Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Itália (com exceção, para estes dois últimos, dos períodos em que estiveram sob regimes fascistas), Suécia e — com algumas ressalvas, dada a sua maior fragilidade — França, os sindicatos se desenvolveram conservando elevado grau de autonomia frente ao Estado. Nestes países, os sindicatos fincaram seus alicerces na organização e arregimentação de contingentes expressivos de trabalhadores (num movimento de enraizamento na sociedade) e, paralelamente, na constituição de vínculos orgânicos com partidos políticos, em geral socialistas, social-democratas ou trabalhistas (penetrando assim o sistema político-institucional). Essa capacidade de ação representativa agregada, associada a um padrão de intervenção sobre a esfera pública, assentado não sobre vínculos orgânicos com o Estado, mas através dos sistemas político-representativos (à exceção dos Estados Unidos), inseriu os sindicatos no centro dos processos de regulação econômica e social das sociedades capitalistas desenvolvidas e forneceu as bases para a construção dos chamados *Welfare States*.

No Brasil, como é sobejamente conhecido, a história do movimento sindical, a partir da década de trinta, se desenvolveu sob forte tutela estatal. No entanto, ao contrário dos países que experimentaram regimes autoritários de tipo fascista (notadamente Alemanha, Itália, Espanha e Portugal), nos quais o ocaso de tais regimes marcou o sepultamento das estruturas corporativistas de organização de interesses, aqui elas sobreviveram de modo particularmente vigoroso em nossa estrutura sindical. O modelo de organização sindical edificado durante os primeiros quinze anos em que Vargas esteve no poder, e que em larga medida permaneceu intocado até 1988, produziu uma dinâmica muito particular: a fonte de poder dos sindicatos, assentada sobre um amplo aparato jurídico-institucional (Carta Sindical, Justiça do Trabalho, Imposto Sindical), ao mesmo tempo que os tornou fortemente dependentes do Estado, conferiu-lhes grande autonomia em relação às bases de trabalhadores que deveriam representar. O monopólio da representação e o imposto sindical dotaram os sindicatos de autoridade jurídica e recursos materiais para contratar frente ao patronato em nome de todos os trabalhadores (enquadrados segundo as categorias profissionais e as bases territoriais), sem a necessidade de que estes se filiassem ou sequer aquiescessem a tal representação. O Poder Normativo da Justiça do Trabalho, por seu turno, conferindo aos juízes completa soberania para a resolução das contendas entre trabalhadores

e patrões, desonerava — e em boa medida ainda hoje desonera — os sindicatos da necessidade de mobilizar suas bases: as sentenças normativas supriam a falta de acordos diretos entre as partes, cujos resultados estariam condicionados à maior ou menor capacidade de barganha de cada uma (o que no caso dos sindicatos implicaria precisamente a capacidade de produzir ações coletivas: greves, boicotes, protestos, etc.).

A persistência, por décadas, de normas rígidas e dispersivas de enquadramento sindical, que tomam o município como unidade mínima de representação (mínimo este que se tornou quase o padrão) e adotam simultaneamente o setor econômico (por exemplo: metalúrgico, químico, financeiro) e a categoria profissional (médico, advogado, motorista, professor, etc.) como critérios, produziu uma enorme pulverização da estrutura sindical no Brasil. Esta extrema pulverização, associada às “garantias” representadas pela unicidade e pelo imposto sindicais, favoreceu e favorece, quando não determina, um padrão de contratação também extremamente atomizado. A fragilidade e a burocratização da estrutura vertical oficial, constituída pelas federações e confederações, e o poder de recurso à Justiça para a definição dos dissídios coletivos inibiram e inibem fortemente formas de contratação mais abrangentes, constituindo ainda hoje um forte entrave à consolidação de estruturas agregadas de representação de interesses trabalhistas, seja na forma das centrais sindicais existentes (de caráter ainda predominantemente horizontal), seja de novas estruturas verticais, baseadas nos ramos de produção.

O caráter fortemente intervencionista do Estado brasileiro, consubstanciado em projetos desenvolvimentistas, incidiu não apenas sobre os rumos do crescimento econômico, mas também sobre a própria estruturação das relações sociais no Brasil. Conforme observa Cardoso (1992b), “o corporativismo varguista transferiu o conflito originário entre capital e trabalho para o interior das estruturas estatais, o Estado mesmo erigindo-se no *tertius* capaz de assegurar a paz, estruturalmente inatingível”. Nesse sentido, as relações entre capital e trabalho adquiriram aqui também um caráter público, porém de natureza radicalmente diversa da matriz social-democrata de estruturação das relações entre capital, trabalho e Estado: lá, a publicização dos conflitos teve o significado de legitimação dos interesses “particulares” em disputa pela própria condução do Estado; aqui, eles significaram a anulação da autonomia de interesses, subordinando-os a uma lógica do interesse nacional (vale repetir, quase sempre travestido em projetos desenvolvimentistas). Ainda nas palavras de Cardoso (1992b), “o termo interesse perdeu seu caráter privado. Todo interesse privado era passível de ser incorporado na equação trivariada em que o Estado comparecia como aquele capaz de conferir-lhe *status público*, chamando para si o direito de arbitrar as diferenças em nome de uma coletividade abstrata que ele corporificava”.

No plano político, a resultante desta equação foi um movimento pendular entre a incorporação subordinada dos sindicatos ao jogo político, característico dos governos populistas (notadamente no segundo governo Vargas e no governo Goulart), e a sua quase completa exclusão, durante os períodos autoritários (Estado Novo e governos militares pós-1964).

## A FORMAÇÃO DAS CENTRAIS SINDICAIS

O vigoroso ressurgimento do movimento sindical brasileiro ao final dos anos setenta e a sua contínua ascensão ao longo dos anos oitenta carregam as marcas tanto do rompimento com a tradição sindical pré-64, quanto de suas heranças. A intensa atividade grevista, a extensão do associativismo sindical ao funcionalismo público e a criação das centrais sindicais (para citar apenas alguns dos acontecimentos mais proeminentes deste período) tornaram letra morta, muito antes da promulgação da nova Constituição, capítulos importantes da legislação trabalhista herdada do anos quarenta. Por outro lado, a rapidez com que o movimento sindical se reergueu, antes mesmo do fim do regime militar, a ponto de lograr em poucos anos a constituição de duas centrais sindicais nacionais, explica-se em grande medida, conforme observou Rodrigues (1991a), pela existência de uma estrutura sindical já solidamente estabelecida e que conservava essencialmente as características daquela mesma legislação. A tensão provocada pela coexistência de impulsos inovadores no plano da ação e da organização sindical e a persistência de inúmeros aspectos da velha estrutura corporativista marcaram o sindicalismo brasileiro na década de oitenta e estiveram na raiz das principais clivagens que levaram à sua divisão em dois grandes blocos.

Ao contrário do que se passou em outros países latino-americanos, notadamente a Argentina e o Chile, nos quais os ciclos autoritários resultaram em retrocessos das economias nacionais e particularmente em processos de desindustrialização, o ciclo militar no Brasil foi caracterizado por intenso esforço desenvolvimentista e industrializante. O extraordinário crescimento, em particular no setor industrial, que se verificou entre 1968 e 1978, aprofundou as enormes mudanças na estrutura social e econômica do país e, particularmente, no perfil da força de trabalho. Parte importante da classe trabalhadora brasileira foi assim forjada sob um regime político autoritário que combinava políticas salariais contencionistas com a garantia de um regime fabril despótico (Humphrey, 1982).

Os governos militares brasileiros, contudo, não suprimiram as organizações sindicais, mas exerceram — recorrendo quase sempre à própria CLT — estrito controle sobre os seus âmbitos de ação. O direito formal de existência e funcionamento dos sindicatos permaneceu vigindo durante todo o período militar, porém destes foram quase completamente subtraídas as suas funções de representação e negociação de interesses, e reforçadas as de cunho assistencial.

Apesar de toda a repressão que se seguiu à instalação do regime militar, com a prisão e cassação de inúmeros sindicalistas, a manutenção dos sindicatos em funcionamento e gozando de prerrogativas legais (como o imposto sindical), se de um lado serviu para semear uma enorme burocracia composta por sindicalistas passivos e coniventes com a ordem autoritária, de outro, permitiu também que muitos quadros de dirigentes e militantes sindicais não identificados com o regime se mantivessem ativos e preservassem algum grau de articulação entre si.

Foi no interior dos sindicatos oficiais que algumas das correntes sindicais mais ativas do período pré-1964 (principalmente os chamados “nacionalistas”, identificados com os partidos comunistas e com o extinto PTB) puderam se

manter, de modo mais ou menos camuflado, influentes e ativas junto a importantes categorias profissionais, como metalúrgicos, petroleiros, bancários e portuários, ressurgindo organizadas assim que teve início a abertura política. Foi também nos sindicatos oficiais que surgiram, ao longo dos anos setenta, novas lideranças sindicais, com pouco ou nenhum vínculo com a tradição sindical pré-1964. Presente, a princípio, sobretudo nos setores mais modernos da indústria, como o automobilístico — onde importantes experiências subterrâneas de organização operária se desenvolviam no interior das fábricas, praticamente sem vínculos diretos com os sindicatos —, essa nova geração de sindicalistas (alcunhada de “autêntica”) estaria à frente das primeiras grandes manifestações de trabalhadores por melhores salários e condições de trabalho ao final daquela década (Sader, 1988; Abramo, 1986; Humphrey, 1982; Maroni, 1982).

Ainda durante esse período, organizaram-se no interior de diversas categorias profissionais movimentos de oposição sindical, cuja inspiração política variava desde o catolicismo progressista até as vertentes de orientação leninista e/ou trotskista. Boa parte destas oposições, de início propugnando pelo rompimento com a estrutura sindical oficial, posteriormente se somaria aos chamados sindicalistas “autênticos” nas iniciativas que redundariam na fundação da CUT e, já a partir do fim dos anos setenta, muitas delas se converteriam em oposições às direções dos sindicatos oficiais, e não mais à sua estrutura, protagonizando a conquista de inúmeros deles.

Deste modo, as principais correntes atuantes no movimento sindical achavam-se em larga medida organizadas em torno da estrutura oficial (ainda que como oposições) e, tão logo se iniciou o período de abertura política do regime autoritário, puderam se articular com grande rapidez, perfilando-se em dois grandes blocos de orientação político-sindical que terminariam dando a tônica da divisão do movimento sindical na década de oitenta.

As primeiras iniciativas de articulação intersindical reuniriam tanto os chamados sindicalistas “autênticos”, identificados com a liderança sindical de São Bernardo, como também aqueles identificados com os partidos comunistas, dirigentes das estruturas verticais oficiais (federações e confederações), militantes das oposições sindicais, católicos e representantes de movimentos populares. Nos primeiros encontros, realizados em 1980 (João Monlevad, MG, e Taboão da Serra, SP) e 1981 (Vitória, ES), predominava ainda como bandeira central a luta pela maior autonomia sindical, o que até aquele momento unificava estas diversas correntes. Será, contudo, o próprio conceito de extensão da autonomia sindical um dos elementos centrais da divisão que se observará quando da criação das duas primeiras centrais sindicais, em 1983.

Em 1981, ano da realização da I Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (I Conclat), a idéia de criação de uma central sindical já estava cristalizada, a despeito das inúmeras divergências sobre o caráter que tal organismo deveria assumir. Os setores identificados com os partidos comunistas e as burocracias sindicais das federações e confederações — que em conjunto passaram a receber a alcunha de “Bloco da Reforma” — a concebiam sobretudo como um organismo de representação assentado nas direções dos sindicatos oficiais — e nesse sentido resgatavam

a tradição das intersindicais que predominaram no período pré-1964 —, repudiando qualquer ruptura significativa com a estrutura sindical celetista.

Para os chamados sindicalistas “autênticos”, a formação de uma central sindical já surgia, por si mesma, como desafio à estrutura oficial. Críticos da intervenção do Estado nas relações entre capital e trabalho, assim como na vida das organizações sindicais, estes dirigentes defendiam a ratificação pelo governo brasileiro da Convenção 87 da OIT, que, entre outras medidas, instauraria a possibilidade do pluralismo sindical, o fim do imposto sindical obrigatório — que na prática inviabilizaria boa parte das entidades oficiais, como as federações e confederações, além de inúmeros sindicatos sem enraizamento em suas bases — e a extinção do poder de intervenção da Justiça do Trabalho nas contendas e negociações entre patrões e empregados.

A despeito dessas divergências e do clima político ainda bastante instável daquele período, quando as intervenções nos sindicatos e as prisões de dirigentes sindicais eram ainda fatos corriqueiros, o número de delegados presentes à I Conclat pode ser considerado notável: lá estiveram 5.036 delegados, representando nada menos que 1.091 entidades, entre sindicatos, associações pré-sindicais, federações e confederações (Cedi, 1986). Esta I Conclat, além de definir algumas bandeiras em defesa da democratização, da liberdade e autonomia sindical e de uma reforma agrária no país, decidiu pela realização de um novo encontro no ano seguinte, que deveria deliberar sobre a criação de uma central sindical nacional.

A partir de então, contudo, as divergências entre as duas principais correntes de sindicalistas começam a se aprofundar. O acirramento das disputas, que levaria ao adiamento do encontro definido na I Conclat de 1982 para 1983, tinha pelo menos três motivações básicas. Em primeiro lugar, divergências de fundo quanto à estrutura sindical: as concepções defendidas pelos “autênticos” e pelas oposições sindicais (que basicamente podem ser resumidas nos preceitos da Convenção 87 da OIT), se levadas a efeito, significariam a derrocada de inúmeras instâncias de poder sindical na qual se assentava boa parte das lideranças do bloco rival.

Em segundo lugar, separavam estes dois grandes blocos seus vínculos com o espectro partidário (ampliado com a reforma partidária de 1979 que implodira parcialmente o MDB, dando origem a novos partidos de oposição), que, por sua vez, informava diferentes estratégias frente ao processo de transição e de reorganização política do país. As lideranças identificadas com os PC's e com o PMDB pregavam uma postura mais moderada por parte do movimento sindical, para impedir retrocessos no processo de transição política, ainda sob o comando dos militares. Ademais, esta corrente de dirigentes defendia a manutenção da frente partidária única, sob a sigla do PMDB, opondo-se à criação de novos partidos, o que, na sua interpretação, fragmentaria e enfraqueceria as oposições frente aos setores conservadores. Já os setores identificados com os sindicalistas autênticos, bem como a Igreja e boa parte das oposições sindicais, principais responsáveis pela criação, em 1979, do PT, apostavam precisamente em uma postura mais aguerrida e independente em relação aos setores da oposição que negociavam a transição — então basicamente aglutinados no PMDB — como forma não apenas

de assegurar a continuidade deste processo, mas principalmente de abrir espaço para que os trabalhadores interferissem mais decididamente no que consideravam ter sido até ali um "pacto de elites" (Keck, 1991).

Por fim, o equilíbrio numérico entre os dois blocos não permitia previsões seguras sobre qual deles obteria maioria caso se realizasse um congresso conjunto. Tais previsões, aliás, dependiam crucialmente da definição do universo de militantes sindicais que seriam admitidos como delegados no congresso que deveria criar a nova central sindical. Para o "Bloco da Reforma", a concessão do direito de participação às oposições sindicais era duplamente inaceitável. Primeiro, porque a presença de oposições poderosas, como a dos metalúrgicos de São Paulo, punha em xeque a representatividade de seus dirigentes em relação às categorias cujos sindicatos controlavam. Segundo, porque a participação das oposições, somadas aos delegados de associações profissionais não reconhecidas oficialmente como sindicatos (caso do funcionalismo público), muito provavelmente faria a balança do congresso pender para o lado dos sindicalistas "autênticos".

O bloco dos "autênticos", por sua vez, procurava reduzir ao máximo o peso das federações e confederações. Estas, organismos de cúpula da estrutura sindical oficial sustentados pela contribuição-sindical obrigatória, eram espaço privilegiado de sustentação dos chamados "pelegos", sindicalistas que na sua maioria ascenderam após o golpe militar, totalmente contrários a mudanças significativas na estrutura sindical vigente. Esse grupo de sindicalistas, naquele momento alinhado com os comunistas, embora gozando de pouca representatividade junto às bases de trabalhadores, detinha recursos financeiros e poder de influência sobre os pequenos sindicatos de suas categorias.

Estas divergências terminariam em impasse, seguido pela divisão que, *grosso modo*, marcaria o sindicalismo brasileiro nos anos oitenta. Temerosos de não serem capazes de arregimentar um número de delegados que lhes assegurasse maioria na direção da nova central, os setores mais moderados provocaram o adiamento em um ano do Conclat originalmente marcado para 1982, alegando que, sendo aquele um ano eleitoral, a fundação da central seria marcada pelo acirramento das disputas partidárias. Em 1983, divergências em torno do regimento (principalmente acerca dos critérios para eleição de delegados) levariam finalmente à ruptura entre os dois grandes blocos de sindicalistas. Naquele ano realizaram-se dois Conclats, um em São Bernardo, em agosto, que resultou na criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), e outro em Praia Grande, que criou a Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat).

A opção dos sindicalistas do Conclat de Praia Grande por não conferir ao novo organismo o caráter de uma central, mas tão — somente o de uma "coordenação", baseava-se na avaliação de que a recém-criada CUT teria vida curta e de que seria possível uma unificação do movimento sindical em futuro próximo. Em 1986, ano em que se realizou o II Congresso Nacional da CUT, os sindicalistas da Conclat reveriam suas posições diante do rápido crescimento da CUT, decidindo criar a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) (Cedi, 1986).

O tamanho e a composição das delegações que estiveram presentes aos

congressos de fundação das duas centrais atestam tanto o equilíbrio de forças entre os dois blocos quanto as diferenças de enraizamento na estrutura sindical oficial. No Conclat—São Bernardo estiveram presentes 5.059 delegados, representando 912 entidades sindicais; ao Conclat—Praia Grande compareceram 4.234 delegados, representando 1.243 entidades. Pela proporção das entidades que estiveram presentes em cada um dos congressos, percebe-se claramente o peso muito mais acentuado das estruturas de cúpula na formação da futura CGT, em contrapartida a uma presença bem mais significativa de organismos sindicais não-oficiais na da CUT (particularmente de associações pré-sindicais e de funcionários públicos). Ao Conclat "cutista" compareceram apenas cinco federações e uma única confederação, para 355 sindicatos urbanos, 310 rurais, 134 associações pré-sindicais, 99 associações de funcionários públicos e oito entidades nacionais sem especificação. Na Conclat "cegetista" estiveram representadas cinco confederações, 66 federações, uma associação e três sindicatos nacionais, 440 sindicatos urbanos, 645 rurais, 43 associações pré-sindicais, 29 associações estaduais de funcionários públicos e onze associações estaduais sem especificação.

Do ponto de vista político, a composição interna da CUT resultou mais homogênea que a da Conclat/CGT. O tripé básico que deu origem à CUT, formado pelos sindicalistas "autênticos", pelos militantes da chamada ala progressista da Igreja Católica e por militantes de agrupamentos de esquerda (leninistas e/ou trotskistas), a despeito de todos os matizes, sustentava-se em um solo comum, identificável em pelo menos três elementos:

- No horizonte estratégico, todas estas correntes compartilhavam a rejeição ao capitalismo como modelo de organização social, ao mesmo tempo que recusavam a matriz comunista de socialismo, encarnada basicamente pelas experiências dos países do Leste Europeu, representadas no Brasil pelos dois partidos comunistas. Essa "homogeneidade" no plano estratégico (ou ideológico, se se preferir) refletia-se nitidamente no plano partidário pela adesão quase unânime dos sindicalistas cutistas a um mesmo partido, o PT, cujas bases sociais, em grande medida, coincidiam com as da central.
- A despeito das experiências diversificadas em termos da maior ou menor proximidade com os sindicatos oficiais, as correntes que compuseram a CUT partilhavam uma postura bastante crítica em relação à estrutura sindical corporativa, em particular ao intervencionismo estatal nas relações capital-trabalho e à burocratização dos organismos sindicais.
- Finalmente, um forte elemento de comunhão residia na valorização das práticas voltadas para a organização e a mobilização das "bases" na ação sindical, por oposição a uma estratégia de intervenção nos espaços institucionais e nas negociações de cúpula.

A existência deste solo comum permitiu que a consolidação de um repertório programático relativamente coerente e perene e de uma corrente hegemônica, que até hoje controla as principais instâncias de direção da central, se dessem sem a ocorrência de nenhuma defecção coletiva importante ao longo de toda a existência da CUT.

Já no interior da Conclat/CGT habitavam desde os velhos burocratas montados nas estruturas de segundo e terceiro grau, com vínculos pretéritos com o regime militar, até comunistas (os dois PCs), nacionalistas radicais (o MR-8) e sindicalistas afinados com as orientações da AFL-CIO americana, como Antônio Rogério Magri (Rodrigues, 1991b). A adesão inicial ao PMDB não configurava de modo algum um vínculo orgânico, à semelhança do que ocorria entre a CUT e o PT, e tão logo o espectro partidário foi se dilatando, a partir de 1985, a Conclat/CGT se esfacelou: os partidos comunistas foram legalizados e a partir de 1988 passaram a ter no próprio PT um constante aliado em coligações eleitorais; Joaquim dos Santos Andrade, o Joaquinzão, que de 1986 a 1989 presidiu a central, abandonou o PMDB em 1988 e acompanhou a dissidência à esquerda que deu origem ao PSDB; os sindicalistas do MR-8 permaneceram no PMDB, estreitamente vinculados à liderança de Orestes Quércia, político de inclinações mais conservadoras; Luis Antonio Medeiros, a partir de 1987 figura-chave na CGT, filiado ao PTB, notabilizou-se por apoiar candidaturas de perfil nitidamente à direita, como a do empresário Antônio Ermirio de Moraes ao governo do Estado de São Paulo, em 1986, de Fernando Collor de Mello à Presidência, em 1989, e de Paulo Maluf à prefeitura paulistana, em 1992.

Do ponto de vista das relações com a estrutura sindical, embora todas essas correntes estivessem nela inseridas e defendessem a manutenção de seus aspectos fundamentais (imposto e unicidade), concepções bastante divergentes de ação sindical as separavam. Os velhos "pelegos" e burocratas tinham se acostumado a gerir seus sindicatos como aparelhos assistenciais, alheios a qualquer iniciativa mobilizadora. Já os sindicalistas comunistas possuíam uma visão estratégica da ação sindical, pregando um sindicalismo antipatronal, mobilizador e politizado. Os chamados "sindicalistas de resultados", cuja principal liderança era e é Luis A. Medeiros, embora adotando o discurso da conciliação de interesses entre capital e trabalho, distinguiram-se nitidamente dos "pelegos" por adotarem práticas mais mobilizadoras em seus sindicatos, organizando representações de base, realizando greves e priorizando a negociação, ainda que sem descuidar da atividade assistencial. Este arco excessivamente difuso de orientações políticas privaria a central de balizas programáticas capazes de conduzir a um padrão de ação mais uniforme e coerente (Rodrigues, 1991b). A grande incompatibilidade de projetos e práticas tornou impossível a consolidação de uma corrente hegemônica que fosse aceita como tal pelas demais correntes — e o resultado, como veremos, foi a fragmentação da central.

## ESTRUTURAÇÃO E AÇÃO POLÍTICA NOS ANOS OITENTA

### GIGANTES DE PÉS DE BARRO

As diferenças que marcaram a divisão do movimento sindical no início dos anos oitenta tenderiam a se acentuar durante a Nova República, período em que as centrais buscaram se consolidar, ampliando suas bases (mensuráveis sobretudo

pelo número de sindicatos filiados), e se legitimar perante a sociedade, o Estado e o patronato como representantes dos trabalhadores.

Esse esforço de legitimação provinha da extrema juventude das centrais, que, ainda nem sequer reconhecidas legalmente, precisavam demonstrar sua real capacidade de mobilização e de comando sobre as bases de trabalhadores que pretendiam representar e que disputavam tenazmente entre si. Essa capacidade de comando era (e em boa medida ainda é) duplamente problemática, em função, primeiro, da fragilidade dos laços que vinculavam os sindicatos às centrais e, segundo, porque a própria representatividade destes sindicatos frente a suas bases de trabalhadores era muito freqüentemente precária, o que se expressava — pelo menos em parte — nas baixas taxas de sindicalização da maior parte dos sindicatos brasileiros.

A fragilidade do primeiro elo (sindicatos/centrais), que interessa aos propósitos deste trabalho ressaltar, deriva da própria forma como as centrais se constituíram, isto é, basicamente sobrepondo-se a uma estrutura sindical já existente e em funcionamento. Os sindicatos oficiais, por serem únicos em suas bases, controlarem as fontes de recursos e possuírem a concessão legal da contratação trabalhista, conservam um elevado grau de autonomia frente às centrais: a elas aderem ou no máximo se filiam, mas não se tornam parte orgânica de sua estrutura. Pelo contrário, são os sindicatos, em especial os grandes e mais solidamente implantados em categorias de peso econômico e social, que emprestam às centrais seu poder de mobilização e barganha, seus recursos financeiros, quadros técnicos e militantes, enfim, a base material e política que torna possível a sua existência.

Eis porque o primeiro esforço das centrais foi no sentido de atrair o maior número possível de entidades sindicais para o seu "campo de influência". Ainda que os vínculos fossem tênues, o importante era demonstrar capacidade de arregimentação e assim adquirir credenciais de interlocutoras da parcela de trabalhadores que estes sindicatos supostamente representariam. Do lado dos sindicatos, como acabo de assinalar, o custo de filiação era bastante baixo, uma vez que sua autonomia de ação não sofria qualquer restrição. Isto explica porque as duas primeiras centrais sindicais formadas nos anos oitenta já nasceram tão grandes, "representando" cada qual cerca de um milhão de sindicatos (mensuráveis tão-somente pela presença de algum ou alguns de seus membros aos congressos das centrais) e milhões de trabalhadores (isto é, todos aqueles compreendidos pelas bases destes sindicatos, filiados ou não).

Contudo, a adoção deste modelo organizativo, frouxo, se de um lado foi funcional para a rápida arregimentação de adeptos, de outro privou as centrais sindicais de efetivo poder de comando sobre os sindicatos (e por extensão sobre os trabalhadores que estes representariam), conferindo um caráter bastante peculiar aos seus esforços de atuação enquanto organismos sindicais de cúpula. A incapacidade das centrais em atuar como representantes orgânicas dos sindicatos fez com que, na formulação feliz de Cardoso (1992b), inicialmente buscassem se legitimar em moldes análogos aos dos partidos políticos, apresentando-se à sociedade como portadoras de projetos políticos abrangentes.



A maior homogeneidade interna da CUT — nos termos já discutidos — permitiu-lhe sustentar de modo mais perene e consistente um discurso e uma prática fortemente combativos, marcados pela rejeição aos acordos políticos de cúpula, pela crítica ao sistema político que emergia da transição e pela defesa, ainda que genérica, do socialismo. Pelo motivo inverso, isto é, pelo elevado grau de heterogeneidade interna, e em face do rápido crescimento da CUT, a CGT pautou seu esforço de legitimação muito mais por oposição ao modelo representado pela central rival do que pela construção de um projeto próprio, o que explica o caráter errático de seu comportamento até a sua subdivisão no final da década de oitenta. Apenas com a fundação da Força Sindical, dissidência da CGT comandada pelos autodenominados “sindicalistas de resultados”, parece se esboçar de modo mais consistente um projeto político-sindical alternativo ao da CUT, embora o “anticutismo” ainda seja um de seus traços constitutivos mais fortes.

As diferenças que separavam os arranjos políticos internos de cada central condicionaram distintamente os seus esforços de crescimento e enraizamento junto aos sindicatos. Originalmente, como se disse, as duas centrais se organizaram como agrupamentos fluidos de dirigentes e militantes sindicais, sem estabelecer vínculos orgânicos com os sindicatos. No interior da CUT, sob a unidade inicial que se estabelecera entre as diversas correntes político-sindicais em torno de um conjunto de princípios e bandeiras de luta gerais, desenvolveu-se uma tensão entre a corrente majoritária, liderada por dirigentes dos grandes sindicatos, que pretendiam dotar as estruturas de cúpula da central de poder organizativo e representativo, e as correntes mais à esquerda, com maior presença nas oposições sindicais, que procuravam preservar o máximo de autonomia frente à corrente majoritária.

O II Congresso Nacional da CUT, realizado em 1988, marca o avanço das propostas de mudanças da corrente majoritária, com o propósito de tornar mais orgânica a relação da central com os sindicatos que compunham a sua base de sustentação. A partir de então a filiação formal dos sindicatos tornou-se condição obrigatória para a participação de seus membros nas instâncias diretivas e deliberativas da central, estabelecendo-se mecanismos de controle e sanção sobre os mesmos, buscando-se dividir o ônus da sustentação financeira da central — normalmente a cargo de uns poucos e grandes sindicatos —, valorizar as direções sindicais frente às oposições e estabelecer regras de estímulo à sindicalização. Essas regras se aplicam à composição tanto das estruturas horizontais (CUTs regionais, estaduais, interestaduais e nacional), quanto das verticais (departamentos profissionais ou por ramos de atividade, posteriormente transformados em federações e confederações). Essas mudanças se traduziram, em curto período de tempo, em um notável incremento no número de sindicatos formalmente filiados à CUT, que de 450, em setembro de 1988, passaram a 1.117 em junho de 1990, um crescimento de 150% em apenas dois anos (Rodrigues et alii, 1991).

Note-se que, buscando romper com o padrão fluido de organização que marca a sua origem, o esforço de estruturação institucional da CUT, ao mesmo tempo que apontou no sentido de reverter a dinâmica atomizada da estrutura sindical brasileira em favor de instâncias mais agregadas, assentou-se no reforço

do poder dos sindicatos oficiais, opção que explica, pelo menos em parte, tanto o rápido ascenso da central, quanto algumas das dificuldades que ela enfrenta hoje para a sua efetiva consolidação, conforme procurarei discutir na parte final deste artigo.

As informações disponíveis sobre a CGT são bem mais escassas do que as que se tem a respeito da CUT. Ao que tudo indica, porém, os vínculos da CGT com os sindicatos que afirmava representar eram ainda mais tênues do que no caso da CUT, não consistindo, na maior parte dos casos, em algo mais do que adesões a título individual de dirigentes ou militantes sindicais à central, sem maiores implicações em termos de uma efetiva filiação por parte de seus sindicatos.

Essa hipótese parece se confirmar pelo fato de que embora dirigentes da CGT declarassem à imprensa que a central representaria, em 1986, cerca de 1.400 sindicatos (número de entidades que estariam representadas em seu congresso de fundação) os dados do censo sindical do IBGE de 1988, revelavam que apenas 327 sindicatos se declaravam filiados à central, sugerindo assim que boa parte dos sindicalistas que se apresentaram aos congressos da CGT não levava consigo o apoio institucional de seus sindicatos. Um exemplo bastante expressivo deste fato é que nem sequer o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, principal base da CGT nos anos oitenta, jamais foi filiado ou fez qualquer consulta a suas bases de trabalhadores para decidir a filiação à central.

Em resumo, do ponto de vista de estruturação organizativa neste período (segunda metade dos anos oitenta), as duas centrais enveredaram por caminhos muito diferentes. A CUT, especialmente a partir de seu III Congresso Nacional, passou por um processo de estruturação institucional, através do qual se aprofundaram os vínculos dos sindicatos e oposições sindicais com as estruturas verticais e horizontais da central, para além das inclinações puramente pessoais de seus dirigentes e das divisões políticas internas. A CGT, ao contrário, manteve uma estrutura organizativa extremamente fluida, na qual os dirigentes dos sindicatos permaneceram como o elo principal e talvez único de ligação entre as entidades de base e a central, o que sem dúvida contribui para explicar a rapidez com que esta central se diluiu, ao final dos anos oitenta, quando suas principais lideranças entraram em conflito.

### AS CENTRAIS E A NOVA REPÚBLICA

O período da Nova República, que ocupou a segunda metade da década de oitenta, foi marcado, de um lado, pela reorganização institucional do país, que teve na Assembléia Nacional Constituinte um de seus pontos culminantes, e, de outro, pelas tentativas de estabilização da economia, assentadas fundamentalmente nos planos econômicos, entremeados por iniciativas de pacto social. O desempenho das centrais neste período guarda estreita relação com o comportamento diferenciado que elas apresentaram frente ao sistema político e às políticas econômicas governamentais (pacotes econômicos, políticas salariais e pactos sociais).

Durante este período, a CUT manteve um comportamento sistematicamente oposicionista, contrapondo-se a todos os planos de estabilização econômica ditados pelo governo, estimulando junto a seus sindicatos uma política agressiva de recuperação de perdas salariais provocadas por estes mesmos planos, rechaçando as iniciativas de pacto social e privilegiando a convocação de greves gerais como instrumento de protesto contra as políticas governamentais.

É importante notar que os sindicalistas congregados na CUT faziam parte dos setores mais à esquerda da oposição ao regime militar, os quais, derrotados na campanha por eleições presidenciais diretas, ficaram de fora da coalizão que deu origem à Nova República. Conforme observou O'Donnell (1988), o arranjo político confeccionado pelos setores moderados da oposição (principalmente o PMDB) e pelos setores dissidentes do bloco governista (o PFL, conhecido como Aliança Democrática, que levou à Presidência, através do Colégio Eleitoral, a chapa Tancredo Neves/José Sarney, isolou do processo de transição os setores mais à esquerda do espectro oposicionista (principalmente o PT, mas em boa medida também o PDT, cuja principal liderança, Leonel Brizola, era fortemente hostilizada pelos militares). Frente a este arranjo, estes setores da oposição (entre eles os sindicalistas ligados à CUT), que haviam concentrado todos os seus esforços na campanha por eleições diretas para a Presidência, afastaram-se do novo governo e postaram-se desde o início na oposição.

Já os sindicalistas ligados à Conclat/CGT, cujos vínculos partidários concentravam-se principalmente no PMDB e/ou em agrupamentos políticos naquele momento abrigados neste partido (caso, por exemplo, dos dois partidos comunistas e do MR-8), e que conseqüentemente haviam emprestado apoio à Aliança Democrática, mantiveram uma posição oscilante, ora moderada e negociadora, procurando capitalizar os "acertos" do governo (como quando da decretação do Plano Cruzado, que lhe renderia popularidade por alguns meses), ora se aproximando da CUT na organização de jornadas de protesto contra políticas salariais contencionistas. Até meados de 1987, a CGT tendeu mais para a posição de aproximação à CUT, tendo inclusive co-participado da greve geral de 12 de dezembro de 1986, em protesto contra a decretação do Plano Cruzado II, porém mantendo uma postura mais moderada, sobretudo diante das tentativas de pacto social. Com a ascensão dos chamados "sindicalistas de resultados" no interior da central, a partir de 1987, a CGT procurará de modo mais ostensivo se diferenciar da central rival que se expandia velozmente, adotando uma estratégia mais negociadora.

#### Entre pactos e pacotes

A conjuntura econômica do período da Nova República foi marcada pela elevação do fenômeno inflacionário, aliada a taxas de crescimento econômico inicialmente altas mas decrescentes. Essa combinação resultou em taxas de desemprego relativamente estáveis em patamares toleráveis e no acirramento do conflito distributivo.

Como se pode ver pela Tabela 1, nos dois primeiros anos da Nova República a economia brasileira apresentou taxas elevadas de crescimento do Produto Interno

Bruto, tendência que se atenuaria a partir de 1987. O salário mínimo oscilou em torno dos 100 dólares (médias anuais), mas chegou a cair, em 1987, 32% abaixo do valor de 1985 e, em 1989, 23%. Tomando por base as médias salariais pagas pela indústria paulista, segundo dados da FIESP, as variações são ainda mais acentuadas: com exceção de 1986 (ano do Plano Cruzado), quando os salários na indústria chegaram a um patamar 57% superior ao de 1985, em relação a este mesmo ano os salários de 1989 estavam 33% abaixo. Do mesmo modo, no caso da inflação, com exceção de 1986, ela apresentou crescimento constante na segunda metade dos anos oitenta, chegando ao último ano da Nova República ao impressionante patamar de quase 1.800%. Somente as taxas de desemprego não sofreram aumento neste período, registrando em 1989 queda de 30% em relação às taxas de 1985.

Tabela 1  
Evolução do PIB, do Salário Mínimo, da Inflação  
e da Taxa de Desemprego  
Brasil  
1985-89

Anos	PIB (Variação %)	Salário Mínimo	Inflação (US\$) <sup>(1)</sup> (%)	Taxa de Desemprego (%) <sup>(2)</sup>
1985	7,89	128,47	235,21	12,2
1986	7,54	121,51	65,03	9,6
1987	3,63	87,61	415,83	9,2
1988	-0,07	92,24	1.028,88	9,7
1989	3,32	98,22	1.783,24	8,7

Fonte: PIB: Estatísticas Históricas do Brasil - IBGE; inflação: IGP-DI, FGV; desemprego: Pesquisa de Emprego e Desemprego - Seade/Dieese.

(1) Deflacionado pelo IGV-Dieese.

(2) Válido apenas para a Grande São Paulo.

Essa combinação de fatores (queda nos salários, crescimento explosivo da inflação e níveis de desemprego relativamente baixos) colabora em parte para explicar o intenso ativismo sindical e grevista que caracteriza o período, como se pode ver na Tabela 2. Apesar de se ter consagrado na mídia e em parte da produção acadêmica a noção de que os elevados índices de conflito grevista no Brasil estariam vinculados a uma estratégia confrontacionista da CUT, os estudos a este respeito revelam que as greves foram um expediente largamente adotado pelos trabalhadores de todo o país e de todas as categorias profissionais, excedendo em muito o universo de sindicatos sob a influência daquela central. A meu ver, o que ocorreu, na realidade, foi que a disseminação da prática grevista como veículo de reivindicação e instrumento de barganha dos setores de trabalhadores mais organizados ou em processo de organização veio de encontro à estratégia

mais agressiva defendida pela CUT e praticada pelos grandes sindicatos a ela vinculados, reforçando a posição desta central no cenário sindical.

*Tabela 2*  
Número de Greves e de Grevistas  
Brasil  
1978-1989

Anos	Greves	Grevistas
1978	118	141.981
1979	246	1.770.790
1980	144	811.092
1981	150	622.895
1982	144	478.637
1983	393	874.626
1984	618	1.323.387
1985	927	6.093.286
1986	1.665	6.162.748
1987	2.188	8.588.378
1988	2.137	8.218.546
1989	3.943	18.378.623
Total	12.673	53.464.989

Fonte: Nepp/Unicamp.

A depreciação dos salários, principal motor das greves no período, segundo o estudo de Noronha (1992), não se originava apenas do fenômeno inflacionário, que opunha diretamente empregados e patrões, mas também das políticas de combate à inflação, que — com a exceção parcial do Plano Cruzado — apoiaram-se em políticas salariais severamente contencionistas. O forte impacto negativo dos planos de ajuste econômico sobre os salários fez com que cada vez mais o governo federal se tornasse o principal interlocutor dos sindicatos de trabalhadores e principalmente das centrais. Neste terreno, o comportamento das centrais sindicais tendeu a se diferenciar crescentemente.

As iniciativas de "pacto social" pontilharam todo o governo Sarney, reaparecendo sempre nos intervalos entre o fracasso de um plano e a edição de outro. As agendas de negociações propostas pelo governo eram em geral vagas — nos primeiros ensaios de entendimento esboçados no último trimestre de 1985, nem mesmo a discussão de uma nova política salarial estava prevista — e sempre excluíam os itens centrais do processo de gestão econômica, que se mantiveram como monopólio das equipes que ocuparam os ministérios da Fazenda e Planejamento. Os interlocutores desses pactos eram convocados *ad hoc*, ora excluindo os empresários (como na versão de 1985), ora as centrais sindicais (como nas primeiras tentativas de pacto pós-Cruzado em dezembro de 1986). Nas primeiras

iniciativas, comparecia como representante do governo o Ministério do Trabalho, com escasso poder de influência sobre a formulação de política econômica.

Frete às iniciativas de pacto, a CUT assumiu uma postura belicosa, ressaltando, nos momentos em que comparecia, que não o fazia com o objetivo de negociar, mas de apresentar suas reivindicações. As pautas de reivindicações colocadas à mesa pela central quase sempre extrapolavam a estrita agenda dos temas admitidos pelo governo, tornando claro que havia um imenso abismo entre as intenções do governo e as da CUT: o primeiro estava interessado em apaziguar o movimento sindical e obter algum dividendo político sem se comprometer com medidas concretas nas negociações; a segunda, em desfaldar publicamente suas bandeiras mais gerais e combater politicamente o governo Sarney. As disposições que animavam cada parte podem ser exemplificadas, do lado do governo, pela manutenção da formulação das políticas econômicas sob estrito controle das equipes ministeriais e à margem das negociações nos fóruns tripartites, demonstrando que este não pretendia conceder ao movimento sindical um papel mais do que coadjuvante na definição de suas políticas; e do lado da CUT, pela inclusão, em suas pautas, de exigências tais como a suspensão dos pagamentos da dívida externa e a realização de uma ampla reforma agrária como condições para a efetivação das negociações — exigências que tornavam a possibilidade de negociação absolutamente remota —, evidenciando que a central se apresentava esporadicamente a reuniões convocadas pelo governo apenas com o objetivo de marcar as profundas discordâncias que os separavam.

O instrumento privilegiado pela CUT neste período para se contrapor às políticas econômicas foram as greves gerais. Durante o período da Nova República, a CUT encabeçou três greves gerais, todas elas relacionadas aos planos econômicos governamentais: a primeira, em 12/12/86, contra a edição do Plano Cruzado II, que acabava na prática com o congelamento adotado a partir do Cruzado I; a segunda, em 20/08/87, reivindicando a reposição das perdas causadas pelo Plano Bresser (37,7% em média, segundo o Dieese), mais gatilho salarial, salário mínimo do Dieese, reforma agrária, não-pagamento da dívida externa; e a terceira em 14/15.03.89, pela reposição das perdas salariais provocadas pelo Plano Verão, estimadas entre 41,3% e 49,9% pelo Dieese.

No interior da CGT, as lideranças ascendentes do chamado "sindicalismo de resultados" perseguiram sistematicamente uma linha de atuação que as distinguisse da central rival. Em face de políticas danosas para os assalariados, a estratégia destes sindicalistas não podia adquirir o caráter de apoio ao governo, mas tampouco se confundir com o oposicionismo característico da CUT. Mesmo tendo lançado mão sistematicamente das greves, à frente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, como indica o estudo de Noronha (1992), Medeiros procurou destacar em seu discurso público o repúdio a estratégias mais confrontacionistas da CUT, pregando a valorização do diálogo e da negociação entre patrões e empregados e buscando se credenciar como a alternativa "responsável" no cenário sindical. Essa estratégia de diferenciação adotada pela ala de sindicalistas comandada por Medeiros e Magri intensificaria os conflitos com os setores mais à esquerda da central, e dessa tensão resultaria o comportamento ambivalente da CGT.

Frente à primeira iniciativa de pacto social, ao final de 1985, a CGT, embora com um discurso mais moderado do que a CUT, seguiu os passos desta, recusando-se a qualquer comprometimento direto com as políticas adotadas pelo governo. Imediatamente após a decretação do Plano Cruzado, a CGT manifestaria oposição à fórmula salarial empregada, mas uma semana depois, em face das manifestações de adesão popular, declararia seu apoio ao plano. Após a decretação do Plano Cruzado II, que poria fim ao período de maior popularidade do governo Sarney, a CGT co-patrocinaria a greve geral de dezembro de 1986. A partir de 1987, como reflexo da ascensão de Medeiros, a CGT começa a se distanciar da CUT, assumindo crescente disposição ao diálogo com o governo. As três principais tentativas de negociações tripartites que se seguiram — janeiro de 1987, junho/novembro de 1988 e maio de 1989 — foram marcadas pela ausência quase completa da CUT e, inversamente, pelo intenso engajamento de Medeiros, empenhado em se firmar como liderança e interlocutor sindical afeito ao diálogo e à negociação. Além de investir nos fóruns tripartites, Medeiros recusou-se a participar e adotou posição crítica em relação à greve geral de agosto de 1987, e na de março de 1989 esforçou-se ao máximo por despir as greves por empresas que comandava em sua base do caráter político que motivava a greve geral patrocinada pelas centrais (Cardoso, 1992a).

#### A Assembléia Nacional Constituinte

A Assembléia Nacional Constituinte — tomada aqui como um dos principais atos do processo de transição institucional que o país atravessou nesse período — marca, de um lado, um momento importante na estratégia de afirmação das lideranças do “sindicalismo de resultados”, que procuram se consolidar como alternativa não apenas à CUT, mas também às próprias lideranças da CGT; e, de outro, a primeira experiência de intervenção sistemática da CUT em um espaço institucional no qual os interesses organizados da sociedade, e particularmente aqueles por ela considerados com seus antagonicos, se achavam presentes.

A CUT, a exemplo de outros segmentos da esquerda, como o PT, defendia a realização de uma Constituinte convocada exclusivamente com o propósito de redigir a nova Constituição e eleita segundo critérios distintos dos que vigiam então para a eleição do Congresso: basicamente, uma Assembléia unicameral e que respeitasse a proporcionalidade do eleitorado dos estados.

Derrotada em sua proposta, a CUT assumiu uma posição belicosa frente à Constituinte, ameaçando levantar mobilizações populares para deslegitimá-la e forçar a convocação de uma nova Assembléia. Em agosto de 1986, poucos meses antes das eleições para a Constituinte, a posição da central já sofrera uma inflexão: persistia a avaliação de que o Congresso Constituinte seria ilegítimo e conservador, mas diante da evidência de que ele se realizaria, o II Congresso Nacional da CUT decidiu lançar a campanha pela Participação Popular na Constituinte, cujo objetivo central era eleger representantes identificados com os interesses populares. Advertia, contudo, que a atuação no Congresso — “restrita ao debate parlamentar”

— não seria capaz de trazer “as soluções para os trabalhadores”, que só seriam “conquistadas através da mobilização, conscientização e ação direta”, reiterando assim sua descrença nos canais institucionais de disputa de interesses e sua valorização das formas diretas de ação. Neste mesmo congresso aprovou-se uma série de propostas a serem defendidas durante a Constituinte e apresentadas a todos os partidos políticos.

A despeito de manter durante todo o processo constituinte o discurso de denúncia e de protesto contra a “ilegitimidade” da Assembléia Constituinte, não foram as grandes mobilizações populares que caracterizaram a atuação da CUT, mas sim a atividade de pressão “intramuros” sobre os constituintes para a aprovação de suas propostas, tarefa na qual, aliás, esteve freqüentemente aliada à CGT.

No capítulo dos direitos sociais, as centrais atuaram de modo mais ou menos convergente na defesa da jornada de trabalho de 40 horas semanais (a aprovada foi de 44), da aposentadoria aos 30 anos para homens e 25 para mulheres (tendo sido o resultado final 35 e 30, respectivamente), da estabilidade no emprego (rejeitada), da indenização contra demissão imotivada no valor de 50% do FGTS (aprovados 40%), do seguro-desemprego (aprovado), das licenças maternidade e paternidade (ambas aprovadas), entre outros itens.

Neste capítulo, contudo, as fissuras internas da CGT se apresentaram vivamente, revelando os passos iniciais da estratégia de ascensão dos “sindicalistas de resultados”. Em dois pontos considerados cruciais para o movimento sindical as duas principais lideranças desta ala da CGT, Medeiros e Magri, assumiram publicamente posições dissonantes das propostas defendidas pelas duas centrais. Os dois dirigentes ganharam grande destaque na mídia e fartos elogios do empresariado ao negociarem junto ao Centrão a derrubada da estabilidade no emprego, inicialmente aprovada na Comissão de Sistematização da Constituinte, e ao se posicionarem contra a jornada de 40 horas (Cardoso, 1992a). As posições de Magri e Medeiros e a desenvoltura com que negociaram com os líderes do bloco conservador no Congresso, à revelia das posições oficiais da CGT, provocaram o primeiro choque frontal entre estes e a ala esquerda da central, principalmente os partidos comunistas, e abalaram seriamente a liderança de Joaquinção, que, presidente da central, viu-se “atropelado” pela dupla em momentos importantes das negociações.

É importante assinalar que os gestos de rebeldia de Medeiros frente à CGT têm início a partir do momento que este assume, em substituição a Joaquinção, a presidência do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo. O descolamento que se produz então entre a direção da central, com forte presença de dirigentes ligados aos setores de esquerda, e os dirigentes de dois dos principais sindicatos que lhe ofereciam sustentação, e que passavam a assumir publicamente posições conservadoras, evidenciou de um lado a enorme dependência da CGT a um número muito reduzido de sindicatos e, de outro, a fragilidade do arranjo político que permitira a sua unidade até ali.

Na questão do direito sindical, as antigas divergências que marcaram a ruptura entre as duas centrais, em 1983, reapareceram com toda força. Com exceção da lei de greve, em torno da qual houve unanimidade entre os sindicalistas

na defesa de uma fórmula que consagrasse total liberdade ao seu exercício (e que terminou sendo o texto aprovado), na questão da unicidade e do imposto sindical, a divergência entre as centrais era total. Neste capítulo, a CUT sofreu talvez a sua maior derrota no processo constituinte, terminando praticamente isolada, a não ser pelo apoio da pequena bancada do PT e de alguns deputados de partidos de direita, que em nome de posições liberais opunham-se ao monopólio da representação sindical. Sintomaticamente, porém, a CUT, que já contava com centenas de sindicatos filiados, fracassou na tentativa de coletar 30 mil assinaturas para encaminhar projeto de iniciativa popular à Constituição, propondo o modelo de legislação sindical defendido pela central. Esse fato sugere que o empenho da CUT em promover alterações mais profundas na estrutura sindical sofrera uma inflexão, provavelmente proporcional ao seu crescimento em termos de controle sobre os sindicatos oficiais. A manutenção da unicidade e do imposto foi praticamente uma unanimidade, reunindo desde partidos de esquerda — PC do B, PCB, PDT e PSB — até as entidades patronais, como a Fiesp e a CNI.

### O SALDO DA DÉCADA

O resultado da atuação das duas centrais revela que nem a estratégia da CUT, que privilegiou as ações de reivindicação e protesto, nem a da CGT, que privilegiou a participação nos fóruns de negociação tripartites, asseguraram ao movimento sindical influência efetiva sobre a formulação das políticas governamentais no plano econômico, revelando em parte a fragilidade das próprias centrais e em parte a persistência, durante a Nova República, de modalidades autoritárias de formulação de políticas econômicas e a impermeabilidade do Estado brasileiro aos influxos dos setores organizados da sociedade.

A atuação dos sindicatos neste período, contudo, cumpriu um importante papel ao oferecer resistência às políticas governamentais e ao reduzir as perdas dos assalariados (e nesse particular as greves foram certamente um elemento decisivo). Nesse terreno, a CUT foi capaz de capitalizar muito mais eficazmente a insatisfação dos setores mais organizados dos trabalhadores com o fracasso dos sucessivos planos econômicos e com o agravamento da crise. Em primeiro lugar, porque o seu comportamento de oposição sistemática a desvinculou completamente da *performance* do governo; e em segundo — e talvez seja esse o aspecto mais importante — pelo fato de a central ter vinculado a si grande número de sindicatos de categorias econômicas importantes (metalúrgicos, bancários, petroleiros, químicos e funcionários públicos, em especial trabalhadores em saúde e educação), que deram a tônica nas campanhas por reposições salariais, obtendo conquistas que posteriormente se generalizaram para os segmentos com menor poder de pressão sindical. De modo inverso, o completo fracasso das iniciativas de pacto social, com as quais a CGT, particularmente Medeiros, esteve crescentemente comprometida, expôs a central a constantes desgastes frente à opinião pública e aguçou seus conflitos internos.

A maior solidez dos laços políticos internos e a relativa fluidez dos meca-

nismos de acesso dos dirigentes sindicais às instâncias de poder da CUT permitiram que entre as correntes internas que formam a central se desenvolvesse uma política unitária e agressiva de conquista de sindicatos já existentes e de criação de novos, até pelo menos 1988. A partir deste ano, com as mudanças introduzidas nos critérios para escolha de delegados aos congressos da central, que aumentaram o peso das direções sindicais em detrimento das oposições e dos delegados de base, e com o fato de que em muitas categorias a CUT já não enfrentava a concorrência de outras correntes sindicais, tornaram-se comuns as disputas entre as suas correntes internas pelo controle de sindicatos. Longe, porém, de indicar uma rota declinante no crescimento da central, o surgimento de uma dinâmica competitiva entre as correntes da CUT tem sido, em geral, a expressão da ampla hegemonia da central nestas categorias.

Conforme se pode observar pela Tabela 3, a CUT exibiu um notável e constante crescimento ao longo da década de oitenta. Note-se que o crescimento mais acentuado na década ocorreu entre 1988 e 1990, precisamente após a aprovação da obrigatoriedade da filiação. Os dados da pesquisa sindical do IBGE não apenas oferecem lastro às informações da central, como corroboram os efeitos da política de filiação compulsória, adotada em 1988. Segundo o IBGE, 730 sindicatos se declaravam filiados à CUT em dezembro de 1988, número bastante superior aos 450 que estavam de fato filiados, segundo a própria central, em setembro do mesmo ano; em dezembro de 1990, o levantamento do órgão acusava 1.260 filiações, contra 1.117 registradas pela central em junho deste mesmo ano, diferença provavelmente devida ao intervalo de seis meses entre os dois levantamentos.

Tabela 3  
Evolução do Número de Entidades Filiadas à CUT  
Brasil  
1986-1993

Congressos	Nº de Entidades Filiadas	Varição (%)
Agosto de 1986	284	—
Setembro de 1988	450	58,4
Junho de 1990	1.117	148,2
Agosto de 1991	1.679	50,3
Junho de 1993	1.917	14,2

Fonte: Rodrigues et alii (1991), para 1986 e 1990; Desep/Cut, para 1991 e 1993.

A CGT, ao contrário, chegou ao final da década esfacelada. Os frágeis laços que uniam as correntes que nela habitavam — corporificados principalmente na defesa da estrutura sindical e no combate à CUT — começam a se romper definitivamente com a ascensão dos sindicalistas de resultados. A partir do momento em que assume a presidência do poderoso Sindicato dos Metalúrgicos

de São Paulo, Medeiros inicia o trabalho de expurgo das correntes mais à esquerda, inicialmente em seu próprio sindicato e posteriormente na CGT. Assumindo um discurso de inspiração liberal até então inédito entre sindicalistas de maior expressão no Brasil — a defesa do lucro, do livre mercado, da iniciativa privada, do Estado mínimo e de um sindicalismo apolítico — e investindo em uma imagem de moderação e disposição à conciliação (fartamente demonstrada durante as iniciativas de pacto social), Medeiros e Magri serão intensamente cortejados pelo empresariado e pela grande imprensa, ao mesmo tempo que tornarão clara a impossibilidade de convivência com os agrupamentos de esquerda, em particular os comunistas. A atuação de ambos durante a Constituinte acirrou as disputas internas, que culminaram, em janeiro de 1988, com a expulsão do PC do B (principal adversário interno do sindicalismo de resultados) da CGT. Em 1989, os sindicalistas de resultados terminariam o processo de expurgo iniciado no ano anterior, ao eleger para a presidência da CGT (rebatizada de Confederação Geral dos Trabalhadores) Antônio R. Magri, provocando a saída dos grupos de esquerda remanescentes (PCB e MR-8) e do próprio Joaquinção, que fundaria nova central, mantendo a sigla CGT (Central Geral dos Trabalhadores) (Cardoso, 1992a).

Os números do IBGE demonstram que a CGT, ao contrário da CUT, viveu claramente um período de estagnação ao final da década, processo agravado pelas divisões que sofreu. Em 1988, 327 entidades sindicais declararam-se filiadas à CGT. Dois anos depois, período no qual a CUT experimentou crescimento de mais de 150%, o número de entidades filiadas às duas CGTs permanecia praticamente inalterado: 330, sendo 202 à Central, presidida por Joaquinção, e 128 à Confederação, presidida por Magri.

Em 1991, boa parte dos sindicalistas das duas CGTs acompanharia Medeiros na fundação da Força Sindical, enquanto os comunistas remanescentes na CGT de Joaquinção migraram para a CUT, inaugurando-se assim uma nova fase na recente tradição de polarização do movimento sindical brasileiro, agora sob o signo de importantes mudanças no cenário econômico inauguradas pelo governo Collor. É o que analiso a seguir.

### CUT E FORÇA SINDICAL: A NOVA POLARIZAÇÃO

A campanha presidencial de 1989 prenunciou com nitidez a nova divisão de campos em que se organizaria o movimento sindical brasileiro na década de noventa. Em torno da candidatura de Luís Inácio Lula da Silva alinharam-se já no primeiro turno da eleição praticamente todas as correntes de esquerda do sindicalismo brasileiro (todas as que compunham a CUT, mais o PCB e PSB; os sindicalistas ligados ao PDT, que apoiaram Leonel Brizola no primeiro turno, no segundo juntaram-se a Lula). Ao lado de Collor, veladamente no primeiro turno e declaradamente no segundo, estavam Luís Antônio de Medeiros e Antônio Rogério Magri, principais expoentes do sindicalismo de resultados.

O esfacelamento da CGT, com a aproximação dos comunistas à CUT e a ascensão dos sindicalistas de resultados, marca no plano das centrais sindicais o

declínio da polarização que opunha o novo sindicalismo ao sindicalismo tradicional (representado pelas tradições comunista, nacionalista e assistencialista), e que tinha na estrutura sindical e na disputa pela hegemonia no interior das esquerdas (particularmente entre os PCs e o PT) dois pontos cruciais de clivagem. A nova linha divisória que se cristaliza nos anos noventa oporá, de um lado, sindicalistas identificados com projetos de mudanças sociais de tipo reformista (ou social-democrata), socialista ou comunista e, de outro, os sindicalistas de resultados, mais afinados com as plataformas de tipo neoliberal.

A despeito do pretendido “apoliticismo” e “apartidarismo” de Medeiros e Magri, a sua ascensão, empunhando as bandeiras tradicionais da direita liberal (defesa do capitalismo, do livre mercado, do lucro, da abertura comercial, do Estado mínimo, da privatização das empresas estatais, etc.), politizou mais, e de uma forma inteiramente nova, as disputas no cenário sindical. A Força Sindical, enquanto expressão da trajetória de Medeiros, representa uma tentativa de ruptura com a tradição comunista e socialista, mas também com a tradição burocrática e assistencialista de sindicalismo. Não é casual, portanto, que Medeiros tenha abandonado a CGT para fundar uma nova central, mesmo depois de ter logrado expulsar dela seus principais adversários, os sindicalistas comunistas.

Esse duplo esforço de ruptura já fora, aliás, ensaiado com sucesso à frente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, conforme nos mostra o estudo de Cardoso (1992a). Ao assumir a presidência deste sindicato, em 1986, Medeiros tratou de expurgar de sua direção os sindicalistas ligados aos partidos comunistas e ao MR-8, tradicionais aliados de Joaquinção, ao mesmo tempo que deu início a uma política agressiva para aniquilar a oposição ligada à CUT, que quase lhe arrebatara o sindicato nas eleições de 1987. Por outro lado, promoveu mudanças importantes nas formas de organização e de ação daquele sindicato, até então caracterizadas pelo assistencialismo e pela baixa capacidade de mobilização: implantou em centenas de empresas delegados sindicais afinados com o sindicato, expandiu o número de associados, até então contido para não implodir os serviços assistenciais prestados, e fez das greves comandadas pelo sindicato um evento cotidiano.

No caso da aproximação dos comunistas à CUT, penso que dois fatores — além da inflexão à direita da CGT — foram decisivos. A aproximação dos partidos comunistas ao PT, inaugurada nas eleições municipais de 1988 e reiterada nas que se seguiram, estabeleceu uma trégua nas disputas entre as forças de esquerda, bastante acirradas até meados dos anos oitenta. O contínuo crescimento do PT, que ao final dos anos oitenta firmara-se como o maior partido de esquerda no Brasil, e a descaracterização do PMDB como uma “frente de oposições”, sobretudo a partir da cisão que originou o PSDB, sem dúvida foram decisivos para a reorientação das políticas de aliança tanto de comunistas quanto de petistas, favorecendo a aproximação também no plano sindical. Já as antigas divergências relativas à estrutura sindical, que os separavam, perderam a centralidade que possuíam quando da formação das centrais, no início dos anos oitenta, principalmente porque a CUT terminou

moldando seu próprio esqueleto institucional à estrutura oficial, muito embora conferindo-lhe um novo dinamismo e até mesmo agregando a ela novas formas institucionais, como as comissões de fábrica, os departamentos profissionais, e suas próprias federações e confederações, sem vínculos com as estruturas verticais oficiais.

Como resultado destes rearranjos, a CUT passa a enfrentar nos anos noventa a competição de uma adversária com maior grau de coesão interna, com uma liderança claramente consolidada, com um projeto político definido e visceralmente antagônico ao seu e, finalmente, aliada a poderosos agentes do sistema político, dos meios empresariais e de comunicações de massa. Contudo, a sua hegemonia no cenário sindical nacional, fruto do saldo conquistado ao longo da década anterior e das recentes adesões, nunca foi tão nítida. As Tabelas 4, 5, 6 e 7 oferecem um quadro comparativo aproximado das bases sindicais que compõem a CUT e a Força Sindical, tomando como variáveis básicas a sua implantação nas regiões do país e nos grandes ramos produtivos. Como baliza de referência, acompanham os dados sobre as duas centrais os números sobre o universo dos sindicatos brasileiros extraídos da Pesquisa Sindical-IBGE de 1990, a mais atual de que se dispõe.

Como se pode ver claramente na Tabela 4, as diferenças entre as duas centrais são bastante acentuadas. Os quase dois mil sindicatos filiados à CUT em 1993 estão distribuídos pelas grandes regiões do país de forma bastante semelhante à do universo dos sindicatos existentes. Enquanto isso, a julgar pela presença de delegados ao seu congresso de fundação, os 783 sindicatos que a Força Sindical dizia representar em 1991 encontravam-se fortemente concentrados na região Sudeste, evidenciando-se, em contrapartida, uma baixíssima penetração nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste.

**Tabela 4**  
Composição das Centrais Sindicais, por Entidades Filiadas,  
Segundo Regiões Geográficas  
Brasil  
1990-1993

Regiões	Composição das Centrais Sindicais, por Entidades					
	CUT <sup>(1)</sup>	%	FS <sup>(2)</sup>	%	Brasil	%
Norte/Centro-Oeste	381	19,9	102	8,8	883	13,2
Nordeste	585	30,5	102	8,8	1.956	29,3
Sudeste	600	31,3	765	66,1	2.079	31,1
Sul	351	18,3	189	16,3	1.757	26,3
Total	1.917	100,0	1.158	100,0	6.675	100,0

Fonte: Desep/Cut; Rodrigues e Cardoso (1993).

(1) Sindicatos filiados em junho de 1993.

(2) Delegados presentes ao Congresso de Fundação (1991).

Também no que diz respeito ao perfil das bases das centrais em termos dos grandes setores econômicos (Tabela 5) nota-se uma implantação muito mais diversificada da CUT. Das bases da Força Sindical, quase dois terços proviriam do setor industrial, sendo que destes quase a metade seria de metalúrgicos. Em contrapartida, é praticamente desprezível nesta central a presença de sindicalistas rurais, setor econômico ao qual pertence um terço de todos os sindicatos filiados à CUT. Do mesmo modo, é bastante reduzida a presença de funcionários públicos na Força Sindical, segmento no qual a CUT é igualmente expressiva.

**Tabela 5**  
Composição das Centrais Sindicais, por Entidades Filiadas,  
Segundo Ramos de Atividade Econômica  
Brasil  
1990-1993

Ramos	Composição das Centrais Sindicais, por Entidades					
	CUT <sup>(1)</sup>	%	FS <sup>(2)</sup>	%	Brasil	%
Indústria	420	21,9	692	60,3	1.396	22,6
Comércio e Serviços	672	35,1	327	28,5	1.541	24,9
Funcionalismo Público	158	8,2	33	2,9	43	0,7
Rurais	635	33,1	40	3,5	2.844	46,0
Outros <sup>(4)</sup>	32	1,7	55	4,8	359	5,8
Total	1.917	100,0	1.147	100,0	6.183	100,0

Fonte: Desep/Cut; Rodrigues e Cardoso (1993).

(1) Sindicatos filiados em junho de 1993.

(2) Delegados ao Congresso de Fundação (1991).

(3) Excluídos 492 casos não classificados.

(4) Inclui profissionais liberais.

Note-se que a CUT é composta de um terço de sindicatos rurais e dois terços de urbanos. Entre estes, nenhuma categoria isoladamente representa sequer 10% da central, como se pode ver na Tabela 6. O universo de profissões e setores nos quais presumivelmente predominam os trabalhadores de classe média, ou *white-collars* (educação, saúde, comunicação, financeiro, funcionalismo e difusão cultural), compõe cerca de um terço dos sindicatos filiados à central. O terço restante é composto pelos sindicatos de trabalhadores industriais e pelos empregados em serviços onde predominam trabalhadores de qualificação menos elevada.

*Tabela 6*  
Composição da CUT, por Sindicatos Filiados,  
Segundo Tipo de Atividade  
Brasil  
1993

Tipos de Sindicato	Composição da CUT, por Sindicatos	
	N <sup>os</sup> Absolutos	%
Indústria	420	21,9
Alimentação	57	3,0
Vestuário	59	3,1
Construção	78	4,1
Químico <sup>(1)</sup>	47	2,5
Petroleiro	16	0,8
Metalúrgico	83	4,3
Papel/Papelão	8	0,4
Urbanitário	38	2,0
Extração (exceto petróleo)	28	1,5
Outros Setores da Indústria <sup>(2)</sup>	6	0,3
Serviços	857	44,7
Comércio <sup>(3)</sup>	81	4,2
Comércio Autônomo	45	2,3
Turismo e Hospitalidade	20	1,0
Saúde (Pública e Privada)	132	6,9
Transporte	62	3,2
Comun/Public/Jornalismo	82	4,3
Financeiro/Bancário	81	4,2
Educação (Pública e Privada)	129	6,7
Difusão Artística e Cultural	25	1,3
Processamento de Dados	15	0,8
Funcionalismo Público	158	8,2
Profissionais Liberais	27	1,4
Rurais	635	33,1
Outros <sup>(4)</sup>	5	0,3
Total	1.917	100,0

Fonte: Desep-CUT (junho 1993).

(1) Inclui: borracha, plástico, petroquímica e vidro.

(2) Inclui: beneficiamento, indústria cinematográfica, artesanato e sem especificação.

(3) Inclui um sindicato de comércio armazenador.

(4) Inclui dois sindicatos de aposentados e três de técnicos, todos sem especificação.

*Tabela 7*  
Composição da Força Sindical, Segundo Tipos de Sindicato  
(Delegados ao Congresso de Fundação)  
Brasil  
1991

Tipos de Sindicato	Composição da Força Sindical	
	N <sup>os</sup> Absolutos	%
Metalúrgicos	294	25,6
Alimentação	134	11,7
Papel e Papelão	46	4,0
Outras Indústrias	218	19,0
Comércio e Serviços	327	28,5
Rural	40	3,5
Funcionalismo	33	2,9
Outros	55	4,8
Total	1.147	100,0

Fonte: Rodrigues e Cardoso (1993).

Em termos gerais, a partir destes dados é possível afirmar que a CUT é hoje uma central sindical nacional, com bases fincadas em todas as regiões do país e que expressam de modo mais ou menos equilibrado no plano sindical a diversidade de segmentos sociais e econômicos que compõem a força de trabalho no Brasil (excluídos os trabalhadores do setor informal urbano). Já a Força Sindical surge como uma central de implantação limitada, concentrando suas bases principalmente nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, e em um pequeno número de setores industriais, particularmente o da indústria metalúrgica, de onde provém sua principal liderança.

## NOVAS ESTRATÉGIAS E LIMITES PARA A CONSOLIDAÇÃO DAS CENTRAIS SINDICAIS

### MUDANÇAS NOS PADRÕES DE AÇÃO DO SINDICALISMO CUTISTA

A eleição de Collor marca o início de um período de mudanças políticas e econômicas que produzirão fortes impactos sobre o movimento sindical. Primeiro presidente eleito pelo voto direto em trinta anos, Collor assumiu a direção do Executivo federal munido de uma legitimidade política que faltava a seus antecessores e carregando consigo forte dose de expectativa popular e de apoio junto a setores empresariais e da mídia.

O programa de reformas econômicas implementado por Collor combinou medidas de tipo heterodoxo (congelamento de preços e confisco de ativos finan-



ceiros) com receitas de cunho neoliberal: privatizações, abertura comercial e redução do déficit público. Os resultados imediatos dessas políticas impuseram sérios constrangimentos ao movimento sindical, especialmente aos padrões mais agressivos de ação privilegiados pelo sindicalismo cutista na década anterior. A rota descendente do crescimento econômico, que já se verificava nos últimos anos do governo Sarney, seria aprofundada, levando o país à pior recessão de sua história: segundo o IBGE, entre 1990 e 1992 o PIB per capita brasileiro encolheu, em termos reais, 9,9% em relação a 1989; o salário mínimo nacional involuiu para cerca de 40% do que valia ao final do governo anterior; e, segundo Seade/Dieese, as taxas de desemprego na principal região industrial do país, a Grande São Paulo, atingiram recordes até então desconhecidos, chegando, em meados de 1992, a mais de 15% da força de trabalho. O impacto da recessão sobre o movimento sindical pode ser avaliado pela drástica redução da atividade grevista, principal instrumento de barganha dos sindicatos nos anos oitenta. Segundo os dados do Desep-CUT, em 1989 foram registradas no Brasil 1.548 greves, envolvendo pouco mais de 10 milhões de grevistas; em 1990, foram 2.200 greves e 12 milhões e 300 mil grevistas; em 1991, estes números declinaram respectivamente para 789 e 9 milhões e 200 mil; e em 1992, para 568 e 2 milhões e 900 mil (Desep, 1983).

O programa de privatizações, embora fosse alvo de intensa oposição da CUT (assim como dos partidos de esquerda e das duas CGTs), foi levado a cabo, atingindo alguns dos principais setores industriais controlados pelo Estado e não protegidos pela Constituição, notadamente a siderurgia e a petroquímica. A Força Sindical assumiu, desde a sua fundação (março de 1991), posição favorável ao programa de privatizações, procurando abrir brechas em bases sindicais controladas pela central rival. Em pelo menos um caso importante a Força Sindical obteve sucesso, ao arrebatar à CUT o Sindicato dos Metalúrgicos de Volta Redonda, no bojo do processo de privatização da Companhia Siderúrgica Nacional.

Desde o princípio de seu governo, ao nomear para o Ministério do Trabalho Antônio R. Magri, à época principal aliado de Medeiros e feroz opositor da CUT, Collor deixara claro que pretendia promover as lideranças emergentes do sindicalismo de resultados como seus principais interlocutores no meio sindical. A reciprocidade do vínculo não era menos intensa: Medeiros ofereceu entusiástico apoio às medidas adotadas no plano econômico pelo governo e permaneceu a seu lado praticamente até às vésperas de sua cassação, em setembro de 1992.

Esse conjunto de fatores — legitimação do núcleo central de poder político, agravamento sem paralelo da crise econômica e em particular do desemprego, combinado com processos de abertura comercial e privatizações e, finalmente, a revitalização da dinâmica concorrencial no cenário sindical, através da consolidação de uma nova central — é, a meu ver, fundamental para explicar as mudanças que se operam no comportamento da CUT nos anos noventa. O novo quadro político e econômico precipitou mudanças que já vinham se esboçando na CUT desde 1988, e cujo sentido geral aponta para o reforço do caráter negocial da representação sindical e, conseqüentemente, para a valorização dos espaços institucionais de representação de interesses. Constituem sintomas importantes desta mudança: a reorganização interna da central, a decisão de integrar conselhos

tripartites de gestão de fundos públicos, a mudança de atitude em relação aos fóruns gerais de negociação tripartite e a gradual aceitação da central em participar das câmaras setoriais.

O processo de reestruturação organizacional da central, que começa a ganhar corpo em seu III Congresso Nacional, teve, como já se disse, o propósito de adensar a sua capacidade de representação. Esse propósito é particularmente evidente no esforço de constituição dos departamentos profissionais, cujo objetivo é dotar as instâncias da central de real poder de contratação coletiva e de unificação seja das pautas de reivindicação, seja das formas de negociação.

A Constituição de 1988 aprovou (proposta defendida, dentre outros, pela CUT) a participação de representantes dos trabalhadores (e de empregadores) em órgãos públicos de gestão de fundos previdenciários, o principal deles o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, primeiro no qual a CUT tomou assento. Desde então, a central passou a reivindicar assento em novos organismos tripartites de natureza similar e hoje mantém representantes, além do FGTS, em outros dois fundos (Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e Fundo de Desenvolvimento Social - FDS) e em cinco Conselhos Nacionais: de Previdência, de Seguridade Social, de Saúde, do Menor e do Adolescente e de Assistência Social.

No segundo semestre de 1990, o governo Collor recolocou a proposta de "entendimento nacional", um fórum tripartite nos moldes dos pactos intentados por Sarney. Embora o resultado dessas negociações tenha sido novamente o fracasso, nesta ocasião a CUT apresentou uma inusitada disposição à negociação, tomando inclusive a iniciativa de procurar dirigentes de grandes entidades patronais, como a Fiesp e a Febraban, para negociações paralelas. Na ocasião, importantes dirigentes da CUT, como Gilmar Carneiro, então presidente do Sindicato dos Bancários de São Paulo, e Vicente Paulo da Silva, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, defendiam a participação na negociação tripartite, argumentando que a central até então limitara-se a reagir negativamente às políticas governamentais; para esses dirigentes, caberia à CUT, a partir de então, assumir uma postura mais propositiva e, conseqüentemente, uma maior disposição à negociação. Esta posição, defendida pelos dirigentes ligados à corrente majoritária Articulação, estava longe de ser consensual na central. As correntes mais à esquerda se opuseram liminarmente à participação em iniciativas de negociação tripartite. O tema transformar-se-ia em um dos principais pontos de dissenso no IV Congresso Nacional da central, realizado em setembro de 1991, sem dúvida o mais tenso da sua história. Nesta ocasião, a corrente majoritária fez prevalecer sua posição favorável à participação da CUT nos fóruns tripartites.

Finalmente, a decisão de importantes sindicatos filiados à CUT — particularmente o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema (atualmente, Sindicato dos Metalúrgicos do ABC) — de participar das câmaras setoriais marca uma inovação nos padrões de ação do sindicalismo brasileiro e em particular do sindicalismo cutista. O ingresso dos sindicatos nas câmaras setoriais, além de patentear a nova postura do sindicalismo cutista frente aos espaços de representação de interesses, significou a incorporação de uma ampla

agenda de temas até então ausentes do repertório habitual dos sindicatos, tanto quanto das mesas de negociação: investimentos públicos e privados, impostos, regras para o comércio exterior, *mix* de produção, competitividade, modernização tecnológica, novas modalidades de gestão da força de trabalho, requalificação profissional. Ao padrão mais puramente reivindicativo, característico da década anterior, começa a se sobrepor um tipo de intervenção que exige elevada capacidade de formulação e planejamento de propostas amplas de desenvolvimento setorial, o que no limite significa formular propostas que contemplem não apenas o interesse do trabalho, mas também do capital e do próprio Estado. Além disso, a sistemática das câmaras impõe uma modalidade de negociação inteiramente nova, substituindo as negociações em bloco e concentradas em datas-bases anuais por extensas e detalhadas negociações que geram acordos de mais longo alcance do que as tradicionais convenções e dissídios coletivos.

A adesão da CUT às câmaras se deu de forma gradual, exprimindo bem o momento de transição que a central atravessa. A participação do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema na câmara do complexo automobilístico reavivou o acirrado debate travado no IV Concut em torno da participação da central em fóruns tripartites de negociação. A princípio, diversos setores da CUT, inclusive parcela da corrente majoritária, à qual estão ligados os dirigentes sindicais de São Bernardo, assumiram posições críticas em relação à participação de sindicatos cutistas nas câmaras setoriais. Em meio ao quadro de grave crise econômica, recessão e crescimento agudo do desemprego, os resultados do chamado "acordo das montadoras" adquiriram grande repercussão. Isso, somado ao grande peso do Sindicato dos Metalúrgicos no interior da CUT, fez com que a central aprovasse em sua Plenária Nacional, de julho de 1992, resolução favorável à participação de seus sindicatos nas câmaras setoriais. A partir deste período, multiplicaram-se as experiências de câmaras com engajamento de sindicatos de trabalhadores filiados à CUT. Vale notar que, sintomaticamente, no momento em que vou concluindo este artigo, a cerca de três meses da realização do V Congresso Nacional da CUT, a sucessão presidencial da central já está definida em favor do nome de Vicente Paulo da Silva, justamente o dirigente sindical que mais se destacou na defesa da participação nas câmaras setoriais. A escolha de Vicentinho, creio, sinaliza o reforço nas tendências de mudança rumo a um padrão de ação mais negociador, que vêm se operando na CUT nestes últimos anos.

#### COMENTÁRIOS SOBRE A "ALTERNATIVA PRAGMÁTICA"

A Força Sindical (FS) procurou se firmar no cenário sindical brasileiro apresentando-se como alternativa ao padrão ascendente de sindicalismo representado pela CUT. No discurso de seus dirigentes, a FS encarnaria um sindicalismo negociador, voltado para o mercado, não ideológico e apartidário: um sindicalismo de "resultados" ou "pragmático". Este modelo seria em tudo oposto ao que definiam como o "sindicalismo cutista": ideológico (porque socialista), partidarizado (por seus vínculos com o PT), estatista (por defender mecanismos de regulação

estatal sobre a economia, a preservação das empresas públicas, etc.) e de confronto (por preferir as greves à negociação). Nesse sentido, a Força Sindical surgiu como uma espécie de "anti-CUT", que procurou compensar sua menor representatividade e implantação, ocupando os espaços institucionais repudiados pela central rival ao longo dos anos oitenta, assumindo um discurso programático afinado com o pensamento empresarial e oferecendo-se ao sistema político como um interlocutor confiável junto aos trabalhadores. Essa "novidade" no cenário sindical brasileiro foi acolhida com grande entusiasmo por empresários e partidos políticos, sem penetração no movimento sindical, e pela mídia, o que em parte explica a rápida ascensão dos chamados sindicalistas de resultados e em particular de Luis A. Medeiros.

As mudanças que vêm se operando na CUT nestes últimos anos e a opção de Medeiros pela atuação na política partidária, contudo, podem estar constituindo sérios obstáculos à trajetória de afirmação da FS. A principal moeda de troca utilizada pelo sindicalismo de resultados — a disposição para a negociação — tende a se desvalorizar rapidamente ao sofrer, neste mesmo terreno, a concorrência direta de um ator sindical muito mais representativo e organizado. O investimento cada vez mais decidido da CUT nos espaços institucionais de negociação, formulação e gestão de políticas (públicas ou setoriais) tende a fazer desta central e de seus sindicatos — em virtude, com se disse, de sua maior representatividade — interlocutores privilegiados dos trabalhadores frente ao Estado e ao empresariado. O desenvolvimento das câmaras setoriais parece apontar com clareza neste sentido: todas as iniciativas importantes que redundaram na concretização de acordos partiram de sindicatos ligados à CUT. De modo aparentemente contraditório, quando da assinatura do primeiro acordo setorial da indústria automobilística, a FS assumiu posição crítica e o Sindicato de Metalúrgicos de São Caetano do Sul, controlado por esta central e em cuja base estão instaladas inúmeras indústrias de autopeças, recusou-se a assiná-lo. Posteriormente, em face dos resultados positivos para os trabalhadores metalúrgicos, a FS terminaria aderindo ao acordo e à câmara. Nas demais câmaras que se seguiram à automobilística a FS tem participado, porém com atuação muito discreta quando comparada à dos sindicatos cutistas.

A Força Sindical é, ainda hoje e em grande medida, a expressão da trajetória de Medeiros, que exerce uma liderança de caráter pessoal e incontestável no interior da central. Apesar de controlar sindicatos de razoável porte, como o dos metalúrgicos de Guarulhos e o de Osasco, a principal base de sustentação da FS continua sendo o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, igualmente presidido por Medeiros. Desde a sua ascensão como líder sindical, em meados dos anos oitenta, Medeiros vem sendo cortejado por inúmeros partidos e lideranças políticas, e com quase todos manteve relações ocasionais, à exceção dos partidos mais à esquerda (PT e PCs), aos quais sempre se opôs duramente. Aliás, o trânsito fácil e quase indiscriminado no espectro político-partidário surge no discurso de Medeiros como parte de sua estratégia de sindicalismo pragmático, que recusa vínculos partidários orgânicos. Em diversas ocasiões, Medeiros recebeu e recusou convites para disputar cargos eletivos, alegando que seu compromisso prioritário era com a militância sindical. Recentemente, porém, Medeiros decidiu finalmente candidatar-se a uma cadeira no Senado ou ao governo do Estado de São Paulo,

e para tanto filiou-se ao Partido Progressista (PP), pequeno partido de direita cujas principais lideranças são o ex-governador do Paraná, Álvaro Dias, e o atual governador de Brasília, Joaquim Roriz.

O engajamento político-partidário de Medeiros poderá trazer problemas de três ordens para o futuro da Força Sindical. Em primeiro lugar, um dos elementos estruturantes do pragmatismo sindical pregado por Medeiros, o apartidarismo, fonte importante de diferenciação frente à rival CUT, estará seriamente comprometido. Em segundo, no interior da FS as preferências partidárias, embora dispersas (se comparadas às da CUT), concentram-se principalmente em partidos de esquerda e de centro. Segundo o estudo realizado por Rodrigues e Cardoso (1993), as preferências partidárias dos delegados ao congresso de fundação da central distribuíam-se da seguinte forma: PT (17,7%), PMDB (16,9%), PDT (16,6%), PSDB (13,5%), PCB (5,1%), PC do B (1,5%) e outros partidos (8,9%). Embora, até o presente, as diferenças de inclinações partidárias pareçam não ter influído na dinâmica interna de funcionamento da central, é preciso considerar que as eleições de 1994 serão as primeiras de grande convergência após a fundação da central e que há uma grande diferença entre eventuais apoios eleitorais oferecidos por Medeiros e a sua própria candidatura. É difícil crer que uma eleição na qual estarão se renovando praticamente todos os cargos políticos relevantes no país, a começar pelo do presidente da República, não provoque engajamento e mobilização por parte dos membros da Força Sindical. Neste caso, é razoável supor que a candidatura de Medeiros por um partido de perfil nitidamente à direita, em dessintonia com a preferência partidária manifestada pela maioria dos integrantes da central, inaugure um *front* de tensões internas do qual a FS esteve, até o momento, preservada. Finalmente, considerando o caráter central da liderança de Medeiros para a estruturação e manutenção da unidade interna da FS, função para a qual parece não haver sucessor de igual estatura, o seu afastamento do comando da central poderá provocar ou o desencadeamento de disputas internas pela sua direção, ou que a FS passe a ser comandada por um dirigente de pouca expressão no cenário político e sindical, fragilizando o poder de intervenção da central, ainda muito dependente da figura de seu principal dirigente.

## NOTAS FINAIS

Os anos oitenta marcaram um período de ascensão quase contínua do movimento sindical brasileiro, no decorrer do qual se formaram as primeiras centrais sindicais desde o princípio do ciclo de governos militares, em 1964. Não restam dúvidas de que, a despeito das divisões que se cristalizaram no interior do movimento sindical e de suas debilidades organizativas, as centrais cumpriram um importante papel neste período de transição política ao aglutinar e canalizar para o sistema político as bandeiras reivindicativas de importantes setores da força de trabalho. Se de um lado não foram capazes — quer através de uma estratégia mais conciliadora, quer de uma postura mais conflitiva — de barrar ou sequer de influenciar decisivamente na formulação de políticas de estabilização econômica, de outro, a ação dos sindicatos mais organizados, que lhes dão sustentação,

serviu para minorar seus efeitos sobre os salários, através, principalmente, dos movimentos grevistas. Durante o processo constituinte, a atuação do movimento sindical, encabeçado pelas centrais, foi decisiva, assegurando a inscrição na nova Carta de diversos direitos políticos e sociais (conforme já se discutiu aqui). Por mais fracassadas que tenham sido as iniciativas de pacto social intentadas durante o governo de José Sarney, a forma recorrente com que se buscou o aval das centrais às políticas governamentais terminou por legitimá-las no papel de interlocutores dos trabalhadores frente ao sistema político, vale sublinhar, em um intervalo extremamente curto de tempo.

Neste período, as centrais sindicais procuraram se firmar predominantemente através da conquista ou da agregação de novas entidades sindicais, sem contudo operar transformações generalizadas em sua estrutura. Hoje, a maior parte dos setores sindicalmente organizados e mais relevantes da força de trabalho encontra-se alinhada em torno das duas principais centrais sindicais, com ampla predominância da CUT. Creio que com isso, para esta central, a fase de crescimento baseada na conquista de novos sindicatos aproxima-se de seu limite, e os desafios que se lhe estão postos residem, cada vez mais crucialmente, em produzir alterações qualitativas em suas próprias estruturas organizativas, aí incluídos os sindicatos. Para a Força Sindical, em função de sua extrema juventude e abrangência limitada, sem dúvida que ainda se coloca a necessidade de conquistar novos sindicatos. Contudo, em face da presença hegemônica da CUT no cenário sindical, a FS dificilmente poderá deixar de acompanhar os seus passos, seja no plano organizativo, seja no das estratégias de ação sindical, como bem o tem demonstrado a experiência das câmaras setoriais.

Motivados (ou constrangidos) pelas mudanças que vêm ocorrendo no cenário econômico brasileiro e, em muitos casos, fruto de seu próprio amadurecimento, os principais atores capazes de produzir transformações no atual modelo de relações capital-trabalho são hoje muito menos resistentes a que isto se faça do que o eram quando da Constituinte, em 1987-88. Experiências concretas nesse sentido já são observáveis, embora se concentrem quase sempre em um número reduzido de categorias e setores econômicos mais solidamente organizados, como bancários, metalúrgicos, parcelas do funcionalismo público (notadamente nas áreas de saúde e educação), químicos e petroquímicos, setores nos quais, em geral, a presença da CUT é predominante. Estas são categorias que têm logrado importantes avanços em termos de implantação de representações sindicais de base e, ao mesmo tempo, de centralização das campanhas reivindicativas e dos acordos e convenções coletivas (bancários e petroleiros, por exemplo, já o fazem nacionalmente). No âmbito da CUT, estão entre estas as que mais avançaram na construção de estruturas verticalizadas de representação (as federações e confederações de bancários e metalúrgicos, por exemplo, constituídas à margem da estrutura oficial, já são reconhecidas pelo patronato e têm assento nas mesas de negociação). Ainda no âmbito sindical, vale notar que a Força Sindical, rompendo com o passado cegetista de muitos de seus dirigentes, defende hoje a assinatura da Convenção 87 da OIT e, conseqüentemente, o fim das contribuições compulsórias, da unicidade sindical e da interferência normativa da Justiça do Trabalho nas negociações coletivas.

Do lado empresarial também se percebe uma mudança gradativa de posição em relação à possibilidade de mudanças no atual modelo de organização sindical e de negociações coletivas. Como vimos, na Constituinte suas entidades representativas atuaram ao lado da CGT na defesa do atual modelo. Hoje, em que pese o caráter duvidoso da representatividade de muitas das entidades patronais, várias de suas mais importantes associações vêm defendendo, em linhas gerais, o fim da CLT e a adoção de sistemas de contratação coletiva, embora, obviamente, partindo de paradigmas bastante distintos daqueles defendidos pelos trabalhadores. Ao contrário das centrais sindicais, que perseguem modelos organizativos e de relações capital-trabalho mais próximos das experiências social-democratas européias (notadamente Itália e Alemanha), nas quais se observa elevado grau de articulação entre os diversos níveis de organização e contratação, do lado patronal prevalece a defesa de modelos os mais descentralizados possíveis e com reduzida normatização jurídica sobre as relações de trabalho.

Penso que, se de fato ampliaram-se as condições para que ocorram transformações nos padrões jurídicos e institucionais que regem as relações capital-trabalho no Brasil, elas poderão advir ou de iniciativas oriundas do sistema político (Executivo e/ou Legislativo) que redundem em uma reformulação abrangente no atual quadro institucional, ou como produto de experiências concretas de superação do atual modelo, que poderão ou não induzir, futuramente, mudanças no plano legal. No primeiro caso, o futuro das centrais sindicais dependerá crucialmente de sua capacidade de barrar os projetos descentralizadores e desregulamentadores propostos pelo empresariado e de assegurar um conjunto de prerrogativas à ação sindical que, ao invés de sustentar artificialmente milhares de sindicatos, force uma maior centralização e um adensamento da representatividade dos organismos sindicais (sindicatos com maior abrangência, tanto territorial, quanto das categorias representadas, e com maior poder de intervenção sobre os locais de trabalho, organismos de representação vertical por ramos produtivos, etc.). No segundo caso, aqueles setores que hoje já dispõem de elevada capacidade de organização e negociação e que já protagonizam experiências inovadoras em relação aos padrões celetistas poderão ver ampliada a distância que os separa dos demais setores da força de trabalho, horizonte certamente pouco promissor do ponto de vista da consolidação de centrais sindicais capazes de operar uma representação de caráter mais abrangente dos interesses dos trabalhadores.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRAMO, L. (1986). *O resgate da dignidade. A greve de 1978 em São Bernardo*. São Paulo, dissertação de mestrado, FFLCH/USP.
- ALMEIDA, M. H. T. de (1988). "Difícil caminho: sindicatos e política na construção da democracia". In: O'DONNELL, G. A. e REIS, F. W. (orgs.). *Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice, pp. 327-367.
- BRAGA, D. G. (1992). "A participação sindical no Conselho Curador". *Cadernos da CUT - jurídico e relações sociais*. São Paulo, nº 7, jan./jun.

- CARDOSO, A. M. (1992a). *A negação contestada: pragmatismo sindical e democratização*. São Paulo, Cebrap (mimeo).
- \_\_\_\_\_. (1992b). "O pragmatismo impossível: origens da Força Sindical". *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, nº 32, março, pp. 165-182.
- CARDOSO, A. M. e COMIN, A. A. (1993). "Câmaras setoriais, modernização produtiva e democratização nas relações de trabalho: a experiência do setor automobilístico no Brasil". I Congresso Latinoamericano de Sociologia del Trabajo, 22/26 nov. (mimeo).
- CEDI (1986). "Trabalhadores urbanos no Brasil: 82-84". *Aconteceu Especial*. São Paulo, Cedi, nº-16.
- CORREA, H. (1980). *O ABC de 1980*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- COSTA, S. A. (1981). *O CGT e as lutas sindicais brasileiras (1960-1964)*. São Paulo, Editora do Grêmio Politécnico.
- DEBECCA, C. (1986). *O silêncio dos vencidos*. São Paulo, Brasiliense.
- DESEP (1993). *Suplemento Desep*. São Paulo, Desep/CUT, nº 41, abr./maio.
- HUMPHREY, J. (1982). *Fazendo o milagre. Controle capitalista e luta operária na indústria automobilística brasileira*. Petrópolis, Vozes/Cebrap.
- IESP (1994). *Indicadores Iesp*. São Paulo, março.
- KECK, M. E. (1991). *PT: a lógica da diferença. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo, Ática.
- KING, D. (1988). "O Estado e as estruturas sociais de bem-estar". *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, nº 22, out., pp. 53-76.
- MARONI, A. (1982). *A estratégia da recusa. Análise das greves de maio/78*. São Paulo, Brasiliense.
- NOVAES, C. A. M. (1993). "PT: dilemas da burocratização". *Novos Estudos*, São Paulo, nº 35, março, pp. 217-237.
- \_\_\_\_\_. (1994). "Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados". *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, nº 38, março.
- NORONHA, E. (1992). *Greves na transição brasileira*. Campinas, dissertação de mestrado, IFCH/Unicamp, 2 vols. (mimeo).
- O'DONNELL, G. A. (1988). "Hiatos, instituições e perspectivas democráticas". In: O'DONNELL, G. A. e REIS, F. W. (orgs.) *Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice.
- OFFE, C. (1988). *O capitalismo desorganizado*. São Paulo, Brasiliense.
- OLIVEIRA, F. de (1988). "O surgimento do anti-valor". *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, nº 22, out., pp. 8-28.
- PRZEWORSKI, A. (1989). *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo, Companhia das Letras.
- RANGEÓN, F. (1986). *L'ideologie del'intérêt général*. Paris, Economica.
- RODRIGUES, L. M. (1991a). *CUT: os militantes e a ideologia*. São Paulo, Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (1991b). "As tendências políticas na formação das centrais sindicais". In: BOITO JR., A. *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. São Paulo, Paz e Terra, pp. 12-42.
- RODRIGUES, L. M. e CARDOSO, A. M. (1993). *Força Sindical. Uma análise sócio-política*. São Paulo, Paz e Terra.

- RODRIGUES, L. M. et alii (1991). *Retratos da CUT*. São Paulo, CUT.
- SADER, E. (1988). *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo, Paz e Terra.
- SINGER, P. (1987). *O dia da lagarta*. São Paulo, Brasiliense.
- SIQUEIRA NETO, J. F. (1991). *Contrato coletivo de trabalho. Perspectiva de rompimento com a legalidade repressiva*. São Paulo, LTr.
- \_\_\_\_\_. (1992). "Políticas sindicais e mudanças na legislação do trabalho no Brasil". *Cadernos do Cesis*. Campinas, Instituto de Economia/Unicamp, nº 8, julho.

## NOTAS

1. Sobre o papel do BOC no final dos anos vinte, veja-se De Decca (1986). Sobre a história do CGT, veja-se Costa (1981).
2. Sobre o papel dos partidos de esquerda, cujas bases eleitorais eram constituídas principalmente pelo operariado sindicalmente organizado, na construção do *Welfare State* nos países europeus, veja-se Przeworski (1989). Para uma interessante comparação das diferenças entre dois padrões de *Welfare*, o norte-americano e o inglês, marcados que foram por diferentes tradições organizativas dos trabalhadores, veja-se King (1988). Para uma caracterização dos Estados de Bem-Estar Social como resultado da publicização, ou da desmercantilização das relações de produção no capitalismo avançado, veja-se Oliveira (1988); Offe (1988); Rangeón (1986).
3. Segundo levantamento realizado pelo IBGE em 1988, havia no Brasil 9.120 sindicatos (não incluídas, portanto, as associações profissionais de servidores públicos, que na prática funcionam como sindicatos), dos quais 5.176 de trabalhadores. Em 1990, dois anos após a entrada em vigor da nova Constituição, ainda segundo o IBGE, este número chegava a 10.075! Para uma análise minuciosa da legislação sindical brasileira, veja-se Siqueira Neto, (1991 e 1992).
4. Por não podermos desenvolver aqui esta formulação, remetemos novamente o leitor a Przeworski (1989); Offe (1988); Rangeón (1986).
5. Não trato aqui da União Sindical Independente - USI, organismo fundado em 1985 e que desapareceu no início dos anos noventa, pela simples razão de que ela não chegou a ter qualquer expressão no cenário sindical brasileiro.
6. Como é bastante conhecido, a legislação sindical que vigiu até 1988 prescrevia procedimentos tão insólitos para a realização de greves que na prática estas eram quase todas "ilegais". Além disso, negava o direito de sindicalização aos funcionários públicos, vedava a formação de centrais sindicais e proibia os organismos sindicais de estabelecer vínculos com as centrais e federações internacionais.
7. Para um inventário mais detalhado das correntes políticas de esquerda que atuaram em oposição ao regime militar, veja-se Keck (1991); Sader (1988); Rodrigues (1991b).
8. Rodrigues (1991b) analisa com maiores detalhes o desenrolar destes primeiros encontros intersindicais que terminariam originando as centrais sindicais.
9. Veja-se a esse respeito entrevista do sindicalista e dirigente do PCB Ivan Pinheiro, em Cedi (1986).
10. Para uma rápida noção das diferenças de estratégias que separavam os comunistas dos chamados "autênticos", na visão dos primeiros, veja-se Correa (1980); Cedi (1986).
11. O elevado número de sindicatos rurais presentes ao Conclat-Praia Grande deveu-se à adesão da Contag.
12. No II Congresso Nacional da CUT, ocorrido em 1988, quando pela primeira vez uma pesquisa mais detalhada foi realizada entre seus mais de seis mil delegados, mais de 90% deles declararam ser simpatizantes deste partido. Pesquisa similar realizada no IV Concut, em 1991, mesmo após o ingresso na central de militantes dos dois partidos comunistas, revelou que a preferência pelo PT era ainda amplamente predominante, próxima de 80%. A presença de sindicalistas no PT, por seu turno, é também bastante significativa. No VII Encontro Nacional do PT, realizado em 1990, os dirigentes sindicais somavam 16,8% dos delegados presentes; dos 35 deputados federais eleitos pelo partido em 1990, nada menos do que vinte eram sindicalistas; por fim, note-se ainda que os três nomes que já ocuparam a presidência do partido, Luis Inácio Lula da Silva, Ovídio Dutra e Luis Gushiken, foram todos líderes sindicais de grande destaque. Sobre o III Concut, veja-se Rodrigues et alii (1991). Para o IV Concut me servi dos dados da pesquisa patrocinada pela central, que ainda não foram publicados. Sobre a composição social e política do PT, veja-se Novaes (1993).
13. Uma análise recente e extremamente instigante sobre o fenômeno do "basismo" como amálgama que possibilitou a confluência de experiências diversificadas de organização e mobilização política dos setores populares na formação do PT, e que com a devida cautela me parece oferecer elementos analíticos para pensar também as origens da CUT, encontra-se em Novaes (1993).
14. Daí, por exemplo, a opção da CUT pela recorrente convocação de greves gerais de protesto contra os planos econômicos governamentais e sua resistência à participação em pactos sociais.
15. Alguns pontos centrais deste repertório programático são: a autonomia sindical (leia-se: a limitação do poder de intervenção estatal nas relações capital-trabalho e o amplo direito de organização sindical, consagrados na Convenção 87 da OIT), a reforma agrária, o não-pagamento da dívida externa, a manutenção dos monopólios estatais sobre energia, minérios e telecomunicações, a preservação das empresas estatais, a adoção de políticas de redistribuição de renda, a ampliação (quantitativa e qualitativa) dos serviços públicos nas áreas de saúde, educação e previdência social, entre outros. Ainda que a sua formulação possa ter variado ao longo destes anos, estas são propostas que a central defende desde a sua fundação até o presente e que de um modo geral são partilhadas por todas as correntes que a compõem.
16. Corrente conhecida como Articulação Sindical, nucleada pelos chamados sindicalistas "autênticos" e por parte significativa dos militantes católicos. Essa corrente possui força por controlar grandes sindicatos de categorias-chave, como metalúrgicos, bancários, professores, trabalhadores na saúde, petroleiros e funcionários públicos, além de possuir grande penetração entre os trabalhadores rurais.

17. Embora algumas figuras importantes, como José Ibrahim e Lúcio Bellentani, tenham abandonado a CUT e hoje ocupem postos de destaque na rival Força Sindical, a saída de ambos foi fruto de decisões individuais, que não se fizeram acompanhar por migrações coletivas.
18. Refiro-me aqui principalmente ao poder de firmar "contratos", seja de natureza jurídica formal, como os contratos coletivos de trabalho setoriais, seja de natureza política e escopo mais abrangentes, como os pactos sociais. A ausência de laços institucionais sólidos entre estruturas de cúpula e de base (no caso brasileiro, os sindicatos) está na raiz desta falta de representatividade orgânica, herança da tradição sindical corporativista brasileira que até há bem pouco proibia a simples existência de centrais sindicais.
19. Para Cardoso (1992b), as centrais foram levadas a uma atuação de tipo "partidária" em função dos limites estruturais impostos pela existência de um mercado de trabalho informal que beira a metade da força de trabalho no país, conformando um contingente não representável sindicalmente. Penso que, embora esse seja um limite importante para a afirmação das centrais, a sua baixa representatividade tem a ver com a fragilidade de nossa estrutura sindical, que não organiza generalizadamente sequer os "organizáveis", que caberia àquelas representar.
20. Por poder organizativo, refiro-me à capacidade de fazer com que os sindicatos e instâncias de base implementem as diretrizes formuladas no âmbito da central. Por poder representativo, naturalmente, entendo a capacidade de falar em nome de suas bases frente ao Estado e aos outros atores políticos e sociais e estabelecer compromissos que serão cumpridos por aquelas.
21. A filiação formal implica consulta, supervisionada por dirigentes da central, aos trabalhadores que o sindicato representa através de assembléia ou plebiscito com quórum mínimo definido pelos estatutos do sindicato. Além disso, os sindicatos ficam obrigados a uma contribuição financeira equivalente a 5% de suas receitas para a central, cujo não-cumprimento pode acarretar a suspensão e até a desfiliação dos sindicatos.
22. Pelos estatutos aprovados em 1988, o número de delegados que os sindicatos têm direito de enviar aos congressos da central passa a ser proporcional ao número de sindicalizados, e não mais ao total de trabalhadores que compõem a base da categoria que o sindicato representa. De modo análogo, no caso das oposições, sua delegação é proporcional à votação que tiverem obtido nas últimas eleições para a direção do sindicato em que atuam, e não ao número de trabalhadores na base; caso não tenham ainda disputado nenhuma eleição, sua delegação será no máximo igual à menor delegação de sindicato enviada ao Congresso.
23. Os dados publicados pela central são inteiramente corroborados pela pesquisa do IBGE, que em dezembro de 1990 contabilizou 1.260 sindicatos que se declararam filiados à CUT.
24. Fato que se explica em parte pela atração muito maior que o Novo Sindicalismo exerceu sobre o mundo acadêmico e em parte pelo esforço que a própria CUT, desde a sua fundação, vem despendendo para produzir, armazenar e tornar públicas informações sobre diversos aspectos de sua vida organizativa e política, como teses e resoluções de congressos, perfil de seus delegados etc., o que se pode aferir pela quantidade extraordinária de publicações que ela patrocina.
25. *O Globo*, 21.12.86.
26. A Pesquisa Sindical do IBGE vem sendo realizada desde 1987 e somente em 1988 foi incluída a questão relativa à filiação a centrais.
27. O'Donnell (1988) assinala que na maioria das transições recentes as alianças políticas que as conduziram aglutinavam os setores democráticos, isolando os setores francamente autoritários ou "vacilantes". No Brasil, ao contrário, o que se produziu foi a "coalizão de todos com todos", ou quase todos, já que os excluídos não foram os herdeiros do regime militar, mas aquela parcela mais à esquerda da oposição.
28. Logo nos primeiros dias de 1985, a CUT divulgou documento em que repudiava a proposta de pacto social com a qual Tancredo Neves procurava atrair o movimento sindical, antes mesmo de sua posse. Em resumo, a central sustenta neste documento que o novo governo daria continuidade, sob novas formas, ao arrocho salarial, às relações de submissão com o FMI e ao exercício do controle político sobre os trabalhadores (*Gazeta Mercantil*, 05/01/85).
29. Agradeço a Eduardo Noronha pela cessão destes dados.
30. O trabalho mais completo sobre o tema greves no Brasil pós-78 é de Noronha (1992).
31. Conforme observou Almeida (1988), a dinâmica competitiva que se estabeleceu entre as lideranças sindicais pelo controle dos sindicatos obrigou dirigentes acomodados a praticar a greve como estratégia de sobrevivência política. Talvez o caso mais exemplar desta "metamorfose" por que passaram antigas lideranças sindicais - que, com o correr da abertura e sob pressão de oposições geralmente ligadas à CUT, reformularam suas práticas sindicais aderindo a estratégias mais combativas e mobilizadoras - seja o do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e de seu presidente entre 1965 a 1985, Joaquim dos Santos Andrade, o Joaquinzão. A este respeito, veja-se Cardoso (1992a). Noronha (1992) demonstra que em alguns períodos, como em 1986, as greves foram mais frequentes entre os metalúrgicos da capital paulista, comandados pelo "conciliador" Medeiros, do que entre os de São Bernardo do Campo, berço da CUT.
32. Os três principais planos econômicos implementados pelo governo Sarney - Cruzado, Bresser e Verão - recorreram ao congelamento de preços e salários. O Plano Cruzado, editado em fevereiro de 1986, congelou os preços de produtos pelo valor do dia anterior à sua edição - portanto, pelo "pico" - e os salários, segundo a média dos seis meses anteriores, provocando perdas estimadas por Singer (1987) entre 24% e 27%. Estabeleceu uma sistemática de reajuste pleno sempre que a inflação acumulada chegasse a 20% - o chamado gatilho salarial. Embora inúmeras tenham sido as controvérsias, há um relativo consenso de que com a vigência mais prolongada do congelamento de preços durante o Cruzado os salários recuperaram pelo menos parte das perdas acumuladas quando de sua decretação. O Plano Bresser, decretado em junho de 1987, pôs fim ao gatilho salarial, congelou os salários por noventa dias e estabeleceu um mecanismo de

- reajuste salarial mensal com base na média da inflação dos três meses precedentes ao de cada reajustamento - mecanismo batizado de URP. Segundo cálculos da revista *Veja* (24/06/87), apenas no primeiro trimestre de vigência do plano as perdas dos assalariados chegaram a 20%, acumulando-se às perdas herdadas do plano anterior. Finalmente, o Plano Verão, editado em janeiro de 1989, extinguiu a URP e ajustou os salários pela média dos doze meses anteriores, porém expurgando a inflação dos últimos quinze dias de janeiro, mês em que o índice de inflação calculado pelo IBGE atingiu 70%. O Verão estabeleceu ainda a livre negociação salarial a partir de sua edição - ou seja, nenhuma política salarial. Segundo cálculos do Dieese, as perdas causadas pelo plano sobre os salários oscilaram entre 41,27% e 49,91%, de acordo com a data-base de cada categoria profissional.
33. Cumpre lembrar que a primeira greve geral do período pós-1964 ocorreu em 21/06/83, contra os decretos-lei 2.024 e 2.025, que regulavam respectivamente os salários no setor privado e público, prescrevendo entre outras medidas reajustes de salários semestrais inferiores à inflação para os trabalhadores com salários superiores a três salários mínimos.
  34. O Congresso Nacional brasileiro, como se sabe, é bicameral e não é composto segundo um critério de proporcionalidade pura, superdimensionando as representações dos estados pequenos. Embora a Constituinte de fato tenha sido unicameral, parte dos constituintes havia sido eleita para o Senado, em proporção idêntica de três por unidade federativa, distorcendo ainda mais a representação dos estados.
  35. Resoluções do II Congresso Nacional da CUT, ocorrido no Rio de Janeiro, em agosto de 1986.
  36. Destacam-se: estabilidade no emprego, liberdade e autonomia sindical, direito irrestrito de greve, reforma agrária, controle dos trabalhadores sobre as inovações tecnológicas, jornada de 40 horas, licença maternidade, fim do papel constitucional das Forças Armadas de defesa da ordem interna, sistema eleitoral que obedeça à proporcionalidade entre eleitores e deputados e senadores, entre outras.
  37. Ao lado do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, o dos Eletricistas, presidido por Magri, era também peça-chave de sustentação política e financeira da CGT.
  38. Prova disto é que poucos anos depois, com base praticamente apenas no Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, Medeiros fundou a Força Sindical, desferindo o golpe de misericórdia nas duas CGTs remanescentes da divisão ocorrida ao final dos anos oitenta.
  30. Uma importante e bem conhecida exceção foi a oposição sindical metalúrgica de São Paulo, que, tendo se apresentado dividida na eleição de 1987, permitiu a vitória de Medeiros, embora possuísem maioria se somados os seus votos no primeiro escrutínio.
  40. Apenas para que se tenha uma idéia das alterações estatutárias introduzidas em 1988 em termos de valorização da condição dos dirigentes de sindicatos sobre as outras formas de engajamento militante, no III Concut, convocado segundo os "velhos" estatutos, os delegados sem cargos de diretoria (delegados de base, membros de oposição e de comissões de fábrica predominantemente) represen-
- tavam 50,8% do total dos presentes com direito a voto, contra 49,2% de diretores de sindicatos; no IV Concut, em 1991, primeiro congresso nacional realizado sob os novos estatutos, a proporção dos delegados de base recuou para 17% contra 83% dos de diretoria.
41. Estas disputas têm se tornado bastante comuns e acirradas particularmente entre bancários - categoria na qual a CUT é amplamente hegemônica -, químicos, trabalhadores em transportes, professores do ensino público, entre os mais importantes.
  42. Segundo o IBGE, existiam no Brasil, em 1990, 6.675 sindicatos de trabalhadores (empregados urbanos, profissionais liberais, trabalhadores autônomos e trabalhadores rurais).
  43. Ao serem expulsos da CGT em 1988, os sindicalistas ligados ao PC do B fundam a Corrente Sindical Classista - CSC, que atuará autonomamente até o seu ingresso na CUT, por ocasião do IV Concut, em 1991.
  44. Como os dados são coletados com base no mês de dezembro, presume-se que os sindicatos ligados ao PC do B já não estivessem contabilizados nesta cifra. A Corrente Sindical Classista, organismo que passa a congregar os sindicatos controlados por este partido até seu ingresso na CUT, não aparece, contudo, nos levantamentos do IBGE.
  45. As duas CGTs seguem existindo ainda hoje, porém controlando um número muito reduzido de sindicatos. Além disto, ambas perderam suas lideranças de maior expressão: após deixar o Ministério do Trabalho, cargo que ocupou durante o governo Collor, sob acusações de corrupção, Magri afastou-se da política sindical; com a saída do PCB da CGT que comandava, tendo-lhe restado como companhia apenas o MR-8, Joaquinção abandonou a central e recompôs suas relações com Medeiros. Eis por que nas seções finais deste artigo me ocuparei apenas da CUT e da Força Sindical.
  46. Embora, como observa Cardoso (1992a), o liberalismo de Medeiros mescle as bandeiras clássicas de defesa do livre mercado e do Estado mínimo com elementos tradicionalmente associados aos Estados de Bem-estar, como seguro-desemprego, previdência e assistência social públicas etc., não há dúvida de que tanto no campo ideológico quanto no das alianças políticas as afinidades de Medeiros se dirigem para os setores mais conservadores do espectro político.
  47. Esses dados são de fato "aproximações" porque infelizmente fui obrigado a recorrer a fontes de naturezas distintas. No caso da CUT, as informações sobre os sindicatos filiados são atualizadas e confiáveis, conforme atestam os dados do IBGE. Já para a Força Sindical, a única fonte de dados disponível é o levantamento efetuado por Rodrigues e Cardoso (1993) no congresso de fundação da central. O problema destes dados é que eles se referem ao perfil dos delegados e não dos sindicatos, o que provavelmente distorce a representatividade setorial e regional do congresso. Essas distorções são ainda mais prováveis diante do fato de que, conforme observam estes autores, os critérios de seleção dos delegados foram bastante flexíveis, com o objetivo de favorecer a presença do maior número possível deles ao congresso. Oficialmente, estiveram presentes 1.793 delegados, representando 783 entidades sindicais. Os

- autores arrolam motivos para se crer que estes números estejam superestimados. O número de delegados que responderam ao questionário aplicado pelos autores foi de 1.158, considerado por eles como "altamente representativo". Segundo informações prestadas pela própria central ao jornal *Folha de S. Paulo* (17/11/91), a ela estavam filiados, em novembro de 1991, 282 sindicatos, que representariam 8,5 milhões de trabalhadores, dos quais 2,1 milhões sindicalizados.
48. Vale destacar que a delegação de São Paulo, sozinha, representava 45% de todo o congresso.
  49. A minúscula porcentagem de sindicatos de funcionários públicos encontrada pelo IBGE em 1990 (menor que o número de entidades que aparecem filiadas à CUT) deve-se, em primeiro lugar, ao fato de que somente a partir da promulgação da nova Constituição, em outubro de 1988, estes adquiriram o direito à criação de sindicatos, e importantes categorias já há muitos anos organizadas em associações profissionais não optaram por transformá-las em sindicatos oficiais. O IBGE desconsidera estas associações em seus levantamentos, mas para as centrais elas possuem status de sindicatos. Em segundo lugar, é importante lembrar que boa parte do funcionalismo público, até pelo fato de ter se organizado à margem da CLT, compõe-se de bases estaduais e nacionais, o que reduz em muito o número de suas entidades representativas, ao contrário das demais categorias, que se organizam predominantemente em bases municipais.
  50. Para uma análise detalhada do perfil da Força Sindical, consulte-se Rodrigues e Cardoso (1993).
  51. Duas ressalvas são necessárias: diferenças metodológicas e na forma de coleta das informações fazem com que os dados sobre greves e grevistas levantados pelo Desep sejam inferiores aos do Nepp, conforme se pode constatar comparando os dados de 1989 das duas fontes (veja-se a Tabela 2); contudo não há dados disponíveis do Nepp para os anos de 1991 e 1992; os números de greves em 1991 e 1992 estão possivelmente subestimados, uma vez que a principal fonte para checagem e ajuste dos dados, que era produzida pelo Ministério do Trabalho, foi interrompida nestes anos, o que, porém, dificilmente basta para explicar tão acentuada redução nos números das greves.
  52. Eis algumas das principais empresas já privatizadas: Usiminas, Mafersa, Aços Finos Piratini, Petroflex, Copesul, CST, Fosfertil, Polissul, Acesita, CSN, Ultrafertil e Cosipa (Iesp, 1994).
  53. Artigo 10 da Constituição, regulamentado pela Lei 7.839 de 12 de outubro de 1989, posteriormente alterado pela Lei 8.036, de 11 de maio de 1990. Veja-se Braga (1992).
  54. Para uma tentativa de interpretação do significado das câmaras setoriais do ponto de vista das mudanças nos padrões de ação sindical, tendo como referência empírica a experiência do complexo automobilístico, veja-se Cardoso e Comin (1993). Para uma análise mais abrangente das câmaras setoriais, veja-se, nesta edição, o artigo de Ivan Guimarães.
  55. O acordo, firmado em março de 1992 por representantes das indústrias e dos trabalhadores do setor automobilístico, do governo federal e dos governos estaduais de São Paulo e Minas Gerais, estabelecia: redução de 22% nos preços

- dos automóveis, através de uma redução de 12% nos impostos (6% no IPI, tributo federal, e 6% no ICMS, tributo estadual) e de 10% nas margens de lucros das empresas (4,5% na das montadoras, 3,0% na das autopeças e 2,5% na das revendas); manutenção em termos reais dos preços por três meses; manutenção do nível de emprego por três meses; reajuste mensal e integral dos salários segundo a inflação, pelo mesmo período. Posteriormente, as negociações se desdobrariam em acordos para a abertura do mercado, metas de aumento da produção, recomposição dos salários, geração de novos empregos, modernização produtiva do setor, novos investimentos, alterações no *mix* de produção de automóveis, e mais recentemente se estenderia ao setor de tratores e máquinas agrícolas. Em 1993, a produção de automóveis atingiu o mais alto patamar da história da indústria no país e 27 mil novos empregos diretos foram gerados no setor (*O Estado de S. Paulo*, 19/02/94). Veja-se a análise detalhada desta e das demais experiências de câmaras setoriais no artigo de Ivan Guimarães, nesta edição.
56. Ficou decidido nesta plenária que os sindicatos que já estivessem participando de câmaras poderiam continuar a fazê-lo e que novas adesões deveriam ser analisadas caso a caso e monitoradas pelas instâncias da central. O teor desta resolução exprime bem a impossibilidade de a central obrigar os sindicatos já engajados em câmaras a retroceder em suas decisões — como desejavam as correntes de esquerda — e a indecisão de apoiá-las de forma cabal.
  57. Veja-se *Folha de S. Paulo*, 30/03/92.
  58. Para maiores detalhes, remeto mais uma vez o leitor ao artigo de Ivan Guimarães.
  59. Cumpre lembrar que, além de sua antiga ligação com o Partido Comunista Brasileiro (PCB), com o qual rompeu antes de ascender à presidência do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, Medeiros esteve filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) até sua filiação ao PP. O vínculo com o PTB, contudo, parece não ter ido além do apoio à candidatura de Antônio Ermírio de Moraes ao governo de São Paulo, em 1986; tanto que em eleições posteriores Medeiros apoiou candidatos de outros partidos, preferindo candidatos do PTB.



*Os Trabalhadores no Setor Público  
Brasileiro: Prática Sindical,  
Conquistas e Armadilhas  
Análise do Período Pós-1978\**

Cezar Guedes\*

**INTRODUÇÃO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

A formação e o desenvolvimento da indústria no Brasil ocorreram num momento histórico em que as economias dos países capitalistas hegemônicos já se haviam configurado como uma realidade técnica e financeira bastante complexa em torno das atividades urbano-industriais. Aos países atrasados, ingressantes no processo de industrialização, cabia a difícil tarefa de superar barreiras de natureza tecnológica e econômico-financeira, já que as empresas nacionais existentes não cumpriam as exigências tecnológicas necessárias, nem o setor exportador e os bancos privados haviam criado um esquema de financiamento que desse suporte a grandes blocos de investimento em novos setores industriais.

Este é o quadro que condiciona e explica por que o Estado no Brasil, como em

\* Professor do Depto. de Economia da UFRRJ

Agradeço as críticas e sugestões dos colegas do Cesit/Unicamp, feitas a partir de uma versão preliminar, apresentada num seminário realizado em 15/12/93, na Unicamp. Eduardo Scaletsky e Paulo Franco discutiram o trabalho com o habitual companheirismo de longa data. Célia Bertone, do Dieese/RJ, prestou eficiente colaboração pelo acesso ao banco de dados das estatais. Sou grato especialmente a Jorge Bittar (vereador do Rio de Janeiro, pelo PT), e Jorge Sáhione (do Sintrasef/RJ), pelas valiosas informações que me ajudaram a recuperar a memória do movimento sindical no setor público, em entrevistas realizadas na segunda semana de janeiro de 1994. As omissões e possíveis equívocos são de minha inteira responsabilidade.

alguns outros países de capitalismo tardio, foi o elo central na construção dos esquemas de financiamento, na articulação dos grandes blocos de investimento e na instalação da infra-estrutura básica. Existe uma farta literatura a respeito das economias de capitalismo tardio e do significado e natureza da ação do Estado nesta perspectiva.<sup>1</sup>

Ao assumir o papel de principal agente na "montagem" do capitalismo no Brasil, o Estado teve de mobilizar recursos internos e externos, incluindo aí a negociação com empresas estrangeiras, mapeando o espaço a ser ocupado entre estas e as empresas nacionais.

O objetivo deste trabalho está ligado a uma das partes desta equação, que é a ação do Estado como gestor dos contingentes de força de trabalho ocupados no setor público, incluídos aí os trabalhadores localizados no serviço público federal e no setor produtivo estatal, constituído pelas empresas onde a União é o acionista majoritário. Mais particularmente, será estudado o sindicalismo nestes dois campos onde o Estado é o empregador. Além da revisão bibliográfica, foram utilizadas estatísticas secundárias, material publicado na imprensa e entrevistas com direções do movimento dos servidores públicos e dos trabalhadores em estatais da cidade do Rio de Janeiro.

O período a ser analisado inicia-se em 1978, quando o movimento sindical recupera o espaço público e tem início a prática de negociações coletivas. Embora os trabalhadores do setor público não tenham sido a vanguarda deste movimento em sua fase inicial, logo em seguida observa-se uma tendência de grande vitalidade nos sindicatos que têm como base as empresas estatais e na criação e fortalecimento das associações de trabalhadores do serviço público direto, que a partir da Constituição de 1988 constroem novos sindicatos. Em função das diferenças significativas entre os dois segmentos, faremos no decorrer do trabalho um corte na análise, procurando tornar mais clara a exposição.

O período estudado estende-se até o início dos anos noventa, marcado pela crise fiscal do Estado e pelo fracasso das políticas de estabilização da economia através de sucessivos planos. Ao final do estudo, será apontada a necessidade de reformas no âmbito administrativo e sua relação com os trabalhadores do setor público.

Na literatura que trata do sindicalismo brasileiro, ainda não houve um esforço integrativo que desse conta da ação do Estado como gestor de contingentes de força de trabalho. O que há são alguns estudos localizados ou referências ao funcionalismo público direto no quadro dos profissionais de classe média.<sup>2</sup> Essa lacuna deve estar ligada à dificuldade em abordar conjuntamente áreas tão distintas de atuação, bem como a um possível preconceito quanto à natureza "improdutiva" do trabalho no setor público.<sup>3</sup> Nessa perspectiva, o presente trabalho possui uma motivação exploratória de trazer alguma informação relevante e assinalar algumas tendências em curso.

Observando a trajetória do Estado a partir da Revolução de 1930, podemos concluir que suas funções não se limitaram apenas à sustentação da ordem capitalista e ao gerenciamento das tarefas típicas do setor público. Ao longo do tempo, o Estado foi se constituindo num elo que passou a atuar no sistema de produção, ocupando-se em grande parte das tarefas diretamente ligadas à acumulação de capital. Observa-se assim uma crescente diferenciação de funções,

levando a esfera pública a assumir um papel decisivo na dinâmica da economia e na sociedade brasileira.

Do ponto de vista administrativo e institucional, a ação do Estado no Brasil se apresenta sob duas formas distintas e crescentemente divorciadas. Na primeira delas, a administração direta e indireta, encontramos o setor público propriamente dito, constituído pelo Executivo, ministérios e fundações. A segunda é representada pelas empresas estatais. Aí reside a base da inserção do Estado na produção material e no setor financeiro.

Esta disjuntiva na forma de atuação do Estado no aspecto administrativo consolida-se no primeiro governo Vargas, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp) em 1938 e suas ramificações estaduais, os "daspinhos", ao mesmo tempo que surgem alguns órgãos de administração indireta com finalidades regulatórias, caso do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), do Instituto Brasileiro do Café (IBC), da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) e do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS). Também neste período tem início o ciclo de criação de grandes empresas estatais, como a Fábrica Nacional de Motores (FNM), a Vale do Rio Doce (CVRD), a Companhia Nacional de Alcalis e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).<sup>4</sup>

A disjuntiva a que fizemos referência amplia-se significativamente nos anos cinquenta, quando são criadas as *holdings* estatais e, particularmente, no período JK, quando são formados os Grupos de Trabalho, os Grupos Executivos e organismos como o Conselho de Desenvolvimento, visando coordenar a política econômica através da ação de órgãos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o Conselho de Política Aduaneira e a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).<sup>5</sup>

Em fevereiro de 1963, o governo João Goulart cria o cargo de ministro extraordinário para a Reforma Administrativa (Decreto nº 51.705), nomeando para o mesmo o almirante Ernani do Amaral Peixoto. Com o golpe de 1964, os trabalhos são interrompidos, mas seus princípios são retomados para a elaboração do Decreto-lei nº 200, de 1967. A partir daí observa-se uma grande centralização do Executivo, ao mesmo tempo que ocorre uma descentralização funcional através dos órgãos da administração indireta e do fortalecimento e criação de novas empresas estatais.<sup>6</sup>

Este mesmo formato do serviço público federal e das estatais se reproduz em grandes linhas nos âmbitos estadual e municipal. Embora do ponto de vista econômico a importância destas esferas seja bem menor do que a da União, faremos referência também a elas, pois no quadro do movimento sindical brasileiro houve momentos em que a dinâmica das lutas foi confluyente nas três esferas.

A Constituição aprovada em 1988 determinou uma nova vinculação dos servidores à administração, através de um novo Regime Jurídico Único (RJU) para todos os trabalhadores das esferas federal, estadual e municipal. A partir daí, os servidores celetistas tornaram-se estatutários e aqueles que contavam com mais de cinco anos de exercício passaram a gozar de estabilidade. Com relação à organização sindical, foi revogada a proibição vigente desde 1931, passando os servidores públicos a ter garantido o direito à livre associação sindical (Art. 37,

vi). Ainda no Art. 37, item II, está definido que "a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarada em lei de livre nomeação e exoneração".

A precondição do concurso público já era exigida desde a Constituição de 1934. Todavia, ainda hoje, 48% do total de funcionários empregados na administração direta não foram submetidos a este mecanismo, tendo ingressado de diferentes formas (Cedec, 1993).

### O CONTINGENTE DOS TRABALHADORES DO SETOR PÚBLICO

A precariedade do mercado de trabalho no Brasil, que não garante vínculo formal nos contratos de trabalho e cobertura previdenciária para a maior parte dos ocupados, confere uma posição de relevo para o Estado como empregador. Um indicador da importância do peso relativo do setor público no mercado de trabalho formal do Brasil vai muito além do que o número de empregos gerados dentro da População Economicamente Ativa (PEA) poderia sugerir.

O quadro da administração direta emprega 646.244 servidores, distribuídos por 178 órgãos e repartições. Incluindo os inativos e pensionistas, que são 547.307, a folha de pagamento do funcionalismo público federal resulta num total de 1.193.551. Nas empresas públicas e sociedades de economia mista, estão empregados 687.408 (Cedec, 1993: 32), conforme a Tabela 1.

Tabela 1  
Funcionalismo Público Federal e Empregados em Estatais  
Brasil  
1993

Posição Jurídica	Órgãos	Servidores
Administração Direta	20	156.702
Autarquias	115	328.968
Fundações	39	123.003
Ex-territórios	4	37.571
Total	178	646.244
Servidores Inativos	-	332.307
Pensionistas	-	211.000
Total	-	547.307
Empresas Públicas	22	200.932
Sociedade de Economia Mista	94	486.476
Total	116	687.408
Total Geral		1.876.958

Fonte: Secretaria de Administração Federal, jan./1993.

Conforme a tabela, o número total de funcionários públicos em atividade e empregados em empresas estatais é de 1.329.651. Em 1988, este total era de 1.533.382, tendo havido portanto uma redução de 13,29%. Ao contrário do que costumam apregoar as propostas de redução do Estado, definitivamente o problema não passa pelo "inchaço" de funcionários federais e empregados em estatais. A hipótese mais provável é a de que o problema reside na má alocação dos servidores, estando estes mais concentrados em áreas-meio do que em áreas-fim. (Cedec, 1993: 33)

O Brasil tem um índice de 8,9 funcionários e empregados em estatais para cada 1.000 habitantes. Na França, essa relação é de 46,4; na Espanha, de 53,4; na Itália, de 65,0; e na Inglaterra, de 91,4.

Considerando a PEA no Brasil, o percentual de funcionários públicos e empregados nas estatais atinge cerca de 3%, número também modesto quando comparado aos dos países citados: França, 17%; Inglaterra, 18,9%; Espanha, 14,5%; e Itália, 16,1%.

Estima-se em 7 milhões o total de empregos gerados pelo serviço público direto e indireto e pelas empresas estatais nos âmbitos municipal, estadual e federal. A União é responsável por 24,6% dos postos de trabalho, as prefeituras por 26,3% e os governos estaduais por 49,1% (Cedec, 1993: 32).

Num cálculo aproximado, estes 7 milhões de empregos, significam que pouco mais de 10% da PEA tem vinculação com o setor público direto ou com empresas estatais nas três esferas.

Quanto ao mercado de trabalho formal, é possível aferir o peso relativo da administração pública em seus três âmbitos no conjunto dos empregos com vínculo formal através das estatísticas da Rais,<sup>7</sup> conforme a Tabela 2.

Tabela 2  
Distribuição da Ocupação, por Setores de Atividade Econômica  
Brasil  
1988

Setores de Atividade	Distribuição da Ocupação	
	Nº Absolutos	%
Extrativa Mineral	145.381	0,66
Indústria de Transformação	5.736.327	24,24
Construção Civil	1.019.306	4,30
Serviços Industriais de Utilidade Pública	302.029	1,27
Comércio	2.976.979	12,58
Serviços	6.963.126	29,48
Administração Pública	5.130.477	21,68
Agropecuária	344.929	1,45
Outros	1.042.585	4,40
Total	23.661.139	100,00

Fonte: Ministério do Trabalho/Rais.

Como se pode observar, a administração pública no Brasil é responsável por 21,68% dos postos de trabalho. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a participação da administração pública é superior a 34% dos empregos gerados no setor formal da economia. As regiões Sul e Sudeste têm um total inferior à média nacional, atingindo respectivamente 17,87% e 16,61%, com a indústria de transformação e o setor serviços à frente do setor público. Estes números demonstram o peso do setor público na PEA formal, indicando como o grau de formalidade nos vínculos empregatícios avançou pouco nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Guedes, 1993a: 84).

### O NOVO SINDICALISMO E OS TRABALHADORES DO SETOR PÚBLICO

A partir de 1978, o movimento sindical retoma o espaço público como ator coletivo, trazendo algo de novo em suas lutas. O "novo sindicalismo" representou uma certa descontinuidade com o modelo corporativo e controlado pelo Estado, predominante até 1964. Até então, apesar da crescente mobilização, a prática da negociação coletiva como instância criadora de novos direitos era fortemente restringida, e para a quase totalidade dos setores a Justiça do Trabalho tinha um papel preponderante na solução do conflito salarial (Oliveira, 1985). A rigor, a prática de negociações coletivas e a extensão de direitos trabalhistas significativos teve início em 1978 e foi impulsionada pela ação grevista descentralizada (Almeida, 1988: 337).

Um acordo, assim como uma Constituição, representam a cristalização de uma rede de relações em grande parte antagônicas. Mas as semelhanças terminam neste ponto. Ao contrário de uma Constituição, que pode estar defasada e estender-se indefinidamente no tempo, os acordos/dissídios têm como característica sua provisoriedade, o que introduz um forte elemento dinâmico que marca as negociações a cada período, na medida em que a cada negociação as cláusulas anteriores podem ser revistas ou extintas e novas cláusulas podem ser criadas (Guedes, 1993a: 74).

Outro aspecto importante é que o movimento surgido a partir de 1978 possuía novas bases sociais e se construiu muitas vezes sobre um novo padrão associativo, ligado em grande parte aos servidores públicos que se encontravam à margem dos direitos sindicais. Na busca de alternativas para a prática sindical neste campo, estava explícito o afastamento da estrutura oficial. Foram intensos o movimento associativo e a politização entre os profissionais de classe média, com participação destacada dos trabalhadores do setor público e das estatais (Boschi, 1987: 137).

Sem diminuir a força desta característica no movimento sindical brasileiro, a partir dos anos setenta, cabe ressaltar que a sindicalização da classe média, particularmente no setor público, também é uma tendência que se observa internacionalmente, fenômeno esse ligado a um conjunto de variáveis políticas, econômicas e ideológicas, que tem no seu centro o avanço do estatismo, da democracia social e da massificação (Rodrigues, 1992).

Vamos tratar separadamente do serviço público e das estatais, pois em cada um destes segmentos o regime jurídico e as formas de organização têm diferenças significativas.

### OS TRABALHADORES DO SERVIÇO PÚBLICO

No caso do serviço público direto, a formação de associações de funcionários ocupou o vazio de representação herdado da legislação, que negava esta direito. Este é o caso de médicos e professores, que foram as categorias de ponta no processo organizativo e que "puxaram" as greves do funcionalismo público a partir de 1979.<sup>8</sup>

A tradição de luta e organização dos servidores públicos não se manifestou somente a partir de 1978. A primeira tentativa bem-sucedida de articulação mais geral dos servidores públicos data de 1952, quando foram criadas a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil e a União Nacional dos Servidores Públicos do Brasil, ambas desarticuladas após o golpe de 1964. Ao longo dos anos cinquenta e sessenta foram criadas diversas associações de servidores em agências da administração federal (Boschi, 1987: 112).

A tendência parece ter se mantido nos anos setenta, mas foi a partir de 1978 que se manifestou uma nova onda associativa, caracterizada por uma prática sindical mais localizada e mobilizadora, buscando uma articulação nacional. A proibição da existência de sindicatos e do direito de greve no serviço público fez com que a iniciativa e a prática sindical tivessem aí um tom altamente politizado. Estavam em questão a liberdade de organização e expressão, a luta pelas liberdades democráticas.

O governo Geisel (1974-78) e o governo Figueiredo (1979-85) buscavam uma estratégia política de institucionalização do regime autoritário, levada a cabo nas propostas de "distensão" e "abertura", respectivamente. Isto implicava uma transição negociada, que visava à cooptação de alguns atores sociais.<sup>9</sup>

Os limites desta transição foram testados e ampliados pelo movimento estudantil, que a partir de 1975 retomou o espaço público em simultâneo com a luta pelo Estado de direito, encampada por uma série de entidades ligadas às profissões tradicionais, como a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Clube de Engenharia, Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), esta última com atuação decisiva pelos direitos humanos.

Nestas lutas, estava em jogo a questão democrática, articulada com questões profissionais e a liberdade de organização sindical. O ímpeto organizativo pode ser observado também na luta política pelo controle dos conselhos federais e estaduais de diversos segmentos profissionais. O evento-síntese desse jogo de soma positiva foram os encontros anuais da Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência (SBPC) neste período.

Havia, enfim, um caldo de cultura favorável à reorganização do movimento sindical, e no serviço público, se por um lado a legislação proibia a prática sindical,

o regime era obrigado a reconhecer e aceitar algum nível de articulação associativa, na perspectiva de uma transição negociada. Foi neste quadro que o movimento dos médicos (principalmente os médicos residentes) e dos professores (de 1º, 2º e 3º graus) começou a se articular estadual e nacionalmente.

Nos sindicatos em geral, fora do setor público, a existência de diretorias não identificadas com uma postura mais mobilizadora teve como resposta as oposições sindicais e a criação de comandos de mobilização e de greve que, na prática, funcionavam como estruturas paralelas. Afora isso, a disputa se desenrolava nas eleições para a diretoria do sindicato, num processo frequentemente difícil, pois na burocracia sindical havia uma série de interesses consolidados e divisões que às vezes desembocavam em alianças com as oposições sindicais.

No serviço público, devido à inexistência de uma estrutura sindical, o espaço estava aberto para a consolidação de direções mais combativas, até porque não havia as vantagens materiais do modelo corporativo.<sup>10</sup>

Assim é que, com relativa velocidade, foram criadas entidades como o Centro Estadual de Professores (CEP) no Rio de Janeiro, a Associação dos Professores de Estado de São Paulo (Apeesp) e a União dos Trabalhadores do Ensino (UTE) em Minas Gerais, que puxaram as greves da rede pública de ensino de 1º e 2º graus em 1979, numa tendência que se generalizou pelo Brasil. No caso do ensino público de 3º grau, foi criada a Andes (Associação Nacional do Ensino Superior), congregando professores universitários das universidades federais, estaduais, fundacionais e professores de 2º grau das escolas federais. Merecem destaque também a Fasubra (Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras), tendo como base os funcionários e técnicos administrativos das universidades, a Fenasp (Federação Nacional das Associações de Servidores da Previdência Social) e a Fenasmit (Federação Nacional de Servidores do Ministério do Trabalho).

No caso dos médicos, as mobilizações mais intensas foram realizadas pelos médicos residentes, que criaram em 1979 a Associação Nacional dos Médicos Residentes, surgida das articulações em torno da greve nacional de 1978. Os anos seguintes foram marcados por disputas no Sindicato dos Médicos, na Associação Médica Brasileira e nos Conselhos Regionais de Medicina.

Ao longo dos anos oitenta manteve-se a tendência de crescimento do nível de organização, embora mais concentrada nos trabalhadores do ensino. Analisando o número de greves por setor de atividade no período 1978-86, Almeida (1988) afirma que "os servidores públicos destacam-se em meio aos assalariados de classe média, como responsáveis por 72% das greves no setor, um quarto das quais empreendidas por funcionários e professores da rede pública de ensino". (Almeida, 1988: 332).

Em 1986, realizou-se em São Paulo o I Congresso dos Servidores Públicos Federais, onde foram criadas uma coordenação em âmbito nacional e comissões pró-entidades de base.

Diferentemente da atividade grevista no setor industrial, que tendeu a ser mais localizada por estabelecimento/empresa, as paralisações entre os profissionais de classe média e, particularmente, no funcionalismo público manifestaram-se

de forma mais concentrada e duradoura (Noronha, 1992). Como assinala Almeida (1988: 332), parte desta diferença pode ser atribuída a estratégias sindicais distintas, tendo em conta as condições prevalentes nos dois setores. Outra questão, igualmente importante, é que uma greve do setor industrial ou no setor privado, de maneira geral, significa de imediato prejuízo à empresa. Nas paralisações do serviço público direto, o prejuízo é socializado. A sociedade arca com a suspensão dos serviços. Daí as greves no serviço público serem mais longas, acompanhadas de uma disputa em que servidores públicos e governo procuram responsabilizar uns aos outros pelo desgaste junto à população.

A forma atomizada e desarticulada com que os usuários reagem é um indicador de como o interesse público fica em segundo plano nesta disputa e de como a condição da cidadania é frágil para fazer valer seus interesses mais fundamentais. Diante da deterioração dos salários e das condições de trabalho nas atividades básicas do serviço público, o discurso dominante na mídia e no Poder Executivo tem tratado estas questões como problemas ligados ao corporativismo. As direções do movimento dos servidores públicos têm tido dificuldade em responder a este discurso, associando suas lutas com a questão da cidadania.

Quanto à concentração da atividade grevista no serviço público, o motivo é mais simples de ser localizado, já que os servidores públicos têm uma legislação salarial diferenciada (das empresas estatais e privadas), além de terem o mesmo empregador, que pode ser a União, o estado ou o município. Poucos setores nas empresas privadas têm uma estrutura empresarial distribuída espacialmente pelo território nacional, caso dos bancos. Por fim, deve-se levar em conta que no serviço público direto, submetido ao Regime Jurídico Único (RJU), o direito à negociação coletiva foi julgado inconstitucional, não havendo portanto acordos ou dissídios, como os praticados entre as empresas e os trabalhadores celetistas. A contraproposta a uma reivindicação salarial dos trabalhadores do serviço público direto depende de encaminhamento do Executivo (presidente, governador ou prefeito), através de um projeto de lei.<sup>11</sup>

Ao longo dos anos oitenta, as frequentes mudanças na política salarial, a recessão e os planos econômicos — com a possível exceção do Plano Cruzado — tiveram um efeito depressivo sobre os níveis salariais. Esta tendência foi muito mais acentuada para os salários do serviço público, principalmente em função da crise das finanças públicas e da elevação dos níveis de inflação. Neste contexto, o salário do funcionalismo público tornou-se uma variável de ajuste na política econômica levada a cabo nos últimos anos.<sup>12</sup>

Se consideramos que "o sindicalismo brasileiro é um ator coletivo em formação e qualquer especulação sobre seu impacto no processo de consolidação da democracia há de partir dessa premissa" (Almeida, 1988: 328), isto é mais verdadeiro ainda para o sindicalismo no setor público, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988.

O parágrafo VI do artigo 37 (Capítulo VII - Da Administração Pública) determina que "é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical". E, no parágrafo VII: "O direito de greve será exercido nos termos da

lei e nos limites definidos em lei complementar." Até hoje não houve regulamentação, questão que interessa ao movimento sindical e à sociedade brasileira, tendo em conta a natureza essencial de boa parte do serviço público (ao final do artigo voltaremos a este ponto). A partir destes dispositivos constitucionais, as associações de funcionários passaram por um amplo processo de reorganização ao se transformarem em sindicatos.

Em 1989, realizou-se o II Congresso dos Servidores Públicos Federais, onde foi criada a Intersindical dos servidores públicos. No ano seguinte, em 1990, no III Congresso, foi criada a Confederação Democrática dos Servidores Públicos Federais (Condisef), como uma entidade que aglutinasse organicamente o conjunto dos trabalhadores do serviço público federal, congregando todas as demais entidades, em âmbito estadual, no Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Federal (Sintrasef). Esta é a concepção de sindicatos gerais, cuja representação encontra-se estruturada em algumas organizações setoriais que procuram responder e encaminhar a dinâmica particular de cada segmento da administração pública, como, por exemplo, o Fórum das Entidades dos Servidores em Ciência e Tecnologia, a Coordenação Nacional dos Servidores do Ministério de Educação e Cultura e a Federação das Entidades dos Trabalhadores do Ministério da Saúde (Fetrams). Esta forma de representação já está implantada em todos os estados. Todavia, muitos setores do movimento decidiram não se filiar à Condisef, considerando-a como mais uma entre as entidades nacionais.

Há uma segunda forma de representação, que é a dos sindicatos por ramo de trabalho. A concepção aí predominante é de que não se organizem os servidores só por uma questão salarial, havendo uma preocupação com a ação finalista do órgão. Este é o caso do Sindicato dos Servidores da Previdência (Sindsprev), vinculado à Federação Nacional dos Servidores da Previdência Social (Fenasps). Os servidores do Ministério do Trabalho também estão organizados nesta perspectiva.

Por fim, há uma terceira forma, que é a da representação por categoria/órgão, da qual são exemplos a Associação dos Docentes do Ensino Superior/Sindicato Nacional (Andes/SN), a Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra), o Sindicato dos Fiscais do Ministério da Fazenda (Sindfisco) e a Associação dos Sindicatos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ASSIBGE).

Portanto, do ponto de vista organizativo, tem prevalecido uma variedade de estruturas, em que é visível a superposição nas formas de representação. Em 1991, realizou-se o I Congresso da Condisef e foi criada a Coordenação Nacional das Entidades de Servidores Federais. Além destas instâncias, existe a Plenária dos Servidores Públicos Federais, que se reúne regularmente e abrange todos os setores.

Alguns autores entendem que a Constituição de 1988 permite o pluralismo sindical no campo do serviço público: "Retomando a questão legal, nossa opinião tem se desenvolvido no sentido de que a Constituição Federal de 1988, exclusivamente em relação aos servidores públicos, permite o pluralismo sindical, isto porque as normas atinentes aos mesmos encontram-se em título à parte - Título III - enquanto o título II, artigo 8, define a organização sindical para os trabalhadores

no setor privado. Este último faz clara e expressa referência à vedação ao pluralismo sindical, enquanto o artigo 37, inciso VI, que trata da matéria em relação aos servidores públicos, o faz de forma ampla: "é garantido ao servidor público o direito à livre associação sindical". Vale dizer, portanto, que os servidores poderão, do ponto de vista legal, adotar o pluralismo.

Na prática, com certeza, tal já ocorre. A organização sindical tem se verificado por autarquia, por órgão ou por ramo de atividade, coexistindo por exemplo o Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Rio de Janeiro com o Sindicato dos Trabalhadores do Banco Central e o Sindicato dos Previdenciários, etc. Mantêm-se ainda alguns sindicatos de Profissionais liberais, como o dos médicos" (Duranti, 1992: 95).

Há também o entendimento de que a proibição para a formação de sindicatos resultou numa tradição de pluralidade no movimento dos servidores públicos, fato reconhecido pela Constituição de 1988 (Pazzianoto, 1992: 10).

No aspecto político-organizacional, a direção do movimento sindical no serviço público é praticamente toda ela sintonizada com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), tanto nas organizações de base, quanto nas federações e na Condisef, todas filiadas à CUT. Registra-se um pequeno número de entidades que, embora participem ativamente da Coordenação Nacional, não são filiadas à CUT nem a qualquer outra central sindical.<sup>13</sup>

Diferentemente da CLT, o RJU não menciona a contribuição sindical, o antigo imposto sindical, de um trinta avos do salário, recolhido e distribuído anualmente pelo Ministério do Trabalho. Ainda assim, esta contribuição foi recolhida em 1990, mas a maior parte das entidades a devolveu. A Condisef entrou na Justiça para que fosse suspenso o recolhimento e desde 1991 este não mais é efetuado. Dessa forma, para o financiamento de sua estrutura, os sindicatos contam com a mensalidade social dos associados, que é um desconto autorizado dos salários variando de 0,5% a 1%, e a Contribuição Assistencial, geralmente definida em assembléia ao final das campanhas salariais, que incide sobre todos os trabalhadores.

Mediante consultas a documentos e entrevistas realizadas com direções ligadas à CUT e demais centrais sindicais, foi possível observar que apenas na CUT existe um acúmulo de discussões e um trabalho organizado voltado para o serviço público como campo de atuação do movimento sindical. Na Força Sindical, a visão predominante quanto ao setor público é favorável à redução da presença do Estado e restritiva quanto aos funcionários públicos. Aliás, dentro da própria CUT, mesmo que informalmente, não é difícil encontrar atitudes também restritivas quanto à condição dos servidores públicos e alguns de seus direitos, como a estabilidade, por exemplo.

#### OS TRABALHADORES NAS EMPRESAS ESTATAIS

Os trabalhadores em empresas estatais são regidos pela CLT e exercem suas atividades em empresas onde a União é acionista majoritária. Se esta caracterização estabelece um traço distintivo com relação ao serviço público, é insuficiente

para dar conta da diversidade de casos concretos em termos empresariais incluídos no setor produtivo estatal (SPE).

A composição do SPE é heterogênea no que diz respeito às áreas de atuação, refletindo o acúmulo de tarefas do Estado como empresário na economia brasileira. Destacam-se inicialmente as empresas produtivas dispostas nos grandes grupos: Petrobrás, CVRD, Embraer, Telebrás, Siserbrás, Eletrobrás, RRFSA, Portobrás e Nuclebrás. Há também as agências financeiras oficiais e autarquias: Banco do Brasil, Banco Central, BNDES, Caixa Econômica, Finep, IRB e uma série de unidades menores. Não será considerada em nossa pesquisa o conjunto de empresas em que o BNDESPAR tem participação majoritária.

Quanto ao seu padrão salarial, quando comparado ao dos servidores públicos, não se pode dizer que tenha havido deterioração na mesma intensidade. Além de os trabalhadores do SPE estarem garantidos pela política salarial oficial, as estatais têm desde a sua origem um tratamento mais favorável na política de recursos humanos para o conjunto de seus trabalhadores, comparável apenas a algumas grandes empresas do setor privado. Destaca-se neste caso um conjunto de benefícios que materializam uma política de salário indireto. Estas vicissitudes marcam boa parte das diferenças no perfil e na prática sindical entre os trabalhadores do SPE e os servidores públicos. Ao analisar a implantação da Petrobrás no Recôncavo Baiano e seus impactos no mercado de trabalho local, Francisco de Oliveira (1987) faz uma discussão nesta perspectiva: "No interior de uma grande empresa estatal, no período dos anos cinqüenta e mesmo sessenta, o salário direto e nominal é tão-somente uma parte do salário total: a empresa estatal, qualquer que seja, como que antecipa uma espécie de *Welfare State* para seus funcionários e trabalhadores. Além da previdência social, criação do próprio regime populista desde os anos quarenta, as empresas estatais destinam fundos próprios para uma "superprevidência social" no interior delas mesmas. Todos os direitos assegurados pela CLT e raramente cumpridos pelas empresas privadas são executados ao pé da letra pelas empresas estatais: risco de insalubridade, indenização por horas de trabalho noturno, restaurantes e refeições subsidiadas, assistência médica especial. E mais, financiamentos para compra de habitações, cooperativas de consumo, regimes especiais de férias e de atividades de lazer são postos em marcha nesse complicado processo de relação entre a empresa estatal e seus empregados.

O papel do nacionalismo revela sua eficácia: os trabalhadores não sentirão a empresa como um "inimigo". Durante toda a vigência do período populista, os trabalhadores das estatais, e principalmente da Petrobrás; jamais farão greves contra a empresa: quando entram em greve, é para "defender as conquistas nacionais" e sobretudo a Petrobrás mesma, contra o imperialismo. Suas greves serão antes de tudo de caráter político: de apoio ao regime populista, contra o Fundo Monetário Internacional, de apoio a outras categorias de trabalhadores, contra a direita. É claro que por dentro a complexidade da relação é maior: para obterem ganhos e vantagens adicionais às expensas da empresa estatal, o recurso à greve é dissimulado como se não fosse contra a empresa." (Oliveira, 1987: 67-68).

Depois de 1964, as empresas estatais cresceram em número e diversificaram suas áreas de atuação, concedendo níveis salariais e planos de carreira satisfatórios.

Esta fase vai até o final dos anos setenta e está ligada à implantação de grandes projetos, quando os esquemas de financiamento, interna e externamente, sustentavam o ciclo expansivo. No início dos anos oitenta, com o esgotamento do padrão de crescimento, o endividamento e a crise cambial, a política recessiva levada a cabo pelo ministro Delfim Netto afetou as estatais com cortes de investimento e custeio.

Além de comprometer o desempenho das estatais, esta política revelava que os benefícios concedidos anteriormente tinham sido "doados" e que a partir de então tratava-se de garantir contratualmente os trabalhadores. Esta percepção foi clara, também, para as chefias e direções das empresas, que passaram a viver um certo dilema: representar o governo na implementação de uma política restritiva, ao mesmo tempo que, como gerentes das empresas, estavam contra a política oficial. Em 1983, uma passeata de 50.000 pessoas, convocada "contra o ataque às conquistas dos empregados das estatais", percorreu a Avenida Rio Branco, no centro do Rio de Janeiro. O dilema das direções das empresas não significou uma postura favorável com relação ao movimento sindical. As ameaças e as demissões foram realizadas em momentos mais intensos de mobilização. Todavia, a aceitação de alguma forma de representação conquistada pelas associações de funcionários e sindicatos foi uma realidade na maior parte dos casos<sup>14</sup> e, diante da Secretaria de Orçamento e Controle das Empresas Estatais, as diretorias das empresas freqüentemente tentavam driblar algumas determinações da política oficial.

Em 1987 foi realizado o I Encontro dos Trabalhadores em Empresas Estatais, que solicitou ao Dieese o desenvolvimento de um sistema de acompanhamento de acordos coletivos de trabalho, com a finalidade de subsidiar as entidades sindicais em seus processos de negociação. É formado então um banco de dados com este objetivo. Ao longo dos anos oitenta houve um crescimento acelerado do processo de negociações diretas, ou seja, sem a interferência dos tribunais, tendência que indicou um avanço nas relações sindicato-empresa, mas que sofreu um retrocesso no governo Collor. Embora longo, vale reproduzir um trecho de um estudo do Dieese sobre os acordos coletivos nas empresas estatais no passado recente:

"De qualquer maneira, a realidade impôs novas formas de gestão trabalhista nas empresas estatais, o que começa a ser percebido no final de 1987 e durante o ano de 1988. Sentindo-se encurraladas, por um lado pela qualificação das lideranças sindicais, e, por outro, pela falta de sustentação política, as direções das empresas tomam algumas medidas, inicialmente defensivas e a seguir, ofensivas. Internamente, os departamentos de relações sindicais, até então inoperantes, ascendem na escala de importância: o pessoal de apoio é ampliado, passa-se a investir em formação, administradores de outras áreas são deslocados para estes departamentos, muitas vezes estão vinculados diretamente à presidência da empresa. Uma política de aproximação com o movimento sindical é traçada, buscando resolver questões trabalhistas ao longo do ano, não esperando as datas-base para tal.

O ano de 1989 marcou o ápice desta tendência à sofisticação. As negociações passaram a ser unificadas a nível nacional. As empresas centralizaram seus comitês negociadores e aceitaram como interlocutores os Comandos Nacionais dos

Trabalhadores de cada setor, assim como a presença das Centrais Sindicais, embora não sua assinatura nos contratos.

A qualificação das negociações conduziu a um aumento no número de acordos, reduzindo as soluções via dissídio. Ao mesmo tempo, houve diversificação nos documentos, como acordos, carta-compromisso, aditivos e outros, assim como no número de cláusulas acordadas.

Em 1990, sob o governo Collor, este processo de qualificação foi interrompido de forma brusca. A nova conjuntura, política e econômica, de fortalecimento do governo, reduziu a autonomia das mesas de negociação. O desgoverno, característico do período anterior, foi substituído pela centralização e por uma nítida orientação para o setor estatal. A diretriz geral imposta às administrações das estatais era de reduzir custos, seja através de demissões, seja através de corte nos salários ou ainda pela diminuição de cláusulas sociais com impacto econômico. Para tal valeram todos os instrumentos disponíveis, como atacar diretamente as direções sindicais, marketing contra o corporativismo dos trabalhadores e até mesmo substituição de negociadores empresariais." (Dieese, 1992: 8-9)

Além de alguma capacidade de resposta sindical, a política de cortes lineares traz uma série de problemas, pois o grande número de trabalhadores qualificados em algumas empresas implica a necessidade de uma política de recursos humanos mais sensível à comparação com as grandes empresas privadas, para evitar a perda de trabalhadores altamente qualificados.

No plano da organização dos trabalhadores nas estatais, ao final dos anos setenta já existiam sindicatos submetidos à legislação oficial e, em grande parte, sob a direção de lideranças não identificadas com o "novo sindicalismo". Além disso, com algumas exceções, como o Banco do Brasil e a Petrobrás, até mesmo pela expansão recente do SPE, não havia uma cultura sindical significativa na maior parte das empresas.

Mesmo carecendo de um trabalho de campo que nos desse base para uma abordagem mais empírica e descritiva, nossa hipótese é de que a criação e fortalecimento das associações de funcionários nas estatais serviu como alternativa de organização e, pouco depois, como espaço para articulação das oposições sindicais. Houve casos, como em Furnas Centrais Elétricas, em que a associação de engenheiros transformou-se em associação de funcionários, e outros, como o dos metroviários do Rio de Janeiro, em que a associação de funcionários transformou-se em sindicato. De todo modo, há associações que limitam seu alcance a postos de trabalho mais qualificados, caso da associação de engenheiros da Petrobrás e da RFFSA. Estas últimas têm uma natureza mais corporativa, funcionando frequentemente como um *lobby* mais qualificado diante da sociedade, do Estado e dentro da própria empresa.

As direções sindicais frequentemente viram nas associações de funcionários (AFs) uma ameaça, chegando a acusá-las de praticar um sindicalismo paralelo. Aliás, no setor privado, esta mesma acusação era feita por grande parte das direções sindicais às comissões de base, quando estas começaram a se formar a partir da experiência dos metalúrgicos do ABC. A rigor, não houve esta prática, na medida em que o trabalho era confluyente nas campanhas salariais e em questões mais relevantes. O espaço de trabalho era o mesmo, e os membros das AFs

participavam das negociações na condição de representantes sindicais eleitos em assembleias. Ocorre que, com uma ação mais localizada, mobilizadora e conhecendo mais de perto a realidade das empresas, as AFs frequentemente se articularam como oposição aos Sindicatos, levando uma luta para que estes e as próprias empresas as reconhecessem como representantes dos trabalhadores. Ao final dos anos oitenta algumas AFs passaram a assinar Acordos e alguns dirigentes conquistaram estabilidade, configurando a legitimação de um status sindical.

Além das campanhas salariais, houve situações em que a ação conjunta das AFs com os sindicatos foi eficaz e trouxe resultados positivos. Este foi o caso da Associação dos Empregados da Embratel e do Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações do Município do Rio de Janeiro (Sinttel/RJ), quando, em outubro de 1987, denunciaram conjuntamente uma decisão do Ministério das Comunicações que, passando por cima de trâmites legais, cedeu à Vicom o controle da área de processamento de dados via satélite. A denúncia era grave, pois a Vicom tinha como sócios dois dos maiores usuários do serviço: a Rede Globo e o Bradesco. Os trabalhadores paralisaram as atividades na sede da Embratel no Rio de Janeiro e a operação foi anulada.

Ao longo dos anos oitenta, como aconteceu em muitos dos grandes grupos empresariais privados, o processo de negociação nas estatais passou a incluir, além da empresa e do sindicato majoritário, outros sindicatos menores, de categorias diferenciadas, como se denomina geralmente. Isso significou uma multiplicidade de sindicatos representando os trabalhadores de uma única empresa (não confundir com pluralismo sindical). Normalmente, como no setor privado, a tendência é de que os sindicatos menores assinem acordos em conjunto com o sindicato majoritário, mas houve casos de acordos separados, que apresentaram avanços em algumas cláusulas, possibilidade que se manifestou a partir de atuações conjuntas das AFs e sindicatos menores.

No caso das estatais, o conjunto de modificações operadas pela Constituição de 1988 não foi tão intenso como no serviço público. Mesmo tendo surgido algumas novas entidades, como a dos trabalhadores da CVRD (Sindimina), houve uma certa continuidade nas formas de representação sindical. O capítulo II (Direitos Sociais) da Constituição determina o seguinte:

"Art. 8 É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregados interessados, não podendo ser inferior à área de um Município. "

Portanto, nas empresas estatais e privadas manteve-se o princípio da unicidade sindical, ao mesmo tempo que foi suprimida a subordinação ao Ministério do Trabalho, presente na legislação anterior. Nesta perspectiva, podemos entender que "paradoxalmente, a Constituição reforçou as estruturas corporativas ao lhes conceder autonomia ante o Estado" (Rodrigues, 1990: 71).<sup>15</sup>



## COMENTÁRIOS FINAIS

Desde a sua origem, o pensamento econômico tem como um dos seus principais temas a geração e repartição do excedente: como é gerado o valor e como se dá a sua divisão entre as classes? Nesta perspectiva, estuda-se a dinâmica da relação entre salários e lucros. Numa empresa privada, como numa empresa estatal, a negociação coletiva possui uma certa autonomia, pois, diante da pauta de reivindicações dos trabalhadores, cabe à empresa elaborar sua estratégia: aumento de preços, ganhos de produtividade, novos mercados, demissões, etc., para cumprir novos acordos firmados a cada ano.

Os trabalhadores do serviço público vivem uma situação diferenciada, pois não têm à sua frente uma empresa, mas um orçamento que se define pela lógica das finanças públicas, a arrecadação, o gasto e o perfil da dívida pública. Tudo isso, é claro, balizado pela política implementada pelos poderes Legislativo e Executivo. Essa questão, dentre outras aqui abordadas, torna difícil tratar do setor público em conjunto. Na realidade, existem dois grandes segmentos no setor público, distribuído por suas três esferas.

Levando nossa reflexão para o conjunto do mercado de trabalho no Brasil, quando os trabalhadores de uma empresa privada oligopolista com poder de mercado conseguem um bom acordo, todos estão de parabéns. Os trabalhadores, que ganharão melhores salários, e a empresa. Não importa se a empresa, para manter sua taxa e massa de lucro, "partirá na frente", remarcando seus preços e lançando mão de seu poder de mercado, contribuindo assim para a aceleração do processo inflacionário. Afinal, se os salários ou os ordenados da gerência e os lucros forem altos, não há porque problematizar esta questão: "É a lógica do mercado...".

Outra tem sido a lógica, e muito mais crítica, quando se trata dos trabalhadores vinculados ao setor público. No bojo do ataque efetuado sobre o Estado, tanto as estatais — onde a União é o acionista majoritário —, como principalmente o serviço público têm sido alvo de críticas como se ali estivesse resguardado um conjunto de trabalhadores privilegiados que não oferecem contrapartida à sociedade que lhes sustenta. Estas críticas são injustas em sua base, pois, mesmo levando em conta o achatamento salarial e o sucateamento do serviço público, assim como a redução dos investimentos das estatais, aí se encontra uma base de serviços e produção de insumos cuja extinção representaria um retrocesso para a economia e a sociedade brasileiras. A reforma do setor público, possível e necessária, deve ser pensada nesta perspectiva, levando em conta a grande massa da população que não pode ser incluída numa "solução de mercado".

O problema apresentado acima significa que os riscos e as condições de funcionamento do mercado de trabalho são distribuídos desigualmente entre os trabalhadores (Offe, 1989), ainda mais tendo em consideração os dados de emprego e salário vigentes na economia brasileira. Os contingentes de força de trabalho sem vínculo empregatício permanente e sem cobertura previdenciária, os que trabalham no setor concorrencial da economia, os jovens sem qualificação profissional e os idosos com baixo rendimento sofrem mais duramente os efeitos de toda essa engrenagem.<sup>16</sup>

E o que os trabalhadores do setor público têm com isso? Para a mídia e para boa parte da população, têm muito a ver. Não será demais lembrar que nas últimas eleições presidenciais o candidato vitorioso tinha como um de seus principais pontos de campanha o ataque indiscriminado aos "marajás", quando na verdade o que se atacava era o funcionário público, que, para um olhar "collorido", surgia no cenário como a versão tupiniquim do Vampiro de Dusseldorf. Incrível que não se tratasse apenas de marketing de campanha. Uma vez eleito, o governo investiu com tal violência sobre o "inimigo", que quase levou o serviço público ao colapso. Foi uma postura deliberada de confronto, que lançou mão de iniciativas como demissões, extinção de órgãos e o maior arrocho salarial já implementado na história do funcionalismo público. Inevitavelmente, estas atitudes levaram a uma postura reativa e ao acirramento do corporativismo. Por outro lado, na população, permaneceu uma visão negativa relacionada ao funcionário e ao serviço públicos.

O movimento dos trabalhadores do setor público teve um papel decisivo na construção de um novo padrão associativo e na retomada do espaço público para o movimento sindical após 1978. Nossa hipótese é de que essa etapa "heróica" já se encerrou e que, se as direções sindicais dos trabalhadores do setor público não "abrirem" sua agenda para um conjunto de questões ligadas à sociedade e à economia brasileiras, seu movimento continuará sendo alvo de críticas fulminantes, ainda que falsas e demagógicas.

Apresentaremos a seguir alguns temas que constituem preocupação de boa parte dos dirigentes sindicais do setor público, mas que até agora só se manifestaram em encontros ou seminários menores. São pontos polêmicos, que não encontram eco "nas bases" do movimento e mesmo em parte de suas direções. Por isso, não aparecem nas discussões em fóruns maiores. Mas aí reside o desafio, pois o movimento sindical não avança somente pelas suas formas de luta, mas, também e principalmente, pela capacidade de entendimento e elaboração de novas propostas. Trata-se da capacidade de resposta do movimento à crise do Estado e a outros impasses de natureza corporativa.

Primeiramente, a questão das greves no serviço público. Já fizemos referência aqui à diferença da atividade grevista quando esta atinge os serviços básicos voltados para a população. Neste caso, diferentemente das greves em empresas que produzem um valor material, incorrendo em prejuízos, o que se interrompe é a realização de um trabalho socialmente útil. O prejuízo é socializado, sendo este um dos motivos que explicam a extensão das greves no serviço público. Evidentemente, há um desgaste, um "custo político" que pesa sobre as autoridades públicas responsáveis pelos setores atingidos. Ocorre que, com a extensão da greve, o movimento dos servidores também se desgasta, e (pensando além de uma lógica instrumental) no centro disso tudo está a população mais necessitada, quando se trata de serviços essenciais, como os da saúde. Não se trata de desqualificar a atividade grevista, mas de pensar, discutir limites para a mesma, buscando em paralelo outras formas de pressão, denúncia e esclarecimento quanto à deterioração dos serviços e condições de trabalho.

No caso das estatais, o problema é diferente. Aí existe uma produção a ser realizada e sua suspensão significa prejuízo para a empresa envolvida, sendo este

um dos motivos que explicam a menor extensão das greves, quando comparadas com as do serviço público. Acontece que os insumos produzidos pelas estatais têm uma importância decisiva não só para a cadeia produtiva, mas para o próprio funcionamento da sociedade, como é o caso dos serviços de água e esgoto, gás, telefonia e energia elétrica. Neste caso, deveria ser discutida a ação sindical, de forma a garantir a execução destes serviços.

Fizemos também referência ao *Welfare State*, inaugurado no Brasil pelas empresas estatais (Oliveira, 1987). No serviço público, embora os salários sejam baixos para a quase totalidade dos servidores, também existem aí alguns direitos que não valem para o setor privado da economia, como a estabilidade e a aposentadoria integral. No caso das estatais, os fundos de pensão, além da aposentadoria integral, oferecem outros benefícios.

Não se trata de abrir mão unilateralmente dos direitos existentes, mas de constatar que não basta a defesa intransigente de alguns benefícios. Antes de tudo, é necessário haver mais informação. Quanto à estabilidade, por exemplo, não se informa que este direito é uma característica do serviço público em todo o mundo, em função de sua própria natureza (OIT, 1989). Isso não pode significar a inexistência de sanções negativas para os funcionários que descumpriam suas obrigações, até porque, se há os que não cumprem, este trabalho adicional sobrecarrega aqueles que cumprem suas obrigações. Da mesma forma, é urgente a definição de um plano de carreira, pois "falta uma Lei de Diretrizes para o funcionalismo público que estruture um sistema de plano de carreira, que talvez seja, se não o maior, um dos maiores problemas da administração federal" (Cedec, 1993: 49). Enfim, há que se pensar globalmente algumas questões de fundo, como a da Previdência e dos recursos fiscais, com propostas que superem uma postura defensiva.

Outra questão que merece destaque é a da "defesa intransigente do patrimônio público". O processo de privatização levado a cabo pelo governo Collor foi condenável pela sua lógica, que, além de promover ganhos privados em detrimento do interesse público, não conteve a perspectiva de uma política industrial que lhe conferisse sentido para uma proposta de desenvolvimento. E aí reside a questão: por que não se pensar aqueles setores em que o Estado deve manter sua presença? Ainda não houve uma discussão séria e aprofundada do movimento sindical sobre quais empresas devam se manter no SPE e quais atividades devam se manter no serviço público.

Trata-se de problematizar o estatal, o público e o privado. Apesar da sua importância para a "montagem" da matriz industrial no Brasil, as estatais não têm sido empresas públicas. Há que publicizar, isto é, recuperar, a capacidade do setor público de agir como tal, regulando e exercendo planejamento e controle sobre áreas estratégicas do serviço público e do SPE. Para publicizar não é preciso que o Estado tenha o controle patrimonial dos segmentos envolvidos. Para isso, basta repactuar o controle sobre algumas áreas, como transporte, por exemplo, atuando como poder público concedente. Ao mesmo tempo, a estratégia de política industrial deve ser elaborada numa perspectiva de crescimento com distribuição de renda.

No quadro mais geral da crise brasileira, um dos principais nós é a crise do Estado, crise esta ligada a questões de natureza fiscal e ao padrão de desen-

volvimento. Sabemos que a reedição do Estado desenvolvimentista, que marcou a economia e a sociedade brasileiras até um passado recente, não pode ser efetivada nos mesmos moldes. São necessárias algumas reformas que revertam os processos de gestão e controle paralisantes que amortece a ação do Estado. Aliás, o próprio papel do Estado deve ser discutido e redefinido.

A proposta neoliberal, pretensamente modernizadora, quando fala de reforma administrativa, tem como referência a necessidade de redução do Estado, do funcionalismo e das estatais. Ocorre que a redução, por si só, não garante nenhum ganho de qualidade. Diante destas questões, os trabalhadores do setor público não podem se contrapor com uma postura apenas reativa, como tem ocorrido predominantemente.

A reforma do Estado e da administração pública deve ter uma agenda, um projeto. Qual Estado? Este debate diz respeito à sociedade brasileira, mas as direções sindicais do serviço público e das estatais são atores decisivos no avanço destas questões, se quiserem um jogo de soma positiva, apostando no impacto democratizante do movimento sindical.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, M. H. T. de (1988). "Difícil caminho: sindicatos e política na construção da democracia." In: REIS, F. H. e O'DONNELL, G. (orgs.). *A Democracia no Brasil - dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice.
- BENEVIDES, M. V. de M. (1976). *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política (1956-1961)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BOITO Jr., A. (1991). *O sindicalismo de Estado no Brasil - uma análise crítica da estrutura sindical*. São Paulo, Unicamp/Hucitec.
- BRASIL (1989). *Constituição (1988)*. Rio de Janeiro, UFRJ, Imprensa Universitária.
- BRASIL (Ministério do Trabalho e Previdência Social — Secretaria Nacional do Trabalho) (1991). *Relatório Rais - Relação Anual de Informações Sociais - 1988*. Brasília.
- BOSCHI, R. R. (1987). *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo, IUPERJ/Vértice.
- (org.) (1991). *Corporativismo e desigualdade - a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro, IUPERJ/Rio Fundo.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. (1982). *O capitalismo tardio*. São Paulo, Brasiliense.
- CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea) (1993). *Estrutura e organização do Poder Executivo frente à opção pelo sistema de governo - diagnóstico e perspectivas da administração pública federal no Brasil*. São Paulo (3 volumes).
- DIEESE. (1992). *Acordos coletivos nas empresas estatais*. São Paulo, Pesquisa Dieese, n. 6, novembro.
- DRAIBE, S. M. (1985). *Rumos e metamorfoses - Estado e industrialização no Brasil 1930/1960*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DURANTI, C. M. S. (1992). "Organização sindical, negociação coletiva, direito de greve e outros temas correlatos". In: OIT/Fundación Friedrich Ebert. *Negociación colectiva y las libertades sindicales en el sector público*. Paraguay.

- FRANÇA, B. H. (1993). *O Barnabé: consciência política do pequeno funcionário público*. São Paulo, Cortez.
- FUNDAP (Fundação do Desenvolvimento Administrativo) (1992). "O servidor público e o direito de sindicalização" e "O servidor público, categoria profissional, base territorial e representação de classe". In: *Gestão das Relações Sindicais na Administração Pública* (Registro do Painei). São Paulo.
- GUEDES, C. A. M. (1993a). *Mercado de trabalho em economias atrasadas: o caso Brasileiro*. São Paulo, tese de doutorado, FGV, mimeo.
- \_\_\_\_\_. (1993b). *Políticas sociais e mercado de trabalho: limites e possibilidades*. "Congresso Brasileiro dos Economistas", Rio de Janeiro, Cofecon novembro.
- LAFER, C. (1970). "O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas". In: LAFER, C. *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva.
- MACHADO, M. das D. C. (1990). *Origens e persistência do corporativismo no Brasil - revisão crítica de algumas teses explicativas*. Rio de Janeiro, IUPERJ, mimeo.
- NORONHA, E. (1992). *Greves na transição Brasileira*. Campinas, dissertação de mestrado (2 vols.), IFCH/Unicamp.
- OFFE, C. (1989). "A economia política do mercado de trabalho". In: *Capitalismo desorganizado - transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo, Brasiliense.
- OIT (1989). *El trabajo en el mundo*. Genebra, vol. 4.
- OLIVEIRA, C. P. R. (1985). *Política salarial no Brasil (1964-1984): idas e vindas no corporativismo estatizante*. Minas Gerais, dissertação de mestrado, Depto. de Ciência Política/UFGM, mimeo.
- OLIVEIRA, F. de. (1987). *O elo perdido - classe e identidade de classe*. São Paulo, Brasiliense.
- PAZZIANOTO, A. (1992). (Registro do Painei). In: FUNDAP. *Gestão das Relações Sindicais na Administração Pública*. São Paulo.
- PINTO, A. L. (1985). "O Decreto-Lei n. 200 como estratégia de modernização institucional". In: MIYASHITA, H. (coord.). *Administração pública brasileira - 1964/1984: aspectos políticos, institucionais e organizacionais*. São Paulo, Fundap.
- RODRIGUES, L. M. (1973). *Politique et développement économique: structure de pouvoir et système de décisions au Brésil 1930-1964*. Paris, Anthropos.
- \_\_\_\_\_. (1990). O sindicalismo corporativo no Brasil. In: *Partidos e sindicatos. Escritos de sociologia política*. São Paulo, Ática.
- \_\_\_\_\_. (1991). "As tendências políticas na formação das centrais sindicais". In: BOITO JR., A. (org.). *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (1992). "A sindicalização da classe média". *Folha de S. Paulo*, 24/05/92.
- RODRIGUES, I. J. (1993). *As ambigüidades do discurso e da prática: a CUT hoje*. XVII Encontro Anual da Anpocs, Caxambu-MG, novembro.
- VELASCO E CRUZ, S. C. e MARTINS, C. E. (1984). "De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da "Abertura"". In: SORJ, B. e TAVARES DE ALMEIDA, M. H. (orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense.
- VIANNA, L. W. (1989). *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

## NOTAS

1. A partir do debate "cepalino", vários autores empreenderam um esforço para estudar o movimento do capital no Brasil a partir da constituição do Estado nacional nesta perspectiva. Ver especialmente Cardoso de Mello (1982).
2. França (1993) trata da consciência política dos servidores públicos de nível médio, o chamado "Barnabé", que representa mais de 80% do efetivo dos funcionários públicos.
3. Em nossa perspectiva, este preconceito é descabido, por ignorar as transformações da divisão do trabalho na sociedade capitalista, ocorridas ao longo do século XX. Nos termos da economia política inspirada em Marx, essas transformações estão relacionadas com a tendência à elevação da composição orgânica do capital. Com a emergência da Terceira Revolução Industrial, o peso relativo dos trabalhadores ocupados em criar, processar e transmitir informações — em todos os ramos da produção — tem se elevado ainda mais.
4. À respeito da criação e fortalecimento do setor produtivo estatal e, particularmente, da CSN, ver Rodrigues (1973). Para uma análise da ação do Estado e das políticas implementadas no período 1930-60, ver Draibe (1985).
5. Em 1958, apenas 12% do funcionalismo público nacional havia se habilitado em concurso. Em 1956, a Comissão de Estudos e Planejamento Econômico apresentou duas propostas. Levantar a cabo uma reforma total na administração ou criar órgãos paralelos à administração que seriam encarregados da implementação do Plano de Metas. Esta última foi vitoriosa e tem como exemplo a criação do Grupo Executivo da Indústria Automobilística. Ver Lafer (1970). Quanto à política do governo JK para contornar as dificuldades do clientelismo existente no Dasp, assim como para uma análise da administração paralela, ver Benevides (1976).
6. Sobre a estratégia de modernização e os desdobramentos do Decreto Lei 200/67, ver Pinto (1985).
7. A cobertura da Rais atinge somente os trabalhadores com carteira assinada e os estatutários. Como o que se registra é o número de empregos e não o de empregados, é de se esperar certa distorção, pois uma pequena parte dos trabalhadores tem mais de um emprego com registro. De todo modo, podemos considerar a Rais como a melhor informação estatística disponível para se aferir o volume e a composição interna do mercado de trabalho formal no Brasil. A edição mais recente (1991) tem 1988 como ano-base.
8. Sobre a análise do número e frequência dos setores envolvidos na atividade grevista, no período pós-1978, o levantamento mais completo e atualizado está em Noronha, (1992) e em artigo do mesmo autor nesta coletânea.
9. Para uma discussão da sociedade brasileira durante o período da "distensão" e da "abertura", ver Velasco e Cruz e Martins (1984).
10. Para uma discussão da legislação trabalhista criada no período Vargas e a questão do corporativismo, ver Vianna (1989). Sobre a formação da sociedade brasileira e a temática do corporativismo, ver Boschi (1991). Para uma resenha das teses explicativas, ver Machado (1990).

11. Um debate minucioso a respeito da legislação que rege os servidores estatutários e as particularidades do setor público como empregador, encontra-se em Fundap (1992).
12. A respeito da redução do salário do funcionalismo público frente a outras categorias profissionais, ver o trabalho de Paulo Baltar e Wilnês Henrique, nesta coletânea.
13. Sobre a origem das centrais sindicais, ver Rodrigues, (1991). Quanto a uma avaliação das centrais e suas trajetórias, ver o trabalho de Álvaro Augusto Comin, nesta coletânea. Para uma análise da CUT e suas tendências, ver Rodrigues, I. J. (1993).
14. Segundo a diretoria do Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro neste período, para a prática sindical, as estatais se configuravam como um campo de atuação menos adverso do que as construtoras e consultorias privadas. Aí, a formação de associações de funcionários encontrava uma série de dificuldades, a começar pelo temor dos funcionários em se tornar alvo das demissões.
15. Sobre a discussão da vinculação dos sindicatos ao Estado e, particularmente, sobre o ingresso dos sindicatos de servidores públicos — formados à margem da legislação —, a estrutura de representação oficial, ver Boito Jr. (1991).
16. Uma discussão a respeito da efetividade das políticas sociais levadas a cabo no Brasil e sua necessária articulação com políticas econômicas, encontra-se em Guedes (1993b).

## *Balanco das lutas sociais no campo na década de 80*

Francisco Alves\*

### INTRODUÇÃO

Fazer um balanço das lutas dos trabalhadores rurais e das suas formas de organização na década de oitenta é um grande desafio. Isto porque o grau de organização e luta dos trabalhadores rurais tem relação direta com o próprio processo de modernização da agricultura. As lutas, a forma de organização, a construção de entidades de representação, ao mesmo tempo que são influenciadas e até determinadas pelo processo de desenvolvimento do capitalismo na agricultura brasileira, também determinam e influenciam este mesmo processo que as determinou. Além disto, como afirma Medeiros (1989: 11): "A própria trajetória desses trabalhadores - explorados, subordinados politicamente aos grandes proprietários, excluídos dos mais elementares direitos políticos e sociais - implica a dificuldade de preservação de sua memória social".

O fato de os trabalhadores rurais se porem em luta contra determinadas situações de ameaça às suas condições de existência, situações estas provocadas pela forma de valorização do capital na agricultura, ou de lutarem por melhores condições de vida e trabalho, colocam-nos como uma classe em movimento, em busca da constituição de sua identidade. Nessas lutas, ao mesmo tempo que constituem sua identidade, passam a identificar melhor seus oponentes, a forjar novas alianças e a buscar novas formas de organização compatíveis com as suas

\* Professor Adjunto do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos.

lutas e aspirações. À medida que os trabalhadores rurais se afirmam como sujeitos de uma ação política, seus oponentes também modificam suas estratégias. Embora o processo de modernização da agricultura tenha um sentido, uma lógica própria, o seu ritmo e sua intensidade passam a ser alterados em decorrência do próprio grau de organização e luta dos trabalhadores.

Durante a ditadura militar, os sindicatos, as organizações dos trabalhadores, assim como os partidos políticos de oposição, foram duramente reprimidos. Lideranças sociais de oposição foram presas ou obrigadas a amargar o exílio ou a clandestinidade. Estas são as marcas da dimensão política do modelo econômico gestado com o golpe militar de 1964.

Neste modelo, cria-se uma estrutura de produção agrícola absolutamente dicotômica, isto é, que impõe diferenças profundas entre as propriedades que se inserem neste novo padrão de industrialização da agricultura e aquelas que não se inserem e ficam à margem do processo. As primeiras serão as grandes propriedades, que ocuparão as melhores terras e terão acesso ao crédito subsidiado para produzir determinadas culturas e produtos utilizando determinadas práticas impostas pelo pacote tecnológico prescrito no crédito. Trata-se de uma ação de crédito casada com determinadas culturas e determinados processos produtivos, que requerem a utilização de determinados insumos. Serão estes produtores que, preferencialmente, terão acesso à pesquisa, à tecnologia e à assistência técnica para cultivar produtos que serão exportados ou serão insumos para a agroindústria.

Fora deste processo, na outra ponta, do lado dos excluídos, estarão as pequenas propriedades e os produtores menos capitalizados, que ocuparão as terras menos férteis, utilizando-se de práticas tradicionais e mão-de-obra familiar. Será nestas unidades produtivas que se concentrará a produção de produtos destinados ao consumo dos trabalhadores urbanos, e por conta disto serão mais mal remunerados.

O processo de modernização da agricultura será chamado de perverso ou conservador, devido às características que assume em relação à concentração fundiária, ao êxodo rural, à superexploração dos empregados e à concentração da renda, ou seja, parâmetros definidores da sorte da classe trabalhadora: indubitavelmente, a classe perdedora do desenlace do golpe de 1964.

A estrutura fundiária da agricultura brasileira tornou-se mais concentrada e excludente no decorrer da década de setenta, até início da década de oitenta. Só a partir da segunda metade dessa década é que esta tendência pareceu diminuir seu ímpeto. Durante a década de setenta, cresceu a área média por estabelecimento e as participações relativas dos estabelecimentos se alteraram. Os estabelecimentos menores, com menos de 50 hectares, que na década de setenta detinham 3,0% da área total, na de oitenta passaram a deter apenas 2,4%. Os estabelecimentos maiores, acima de 5.000 hectares, que na década de setenta ocupavam 67% da área, na década de seguinte ocuparam 69,7% (Pinto e Graziano da Silva, 1988). O padrão de concentração da terra se deu em função do maior crescimento das propriedades "gigantescas", de mais de 100 mil hectares.

Por outro lado, cresceu a tendência especulativa com a terra, que passa a ser não apenas meio de produção básico da agricultura, mas reserva de valor e

ativo financeiro, que se valoriza e pode ser vendido e trocado como qualquer outro ativo (Delgado, 1985). Em decorrência destes dois processos — aumento da escala de produção e tendência especulativa com a terra —, haverá aumento da concentração da propriedade da terra, que provocará também expulsão de trabalhadores rurais para as cidades.

A modernização da agricultura, como um todo, e, dentro dela, o aumento da mecanização provocam também expulsão de trabalhadores, com a mudança nas relações de trabalho, e reduzem, de forma geral, a quantidade de terra ocupada por parceiros, posseiros e pequenos produtores (Graziano da Silva, 1980). Será na luta contra a expulsão de trabalhadores, pela permanência na terra e pela conquista de terra, que o movimento dos trabalhadores rurais, com ou sem participação e direção do movimento sindical, estará profundamente empenhado, tanto ao final da década de setenta quanto na de oitenta.

A migração campo/cidade teve como reflexo principal a criação de um contingente populacional maior nas cidades, para atender ao crescimento industrial ou à agricultura que se modernizou. Entre 1960 e 1980, cerca de 28 milhões de pessoas deixaram o campo e se estabeleceram nas cidades. O Estado de São Paulo foi responsável pela migração de 4,5 milhões de pessoas do campo para a cidade durante esse período.

Evidentemente, todo este processo de transformação na agricultura (na propriedade da terra, no processo de produção e nas relações de trabalho) não se dá da mesma forma e com a mesma intensidade em todas as regiões do país. Esta dinâmica é modificada e se adapta ao quadro de relações sociais preexistentes.

O ritmo e a intensidade do processo de modernização da agricultura são determinados por dois fatores opostos, com dinâmicas próprias e independentes, mas inter-relacionados. Isto é, dependem, dentre outros fatores, do grau de organização e luta dos trabalhadores e dos demais segmentos que se opõem ao modelo, de um lado, e do café econômico e político da burguesia e do Estado, de outro, interessados em implantar o mesmo, o qual, para se tornar concreto, terá de carrear alianças e interesses de outros setores sociais.

A rapidez e a forma deste processo provocarão reações de distintos setores dos atingidos. Em determinadas regiões são os pequenos proprietários que se opõem à concentração da propriedade. Nas áreas em que a modernização da agricultura não concentrou a terra, mas transformou pequenos proprietários em quase assalariados a domicílio, com a prática da produção integrada, há reação destes pequenos proprietários contra as agroindústrias e contra a integração.

A luta contra a forma do processo de modernização será capitaneada ainda, em outros locais, pelos trabalhadores que se opõem à expulsão e lutam pela permanência na terra. As lutas de resistência na terra afloram em quase todas as regiões onde a modernização provoca concentração da terra, mas nem sempre serão visíveis e explícitas em todos os locais em que se manifestam.

Em algumas regiões, a luta pela terra quase não aparece; é quase velada, surda, mas de grande intensidade, envolvendo posseiros, parceiros, foreiros, seringueiros, etc. Em outros locais, serão os auto-intitulados "sem-terra"<sup>1</sup> que se oporão ao processo e promoverão invasões e assentamentos em grandes propri-

idades. Haverá casos em que, a luta explodirá em grandes conflitos que exigirão a participação do Estado, inclusive assentando e mantendo a terra com os trabalhadores e provocando derrotas aos capitalistas. Em outros casos, ainda, a luta ganhará visibilidade exatamente junto ao segmento de trabalhadores já expropriados e transformados em assalariados, mas não terá como objeto central da disputa a terra, mas, fundamentalmente, a melhoria das condições de vida e trabalho e o controle do processo de trabalho.

Tais lutas e contradições, tanto no interior da classe dominante, quanto entre esta e os trabalhadores, provocarão alterações no ritmo e intensidade do processo de modernização da agricultura, embora seja mantida a direção do processo.

Nas regiões onde as lutas dos assalariados provocam ganhos salariais e aumento no custo da força de trabalho para o capitalista, o desfecho poderá se dar na direção da intensificação da utilização do progresso técnico, poupador de mão-de-obra, aumentando a demanda às indústrias produtoras, ou ao Estado, por tecnologia necessária para a mecanização da atividade. Por outro lado, as conquistas salariais poderão ser minoradas ou eliminadas através de mudanças no processo de trabalho, aumentando-lhe a produtividade sem que haja aumento da mecanização. Os capitalistas, assim como os trabalhadores, têm à sua disposição um leque variado de alternativas, que serão usadas de acordo com o momento, de acordo com o grau e a capacidade de luta do oponente.

Isto quer dizer que o processo de modernização da agricultura não está predefinido, predeterminado. Também não está definida a forma como a luta vai se dar: ela dependerá de si mesma; isto é, somente a existência de luta determina a sua própria dinâmica, o seu ritmo e intensidade, e para que haja luta é necessário que as partes opostas se ponham em movimento. Portanto, a luta só existe se houver partes que se definam em luta, que assumam a sua identidade enquanto categorias ou "coletivo social", que saibam onde estão e para onde querem ir, mas, acima de tudo, saibam no que não querem se transformar, o que significa a existência de movimento. O fato de existir movimento coloca a necessidade de eleger determinados objetivos, os quais não são estanques: são dinâmicos e variam de acordo com o oponente e com as condições em que a luta se estabelece.<sup>2</sup>

Mas a intensidade e o ritmo do processo de modernização da agricultura também são alterados por outros fatores, alheios aos trabalhadores. No período entre 1980 e 1984, o padrão de financiamento, baseado no crédito subsidiado, começará a dar sinais de esgotamento, em função da crise da economia internacional e da crise do sistema financeiro nacional, que impuseram limites ao endividamento externo e interno (Martine, 1989). Entre 1980 e 1985, as aplicações totais na agropecuária caíram de Cz\$ 250 bilhões para Cz\$ 124 bilhões. "Entre 1979 e 1984 o volume de crédito foi reduzido em mais de 50%. Praticamente todos os itens foram atingidos (...); entre 1980 e 1984, a redução do crédito de custeio foi da ordem de 40% e a do crédito de comercialização chegou perto de 70%" (Kageyama et alii, 1987).

Como a alínea de crédito de investimentos foi duramente atingida pela restrição de crédito, a modernização da agricultura não pôde mais se processar

no ritmo anterior. Com isto, começaram a ocorrer dissensões internas à própria classe capitalista, que se beneficiou, por um certo tempo, com a liberalidade de créditos. No período anterior, quando o crédito era farto e barato, os capitalistas do setor agropecuário e dos demais setores com interesses cruzados na agroindústria se comportaram em bloco junto ao Estado e frente aos demais setores sociais que se opunham ao processo. Quando o crédito começou a escassear, a classe deixou de se manifestar enquanto tal e passou a se organizar em grupos de interesse.

Dessa forma, a partir desse período, prolifera, com maior intensidade, a criação de associações por produtos, que têm como função básica trazer para o subgrupo do produto agropecuário as vantagens e incentivos não mais distribuídos amplamente pelo Estado. Prevalecerão, neste período, os grupos de pressão, ou *lobbies*. A unificação dos capitalistas só ocorrerá nos momentos e nas questões em que estiver em jogo a propriedade da terra, ou o enfrentamento direto aos trabalhadores.

Neste sentido, foi exemplar a criação da UDR em 1985, quando o governo de transição de José Sarney acenou com o Plano Nacional de Reforma Agrária — somente aí os setores ligados ao latifúndio mostraram a cara, a sua disposição de luta. A UDR desnudará mais ainda a sua cara social no período da elaboração da nova Constituição, quando elegeu um grande número de deputados que publicamente assumiam sua condição política de defensores das teses ruralistas. Ao mesmo tempo, a UDR irá praticar uma estratégia de atuação sobre o Congresso Nacional, combinando, de um lado, a pressão surda e velada sobre os parlamentares e, de outro, a organização de grandes eventos de massa em vários estados e em Brasília.

Do lado dos trabalhadores, a década de oitenta significou a mudança das formas de luta em relação ao período anterior, de profunda repressão, com o surgimento de diversos tipos e formas de entidades de representação dos trabalhadores rurais, além dos tradicionais sindicatos. No decorrer da década, à medida que a sociedade conquistou maior liberdade de organização e manifestação, os trabalhadores rurais criaram novas entidades de representação e movimentos sociais, que não puderam ficar contidos nos estreitos limites da estrutura sindical existente. Se nas duas décadas anteriores os trabalhadores rurais já se identificavam como um conjunto de trabalhadores caracterizado pela diversidade de relações de trabalho, de formas de exploração, etc., porém com inegável vontade política de construir a unidade (a "unidade na diversidade"), na década de oitenta a experimentação política desta diversidade gerou novas entidades de representação, com novas formas e, acima de tudo, novas bandeiras e objetivos de luta.

Neste sentido, o objetivo deste artigo é o de procurar entender para onde apontam estas novas formas de organização dos trabalhadores rurais surgidas na década de oitenta. Assim, não procuramos fazer somente um balanço do sindicalismo rural na década, porque entendemos que a forma de organização social dos trabalhadores rurais teve como uma de suas características principais o fato de ir além das amarras do movimento sindical de trabalhadores rurais. Neste processo de ir além, trouxe novos desafios para o sindicalismo rural e para a sua capacidade de manter-se como movimento que ao mesmo tempo desse conta da diversidade e buscasse a unidade das diferentes categorias de trabalhadores rurais.

*Tabela 1*  
Evolução dos Conflitos na Terra  
Brasil  
1985-88

Anos	Tipos de Conflito		
	Terra	Trabalhista	Política Agrícola
<i>Número de Conflitos</i>			
1985	636	76	-
1986	634	95	-
1987	582	109	17
1988	621	59	15
<i>Número de Pessoas Envolvidas</i>			
1985	405.456	159.185	-
1986	594.448	203.521	-
1987	667.177	317.406	318.627
1988	403.733	283.780	1.053

Fonte: Medeiros (1989).

### BALANÇO DAS LUTAS DOS TRABALHADORES ASSALARIADOS RURAIS E DO SINDICALISMO NA DÉCADA DE OITENTA

Sempre que se faz um balanço histórico, é importante procurar marcos dessa história que não se restrinjam à frieza de datas marcadas no calendário, mas que possam caracterizar a própria história das lutas e organização dos trabalhadores. Portanto, elegemos como marco histórico deste balanço o III Congresso da CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas), realizado em maio de 1979.

A justificativa deste marco está na própria importância política da CONTAG para as lutas e organização dos trabalhadores rurais. Apesar de ser uma entidade de cúpula sindical criada pela legislação trabalhista empreendida do Estado Novo, de cunho fascista, a CONTAG buscou diferenciar-se como entidade de representação dos trabalhadores. Criou uma dinâmica própria de representação, na qual a realização de congressos e encontros de trabalhadores, e não apenas da cúpula sindical, será a marca principal. Neste sentido, realizou congressos representativos do amplo diapasão de forças políticas do campo e, através deles, buscou estar sintonizada com as lutas e dar-lhes direção, mesmo correndo o risco de converter-se num elemento de atraso de tais lutas.

### O III CONGRESSO DA CONTAG

A importância maior deste congresso foi tornar visíveis para o conjunto da sociedade as lutas dos trabalhadores rurais e ao mesmo tempo abrir espaço para o sindicalismo rural nos debates que antecediam o início da caminhada para a constituição de uma central sindical única do conjunto dos trabalhadores, tanto urbanos quanto rurais.

Na nossa forma de ver, três fatos mutuamente imbricados contribuíram para o êxito deste congresso. O primeiro deles foi ter mostrado para o conjunto da sociedade as novas condições de vida e trabalho a que os trabalhadores rurais estavam submetidos em decorrência do processo de modernização da agricultura, com a ampliação dos conflitos de terra, o aumento da violência no campo, a expulsão abrupta e acelerada de amplos contingentes de trabalhadores em diferentes regiões do país, o aumento do assalariamento irregular da força de trabalho e a concentração de terras e de capital na agricultura.

O segundo foi o fato de ter se realizado após as greves do ABC de 1978, que trouxeram para o centro dos acontecimentos a crítica à estrutura sindical, a necessidade de organização de base dos trabalhadores e, fundamentalmente, a necessidade de políticas de enfrentamento mais contumazes e abertas, por parte das entidades sindicais, às péssimas condições de vida e trabalho a que estavam submetidos os trabalhadores no centro mais desenvolvido do capitalismo brasileiro.

O terceiro fato foi o avanço da luta por liberdades democráticas, por anistia ampla, geral e irrestrita e por uma Constituinte que alijasse da vida brasileira o autoritarismo e seus instrumentos jurídicos de cerceamento da democracia. Neste período, final da década de setenta, cresceram as organizações da sociedade civil e constituíram-se diferentes associações civis, com ou sem caráter sindical. Foi este dinamismo que, gradativamente, forçou o governo militar a encaminhar um programa de abertura política. O III Congresso da CONTAG inscreveu os trabalhadores rurais no conjunto destas lutas da sociedade civil. E demonstrou que a ditadura militar, além de ter agravado os problemas de produção e reprodução dos trabalhadores rurais, também não mostrava-se disposta a aplicar sequer a legislação existente, como o Estatuto da Terra, que foi por ela promulgado.

O congresso, realizado em maio de 1979, foi preparado lentamente, no decorrer de 1978, através de reuniões locais e estaduais que sistematizaram experiências e fizeram o balanço das formas de luta já encaminhadas. Esta preparação prévia permitiu que o congresso já partisse para o debate e deliberação sobre as diferentes propostas de encaminhamento de lutas postas pelas forças políticas nele presentes. Esta sistemática propiciou que fossem explicitadas as divergências existentes e que a confederação se comprometesse com as novas formas de luta alicerçadas em práticas mais apropriadas de ação, dado o novo momento de luta política no país.

Durante a década de setenta, a prática sindical mais avançada e mais combativa, dados os estreitos limites postos pela ditadura militar, era a de apresentar denúncia às autoridades constituídas, sobre os problemas vividos pelos trabalhadores rurais e sobre as péssimas condições de vida e trabalho a que estavam

submetidos, bem como reclamar às autoridades o cumprimento da legislação trabalhista, a aplicação do Estatuto da Terra. A partir do final da década, com as greves de São Bernardo e o avanço das lutas e das formas de organização da sociedade civil, a simples denúncia passou a ser uma forma de luta questionada mesmo no interior do movimento sindical. Também a paralisia e o assistencialismo em que haviam mergulhado as entidades sindicais, para sobreviver à ditadura, foram postos em questão. O envolvimento da Igreja progressista na organização e luta dos trabalhadores rurais, através da atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), e o surgimento da Comissão Pastoral da Terra (CPT) darão novas feições às direções recém-criadas.

No que tange à organização, o principal resultado da atuação da CPT estava no surgimento de oposições sindicais e na sua participação no congresso. Estas pautavam a sua crítica e sua atuação na inoperância e descomprometimento das lideranças sindicais mais antigas, criadas pela ditadura, com as reais condições de vida dos trabalhadores rurais. Tais críticas e questionamentos à pouca organização de base dos trabalhadores no congresso fizeram com que os dois temas principais do III Congresso da CONTAG fossem a prática sindical e as bandeiras de luta.

No que tange às bandeiras de luta, o congresso manteve a reforma agrária como a principal reivindicação. A reforma agrária ampla, imediata e sob o controle dos trabalhadores em todos os níveis, resgatava a principal reivindicação dos trabalhadores rurais no período pré-1964 e repunha o movimento sindical de trabalhadores rurais na trilha abandonada devido à repressão e à ditadura militar. A conquista de uma reforma agrária, com este entendimento, era vista no congresso como condição essencial para a redemocratização do país. Partia-se da idéia de que a trajetória de luta dos trabalhadores no período pré-1964, pela reforma agrária e pela democracia, barrada pelo golpe militar e pela ditadura, deveria ser retomada.

A reforma agrária era vista também como a bandeira de luta capaz de dar unidade às reivindicações do conjunto dos trabalhadores rurais, submetidos a distintas relações de trabalho e a diferentes formas de exploração: pequenos proprietários, posseiros, parceiros, pequenos arrendatários e assalariados rurais. A luta pela reforma agrária adquiria vários significados para as diferentes categorias de trabalhadores rurais: para os pequenos proprietários, significava a possibilidade de aumento da área de produção e acesso à política de crédito e de tecnologia para exploração racional da terra; para os segmentos de trabalhadores rurais sem terra, era o caminho para conseguí-la; para os trabalhadores assalariados rurais, quer temporários ou permanentes, a possibilidade de mudança do controle do processo de trabalho, como a co-gestão ou a autogestão das propriedades agrícolas modernas. Esse conjunto tão diferenciado de trabalhadores acabou por dotar a bandeira de luta de vários qualificativos ("Por uma reforma agrária ampla, massiva, imediata e sob o controle dos trabalhadores"). Estes qualificativos permitiam que todos os segmentos se sentissem contemplados, bem como diferenciavam a reforma agrária dos trabalhadores daquela proposta por setores da burguesia, que se resumia a uma mera distribuição clientelística da terra.

No que se refere à prática sindical, o congresso posiciona-se pelo desatrelamento dos sindicatos às amarras corporativas da legislação sindical brasileira. Posiciona-se favoravelmente à reformulação do modelo sindical e pela ratificação da Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho, que prega a livre organização sindical e constituição de sindicatos novos, com o fim da unicidade sindical e do imposto sindical compulsório. Este posicionamento da CONTAG em relação à prática e à estrutura sindicais deixou claro que os novos setores do movimento sindical rural, constituídos na luta de resistência à ditadura e sob influência da Igreja progressista, tiveram influência decisiva nas plenárias do congresso.

Entretanto, passado o congresso, quando a Confederação retorna ao seu cotidiano de entidade de cúpula sindical, dominada pelos presidentes das federações estaduais, várias destas propostas e posicionamentos não serão encaminhadas. A própria luta pela ratificação da Convenção 87 da OIT, posteriormente, em novo quadro de articulação política, não será mais uma deliberação da CONTAG, sendo revertida durante o IV Congresso, em 1985, dados os riscos que ela representa, tanto para a sobrevivência financeira dos sindicatos, quanto à unidade sindical, com a possibilidade de criação de mais sindicatos, representando distintas categorias de trabalhadores rurais numa mesma base territorial (esta questão será abordada mais adiante).

O imposto sindical compulsório, assim como o clientelismo da atividade sindical, impostos pelo Estado, criaram uma cultura sindical própria, que cultiva o presidencialismo e transforma a função representativa do dirigente sindical em profissão. Tanto entre os trabalhadores rurais, quanto entre os urbanos é grande a quantidade de dirigentes sindicais que não mais retornam à base como trabalhadores: uma grande parcela tenta, por todos os meios, manter-se como dirigente sindical, quer como perpétuos presidentes, quer se apegando a cargos na estrutura sindical. Essa atitude é verificada tanto entre os dirigentes criados pela ditadura militar, conservadores, quanto entre aqueles nascidos do novo sindicalismo, ou da luta contra a ditadura militar. Na velha estrutura sindical, a carreira do dirigente se inicia como diretor sindical e termina como ministro classista do Tribunal Superior do Trabalho, passando por dirigente de federação e confederação. Na nova estrutura sindical, a carreira também inicia na direção sindical, ou na oposição sindical, e culmina na direção da central sindical.

Ainda no que se refere à prática sindical, o congresso se manifestou favoravelmente à criação de uma central sindical única para organizar livremente a luta do conjunto dos trabalhadores. Com isto, os trabalhadores rurais marcam o início de um processo de articulação com os trabalhadores urbanos, não desprovido de diferenças, visando tornar comuns bandeiras e formas de luta, especialmente a reforma agrária.

Talvez o elemento mais característico e inovador do III Congresso esteja na grande atenção e importância dada às formas mais efetivas de luta, valorizando mais os meios de pressão coletivos, a mobilização dos trabalhadores e as formas de resistência na terra do que a mera denúncia do período anterior. Ou seja, se no período anterior ser combativo era, no meio rural, sinônimo de denúncia e encaminhamento das lutas à Justiça, "por questão" (Novaes, 1988), neste novo



momento significa a valorização das iniciativas coletivas dos trabalhadores. Será em decorrência desta postura que a CONTAG, a partir deste congresso, colocará em prática seu principal modelo de ação coletiva no campo: as greves dos canavieiros de Pernambuco.

### GREVES DOS CANAVIEIROS DO NORDESTE

A greve dos canavieiros de Pernambuco, em outubro de 1979, terá enorme importância no movimento sindical de trabalhadores rurais. Esta importância e repercussão pode ser avaliada por três aspectos: primeiro, significou a maior mobilização de trabalhadores rurais desde o golpe de 1964, paralisando mais de 20.000 trabalhadores e 23 sindicatos da Zona da Mata pernambucana; segundo, marcou a emergência no cenário de lutas sindicais dos trabalhadores rurais de um importante segmento, os trabalhadores assalariados rurais, quer fossem "fichados" (com carteira assinada), quer "clandestinos" (sem carteira assinada e moradores das periferias das cidades), trabalhadores que se reproduzem, pelo menos durante a safra da cana, através da venda de sua força de trabalho; terceiro, significou, acima de tudo, uma forma de ação coletiva, na qual os trabalhadores deliberaram as condições de ingresso, desenvolvimento e término da luta, através da estrutura sindical existente.

A greve dos canavieiros do Nordeste será reconhecida no movimento dos trabalhadores rurais como um modelo de greve, ou um modelo de ação coletiva. A característica fundamental deste modelo está em utilizar a própria Lei de Greve da ditadura — a Lei nº 1.330, conhecida como "lei antigreve", dados o rigor e dificuldades impostos para a realização de greves — como elemento de mobilização dos trabalhadores. No campo, o poder dos patrões, através de suas milícias particulares, jagunços, etc., é tão opressivo sobre os trabalhadores que mesmo a lei antigreve do Estado torna-se "branda" e mais "democrática" que a "lei" dos patrões. Desta forma, a característica básica do modelo de greve de Pernambuco está na utilização da lei do Estado, com todas as suas dificuldades, tornando-a elemento de mobilização dos trabalhadores para anular a lei privada dos proprietários de terra, que se constituía na base fundamental da ação dos patrões e da repressão (Medeiros, 1989).

Outra característica do modelo de greve de Pernambuco está na hierarquia da ação, que manteve e valorizou a hierarquia existente no movimento sindical, em que a Confederação ocupa a posição mais elevada, por ser a entidade nacional, seguida pelas federações de base estadual e, por fim, pelos sindicatos de base municipal. No modelo de greve de Pernambuco é a CONTAG quem ocupa o papel de direção da luta, junto com a federação estadual, a FETAPE, enquanto aos sindicatos de base municipal cabe um papel secundário na direção da luta, porém um papel importante na mobilização. É importante destacar que, assim como a lei antigreve foi utilizada para a greve, no sentido de proteger os trabalhadores contra a lei dos patrões, a hierarquia também foi utilizada como uma forma de proteção das lideranças de base às investidas dos patrões. Na medida em que a

greve é dirigida pela confederação e pela federação, as lideranças de base ficam protegidas pelas lideranças nacionais e estaduais, que têm maior respaldo, cabendo-lhes inclusive a negociação dos acordos. Estas características do modelo de greve de Pernambuco, no que tange ao legalismo e à hierarquia, serão, no final da década de oitenta, duramente criticadas, o que veremos a seguir.

Este modelo de greve foi novamente utilizado e ampliado para um número maior de municípios e de estados, nos anos seguintes, durante toda a década de oitenta. Em alguns anos, apesar de não ter ocorrido greve, a mobilização anterior, efetuada em função dos trâmites da lei antigreve, garantiu acordos considerados satisfatórios pelo movimento.

Um dos problemas essenciais desse modelo de ação será o da dificuldade de garantir o cumprimento das cláusulas acordadas. Passada a greve, ou a mobilização que a precedia, com a formalização dos acordos, as cláusulas eram frágilmente descumpridas pelos proprietários. A luta pelo cumprimento dos acordos, considerada um importante segundo "ato" (Sigaud, 1986) da luta sindical, teve densidade política apenas nos sindicatos com tradição de luta, como os de São Lourenço da Mata, Pau D'Alho, etc., enquanto nos demais, sem tradição de luta, o descumprimento do acordo era apenas denunciado. A postura dos proprietários de desrespeitar sistematicamente os acordos por eles próprios assumidos tem raízes, segundo alguns, no próprio modelo de greve, no qual o papel fundamental da ação está com a confederação e as federações, ficando os sindicatos em papel secundário. Na luta pelo cumprimento, ao contrário do momento da greve, as ações do sindicato são cotidianas e frontais aos proprietários locais. Neste momento, são os trabalhadores e as entidades de representação imediata, os sindicatos de base, que se defrontam com os patrões, sem intermediações do Estado ou das entidades de cúpula sindical. Aí não estão mais presentes a CONTAG e a federação com toda a infra-estrutura de apoio e assessoria, de modo que as direções ficam expostas diretamente aos patrões. No âmbito local, onde grande parte dos sindicatos tem base apenas municipal e os dirigentes ocupam um papel diferenciado na estrutura social, alguns destes receiam em fazer atos frontais aos proprietários de terra, que concentram também o poder político local. Portanto, apenas os sindicatos com trabalho de base sólido e tradição de luta mantêm a luta efetiva pelo cumprimento, com ações coletivas, além da mera denúncia para dentro do movimento. "Nas greves do Nordeste os sindicatos são substituídos pelas federações e pela CONTAG, quando termina a greve e a CONTAG se retira, não tem mais sindicato para assumir a luta".<sup>3</sup>

Uma das formas mais usadas de descumprimento dos acordos são as burlas e roubos nas tabelas de pagamento por tarefa cumprida. No Nordeste, os trabalhadores são remunerados por produção em quase todas as atividades do ciclo produtivo da cana, através de uma tabela de tarefas, que associa a cada atividade agrícola uma medida de produção, dada pelo esforço do trabalhador em um dia de trabalho, e um valor. As medidas de produção dependem de um complicado sistema de transformação de unidades de medidas regionais, como a tarefa e a braça em metro e tonelada. Há burlas na conversão destas unidades de medida e nos pagamentos por produção em cada uma das atividades, assim como na

utilização de uma tabela com valores inferiores aos acordados. Para evitar tais práticas, os trabalhadores reivindicam, nas greves, uma "tabela de cana", que é cópia melhorada da tabela conquistada durante o governo Arraes, em 1963. Porém, a adoção desta tabela não impede o roubo e os descumprimentos, porque estes são executados nos locais de trabalho, na hora da venda efetiva da força de trabalho. Esta prática só podem ser impedidas por fiscalização direta dos sindicatos, amparados na mobilização local dos trabalhadores, o que depende de uma postura sindical mais combativa, voltada para a mobilização e organização dos trabalhadores nos locais de trabalho, o que é efetuado apenas por uma pequena parte de sindicatos que não restringe sua atuação ao momento da greve, respaldada na atuação das entidades superiores.

Outra característica importante da greve dos canavieiros do Nordeste, principalmente em Pernambuco, é que ela mobiliza, num primeiro momento, os trabalhadores "fichados", os assalariados permanentes, moradores dos engenhos produtores de cana. Mas a greve só se amplia e ganha poder efetivo quando mobiliza os trabalhadores sem vínculo empregatício, sem carteira assinada e temporários: os "clandestinos", moradores das periferias das cidades da região ou trabalhadores migrantes do sertão ou do agreste nordestino. Embora o contingente de "clandestinos" seja numericamente superior e politicamente mais importante, a base de ação sindical no nordeste são os trabalhadores "fichados". Ou seja, embora o segmento mais numeroso e politicamente mais importante seja o dos trabalhadores clandestinos, os sindicatos têm maior aproximação e maior tradição de trabalho político com os "fichados". Isto tornou clara a necessidade do movimento sindical de ampliar a sua atuação para este novo contingente de trabalhadores. Os clandestinos do Nordeste, assim como os assalariados volantes ou bóias-frias do Centro-Sul, surgiram com o processo de modernização da agricultura, que, ao avançar, prescinde do trabalhador permanente e morador nas propriedades. Até a eclosão deste ciclo de greves dos canavieiros do Nordeste, os clandestinos eram muito mais conhecidos, sob certos aspectos, pelas publicações acadêmicas do que pelo movimento sindical de trabalhadores rurais.

Este modelo de greve será, por influência da CONTAG, praticado em outros estados, mas apenas no Nordeste será implementado com êxito. Isto porque o êxito total do modelo depende da proximidade política entre diretoria das federações e diretoria da CONTAG, nesta nova conjuntura política, posterior ao III Congresso. O êxito depende também e fundamentalmente da tradição de luta do movimento sindical de âmbito estadual. Será no Nordeste, e mais especificamente nos Estados do Rio Grande do Norte e da Paraíba, que o modelo de greve de Pernambuco, com pequenas adaptações, será posto em prática. Nos demais estados do Nordeste, como Alagoas e Sergipe, o modelo esbarrou na inoperância das federações ou na ausência de tradição de luta dos sindicatos. A estratégia elaborada pela CONTAG, no que tange à greve dos canavieiros do Nordeste, é torná-la regional, com deflagração simultânea e itens de reivindicações semelhantes, com pequenas adaptações. A CONTAG, por ver unidade no setor sucro-alcooleiro do Nordeste, entende que o movimento sindical deve ter uma estratégia comum para enfrentar uma classe patronal unida. Embora o setor seja único — os usineiros têm inclusive

unidades de produção em diferentes estados —, o movimento sindical é diferenciado, chegando a ser diferentes inclusive os valores e as condições de trabalho dos trabalhadores em estados e municípios vizinhos, o que não é de forma alguma uma especificidade do Nordeste. Para enfrentar esta situação, é necessário transformar a greve dos canavieiros de Pernambuco num evento regional, paralisando também os canavieiros de todos os estados com cultivo de cana (Paraíba, Rio Grande do Norte, Sergipe, Alagoas) em torno de uma pauta de reivindicações comum.

Do lado dos capitalistas, adotou-se a estratégia de vincular as negociações dos demais estados aos resultados dos acordos logrados em Pernambuco. Embora neste estado haja maior tradição de luta e maior identidade entre CONTAG e FETAPE e, em suma, os trabalhadores detenham maior poder de barganha, os usineiros são economicamente mais fracos. Ou seja, o setor sucro-alcooleiro deixou de ter Pernambuco como estado de produção mais importante do Nordeste, já que a concentração da produção de cana naquela região deslocou-se, no decorrer da década de setenta, devido ao Proálcool, de Pernambuco para Alagoas (Novaes, 1993). Como os usineiros têm menor cacife para bancar os acordos em Pernambuco, as negociações ou acabam sendo fechadas por valores inferiores aos do potencial econômico dos usineiros de Alagoas, ou dependem de reajuste de preço da cana-de-açúcar, dado pelo Estado, para todos os produtores do Nordeste. Em qualquer um dos casos — com um acordo menor do que o potencial médio do setor na região, ou com acordo maior, mas dependente de novos preços fixados pelo governo federal —, os usineiros da região saem ganhando. Como em Pernambuco o fôlego dos trabalhadores é maior, em virtude da tradição do movimento e do grau de organização e luta dos trabalhadores, a greve pode ser mantida por mais tempo, o que não ocorre nos demais estados. Assim, os usineiros, ao atrelar o andamento das negociações aos resultados logrados em Pernambuco, forçam a desmobilização e o fim da greve. Como os acordos não são cumpridos por falta de ação cotidiana dos sindicatos, a classe patronal sai vitoriosa nas greves, pois consegue aumento no preço da cana e não repassa tais ganhos para os trabalhadores.

Porém, a CONTAG, ao incentivar as greves no decorrer da década de oitenta, mesmo utilizando o artifício da greve legal, promoverá um saldo organizativo considerável, pois dinamizará a vida sindical em inúmeras cidades do Nordeste. Será em virtude das greves que várias lideranças sindicais locais mudarão sua postura de atuação, do sindicalismo clientelista e assistencialista, de serviços para uma postura mais atuante em defesa dos trabalhadores. Novas lideranças e oposições sindicais surgirão neste processo. Em alguns estados, como na Paraíba, as greves serão realizadas por sindicatos de oposição à federação (FETAG-PB) e próximos ou filiados à CUT, e em outros estados haverá significativa mudança de direções sindicais.

Em Pernambuco, em decorrência das greves anuais dos canavieiros organizadas pela CONTAG/FETAPE, começará a surgir uma aliança maior entre os trabalhadores rurais do setor sucro-alcooleiro e os trabalhadores industriais das usinas de açúcar e destilarias de álcool. Através da FETAPE e da Federação dos Trabalhadores nas Indústrias do Açúcar do Estado de Pernambuco, a luta logrará unidade, com mobilizações e greves unificadas de trabalhadores rurais e indus-

triais, o que marcará um novo patamar de lutas no setor sucro-alcooleiro. Adiante, depois de tratarmos do ciclo de greve dos trabalhadores assalariados rurais no Centro-Sul, trataremos com maior detalhe desta questão.

#### AS GREVES DE TRABALHADORES ASSALARIADOS RURAIS NO CENTRO-SUL

Os trabalhadores assalariados rurais são o resultado do processo de modernização da agricultura, que em São Paulo atingiu maior profundidade e abrangência. Em duas décadas, praticamente se extinguiu o colonato e a pequena produção e uma grande parte dos pequenos proprietários vende suas terras, o que gera duas possibilidades de sobrevivência para esta categoria de trabalhadores: recriação da pequena propriedade nas regiões de fronteira agrícola, onde as terras são mais baratas, ou engajamento como assalariados rurais na própria região. Durante a década de setenta criam-se grandes projetos de colonização nas regiões de fronteira agrícola, no Norte e Centro-Oeste do país, para onde irá fluir uma parcela de pequenos produtores rurais de regiões de grande valorização da propriedade fundiária, decorrente da modernização da agricultura. Para estas novas fronteiras migrarão muitos gaúchos, catarinenses e paulistas, em busca do ideal da pequena propriedade independente, não subordinada às agroindústrias processadoras, em terras maiores do que as de suas regiões de origem.

No final da década de sessenta e início da de setenta, o açúcar terá preços internacionais bastante favoráveis, provenientes do boicote americano a Cuba. No Estado de São Paulo, já principal estado produtor de açúcar, haverá grande expansão da lavoura canavieira, que contará com recursos provenientes do Estado, através do Plano de Melhoramento da Lavoura Canavieira. Esta expansão da cana dar-se-á principalmente nas duas regiões já tradicionais produtoras do produto: as de Piracicaba e de Ribeirão Preto. Esta ampliação da lavoura será efetuada já sob novo patamar tecnológico — tanto na parte agrícola, quanto industrial —, o qual, como já foi dito, privilegiará a moto-mecanização, a aplicação de insumos industriais e a utilização de trabalhadores assalariados volantes. Para esta nova base produtiva não é mais necessário que o trabalhador more na propriedade, mas torna-se fundamental aquele trabalhador que será pontualmente empregado, isto é, absorvido somente nos momentos de demanda de força de trabalho pela atividade agrícola. Como esta atividade ainda sofre diretamente os efeitos das forças da natureza, em determinados momentos haverá grande demanda por trabalho, ao passo que em outros as forças da natureza agem sozinhas e não há demanda de trabalho.

A introdução de trabalho sazonal, necessária a esta nova etapa de desenvolvimento da agricultura, só pode ocorrer quando há um forte mercado de trabalho agrícola, isto é, frente a um amplo mercado de trabalhadores, disponível em épocas determinadas. Para que houvesse este amplo mercado de trabalhadores, desmantelou-se a base técnico-produtiva anterior, de emprego de colonos, moradores nas propriedades, e ocorreu forte impulso imigratório, proveniente da desorganização

do mercado de trabalho em outras regiões do país. Para as regiões canavieiras do Estado de São Paulo migrará anualmente um grande contingente de trabalhadores vindos das regiões mais pobres de Minas Gerais, como a do Vale do Jequitinhonha, do interior da Bahia e de outros estados do Nordeste. Calcula-se que aproximadamente 50.000 trabalhadores migrem todos os anos para as safras da cana, laranja e café no Estado de São Paulo. Infelizmente, não existem números precisos sobre este processo de migração, que realiza-se tanto de forma individual, pelos filhos mais novos e solteiros de pequenos produtores do Vale do Jequitinhonha<sup>4</sup>, como através da ação de empreiteiros de trabalhadores, que contratam trabalhadores nas regiões de origem e “financiam”<sup>5</sup> a vinda destes trabalhadores diretamente para as usinas do Estado. Há ainda a migração voluntária de grupos de trabalhadores da mesma cidade, às vezes da mesma família, que resolvem tentar a vida em outra região. Algumas vezes, esta migração é uma estratégia de reprodução da pequena propriedade em sua região de origem: o assalariamento, durante um certo tempo, de membros da família mantém os demais membros na terra. Outras vezes, a migração temporária é apenas preparação para uma mudança definitiva em outro momento. Em função deste processo de migração sazonal, os trabalhadores assalariados rurais são chamados de “mineiros”, “baianos” etc., dado o grande número de trabalhadores ex-migrantes temporários que se fixaram nas regiões canavieiras do Estado de São Paulo.

O universo de trabalhadores assalariados rurais no Estado é constituído por trabalhadores egressos das colônias existentes até as décadas de cinquenta e sessenta, uma pequena parcela de pequenos produtores do próprio Estado e trabalhadores migrantes vindos de outros estados, de outras realidades. Nesta diversidade de situações progressas, há um traço comum posto pela questão do acesso à terra, ou pela reprodução independente, sem passar pela venda da força de trabalho. Ou seja, tanto os próprios trabalhadores paulistas, quanto os migrantes, tanto os pequenos produtores, quanto os já assalariados, todos experimentavam as dificuldades postas pelo processo de modernização da agricultura e de reprodução sem terem passado pela venda da força de trabalho. O acesso à terra como condição básica para tornarem-se produtores independentes lhes foi cerceado há décadas. Para estes trabalhadores, a melhoria de suas condições de trabalho só pode se dar com o assalariamento rural e não com a volta a uma situação anterior, que já não mais existe. Além disto, deve-se considerar que já existe no Brasil e no Estado de São Paulo, particularmente, um trabalhador assalariado de segunda geração: já nasceram nas cidades; trabalham na agricultura como vendedores de sua força de trabalho na realização de tarefas determinadas pelos capitalistas, pois já não é mais o saber específico do trabalhador rural que determina quais atividades devem ser realizadas e quando e em quanto tempo devem ser executadas.

Isto coloca um elemento novo e diferenciador deste trabalhador em relação aos demais segmentos rurais que ainda detêm, mesmo que de forma subordinada, a gestão do processo de trabalho, tais como os pequenos proprietários, pequenos arrendatários, posseiros, parceiros, etc. Por conta destas diferenças, os trabalhadores assalariados rurais irão constituindo, ao longo do processo de luta por

melhoria de suas condições de vida e trabalho, sua identidade enquanto trabalhadores que só dispõem, para vender e para se reproduzir, de sua força de trabalho, e que vão buscar para esta mercadoria específica as melhores condições possíveis.

Ao se constituírem em trabalhadores assalariados rurais, terão reivindicações próprias e diferenciadas, não necessariamente contempladas na bandeira de luta principal do movimento sindical: a reforma agrária. "Na verdade, o discurso globalizante da CONTAG em torno de um 'trabalhador rural' abstrato ofuscava as questões específicas tanto do volante, como dos pequenos produtores. No caso específico do Estado de São Paulo, essa postura genérica em prol da luta pela reforma agrária se mostrava na ocasião tão imobilista quanto o discurso legalista que antecederam o III Congresso da CONTAG" (Graziano da Silva, 1989: 24).

Na região de Ribeirão Preto há grande concentração de trabalhadores assalariados volantes, bóias-frias, para as culturas de cana, café e laranja, já desde o final da década de setenta. A partir deste período passam a emergir com maior frequência reivindicações específicas destes trabalhadores — segurança no transporte, contra as formas de exploração impingidas pelos "gatos", emprego direto pelos proprietários sem intermediação — e ocorrem também paralisações espontâneas, por turma, ao "pé do eito", nas frentes de trabalho.

Por conta destes fatos, o movimento sindical começa, em 1983, a se preparar melhor para mobilizar este contingente de trabalhadores, resultado mais cristalino do processo de modernização da agricultura, que em São Paulo praticamente se encerra com o colonato e a parceria e conduz uma enorme quantidade de trabalhadores à venda de sua força de trabalho como volantes. Participa deste processo de organização dos bóias-frias, além da federação e alguns sindicatos, a CPT. Porém, será Guariba, cidade sem sede de sindicato e sem núcleo da CPT, o cenário da greve mais importante de trabalhadores assalariados rurais da região Centro-Sul do país, em 1984.

Esta greve ocorrerá totalmente fora do modelo de greve da Contag. A reivindicação principal será pela volta ao sistema de corte de cana em cinco ruas, em vez das sete ruas impostas no ano anterior pelos usineiros. Esta greve — pela sua forma e pela sua organização, com negociação direta entre os trabalhadores, representados por uma comissão de greve, e os patrões — estará muito mais próxima das greves de São Bernardo do que do movimento dos canavieiros do Nordeste. Deflagrada em Guariba, uma semana depois se expande para outros municípios da região de Ribeirão Preto e para outras culturas, paralisando cerca de 150.000 trabalhadores (Alves, 1991).

A FETAESP e os sindicatos só se inserem na greve num segundo momento, quando apresentam para os trabalhadores uma pauta de reivindicações da campanha salarial que estava em curso, mas totalmente desconhecida dos trabalhadores grevistas. Com a greve, 19 importantes itens de reivindicações foram atendidos pelos patrões, que, pressionados pela violência e extensão do movimento, se propuseram a negociar um acordo, que concedia: a volta do sistema de corte para cinco ruas; aumento dos preços do corte de cana; pagamento diferenciado por tipo de cana (cana mais velha e mais nova); fornecimento gratuito de

ferramentas de trabalho e equipamento de proteção individual; melhorias nas condições de segurança do transporte; contratação direta pelos proprietários, sem intermediação dos "gatos", etc. Após a greve de Guariba, nos demais municípios, a luta passou a ser por extensão e melhoria do acordo. Este foi totalmente estendido, não apenas para a região de Ribeirão Preto, como para todo o Estado, inclusive para os municípios onde não ocorreu greve, mesmo porque a grande conquista de Guariba, além da volta ao sistema de cinco ruas, foi pôr em prática o que já estava na lei.

Na esteira de Guariba, os assalariados rurais de outros estados, fundamentalmente das regiões canavieiras, se põem em luta, com ou sem apoio dos sindicatos. No norte fluminense, apesar do esforço da CONTAG e da federação local pelo encaminhamento de uma greve, esta ocorre por força das imagens do conflito de Guariba sobre os trabalhadores locais, que antecipam os passos legais e precipitam a greve (Ribeiro, 1987).

Em decorrência da greve de Guariba, houve, no Estado de São Paulo, especificamente na região de Ribeirão Preto, um vigoroso processo de mudança da prática sindical e constituição de oposições sindicais nascidas das greves. Os trabalhadores assalariados rurais da região passaram a trilhar o caminho da constituição de sua identidade enquanto trabalhadores assalariados rurais, levando-os à situação de sujeitos coletivos. É neste caminho que se impôs a criação de sindicatos específicos de assalariados rurais e de uma federação própria, a Feraesp (Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo), para se contrapor à Fetaesp no plano da representação estadual e no encaminhamento das lutas específicas.

Somente a partir de Guariba ficará clara a possibilidade de greve no campo sem os passos legais e a hierarquia do modelo de greve da CONTAG. Serão também alavancadas pela greve de Guariba e pelas que a ela se seguiram, no decorrer da década de oitenta, duas questões fundamentais para o encaminhamento das lutas dos trabalhadores rurais. Em primeiro lugar, a questão da pertinência da luta pela terra como reivindicação básica de unidade dos trabalhadores assalariados rurais com os demais segmentos de trabalhadores rurais. Em segundo lugar, a questão da estrutura sindical vigente no campo. Será esta estrutura de base municipal e abrangente dos diferentes segmentos de trabalhadores rurais a mais indicada para o encaminhamento das lutas do amplo conjunto de segmentos de trabalhadores? Isto é, será que os sindicatos de trabalhadores rurais, por representarem os pequenos proprietários, posseiros, parceiros, pequenos arrendatários e trabalhadores assalariados, não devem ceder espaço para organizações de representação específica de cada segmento?

Nas greves dos canavieiros de Pernambuco foi possível juntar na mesma luta reivindicações de melhorias salariais e trabalhistas com a reivindicação de terra para viver e subsistir, a luta pela lei do sítio. Porém, a reivindicação pelo sítio é uma luta histórica de um segmento de trabalhadores ainda existente no Nordeste: os trabalhadores "fichados" que moram nos engenhos. Este segmento é numericamente inferior e diferente em relação aos canavieiros "clandestinos", que não têm carteira assinada e moram nas periferias das cidades da região. Por esta

razão, estes estão mais próximos dos assalariados-volantes da região Centro-Sul, onde, embora em algumas greves e em determinadas situações específicas a luta de grupos de trabalhadores tenha se direcionado para a conquista e ocupação de terras, a luta pela terra não é posta como bandeira geral dos assalariados rurais. Pelo contrário, o que tem sido posto como reivindicação geral, que dá unidade ao conjunto das lutas dos assalariados rurais por melhores condições de vida e trabalho, é o controle do processo de trabalho destes trabalhadores enquanto assalariados rurais (Alves, 1991). Essas reivindicações põem no horizonte outras formas de organização do trabalho, como a co-gestão e, no limite, a autogestão, mas não colocam a questão da propriedade dos meios de produção.

No que se refere à estrutura sindical no campo, considero prematuro identificar uma tendência, quer no sentido da manutenção da atual forma de organização sindical, quer no sentido da construção de novas entidades sindicais que representem segmentos específicos de trabalhadores. Há experiências desastrosas e positivas nos dois sentidos. Existem sindicatos de trabalhadores rurais que conseguem, com êxito, encaminhar as reivindicações do conjunto dos trabalhadores rurais, organizando-os por frente de luta: pequenos produtores, assalariados, luta pela terra, etc. Existem também experiências bem-sucedidas de novas entidades sindicais representando segmentos específicos de trabalhadores rurais, como assalariados e pequenos produtores de produtos específicos. Mas também há experiências malsucedidas de sindicatos de trabalhadores rurais que ou não encaminham luta de nenhum segmento ou encaminham as de um em detrimento de outro, bem como há novos sindicatos específicos de um segmento que atrapalham as lutas dos trabalhadores<sup>6</sup>.

Neste sentido, não parece haver uma crise na estrutura sindical no campo. A crise existente é política, ou seja, há no campo uma gama enorme de dirigentes e de sindicatos mal preparados e mal-estruturados como entidades de representação, que, portanto, não exercem uma função sindical de representação e de luta. Nestes casos, não basta constituir um sindicato por segmento específico: é necessária uma postura sindical comprometida com os interesses dos trabalhadores. Em algumas situações específicas, a direção das lutas impôs a necessidade de criação de novos sindicatos com segmentos específicos de trabalhadores. A deliberação da CUT diante desta polêmica parece ser a mais indicada: flexível na estrutura e rígida nos princípios, isto é, aceitar sindicatos com qualquer configuração, desde que estejam comprometidos com as lutas dos trabalhadores.

#### *AS GREVES DOS CANAVIEIROS EM SÃO PAULO E O MODELO DE GREVE LEGAL DA CONTAG NO NORDESTE*

A CONTAG, como foi dito, tentou expandir seu modelo de greve legal para outros estados e regiões do país. Para tanto, passou a organizar encontros sindicais nacionais e regionais por frente de luta. No III Congresso, foram deliberadas três

frentes de luta: pela terra, política agrícola e assalariados. Estes encontros por frente de luta, onde reúnem-se, além de dirigentes de federações, direções sindicais, são o espaço fundamental para a troca de experiências e para a elaboração de uma estratégia comum de ação. É através de tais encontros que a CONTAG procura mobilizar as federações, para que estas, por sua vez, mobilizem os sindicatos, no sentido de uma atuação efetiva e coletiva sobre as condições de vida e trabalho dos trabalhadores assalariados rurais. Na frente de luta sobre assalariados rurais sobressai a elaboração de estratégia de luta para o setor da cana, que além de aglutinar o maior número de trabalhadores assalariados, é o que tem maior tradição de luta e para o qual foi elaborado o modelo de greve da Contag.

Este modelo depende, como já foi dito, da intervenção das federações, inclusive porque a CONTAG organiza as federações e estas os sindicatos, ou seja, não há trâmite direto entre CONTAG e sindicatos, já que estes são intermediados pelas federações. Somente nestes encontros por frente de luta e nos congressos ocorre o contato entre direções de sindicatos de base e direção da federação, mas a CONTAG não interfere na escolha dos sindicatos que se farão representar nestes encontros ou congressos. Sem o apoio das federações, o modelo não consegue atingir os sindicatos. É exatamente por esta razão que o modelo foi vitorioso em Pernambuco, onde há estreita vinculação entre a FETAPE e a CONTAG —, nos demais estados, onde tal vínculo orgânico é menor, menores foram os êxitos do modelo.

No Estado de São Paulo, embora tenham se registrado inúmeras lutas de assalariados antes e depois de 1964 (porém mais visíveis na década de oitenta), as lutas dos assalariados rurais transcorreram, na maior parte das vezes, sem a participação dos sindicatos e da federação. Foram lutas que ocorreram por descontentamento dos trabalhadores em relação às condições de trabalho ou de pagamento, realizadas nos locais de trabalho ou nos pontos de embarque dos trabalhadores. Embora a FETAESP promovesse desde 1976 convenções coletivas de trabalho, estas eram desprovidas de mobilização. Por se realizarem em setembro, não atingiam o contingente maior de assalariados rurais, os trabalhadores assalariados-volantes, que trabalham durante a safra das principais culturas comerciais do Estado (cana, laranja e café). Na realidade, no decorrer da década de setenta, o movimento sindical rural do Estado de São Paulo desconhecia politicamente o segmento dos trabalhadores assalariados rurais, ou assalariados-volantes, que já eram bastante estudados pela academia.

Esse distanciamento pode ser explicado de duas formas: a primeira decorre da própria origem dos dirigentes sindicais do Estado, a maior parte composta de pequenos proprietários, e a segunda, da postura política de tais dirigentes, oriundos em grande parte dos círculos operários católicos e do Iadesil, que defendiam uma atuação mais assistencialista. O próprio movimento sindical de trabalhadores rurais em São Paulo será fortemente influenciado pelos setores mais atrasados da Igreja Católica. Em alguns municípios, os sindicatos foram criados pelos proprietários de terra e pela Igreja, sendo a sede social compartilhada entre proprietários e trabalhadores, com a marca da integração social.

## A LUTA PELA TERRA

Em decorrência da intensificação dos conflitos já recorrentes na história do país, bem como da maior profundidade do processo de modernização da agricultura e do aumento do espaço e da textura democráticas da sociedade brasileira, a luta pela terra, na década de oitenta, irá não apenas intensificar-se e evidenciar um novo quadro dos conflitos pela terra no Brasil, como também irá revelar novos atores sociais, além dos já velhos conhecidos, como os posseiros, rendeiros, foreiros, etc. Na década de oitenta, serão revelados os seringueiros expulsos dos seringais nativos da Amazônia, os atingidos pelas barragens hidrelétricas e os auto-intitulados "sem-terra": os milhares de trabalhadores agrícolas excluídos da reprodução na terra pelo avanço do processo de modernização da agricultura. Estes novos personagens somar-se-ão aos já conhecidos e porão em evidência novas reivindicações, novas formas de luta e de organização, as quais não serão necessariamente opostas às já existentes, porém, em determinados momentos, explicitarão as dificuldades e os novos desafios que as anteriores formas de organização terão de enfrentar para permanecer ativas num novo quadro de lutas e numa nova articulação de forças sociais no campo.

Para entendermos a riqueza das novas reivindicações, das novas formas de organização e das diversas formas de luta pela terra dos segmentos dos trabalhadores rurais, bem como a repercussão desta emergência sobre a estrutura e sindical e os movimentos sociais no campo, é necessário conhecer primeiro os novos atores. Para facilitar o entendimento, apresentaremos, em primeiro lugar, as lutas e os atores que reivindicam a permanência na terra, e posteriormente a luta pela terra propriamente dita. Esta separação se faz necessária por consideramos que a luta pela permanência na terra decorre fundamentalmente do processo de modernização da agricultura, ao passo que a luta pela terra, embora guarde estreita correlação com o processo de modernização, decorre, fundamentalmente, da identidade social que se cria no curso das lutas desenvolvidas. Neste sentido, ela tem maior relação com o próprio processo de democratização da sociedade e com a existência de tais lutas do que com o processo de modernização em si, separado do processo de democratização da sociedade.

### A LUTA PELA PERMANÊNCIA NA TERRA

Esta luta decorre fundamentalmente da resistência à expulsão por parte dos atingidos pelo processo de modernização da agricultura e da valorização da terra, que ocorreu tanto no Nordeste e no Norte do país, quanto no Centro-Oeste e Centro-Sul. Embora tenha esse caráter nacional, a luta pela permanência na terra terá repercussões e formas distintas de acordo com a base social em que decorre também com a teia de relações que consegue amalgamar.

#### Posseiros

As lutas dos posseiros ocorrerão em quase todo o país, mas terá maior intensidade e visibilidade social na região Norte, em função do grau de violência que se seguiu à resistência, gerando um clima de verdadeira guerra civil, com

elevado número de assassinatos (Medeiros, 1989). É importante ressaltar que na década de oitenta a violência contra a resistência, embora geral, teve o intuito de atingir fundamentalmente as lideranças e os indivíduos mais diretamente responsáveis pelo avanço da luta. Nesta guerra, vários dirigentes sindicais foram mortos, assim como padres e religiosos, sem que a maior parte destes crimes resultasse em prisões dos assassinos e seus mandantes, embora estes fossem localmente conhecidos.

A luta dos posseiros pela permanência na terra é absolutamente recorrente na história do Brasil e decorre da valorização das terras da chamada fronteira externa, bem como da fronteira interna. Ou seja, decorre tanto do processo de expansão da lavoura comercial para além de suas áreas de ocupação, quanto do aumento de intensidade da ocupação nas áreas já exploradas. O fato novo da luta pela resistência na terra é que ela não partiu da necessidade dos capitalistas de ampliar a produção comercial, mas da necessidade de ocupação patrimonial da terra, dada a transformação desta em "ativo financeiro" que se valoriza. Em algumas regiões, as terras foram conquistadas e os trabalhadores expulsos. Em outras, os posseiros foram expulsos, as matas dizimadas e transformadas em pastagens para "bois capangas"<sup>7</sup>.

As lutas dos posseiros visam em geral a manutenção da terra que ocupam e à organização da produção em moldes que permitam a reprodução social dos atores que se puseram em luta. Em alguns locais esta luta gerou novas formas de produção na terra, com a incorporação de novos produtos ou novas formas de organização do trabalho, com maior valorização da organização coletiva do trabalho. A Igreja teve grande papel nessas lutas, não só através das CEBs e da CPT, mas enquanto instituição dotada de voz e ação social<sup>8</sup>.

A emergência de lutas pela permanência na terra provocou grande repercussão no movimento sindical, tanto de âmbito local, como estadual e nacional. A repercussão imediata significou, em algumas regiões, a dinamização da vida sindical provocada pela emergência da luta, que tirou o sindicato da letargia e obrigou determinadas lideranças menos ativas a agir, sob o risco de perda da direção.

Em alguns locais, a emergência da luta provocou o surgimento de oposições sindicais que até passaram a gozar de maior legitimidade do que a própria direção legal. Em outros, a direção da luta de resistência passou para as mãos da entidade sindical. É importante frisar que o trabalho da CPT, de valorização de novas práticas com os trabalhadores, foi responsável tanto pela criação de novos sindicatos, quanto pelo surgimento de oposições sindicais críticas às práticas clientelísticas e acomodadas de parte das direções sindicais.

A repercussão mais ampla foi no III Congresso da CONTAG, com a modificação da forma como a entidade vinha tratando esta luta na década de setenta: de mera denunciante do conflito, a participante direta, através dos sindicatos locais, das federações estaduais e, em determinados momentos, da própria confederação. Porém, a CONTAG e o movimento dos trabalhadores rurais, de forma geral, perderam espaço com a emergência e ampliação da luta pela terra em escala nacional, em decorrência das próprias limitações legais e estruturais dos sindicatos, que não conseguiam pôr em prática as formas de luta mais contundentes exigidas

em determinadas situações. Em várias ocasiões os trabalhadores tiveram que desrespeitar a própria Justiça, quando esta determinava a retirada da área; em outras, foram necessárias ocupações de novas áreas, ou os trabalhadores resistiram violentamente às provocações e perseguições empreendidas pelos fazendeiros, através de seus jagunços e com o apoio da polícia. As características legais dos sindicatos os impedem de tomar participação e principalmente liderar atos contrários à Justiça, o que, em alguns locais, fez com que eles se afastassem da luta. Em algumas experiências os sindicatos conseguiram combinar uma face legal e pública sem perder a direção efetiva da luta, mesmo nos momentos em que esta tomou uma forma mais aguda e violenta.

### Seringueiros

Ainda na região Norte, principalmente no Acre, na década de oitenta, houve a emergência de um novo ator social na luta pela permanência na terra: os seringueiros. Os elevados investimentos carreados pela Sudam transformaram o Acre e Rondônia, na década de setenta, num novo eldorado para enriquecimento rápido. Para lá migraram capitalistas de São Paulo e grandes grupos empresariais, que compravam antigos seringais nativos para transformá-los em pastagens. A derrubada dos seringais significava a expulsão dos seringueiros, que viviam da extração do látex e da coleta de castanhas nas matas.

A emergência deste novo ator, com o apoio dos sindicatos e da Igreja, criou uma nova forma de luta, os "empates", que consistem no impedimento físico da derrubada da mata, por um grande número de seringueiros. A generalização desta forma de luta e a constituição da identidade do seringueiro, como um trabalhador que necessita da mata para a sua reprodução, propiciaram a criação de uma nova entidade, o Conselho Nacional dos Seringueiros, em 1985 (Medeiros, 1989).

Os seringueiros, diferentemente dos posseiros, não lutam pela propriedade da terra, mas pela constituição de reservas extrativistas, nas quais a floresta é mantida sob o domínio da União e com usufruto dos seringueiros e castanheiros, organizados em associações ou cooperativas. A luta pela criação das reservas extrativistas constitui nova bandeira, que vai encontrar eco junto à nascente consciência ecológica. Esta bandeira será rapidamente reconhecida por importantes entidades e personalidades internacionais e nacionais empenhadas na luta pela preservação do meio ambiente. É importante ressaltar que esta bandeira irá amalgamar uma outra organização mais ampla, a União dos Povos da Floresta, que pretenderá, num mesmo movimento, unificar as reivindicações dos seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco babaçu, índios e demais segmentos sociais que vivem da exploração de recursos naturais nativos e necessitam da preservação de tais recursos.

Vale a pena destacar que esta luta dos seringueiros contou, como é de praxe, com violenta reação dos proprietários de terra e de grandes capitalistas, que nela viram um entrave aos seus objetivos de enriquecimento rápido. Nesta luta tombaram, em 1980, Wilson Pinheiro e, em 1988, Chico Mendes, assassinados a mando de fazendeiros.

### Atingidos por barragens

A construção de grandes complexos hidrelétricos, principalmente na década de setenta, para a geração de energia para as indústrias e centros urbanos impôs a desapropriação de vastas áreas de terra. Estas desapropriações geram, como no caso dos seringueiros, o rompimento de um conjunto de relações sociais estruturadas, bem como de uma forma de reprodução social que se dava sobre um determinado espaço. Desta forma, os atingidos pelas barragens são pequenos, médios e até grandes agricultores, comerciantes, pequenos industriais, artesãos etc., ou seja, um amplo conjunto de segmentos sociais que têm seus hábitos e formas de sobrevivência abruptamente interrompidos pela inundaçao do espaço que ocupam. Isto significa que o movimento dos atingidos por barragens não é exclusivo de trabalhadores rurais, embora tenha em sua maioria ou como o segmento mais ativo os rurais, uma vez que se propõe a consolidar uma aliança que extrapola em muito este segmento, incluindo os sindicatos de trabalhadores rurais apenas como uma das entidades de apoio à luta.

Até a década de setenta, a construção destes complexos, embora envolvesse um grande contingente de pessoas, não provocava nenhuma forma de resistência expressiva. A remoção era, via de regra, resolvida tecnicamente ou de modo a conciliar os interesses das oligarquias regionais. A partir da década de oitenta — e aí deve-se registrar a influência da nova fase de abertura política sobre a organização e luta da sociedade —, a construção de tais complexos começou a gerar a mobilização dos atingidos. No início, estas mobilizações objetivaram: concessão de outras terras na beira do lago a ser formado; indenização justa, principalmente para as benfeitorias; manutenção ou recriação das comunidades em novo espaço; melhores condições de vida, com a instalação nestes novos núcleos de escola, hospital, infra-estrutura social etc. (Medeiros, 1989).

Na construção de Itaipu, as reivindicações, no início do movimento dos atingidos, também se referiam à melhoria das indenizações, consideradas baixas pelos trabalhadores, e das condições de vida para os trabalhadores removidos. À medida que a luta se expandiu e pôde contar com o apoio do movimento sindical e da Igreja, que através da CPT teve papel destacado na organização, as reivindicações também se ampliaram, passando a incluir o início imediato das desapropriações, reassentamento no próprio estado, indenização discriminando o valor da terra nua e o valor das benfeitorias, pagamento dos lucros cessantes, etc. (Medeiros, 1989).

A luta dos atingidos em Itaipu evoluiu da simples realização de assembleias para atos como acampamentos e cercamento dos escritórios da Itaipu Binacional, empresa criada para administração da hidrelétrica. A mudança da forma de luta fez com que a empresa buscasse soluções para o conflito, através do Inbra, com a remoção de parte dos atingidos para projetos de colonização na região Norte.

Simultaneamente à luta dos atingidos em Itaipu, inicia-se a luta dos atingidos pela construção de barragens no rio Uruguai, atingindo populações ribeirinhas de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Neste processo, cria-se uma comissão regional, composta de atingidos dos dois estados, que parte para ações mais

efetivas, como a retirada de marcos dos lagos e o impedimento à circulação dos técnicos (Grzybowski, 1987).

A importância do movimento dos atingidos pelas barragens do rio Uruguai está na evolução das reivindicações, que, não mais se restringindo ao pedido de indenização justa, passam a questionar a construção das barragens. O que entra em jogo não é mais apenas o futuro dos atingidos, mas a própria política energética do Estado. Questiona-se a construção de grandes barragens e de grandes complexos hidrelétricos, marca do modelo energético brasileiro, em detrimento de pequenas obras. Este questionamento põe a nu duas questões fundamentais: a da privatização do Estado — em que tais construções são determinadas não apenas pela necessidade técnica de geração de mais energia, mas pelo interesse das grandes empreiteiras, que vivem de obras públicas — e a questão energética propriamente dita, que privilegia a geração de energia para os centros urbanos e para as indústrias. Afinal, numa organização da sociedade que não priorizasse a concentração urbana e industrial, a produção de energia deveria ser descentralizada para pequenas vilas rurais, por exemplo.

É importante perceber que o movimento dos atingidos por barragens, quando passa a questionar a política energética, contará com um grande aliado: os movimentos ecológicos, já que a construção de grandes barragens e a inundação de grandes áreas afetam integralmente o equilíbrio ecológico local.

O movimento dos atingidos por barragens, na medida em que congrega não apenas trabalhadores rurais, mas um conjunto de segmentos sociais, escapará do vínculo orgânico com os sindicatos de trabalhadores rurais e terá com estes uma relação de apoio e de solidariedade, assim como com a Igreja, com a CPT, com os movimentos ecológicos e com a sociedade civil. No caso dos atingidos, a reivindicação deixou de vincular-se exclusivamente à terra ou à indenização justa, ao questionar uma política energética discutível, que fere todo um modo de vida dos atingidos, o que escapa à reivindicação básica do movimento pela reforma agrária.

### LUTA PELA CONQUISTA DE TERRA

A importância desta luta está em demonstrar que a necessidade de terra ou de uma reforma agrária continua a ser, mesmo após a ditadura militar, uma reivindicação básica, não apenas dos trabalhadores rurais, mas de toda a sociedade civil. Os militares, com o apoio das forças vitoriosas com o golpe de 1964, tentaram sepultar a reivindicação por reforma agrária. Isto se deu através da repressão às lideranças da luta, da militarização da questão agrária e de outros meios que tentavam conter nos limites permitidos pelas forças de sustentação social do golpe as iniciativas que visassem à conquista de terra. Neste sentido, os governos militares impediram a execução do Estatuto da Terra, criaram programas governamentais de colonização, grupos de trabalho para áreas de conflito, etc., mas não conseguiram calar a reivindicação. Quando a sociedade

civil retomou a marcha pela democracia, a luta pela terra foi novamente reposta na ordem do dia. Não foi por outro motivo que o primeiro governo civil, mesmo eleito indiretamente, tentou aprovar um Plano Nacional de Reforma Agrária, que sofreu inúmeras modificações até tornar-se aceitável pelos proprietários de terra, mas muito aquém das reivindicações dos trabalhadores. Na Constituinte, a reforma agrária foi um dos temas que mais causou conflitos entre as diferentes forças políticas nela representadas, e não se conseguiu com a sua promulgação finalizar a luta.

### O movimento dos sem-terra

Como já foi dito, os chamados sem-terra são um amplo conjunto de trabalhadores excluídos pelo processo de modernização da agricultura, principalmente no Sul do país, berço do movimento. Este processo resultou na impossibilidade de reprodução social de pequenos produtores familiares, quer pela indivisibilidade das já pequenas glebas, quer pela impossibilidade de comprar as terras já valorizadas na própria região, quer ainda pelo caráter empresarial assumido pela agricultura, que beneficia contingentes de pequenos proprietários mais tecnificados ou fortemente integrados. Isto significa dizer que os sem-terra são trabalhadores que dependem da terra para reproduzir o seu modo de vida social. É importante ter claro esta característica da base social do movimento para entendermos as dificuldades do movimento quando deixa de ser um movimento social com uma base dada e passa a ser o Movimento Nacional dos Sem-Terra, com características similares às de um partido político.

A base social dos sem-terra será reforçada, no final da década de setenta e início da de oitenta, por um fator fundamental: o retorno ao Sul do país de um grande contingente de pequenos produtores que migraram para o Norte em busca de terra barata, atraídos pela propaganda do governo militar: "É necessário levar o homem sem terra para as terras sem homens do norte do país"<sup>9</sup>. Os trabalhadores que foram atrás dos projetos de colonização oficiais, privados ou mesmo individuais, começaram a retornar em virtude da falta de apoio oficial à pequena produção no Norte, das condições precárias de vida ou da falta de tecnologia própria para a exploração agrícola em regiões de floresta equatorial como a amazônica. A volta destes trabalhadores evidenciou a ineficácia da política de colonização para resolver conflitos de terra, bem como a necessidade de se mudar no próprio Sul a forma de ocupação das terras, através da luta, da conquista — daí o lema, posteriormente adotado pelo movimento: "Terra não se ganha, se conquista".

Houve uma convergência de experiências de lutas dos atingidos pelas barragens, dos retornados dos projetos de colonização e mais uma experiência histórica, e até de caráter religioso, dos colonos de Santa Catarina e Paraná (Vendramini, 1992). A característica religiosa do movimento tem raiz na própria religiosidade do colono, com grande apoio da Igreja Católica, principalmente da CPT, que será considerada o pilar do movimento até o momento em que ele passa a caminhar com os próprios pés<sup>10</sup>.



Essa convergência gerou inúmeras lutas, sendo que algumas foram manchetes no final da década de setenta e no decorrer da de oitenta: em 1979, a ocupação das fazendas Macali e Brilhante no Rio Grande do Sul por posseiros expulsos da reserva indígena de Nonoai; em 1980, trabalhadores de Santa Catarina ocupam a fazenda Burro Branco em Campo Erê; em 1981, é ocupada a fazenda Primavera (Andradina, São Paulo); no mesmo ano, realiza-se o acampamento de 300 famílias na Encruzilhada Natalino, após o fracasso da tentativa de ocupação das fazendas Macali e Brilhante no ano anterior; em 1983, há a transferência de parte das famílias do acampamento de Encruzilhada Natalino para uma área comprada pela Igreja em Nova Ronda Alta, mantendo a pressão por assentamento na região e opondo-se à colonização no Mato Grosso; também em 1983, assentamento dos acampados em quatro fazendas compradas pelo Estado do Rio Grande do Sul; em 1985, duas mil famílias ocupam dezoito fazendas improdutivas no oeste de Santa Catarina, ocupação da fazenda Anoni, em Sarandi, etc.

As ocupações e os acampamentos deram ampla visibilidade social à luta pela terra. A ocupação de fazendas improdutivas e de áreas de titulação duvidosa resgatou uma forma de luta efetiva por terra usada na década de sessenta pelas ligas camponesas. A novidade da década de oitenta está na manutenção da pressão, mesmo no caso de fracasso da ocupação, através dos acampamentos e das romarias por terra.

As romarias por terra marcam a fusão do elemento religioso e do político num mesmo ato (Medeiros, 1989). Esta fusão será um aspecto importante ao Movimento dos Sem-Terra (MST): o caráter de massa de todos os seus atos, expressando um alto grau de organização e mobilização que requer um apoio operacional com a participação de outros setores sociais, inclusive em momentos e em situações em que os sindicatos rurais tornaram-se a última força a apoiar o movimento, ou mantiveram-se claramente em oposição a este.

O MST realizou o seu primeiro congresso em janeiro de 1985, no qual aprovou as seguintes bandeiras de luta, dentro do lema "Terra não se ganha, se conquista": reforma agrária sob controle dos trabalhadores; desapropriação de todas as propriedades com área superior a 500 hectares; distribuição imediata das terras devolutas em mãos dos estados e da União; expropriação das terras das multinacionais; extinção do Estatuto da Terra. O congresso reafirmou as ocupações das terras ociosas ou públicas como o caminho para a realização da reforma agrária sob o controle dos trabalhadores (Medeiros, 1989).

As propostas aprovadas pelo congresso evidenciavam que os sem-terra, de um lado, não tinham nenhuma esperança da solução do problema da terra através do governo de Tancredo Neves e, de outro, mostravam-se também distantes do sindicalismo da Contag, que naquele momento ainda considerava oportuno participar de projetos ou de grupos de trabalho no governo, sob o velho argumento da necessidade de ocupar espaços. Com estas resoluções, o MST deixava clara a sua aproximação ao sindicalismo cutista. Esta aproximação ou participação, porém, não se deu sem conflitos.

Enquanto o MST apenas lutava pela terra, através de acampamentos, ocupações, etc., a sua direção conseguia ter controle efetivo da situação, mas a questão se

complicava no desfecho da luta, quando os trabalhadores eram assentados. Nesta fase, ficava nítido que a conquista da terra, por si só, sem uma política agrícola que permitisse a reprodução dos assentados como produtores rurais, deixava o MST fragilizado frente às suas próprias bases, que não deixavam de ser sem-terra pela simples conquista da terra. Este será um dos fatores para que o movimento introduza, a partir do seu segundo congresso, a bandeira da produção, com um novo lema: "Ocupar, resistir, produzir". A bandeira da produção se torna necessária porque uma das críticas das bases à direção do movimento será a de abandono dos assentados à sua sorte depois de encerrada a luta pela terra. Além disto, o MST percebe que os assentados podem constituir-se no grupo privilegiado de atuação para reprodução de lideranças intermediárias do próprio movimento. Será por conta disto que fará um grande esforço no sentido de criar uma política educacional de formação nos assentamentos, com o fim de valorizar tanto o aspecto da formação política para a reprodução de lideranças, quanto o aspecto das necessidades dos assentados enquanto pequenos produtores, que devem se reproduzir enquanto tal (Vendramini, 1992). Neste contexto, o MST formula a proposta de cooperação agrícola, visando capacitar os assentados a fortalecer-se economicamente para resistir e permanecer na terra, bem como torná-los canais de representação política junto ao Estado e demais interlocutores externos, ao mesmo tempo garantindo os trabalhadores que ainda lutam pela terra, quer como acampados, quer como recém-assentados (Franco, 1992).

O MST, embora se defina como um movimento social que busca a reforma agrária e se proponha a articular o movimento sindical e as forças que lutam pela reforma agrária, tem atuado a partir de sua própria capacidade de organização e luta, ou seja, a capacidade de seus quadros de promover determinadas ações. Neste sentido, busca no movimento sindical apenas o apoio institucional para sua forma de luta. A grande crítica que recebe dos dirigentes sindicais é por programar as suas ações de forma independente, fora das instâncias do movimento sindical. Quando as ações são executadas, em geral ocupações ou acampamentos, os sindicatos são chamados a participar, normalmente fornecendo a infra-estrutura para a ação (comida, colchões, lonas, caminhões, equipamento de som, etc.) ou o espaço nos meios de comunicação para divulgar a ação. Embora os sindicatos também lutem pela reforma agrária, não são chamados a discutir sobre a ação do MST e nem ao menos opinar sobre a oportunidade política ou não da mesma, pois em geral só sabem dela depois de sua realização, não lhes cabendo outra escolha a não ser socorrer e assistir aos trabalhadores.

Outra crítica refere-se ao caráter extremamente centralizado e hierárquico de funcionamento do movimento: direção nacional, direções regionais e base, ou seja, quadros dirigentes, quadros intermediários e massa. Além disto, o MST teria um projeto político não apenas para os sem-terra, mas para a sociedade brasileira: o socialismo. As ocupações seriam meios para conscientizar os trabalhadores de que a solução dos problemas e a verdadeira reforma agrária só serão possíveis com o socialismo. Quando se verificam todas estas características em conjunto, percebe-se que o MST não é apenas um movimento social, mas tem todas as características de um partido político revolucionário, o que prejudica sua relação

com os sindicatos, que via de regra comportam-se como entidades de representação com característica suprapartidária.

Uma outra crítica é ainda referente à sua pretensão em organizar um contingente tão amplo de trabalhadores rurais. O MST tem uma conceituação de sem-terra tão genérica que contempla todos os segmentos de trabalhadores rurais que já estão representados no próprio sindicalismo rural. O MST considera sem-terra não apenas os expropriados da terra, como os pequenos arrendatários, pequenos produtores sem terra, pequenos parceiros, etc., mas também os assalariados rurais, os trabalhadores assalariados volantes e os pequenos proprietários com pouca terra. Com um contingente tão amplo de trabalhadores a organizar, o MST acaba "trombando" com os sindicatos dos trabalhadores rurais, e por isso é acusado de incorrer em paralelismo sindical — o que é inaceitável no interior do sindicalismo rural.

### A LUTA DOS PEQUENOS PRODUTORES

Embora na base da estrutura sindical de trabalhadores rurais predomine, até hoje, a participação de pequenos produtores, as lutas desenvolvidas pelos sindicatos no decorrer da década de oitenta privilegiaram a questão da terra e a dos direitos trabalhistas. Desta forma, embora os pequenos produtores (proprietários, posseiros, arrendatários, etc.) estivessem presentes em grande parte das diretorias sindicais, nas diretorias de federações e até nas diretorias da Contag e do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da CUT, esta presença não conseguiu se traduzir numa política efetiva de lutas para este amplo segmento.

Os pequenos produtores também foram alvo do processo de modernização excludente da agricultura brasileira: uma grande parcela deles foi literalmente expulsos do campo, através de grilagem, impossibilidade de se reproduzirem como pequenos produtores, valorização das terras, impossibilidade de arrendar terra, etc. No entanto, a luta movida pelas entidades sindicais privilegiou a luta dos outros segmentos de trabalhadores rurais, e não no sentido da mudança da política agrícola, para dar condições econômicas de reprodução desta pequena produção. Por conta desta dificuldade do movimento sindical dos trabalhadores rurais em dar concretude à luta dos pequenos produtores, o discurso "moderno" da UDR, em meados da década de oitenta, em defesa do "produtor rural", da livre iniciativa, crédito subsidiado, etc., atraiu um contingente considerável de pequenos produtores, que não se viam incluídos na luta dos sindicatos. As principais reivindicações destes pequenos produtores eram por uma política agrícola de valorização da pequena produção, de linhas de crédito específicas, de formas de comercialização da produção que não descapitalizassem o produtor, etc. Estas reivindicações — que constavam das resoluções de congressos e encontros de trabalhadores rurais, tanto no campo da Contag, quanto no da CUT — não conseguiram tomar a forma de lutas claras que pudessem alterar a política agrícola de forma a beneficiar os pequenos produtores.

Em decorrência desta limitação dos sindicatos rurais em representar efeti-

vamente os pequenos produtores, surgirão, no decorrer da década de oitenta, inúmeras entidades de organização desse segmento, quer na forma de associações de pequenos produtores locais, quer de pequenos produtores por produtos, em âmbito regional ou estadual, quer ainda na forma de cooperativas de produção, com diversas finalidades (produção, compra e uso de máquinas e implementos agrícolas, comercialização, crédito, enfrentamento direto às grandes agroindústrias e ao Estado, etc.). A iniciativa de criação destas entidades se deu tanto a partir dos próprios pequenos produtores, com ou sem participação dos sindicatos, quanto através de iniciativas do Estado. No Nordeste, a atuação do Estado, através do Programa de Apoio à Pequena Produção, incentivou a criação de associações para acesso a recursos financeiros, em alguns casos como uma forma de concorrência com os sindicatos (Novaes, 1994). Na região Sul, no final da década de oitenta, surge uma rica discussão entre os pequenos produtores sobre a tomada da direção das grandes cooperativas, formadas por um pequeno grupo de empresários agrícolas e um grande número de pequenos produtores (Pacheco e Leroy, 1991). No Norte, a proposta de reservas extrativistas também passa pela constituição de associações de seringueiros, que articulam a luta pela terra, ou pela permanência nela, com a problemática agrícola, que visa à sobrevivência dos seringueiros enquanto tal.

O surgimento e proliferação de outras formas de representação dos pequenos produtores pode significar novas formas de reivindicação e de relacionamento com o Estado. Os proprietários rurais praticamente abandonam as federações rurais e os sindicatos para reivindicar itens relativos à produção: neste momento, o que vale é a representação por produto, que prolifera quando o modelo de financiamento à agricultura começa a dar sinais de esgotamento. No caso dos pequenos produtores, pode ser que o sindicato, como órgão de representação coletivo de uma ampla base, com segmentos diferenciados, é que dê estes sinais de esgotamento para a representação dos pequenos produtores rurais, que têm uma história de luta e de participação que os torna trabalhadores, mas têm determinadas necessidades e reivindicações imediatas que os tornam produtores. Neste sentido, parece que as associações têm tido maior capacidade de resposta a demandas imediatas dos pequenos produtores, sem esgotar o potencial de reivindicação contido na política agrícola, que se defronta com o Estado e os grandes produtores rurais. Talvez o papel que esteja reservado aos sindicatos neste novo momento político seja o de reivindicar e conquistar questões amplas e gerais, como política agrária e agrícola, deixando às associações as reivindicações mais imediatas.

O surgimento destas entidades de pequenos produtores, por dentro e por fora dos sindicatos, repercutirá tanto na CUT, quanto na CONTAG. Na CUT, chegou-se a pôr em dúvida a possibilidade de convivência dentro da central de todas as "categorias e classes" presentes hoje nos movimentos sociais no campo. Argumentava-se se caberia a uma central sindical classista lutar por preços, crédito, política agrícola, etc. Além disto, indagava-se se o contrato coletivo de trabalho nacionalmente articulado, reivindicação básica da CUT, interessaria aos pequenos produtores rurais. Todas estas questões foram respondidas pelos rurais da CUT, mostrando a sua história na luta do conjunto dos trabalhadores e na luta para

a criação da própria central. No I Congresso do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais, (DNTR) da CUT, ficou clara a disposição de luta dos trabalhadores rurais na construção tanto de um projeto para a central, quanto de um projeto para a sociedade.

## CONCLUSÕES

Na década de oitenta, no bojo do processo de democratização da sociedade brasileira, os trabalhadores rurais empreenderam lutas e criaram novas formas de representação. Neste sentido, torna-se previsível que o surgimento de novas demandas, novas formas de luta e novas entidades de representação esbarrem na forma de representação instituída pela ditadura militar: os sindicatos. O direito à sindicalização dos trabalhadores rurais data da década de sessenta, embora a reivindicação por sindicalização seja anterior. Antes de existirem sindicatos, os trabalhadores rurais reuniam-se, promoviam encontros, congressos, trocavam informações e travavam lutas conjuntas. Estas entidades eram livres e muitas não eram oficialmente reconhecidas. Dessa forma, o processo democrático torna possível que a prática existente no período anterior seja retomada.

O surgimento de novas formas de representação dos trabalhadores, antes de constituir um entrave à luta, torna-se condição e resultado da própria luta. Por outro lado, a constituição destas novas entidades não pode ser tomada como um impecilho à unidade dos trabalhadores, já que esta é um processo que só pode ter contornos claros quando os próprios atores sociais se reconhecem como tal, constroem suas identidades e passam a se reconhecer a si próprios e ao outro. Caso contrário, a unidade torna-se apenas um invólucro sem conteúdo.

Estas dúvidas passaram a se fazer presentes no cotidiano das entidades sindicais e emergiram com maior força nos sindicatos participantes da CUT. Isto porque a CUT, desde a sua criação, além de contar com um grande contingente de sindicatos rurais, se propõe a construir uma nova estrutura sindical, livre dos cerceamentos da legislação fascista que criou os sindicatos. Na trilha desta nova concepção sindical, a CUT irá se estruturar nacionalmente com base numa participação horizontal e vertical dos sindicatos. A estrutura horizontal permite e fomenta o encaminhamento de lutas do conjunto dos trabalhadores organizados regionalmente, nas CUTs regionais e estaduais, e nacionalmente, na Executiva Nacional, eleita nos congressos. Em 1986, no II Congresso da CUT, foi implantada a organização vertical, a partir dos departamentos por ramo de produção, construindo-se o novo sindicalismo a partir da velha estrutura. Esta proposta de estrutura vertical surgiu a partir das necessidades verificadas nas lutas dos sindicatos urbanos (metalúrgicos, bancários, químicos, etc.), que se defrontavam com uma classe patronal organizada nacionalmente.

Esta estrutura pensada e forjada pelos sindicatos urbanos estendeu-se aos rurais, que criaram o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR) e os Departamentos Estaduais dos Trabalhadores Rurais. Porém, os trabalhadores rurais não formam um ramo de produção e não se defrontam com um patronato organizado

nacionalmente. Cada segmento de trabalhadores rurais tem especificidades de luta e de reivindicações tão próprias e tão profundas, que tornaram desde o início o DNTR no similar da Contag no campo da CUT. Porém, a construção do novo sindicalismo a partir da velha estrutura pressupõe romper com todos os vícios da estrutura oficial ao mesmo tempo participando dela, impondo-se uma contradição fundamental para os sindicatos de trabalhadores rurais.

Os dirigentes sindicais rurais da CUT entendem a importância política da proposta da central, mas reconhecem que a prática sindical continua próxima à velha estrutura: excessivo presidencialismo, falta de coletivos dirigentes, manutenção do assistencialismo, afastamento dos dirigentes das bases e predominância de sindicatos municipais para o encaminhamento de lutas que transcendem o município.

No I Congresso do DNTR (1990), a questão da estrutura sindical e da implantação da estrutura vertical é encaminhada de duas formas: implantá-la por dentro e por fora da estrutura oficial, de acordo com a realidade local, em cada região. Porém, logo em seguida, o DNTR resolve destruir a estrutura oficial por fora, concentrando a ação na construção dos departamentos estaduais, que são a versão cutista das federações da CONTAG. Para tanto, é fundamental que os sindicatos cutistas se desfiliam das federações. Esta deliberação provoca imensa repercussão entre os dirigentes sindicais, pois em vários estados as federações já eram dirigidas por composições entre cutistas e não-cutistas.

Posteriormente, o DNTR reformula a sua atuação e resolve destruir a velha estrutura por dentro, passando a disputar a estrutura oficial (federações e Contag) e a criar por dentro as suas federações e confederações por ramo de produção, tendo como referência os seguintes: metalúrgicos, bancários, rurais, químicos, vestuário, transportes, comerciários, educação, saúde, mineiros, alimentação, comunicação, água/esgoto/gás/eletricidade, autônomos urbanos, inativos, administração/serviço público, construção civil, móveis/madeiras e técnicos/profissionais liberais. Embora seja apenas uma referência, essa proposta não avança em relação às novas tendências da economia, no sentido da constituição e fortalecimento de cadeias produtivas.

A CONTAG, por outro lado, mesmo renovada com a participação da CUT, continua a figurar como um grande guarda-chuva capaz de conter e dar conta das reivindicações do conjunto dos trabalhadores rurais: pequenos produtores, pequenos proprietários, posseiros, parceiros, pequenos arrendatários e trabalhadores assalariados, quer permanentes, quer temporários. Para dar conta deste universo, tem que constituir frentes de luta e dar uma forma de organização e representação a estas frentes de luta, não apenas na confederação, mas nas federações e sindicatos.

Não se trata aqui de questionar as deliberações das instâncias dos trabalhadores: cabe apenas indagar se esta configuração no atual estágio de organização e luta dos trabalhadores rurais, bem como no atual estágio do processo de modernização da agricultura e da economia brasileira, é a mais adequada.

Na década de oitenta, como foi exposto, não apenas os trabalhadores rurais avançaram no seu processo de organização e luta, como a agricultura e a economia

passaram por inúmeras transformações. Constituíram-se e tomaram corpo os grandes complexos agroindustriais, que tenderam a uma elevada centralização de decisões nas diferentes cadeias produtivas, tanto nas atividades de produção agrícola, como nas de transformação desta produção, integrando os produtores à montante da cadeia, os produtores de insumos para agricultura e o mercado consumidor. Isto tornou profundamente interdependentes todos os elos destas cadeias. Nesta medida, as ações dos trabalhadores rurais por melhoria de suas condições de vida e trabalho, num determinado elo, poderão ser fragilizadas pela ação dos capitalistas. Esta tendência à fragilização só poderá ser minorada se as ações dos trabalhadores componentes dos diferentes elos forem articuladas e coordenadas. Desta forma, tanto a constituição de departamentos por ramo de produção, quanto a recriação de federações e confederações, podem diminuir a articulação dos trabalhadores dos diferentes ramos componentes das grandes cadeias produtivas.

Além disto, no atual quadro político dos trabalhadores rurais é impensável coibir ou restringir formas de organização e representação, porque todas são fruto da luta contra o processo de exclusão social e, portanto, detentoras de legitimidade. A solução para esta questão deve necessariamente contemplar a existência de outras instâncias, onde as diferentes entidades de representação possam trocar suas experiências e visões de mundo e a partir daí traçar lutas comuns, aumentando a articulação. Porém, estas novas entidades surgidas na luta e no processo de constituição da identidade dos trabalhadores ainda estão fora da CUT e da CONTAG, que continuam reafirmando a especificidade dos trabalhadores rurais, a "necessidade de construção da unidade a partir da diversidade".

Será que o desafio posto para a década de noventa e para o ano 2000 não seria o de considerar os trabalhadores rurais como componentes de fato da classe trabalhadora, reconhecendo suas especificidades, porém integrando-os nas lutas do conjunto dos trabalhadores, que se defrontam com capitalistas cada vez mais articulados?

## BIBLIOGRAFIA

- ALVES, F. J. C. (1991). *Modernização da agricultura e sindicalismo: as lutas dos trabalhadores assalariados rurais da região canavieira de Ribeirão Preto*. Campinas, tese de doutoramento, Instituto de Economia/Unicamp.
- CEDI - Centro Ecumênico de Documentação e Informação (1990). *Cadernos Cedi* ("Sindicalismo no Campo"). Rio de Janeiro, nº 20.
- \_\_\_\_\_. (1991). *Cadernos Cedi* ("Sindicalismo no campo"). Rio de Janeiro, nº 21.
- FRANCO, M. P. (1991). "Associação versus Estado: disputa e negociação". *Cadernos Cedi* ("Sindicalismo no campo"). Rio de Janeiro, nº 21.
- GRZYBOWSKI, C. (1987). *Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo*. Petrópolis, Vozes/Fase.
- MARTINS, J. S. (1984). *A militarização da questão agrária no Brasil*. Petrópolis, Vozes.
- MEDEIROS, L. (1989). *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro, Fase.
- NOVAES, J. R. (1993). Campinas, tese de doutoramento, Instituto de Economia/Unicamp.

- NOVAES, R. R. (1988). *De corpo e alma: catolicismo, classes sociais e conflitos no campo*. São Paulo, tese de doutoramento, FFLCH/USP.
- NOVAES, R. R. (1994). *Nordeste, Estado e sindicalismo: o Papp em questão*. Rio de Janeiro, Cedi.
- PACHECO, M. E. e LEROY, J. P. (1991). "Associações e sindicatos rurais: onde está o dilema?". *Cadernos Cedi*. Rio de Janeiro.
- PAIVA, V. (1985). *Igreja e questão agrária*. São Paulo, Loyola.
- PINTO, L. C. G. e GRAZIANO DA SILVA, J. (1988). *Questão agrária, população e emprego: lições da experiência brasileira*. Campinas, Instituto de Economia/Unicamp, mimeo.
- RIBEIRO, A. M. M. (1987). *Passeio de beija-flor: a luta do sindicato pela garantia legal de representação dos canavieiros fluminenses* — um estudo da representação sindical em Campos. Rio de Janeiro, dissertação de mestrado, CPDA/UFRRJ.
- SIGAUD, L. (1986). "A luta de classes em dois atos: notas sobre um ciclo de greves camponesas". Botucatu, FCA/Unesp, Encontro Nacional de Grupos Temáticos.
- VENDRAMINI, C. (1992). *Ocupar, resistir, produzir: análise da proposta educacional no movimento dos sem-terra*. São Carlos, dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Educação/UFSCar.

## NOTAS

1. "Sem-terra" é o conjunto de trabalhadores que já não conseguem acesso à terra para se reproduzir como pequenos produtores independentes, quer porque a propriedade da terra se concentrou, quer porque a utilização econômica da mesma já não permite parcelamentos, etc., ou seja, em função de um conjunto de condições que interrompem a forma de reprodução tradicional de pequenos arrendatários, parceiros, filhos de pequenos proprietários, etc., que formam a base do que posteriormente se chamou de Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.
2. Para maior aprofundamento sobre o conceito de identidade, veja-se Sader (1988): "Quando uso a noção de sujeito coletivo é no sentido de uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas" (p. 55).
3. Elio Neves, dirigente sindical, na época vice presidente da Contag (Neves, 1992).
4. Filhos mais novos migram mais porque a herança da terra cabe, via de regra, aos filhos mais velhos, restando aos demais apenas a possibilidade de trabalhar como assalariados na própria região ou migrar (Ribeiro, 1993).
5. As aspas aí estão porque o gasto dos empreiteiros, ou "gatos", para pagar o deslocamento dos trabalhadores até as regiões de destino constitui um primeiro débito do trabalhador, que terá que saldá-lo durante o trabalho. Desta forma, cria-se um vínculo baseado na dívida, que em alguns casos e em determinadas regiões dará origem ao trabalho escravo. Recentemente, reportagens sobre escravos e escravas nos garimpos e grandes propriedades rurais revelaram que as pessoas trabalhavam sem receber salário porque, segundo os proprietários, tinham uma "dívida" a saldar.

6. A respeito deste debate sobre a estrutura sindical no campo, ver: Cedi (1990) que traz uma série de entrevistas com sindicalistas do campo da CUT, e Cedi (1991), com artigos que tratam desta problemática.
7. Feliz expressão de José de Souza Martins (1984) para designar o boi que é posto na terra, em geral grandes propriedades, sem o intuito de uma produção comercial de carne, leite, engorda etc., mas apenas com o objetivo de “demonstrar” que aquela terra tem dono e está sendo “produtivamente” ocupada. Assim, o boi, dócil animal, tem a mesma função do jagunço ou do capanga, que de arma em punho guarda uma certa área contra invasões ou retomadas por seus antigos ocupantes.
8. A respeito do papel da igreja nas lutas sociais no campo, ver Paiva (1985).
9. Este era o discurso do governo Médici ao lançar o megalomaniaco projeto da Transamazônica.
10. A CPT da Amazônia tinha como eixo fundamental de ação o apoio à organização popular e assumiu primeiramente o compromisso de “empenhar-se no processo global de reforma agrária do país...”, “visando interligar, assessorar e dinamizar os que trabalham em favor dos homens sem terra e dos trabalhadores”. Ela rapidamente se expandiu por todo o país e já em 1979 tinha quinze regionais atuantes junto a trabalhadores que tinham na terra a sua principal reivindicação. Desta forma se explica a presença da CPT em todos os movimentos de luta pela terra.

## *A Experiência das Câmaras Setoriais: Democratizando a política econômica*

Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães\*

### INTRODUÇÃO

Desde meados dos anos oitenta, o termo “câmaras setoriais” vem sendo utilizado para definir um mecanismo de negociação tripartite entre trabalhadores, empresários e governo. Ao longo da segunda metade da década foram realizadas várias tentativas de instalar essas câmaras, sem sucesso. Seus primeiros resultados concretos só ocorreram com o acordo obtidos na câmara setorial do complexo automotivo, no início de 1992.

Este acordo significou a viabilidade das câmaras setoriais como mecanismo de negociação entre Estado, trabalhadores e empresários, abrindo a possibilidade de ruptura das formas tradicionais de relação entre Estado e sociedade. Essas formas de articulação de interesses tradicionais têm duas características básicas: a primeira é o Estado como agente regulador das relações entre capital e trabalho, promovendo a “resolução” dos conflitos, e a segunda é a *privatização do setor público* promovida pela relação simbiótica entre os empresários e as burocracias tecnocráticas.

\* Agradeço a colaboração das várias pessoas que contribuíram com este artigo. A Carlos Augusto Gonçalves Jr. na formulação de algumas das idéias aqui expostas. Aos membros do Cesit — Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, Jorge Eduardo Mattoso, Marcio Pochmam e Marco Antônio de Oliveira — pelas valiosas observações realizadas na leitura das versões preliminares, assim como a Gustavo Codas.

Partimos do pressuposto de que essa fórmula de relacionamento entre Estado e sociedade é incapaz de enfrentar o desafio de construir uma política de desenvolvimento socialmente justa. As câmaras setoriais representam a possibilidade concreta de alternativas a esse arranjo corporativista privatizante, embora seja ainda necessário definir sua estratégia, seu alcance e as formas de negociação entre os atores.

Como qualquer experiência dessa magnitude, as câmaras setoriais passaram a ocupar lugar de destaque nos debates sobre economia, mobilizando apaixonados defensores e críticos ferozes, tanto no meio acadêmico, como entre empresários e trabalhadores. Aqui assumimos a hipótese de que a experiência das câmaras representa uma possibilidade de superação do padrão atual de relacionamento entre Estado, trabalho e capital, devendo portanto ser ampliadas, sem prejuízo de sua articulação e de sua integração com o conjunto das políticas públicas.

Para discutir a experiência das câmaras setoriais e seu papel na democratização da política econômica, o presente ensaio traz em sua primeira seção uma retrospectiva das experiências de câmaras setoriais, sob os insucessos do governo Sarney, com uma breve análise dos fatores que já se colocavam como impedimento à expansão dos mecanismos de negociação tripartite. A segunda seção trata das significativas mudanças impostas pelo governo Collor na definição das políticas públicas, contexto em que foram dados os primeiros passos concretos pelas câmaras. Na terceira seção são analisadas as experiências nos setores automotivo, naval e de construção civil, além de outras iniciativas em curso, bem como os limites dessas câmaras no governo atual. A quarta seção traz uma discussão sobre a experiência global das câmaras e seu significado na construção de uma nova fórmula de relacionamento entre Estado, capital e trabalho. Na última seção são elencados alguns pontos de reflexão sobre a experiência das câmaras setoriais dentro de um quadro que fomente a democratização das políticas públicas.

### O HISTÓRICO DAS CÂMARAS SETORIAIS NO GOVERNO SARNEY

As discussões sobre a possibilidade de implementar um mecanismo tripartite de negociação de políticas econômicas começaram a ganhar espaço em meados dos anos oitenta. Esses mecanismos foram batizados como câmaras setoriais, pois seriam distribuídos pelos vários setores da economia. A vertente dessa proposta que se tornou mais conhecida foi aquela que atribuía às câmaras papel central no combate à inflação. A idéia geral era de que as câmaras poderiam ser mecanismos de pactuação social, em que trabalhadores, empresários e governo ajustariam preços, salários e outros fatores que influíssem no processo inflacionário. Embora essa formulação fosse a mais conhecida, não era a única. Para alguns setores da burocracia de Estado, principalmente entre as equipes técnicas do BNDES, já estava claro o atraso da indústria nacional frente aos processos de modernização em curso nos países capitalistas avançados, o que suscitou a elaboração de um conjunto de medidas e ações para a superação desse atraso.

Entre elas, as câmaras setoriais surgiam como fóruns de negociação tripartite para a modernização dos setores industriais, como parte da política industrial.

O governo Sarney (1985-89) tentou algumas vezes implementar câmaras setoriais. Nas primeiras formulações, a concepção estava mais próxima da vinculação desse mecanismo com a política industrial. Entretanto, as condições políticas e o problema da estabilização da economia fizeram com que as propostas concretas sempre estivessem na perspectiva do combate à inflação, principalmente após o congelamento de preços promovido pelo Plano Cruzado (1986). Nesse período, as câmaras chegaram a ter reuniões semanais em Brasília para discutir reajustes de preços. Nessa fase, o trabalhadores não participaram. Os empresários buscavam autorizações para majorar seus preços, uma vez que boa parte dos produtos estava sujeita ao controle da Sunab (Superintendência Nacional de Abastecimento). Os empresários apresentavam suas "planilhas de custos", base para os estudos que levariam ao reajuste de preços. Este processo de negociação era desgastante para os participantes e inócuo para o controle da inflação. A Sunab não tinha uma estrutura capaz de fiscalizar todo o país — ou qualquer das suas regiões — e nem condições de avaliar se as planilhas apresentadas pelos empresários correspondiam à realidade de suas estruturas de custos. Em um período muito curto, todos os empresários conseguiam reajustes dos preços de seus produtos, tornando essas reuniões apenas um procedimento burocrático.

A ausência do movimento sindical nessa fase pode ser atribuída a vários motivos, que vão desde a desconfiança quanto às intenções do governo até o próprio sentido em participar de fóruns de pactuação. Mas o motivo principal era a política de reajustes dos salários. Na reunião em que o governo convidou o movimento sindical a participar das câmaras, ficou claro que nas discussões sobre os reajustes salariais para cada setor não se considerava como um direito prévio dos trabalhadores a reposição da inflação passada (a reposição de perdas salariais). As várias tendências do movimento sindical optaram por ficar à margem dessa negociação. Cumpre lembrar que nesse momento a economia estava ainda aquecida, com baixas taxas de desemprego. Várias categorias conseguiam firmar acordos que garantam a reposição da inflação, apontando a via da mobilização e da greve como a mais promissora.

Durante o governo Sarney, a cada novo plano econômico (Bresser e Verão) as idéias de pactos sociais e câmaras setoriais voltavam às páginas dos jornais, mas sem qualquer resultado prático. Mesmo sem possibilidades reais de avanço, a implementação de um modelo de negociação das políticas públicas encontrava resistências em vários setores, distintas quanto à forma e quanto aos seus objetivos.

No campo das resistências explícitas e públicas estava o movimento sindical, contrário a negociar a reposição de perdas salariais originadas nas fórmulas de conversão dos salários de uma moeda para outra, que passaram a embutir expurgos dos índices de inflação, já que entendia que a reposição desta era um direito dos trabalhadores. Cabe notar que as primeiras ações judiciais impetradas por ocasião do Plano Bresser tiveram suas sentenças definitivas em 1993, com ganho de causa aos trabalhadores.

De outro lado estavam as oposições discretas e veladas — mas não passivas

—, oriundas de diversos setores empresariais que não estavam dispostos a discutir seus preços e margens de lucros e, menos ainda, a perder seu poder de influir nos círculos de decisão da burocracia de Estado em benefício próprio. Mas também havia uma grande resistência à negociação direta com os trabalhadores fora dos padrões da CLT, principalmente sem a possibilidade de apelar à Justiça do Trabalho para a “resolução” dos conflitos.

Também houve resistência dos círculos de decisão compostos pelo segmento da burocracia estatal encarregado de definir políticas ou de implementar programas e instalado na administração direta e nas autarquias, que lutavam para manter seu status e privilégios, baseados na definição de políticas públicas para atendimento dos interesses de grupos privados.

A privatização do público, ou, na definição de O'Donnell (1976), o *corporativismo privatizante*, passou por alterações na transição do regime militar para a Nova República, mas manteve seus princípios básicos. Com a (re)democratização, as burocracias do Poder Executivo perderam parte de seu poder de definição das políticas, transferido ao Congresso. Parte delas foi substituída por uma nova geração de técnicos, indicados pelos partidos políticos que compunham a aliança de governo. No entanto, uma outra parte permaneceu intacta, sendo capaz de refazer a articulação anterior, que acabou se estendendo ao Congresso e passou a englobar alguns dos novos técnicos. A manutenção do esquema privatizante — e também clientelista — passou a ser a tônica do final do governo Sarney, o que impedia qualquer possibilidade real de adoção de uma nova articulação democratizante.

#### AS EXPERIÊNCIAS RECENTES: DO GOVERNO COLLOR AO GOVERNO ITAMAR

No governo Collor (1990-92), o quadro econômico sofreu uma profunda transformação, com políticas de combate à inflação bastante agressivas e com efeitos marcantes sobre toda a economia. Somou-se a isso uma política industrial de fundamentos neoliberais, baseada na abertura comercial, na privatização e na criação de programas de incentivo à modernização da indústria que priorizavam a ampliação da competitividade das empresas.

As câmaras ressurgiram, batizadas então de Grupos Executivos de Políticas Setoriais, com a mesma composição e estrutura das câmaras do governo Sarney, mas ganhando a atribuição de desenvolver programas de competitividade. Logo esse mecanismo foi esquecido, em função do desinteresse dos atores ou do próprio governo. Posteriormente, o congelamento de preços imposto pelo Plano Collor II, em janeiro de 1991, propiciou uma retomada das câmaras setoriais para tratar do descongelamento de preços, novamente sem sucesso. No entanto, as mudanças introduzidas pelo governo no quadro institucional obrigaram os atores a rever suas estratégias, viabilizando a reintrodução das câmaras setoriais na agenda política.

A primeira dessas mudanças foi a alteração na forma como se dava a simbiose entre Estado e empresários. Suas componentes foram a reforma administrativa

e o esquema de corrupção instaurado. A reforma produziu a desarticulação da burocracia tecnocrática, através da fusão de ministérios e da extinção de vários órgãos da administração direta e autárquica, responsáveis pela elaboração de políticas ou pela sua condução. Destaque-se que várias políticas públicas simplesmente deixaram de existir. Os esquemas de corrupção pressionavam as empresas a contribuir financeiramente para a obtenção de vantagens ou mesmo para ter seus interesses contemplados pelas políticas públicas. Esse novo esquema foi, sem dúvida, um “aperfeiçoamento” da articulação anterior, fruto da falta de transparência e da ausência de participação da sociedade nas decisões econômicas.

As “mudanças nas regras do jogo” ocorreram juntamente ao agravamento da crise econômica, com a manutenção de altas taxas de inflação, recessão intensa, elevação das taxas de juros e política industrial débil, praticamente centrada nessa fase na abertura comercial. Frente a esse quadro, as empresas buscaram uma reorganização defensiva, com geração de desemprego, redução de investimentos, terceirização de atividades, redução das estruturas de pesquisa e desenvolvimento, redução da gama de produtos e atividades das empresas, com fechamento de unidades (Baptista, 1993). Alguns setores enfrentavam situações ainda piores, relacionadas a reduções de alíquotas mais acentuadas que as do restante da indústria, como a automobilística, um dos alvos prediletos dos ataques do então presidente.

Para os trabalhadores, a ampliação da crise econômica, com o fechamento de empresas e a rápida expansão do desemprego, criou um quadro extremamente difícil. As estratégias do movimento sindical, desde os anos oitenta, dirigiam-se às lutas por melhores salários e para a sua própria consolidação como ator social. O governo Collor colocou para suas lideranças um ambiente bastante adverso, em que os níveis crescentes de desemprego dentro das bases sindicais mais ativas (metalúrgicos e bancários) obrigavam à busca de novas alternativas de intervenção sindical. Nessas situações, as armas clássicas do sindicalismo, a mobilização e a greve,<sup>1</sup> foram perdendo paulatinamente sua eficácia, envolvendo cada vez menos trabalhadores (ressalte-se que esse quadro é válido somente para os trabalhadores do setor privado urbano). Os servidores públicos, que conquistaram o direito à sindicalização na Constituição de 1988, sofreram o impacto da “reforma administrativa” perpetrada pelo governo Collor, juntamente com uma retração sem precedentes de seus salários reais. Essa política para o setor público teve grande impacto sobre os serviços públicos e demais funções do Estado, mas a redução de pessoal foi pequena se comparada ao total de servidores da União e ínfima frente ao desemprego gerado no setor privado. Esses diferentes impactos da crise econômica promovida pelo governo Collor sobre as bases sindicais explicam, ao menos em parte, as divergências entre os sindicalistas sobre a estratégia a ser seguida em relação ao governo Collor e às câmaras setoriais.<sup>2</sup>

Foi nesse quadro que ocorreu a negociação da instalação da câmara setorial do complexo automotivo. Tanto os setores empresariais como os sindicais tinham forte motivação para buscar uma política industrial para o setor. Do lado do governo, foi fundamental a presença da equipe liderada por Dorothea Werneck na Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia, que resgatou no governo a proposta de dirigir as câmaras setoriais para a discussão das políticas

industriais. Essa mesma equipe vinha coordenando o Programa Brasileiro para a Qualidade e Competitividade (PBQP) com algum êxito, buscando formas negociadas para o estabelecimento dos mecanismos de política industrial. Após um período de três meses de negociações intensas, em março de 1992 a câmara setorial do complexo automotivo chegou a um acordo, que ganhou enorme repercussão na imprensa, alçado ao centro do noticiário.<sup>3</sup>

Após o acordo, a equipe de Dorothéa Werneck realizou algumas ações para obter novos acordos setoriais. Chegou-se a concluir um acordo para o setor têxtil, com a presença do então presidente da Força Sindical. No entanto, essas tentativas foram pouco produtivas e não houve nesse momento uma expansão desse mecanismo.

As câmaras eram apenas uma iniciativa *ad hoc* do governo, longe de qualquer política industrial ou de integração com os demais mecanismos de definição de políticas. Mais ainda, a instalação generalizada de um mecanismo como esse exigiria a superação de duas questões: o interesse dos atores e sua capacidade de participar desses mecanismos, em todos os setores da economia, e as resistências do governo e do aparelho de Estado a participar de forma mais transparente na definição de políticas públicas.

Essas resistências ficaram explícitas na tentativa de criação da câmara setorial do transporte aéreo, em abril de 1993. Esse setor enfrenta uma crise mundial, fruto da desregulamentação do mercado aéreo norte-americano em 1980. No Brasil, essa crise tem levado as principais companhias aéreas a apresentar por anos seguidos grandes prejuízos, algumas chegando à beira da falência. As tarifas são caras para os usuários e boa parte do país não é atendida por transporte regular. No entanto, a iniciativa de instalação da câmara setorial foi impedida pelo organismo estatal que regula o setor, o Departamento de Aviação Civil, na verdade ligado ao Ministério da Aeronáutica, e pelas próprias companhias aéreas, que sempre tiveram grande poder de decisão nas políticas do setor, em detrimento dos interesses da sociedade.

A partir de meados de 1992, com as primeiras denúncias contra o presidente Collor e com a instalação da "CPI do PC", os sindicatos decidiram reduzir sua participação nos fóruns institucionais, inclusive na câmara setorial do complexo automotivo. A perda progressiva de credibilidade do governo também levou ao esvaziamento de suas ações, resultando no discutido "ministério de notáveis" que esteve no governo até a votação do *impeachment*.

Com a posse de Itamar, ocorreu uma nova reforma ministerial, passando a coordenação das câmaras setoriais do Ministério da Economia (extinto) para o da Indústria, Comércio e Turismo (MICT). Adicionalmente, os Ministérios do Trabalho e da Fazenda passaram a participar das câmaras, tratando respectivamente das relações de trabalho e temas econômicos, especialmente a questão fiscal. Somente no início de 1993 o governo chegou a um consenso — ou ao que aparentava ser consenso — sobre o papel que as câmaras setoriais desempenhariam na formulação das políticas públicas: "Promover acordos setoriais buscando alternativas negociadas entre empresários, trabalhadores e governo para a reestruturação dos complexos industriais e a modernização das relações de trabalho" (MICT, 1993 A).

Nesse novo quadro, o MICT buscou priorizar a instalação de câmaras setoriais, fazendo destas seu principal instrumento de política industrial. Foram definidas

câmaras para cada complexo industrial, segundo definição do próprio Ministério, e iniciadas as negociações para a instalação das câmaras. A câmara do setor automotivo voltou a se reunir e chegou a um novo acordo, em fevereiro de 1993, substituindo o anterior (março de 1992), que tinha validade de um ano. A celebração desse acordo estimulou diversos setores empresariais e sindicais a buscar a instalação de novas câmaras setoriais (que serão analisadas mais adiante).

Essa nova fase trouxe mudanças no tratamento dado pelo governo às câmaras. Destacou-se a participação dos trabalhadores, fomentada pela equipe técnica do MICT. A democratização e a participação da sociedade foram enfatizadas, no discurso oficial, como diretriz do novo governo e como contraposição ao governo anterior, e também para realçar a introdução de maior presença sindical no PBQP, no Mercosul e na criação do Conselho dos Trabalhadores para a Competitividade (CTCOM).

No entanto, redefiniu-se o papel das câmaras sem que se estabelecessem suas funções reais, limites e prerrogativas. Não havia qualquer compromisso das diferentes instâncias de governo em priorizar esse mecanismo. Assim, as decisões do Ministério dos Transportes sobre a reforma das estradas ou do Ministério da Ação Social sobre a construção de casas populares não estavam relacionadas à câmara setorial da construção civil. Da mesma forma, as ações do MICT esbarraram nas políticas de estabilização do Ministério da Fazenda. As próprias contradições e indefinições do governo Itamar — uma gestão transitória, sem sustentação política e sem um programa de governo — levaram à desarticulação das políticas públicas e ao confronto de interesses dentro do governo. Nesse quadro, as iniciativas de instalação de câmaras setoriais devem-se muito mais à vontade de parte do governo e dos atores envolvidos — ansiosos em resolver antigos entraves — do que à construção de uma política articulada de fomento ao desenvolvimento.

Embora deva-se reconhecer um visão mais democrática do governo Itamar na definição das políticas públicas, esta é limitada a setores do governo e mesmo desconhecida por outros setores desse próprio governo. Esta limitação, somada à desarticulação das políticas públicas e à ausência de um projeto de desenvolvimento e de uma política industrial, tolheu as possibilidades de avanços nas iniciativas das câmaras setoriais.

## AS EXPERIÊNCIAS MAIS IMPORTANTES<sup>4</sup>

### A CÂMARA SETORIAL DO COMPLEXO AUTOMOTIVO<sup>5</sup>

O setor automotivo brasileiro vem enfrentando uma crise desde o início dos anos oitenta, com duas vertentes: uma interna, decorrente da crise econômica brasileira, e outra externa, decorrente das profundas transformações que esse setor vem sofrendo em âmbito mundial.

No plano interno, o lado mais visível da crise do setor automotivo é a estagnação da produção de veículos automotores. No início da década de oitenta, a produção atingiu 1.165 mil unidades. Desde então, tem variado em torno de um milhão de unidades ao ano, com reduções ao final da década. Ao longo desse



período, as inovações na produção e nos produtos foram muito reduzidas, levando a uma perda crescente de produtividade e a uma inadequação em relação à produção realizada em outros países (Tabela 1).

A estagnação da produção foi acompanhada de redução do mercado interno. Em 1983, a exportação correspondeu a aproximadamente 18% da produção de veículos, ao passo que em 1992 estava ao redor de 31%. Ao longo do período 1983-93, a produção para mercado interno esteve próxima de 700 mil veículos. Essa parcela da produção sofreu uma mudança de perfil, com ênfase em produtos mais caros, para os consumidores de maior poder aquisitivo, além de aumentos reais expressivos nas margens de lucro.<sup>6</sup>

Apenas o segmento de caminhões e ônibus mantinha padrões competitivos em relação a outros países, mas tinha suas vendas no mercado interno reduzidas. Isso se deve às altas taxas de inflação e à redução do volume de recursos para o crédito, assim como às restrições impostas ao setor público na busca de financiamentos, fundamentais na comercialização desses produtos. Em 1980, a produção de caminhões foi de 116.482 unidades, atingindo 56.211 unidades em 1992.

*Tabela 1*  
Indicadores de Desempenho do Setor Automotivo  
Brasil  
1980-93

Anos	Produção <sup>(1)</sup>	Emprego <sup>(2)</sup>	Veículos por Empregado <sup>(3)</sup>
1980	1.165.174	133.683	8,7
1981	780.883	103.002	7,5
1982	859.304	107.137	8,0
1983	896.462	101.087	8,9
1984	864.653	107.447	8,0
1985	966.708	122.217	7,9
1986	1.056.332	129.232	8,2
1987	920.071	113.474	8,1
1988	1.068.756	112.985	9,5
1989	1.013.252	118.369	8,6
1990	914.466	117.396	7,8
1991	960.044	109.339	8,8
1992	1.073.761	105.428	10,2
1993 <sup>(4)</sup>	1.390.871	106.000	13,1

Fonte: Anfavca, 1993.

- (1) Produção total de veículos automotores, incluindo automóveis e veículos de carga. Não inclui tratores e outras máquinas agrícolas.
- (2) Em 31 de dezembro de cada ano.
- (3) Média entre total da produção num respectivo ano e emprego no dia 31 de dezembro do mesmo ano.
- (4) Dados de 1993 sujeitos a confirmação.

A crise do setor, no plano interno, foi agravada com a política industrial do governo Collor, que reservou um tratamento diferenciado para este setor. O calendário de abertura comercial previa a redução das alíquotas em etapas sucessivas e semestrais, de 1990 até 1993, mas para este setor o calendário foi antecipado em seis meses. Além disso, foram criadas dificuldades adicionais, com a ausência de uma política de estímulo às exportações — como o antigo Befiex — e de um mecanismo de salvaguarda para as importações, como a política de cotas adotada pela Comunidade Econômica Européia.

Não se pode explicar a crise do setor automotivo brasileiro sem relacioná-la às transformações mundiais no setor, o componente externo da crise. As empresas instaladas no Brasil, principalmente as quatro grandes (Volkswagen, Fiat, General Motors e Ford) foram duramente afetadas pela concorrência de empresas japonesas e coreanas, que ampliaram muito sua participação no mercado nos anos oitenta. Todas essas empresas tiveram sua sobrevivência ameaçada, assim como as outras produtoras de veículos não instaladas no Brasil. A situação é ainda mais grave para as empresas oriundas dos Estados Unidos, onde o governo recusa-se a adotar qualquer mecanismo de proteção ao mercado interno, ao contrário dos países europeus.

Na lógica das matrizes, no começo dos anos setenta, suas filiais brasileiras atenderiam ao mercado nacional e de outros países da América Latina e África, aproveitando-se da influência política do Brasil sobre esses países. De fato, entre 1970 e 1979 as exportações totais cresceram 92 vezes, embora boa parte dessa produção tenha seguido para os Estados Unidos e mesmo para países europeus. Essa tendência continuou nos anos oitenta, mas num ritmo muito inferior.

O quadro de concorrência aguda e de perda de mercado dessas empresas reorientou sua política já nos anos oitenta. As opções foram o fechamento de unidades fabris, com a concentração da produção em fábricas mais modernas, com maior produção, mais automatizadas e preferencialmente onde as relações trabalhistas fossem mais favoráveis às empresas ("desregulamentadas"). Isso levou à instalação de novas fábricas em zonas sem tradição nesse setor, sem organização sindical, ou à negociação com os sindicatos de limitação de benefícios trabalhistas e acordos de "paz social". Essa estratégia considerava o mercado brasileiro secundário para investimentos, em face da priorização da conquista dos mercados europeu e americano.

Essa estratégia levou as empresas instaladas à adoção de políticas defensivas, redução de investimentos, cortes nos salários e pressão contra a abertura do mercado. Em resumo, tratava-se de tentar aproveitar ao máximo os investimentos anteriormente realizados e postergar o mais possível qualquer modificação. Com as políticas do governo Collor, essas empresas entraram em crise profunda, com poucas perspectivas. Para as matrizes, a política de abertura "xiita" indicava o caminho da desativação progressiva das unidades produtivas no Brasil, à exceção apenas das produtoras dos modelos mais consumidos. Todo o restante do mercado viria a ser ocupado por produtos importados das outras fábricas da América Latina. Dessa forma, a política industrial do governo Collor favorecia a redução do setor no país, o que não significava que as empresas viessem a ter

prejuízos, uma vez que suas estratégias são mundiais. No entanto, isso significava que seus diretores no Brasil certamente perderiam seus empregos, assim como todos os trabalhadores.

A crise do setor automotivo teve um impacto direto sobre a região do ABC paulista, pólo da produção de veículos automotores no país. A região já vinha enfrentando o fechamento de várias unidades industriais (como a Brastemp), a crise do setor estava em todos os jornais e polarizava as atenções. O último trimestre de 1991 foi marcado por demissões semanais, programas de demissões voluntárias e jornadas de trabalho reduzidas em todas as empresas. A gravidade da situação mobilizou os governos estadual e municipais, mas sem que se encontrasse qualquer solução concreta. Nesse cenário, a Ford do Brasil anunciou para dezembro de 1991 o fechamento de sua fábrica de motores, uma unidade com quatrocentos trabalhadores que produzia motores de caminhão para exportação. Esse foi o estopim de uma nova postura do sindicato.<sup>7</sup>

Num primeiro momento, o sindicato não tivera êxito ao tentar negociar com a empresa, pois a direção brasileira imputou o fechamento da unidade ao plano mundial de reorganização da Ford, traçado pela matriz em Detroit, Estados Unidos. Isso motivou uma ida da direção do sindicato à matriz para tentar reverter a situação. Em Detroit, a direção mundial da empresa afirmou nada poder fazer, argumentando que a Ford vinha perdendo mercado para as empresas japonesas de forma muito acelerada, impondo a reestruturação da empresa em todo o mundo. A fábrica do ABC era apenas uma entre dezenas de outras que seriam fechadas. Lideranças sindicais americanas ligadas à Union of American Workers apresentaram aos sindicalistas brasileiros um quadro muito grave, mostrando que as empresas automobilísticas americanas estavam promovendo grandes cortes de pessoal e buscando parcerias com o México e Canadá para produzir carros mais baratos, levando a demissões de dezenas de milhares de pessoas.

Esse episódio é central para compreender a motivação do movimento sindical, em particular o do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, berço da CUT, em tentar uma nova forma de ação, diferente da estratégia reativa que caracterizara o sindicalismo nos anos oitenta. Após a volta dos dirigentes sindicais, estes e a direção das empresas no Brasil procuraram o então ministro Marcílio Marques Moreira, em busca de alguma forma de negociação. Voltaram com a proposta de instalação da câmara setorial do complexo automotivo, que não teria como função discutir preços ou salários, mas a reestruturação do complexo.

As primeiras reuniões da câmara setorial do complexo automotivo ocorreram em janeiro de 1991, divididas em cinco grupos, que representavam as prioridades dos atores envolvidos — GT 1: mercado interno, GT 2: exportação/importação, GT 3: tecnologia, qualidade e produtividade, GT 4: carga fiscal e GT 5: investimentos. O tema do contrato coletivo de trabalho, também prioridade dos trabalhadores, esteve fora dessa primeira série de discussões, sendo introduzido após o acordo de 1992 como um grupo específico para o tema, o GT 6.

Compunham a câmara, do lado dos empresários produtores de veículos, as empresas montadoras (inclusive caminhões, tratores e motocicletas), as de autopeças, tintas, vidros, pneus, fundidos, forjados, máquinas industriais, esto-

fados, entre outras. Havia também representantes das concessionárias, dos importadores e dos transportadores de veículos. Note-se que participavam as entidades representativas dos diferentes ramos, mas também as empresas.

Do lado do governo, participavam a Secretaria Executiva do Ministério da Economia, que liderava o processo, técnicos da Secretaria de Política Industrial, da Receita Federal, do Ministério do Trabalho, da Procuradoria de Defesa do Consumidor e do PBQP.

Do lado dos trabalhadores, participavam os Sindicatos dos Metalúrgicos do ABC, que liderava o processo, e de Betim, ambos filiados à CUT. A Força Sindical, que detinha nesse setor os poderosos Sindicatos dos Metalúrgicos de São Paulo, Osasco, Guarulhos e Curitiba (principalmente produtores de autopeças), teve uma presença tímida nessa primeira fase, ausente da maioria das reuniões, e ao final caminhando a reboque da CUT.

Os trabalhos foram divididos em duas partes: a primeira buscava um diagnóstico de consenso para os problemas do setor, e na segunda seria feito o encadeamento das medidas necessárias para solucionar os problemas detectados. Essa metodologia buscava explicitamente afastar a discussão de preços e salários da agenda, concentrando o debate na reestruturação do setor com vistas a obter níveis de competitividade internacionais, ampliar a produção e garantir o emprego.

Para subsidiar os trabalhos foram contratados alguns consultores, que se encarregaram de apresentar um estudo sobre a competitividade da indústria automobilística brasileira (Ferro, 1991). Os trabalhos dos grupos correram sem que maiores consensos fossem obtidos. Embora os pontos em análise fossem comuns, as ênfases eram distintas. As montadoras insistiam em priorizar reduções nos impostos, que os compatibilizassem com os cobrados dos produtos importados em seus países de origem, no que eram acompanhadas pelos revendedores, que insistiam também na reformulação dos consórcios. Os trabalhadores defendiam outra abordagem, que priorizava uma revisão dos produtos fabricados no país, a alteração do *mix* de produção, privilegiando produtos mais baratos. O governo não tinha maiores propostas nessa fase, insistindo na questão da qualidade e da produtividade e acenando com a possibilidade de redução de impostos.

O desenrolar dos trabalhos culminou no "Seminário sobre a crise e reestruturação do setor automotivo no Brasil", em meados de março de 1992, onde foram apresentadas as conclusões dos consultores e os relatórios dos grupos. O Sindicato dos Metalúrgicos do ABC apresentou suas propostas para o setor no documento "Reestruturação do complexo automotivo brasileiro: as propostas dos trabalhadores", o primeiro documento sindical a apontar propostas concretas de política econômica e industrial.

As regras de funcionamento do seminário não foram escritas, sendo definidas ao longo do evento, mas serviram de formato para todas as outras câmaras: as resoluções deviam ser consensuais, pelo menos entre os atores mais representativos; trabalhadores, empresários e governo teriam peso igual nas decisões; admitir-se-iam para discussão propostas concretas, e não formulações gerais ou exposições de princípios; o acordo firmado não teria valor legal determinado, uma

vez que envolveria várias áreas do direito reguladas por legislação própria, em particular a trabalhista, mas deveria ser respeitado, pois era um compromisso assumido livremente entre as partes; sua abrangência restringer-se-ia aos seus signatários; os acordos não teriam cláusulas de rescisão ou estabelecimento de foros para dirimir dúvidas, cabendo aos próprios signatários resolver as dúvidas que viessem a ocorrer.

O seminário caminhou por consensos muito estreitos, mas a sinalização de que dele surgiriam propostas que reduziriam o preço dos veículos paralisou o mercado de automóveis e gerou enorme expectativa na sociedade, muito fomentada pela imprensa, que praticamente obrigou os atores a apresentar algum resultado. Na ausência de consensos mais amplos, optou-se por uma proposta de acordo de curto prazo, base para a construção de acordos maiores a serem celebrados posteriormente. Os pontos de consenso estão relacionados no Quadro 1.

*Quadro 1*  
Resumo do Acordo do Complexo Automotivo  
Março de 1991

**Impostos:** redução do IPI e do ICMS em 6 pontos percentuais, tendo como contrapartida uma redução das margens de lucro de 7,5 pontos percentuais na indústria e de 2,5 pontos na comercialização, significando uma redução de 22 pontos percentuais nos preços de venda dos veículos.

**Consórcios:** reabertura dos grupos de consórcio, com alterações em seu funcionamento.

**Cláusulas trabalhistas:** alteração da data-base dos trabalhadores, adiada de abril para julho, garantidas a reposição de perdas salariais passadas e a reposição mensal da inflação nos doze meses seguintes.

**Emprego:** manutenção do nível de emprego por doze meses.

**Financiamentos:** alterações nas regras de financiamento de caminhões, com a redução do IOF de 12% para 6%, além do descontingenciamento de crédito para pessoas físicas e de aporte de US\$ 150 milhões pelo BNDES às linhas de caminhões médios e, posteriormente, leves.

**Continuidade dos trabalhos:** definição da seqüência dos trabalhos dos grupos, com a definição de uma "agenda para o futuro", que incluía a criação de um grupo de trabalho para discutir o contrato coletivo de trabalho (GT 6).

Fonte: Acordo do complexo automotivo, março de 1992.

Os resultados do acordo levaram ao imediato crescimento das vendas, que se mantiveram elevadas até o final do ano. A celebração do acordo alterou as expectativas dos atores em relação à negociação, já que os seus resultados concretos mostraram a efetividade dessa nova forma de definição de políticas mediante pactos, a única a influenciar as políticas públicas, uma vez que os mecanismos anteriores estavam desativados, ao menos temporariamente. Colaborou para essa

desativação a postura dos representantes do governo, que não admitiram o estabelecimento de medidas que não fossem consensuais entre todos os participantes.

A partir de meados de abril as reuniões dos grupos de trabalho foram retomadas, e em junho chegou-se uma minuta consensual entre trabalhadores e empresários de um programa de fomento às exportações, que ocuparia o vazio deixado pelo Befifex. No entanto, a escalada das denúncias que levaria à "CPI do PC" esvaziou os debates, levando a câmara a um período de hibernação, até o desfecho do processo de *impeachment*.

Com a posse de Itamar, teve início uma nova fase para as câmaras setoriais, e o setor automotivo foi novamente pioneiro. Os trabalhos foram retomados e já em fevereiro de 1993 era realizado um "Seminário de avaliação do acordo setorial", onde foi celebrado um novo acordo, desta vez por 36 meses. Diferentemente do anterior, esse acordo aproximou-se mais do estabelecimento de uma política setorial, com medidas de cunho estrutural acordadas, embora ainda débeis. Os pontos acordados estão elencados no Quadro 2.

*Quadro 2*  
Resumo do Acordo do Complexo Automotivo  
Fevereiro de 1993

**Produção:** Metas de produção de veículos: 1,5 milhão de unidades em 1996 e 2 milhões de unidades em 2000.

**Investimentos das empresas de US\$ 20 bilhões até 2000.**

**Financiamento:** facilitação do financiamento aos consumidores, com aporte de recursos nas linhas de Finame, do BNDES, e captação de recursos no exterior para a modalidade de *leasing* de US\$ 1,5 bilhão ao ano até 1996.

**Consórcios:** ampliação nos prazos dos consórcios de cinquenta para oitenta meses para automóveis e de sessenta para 120 para caminhões, ônibus e tratores.

**Impostos:** redução nas alíquotas de IPI em 6% para automóveis e 2% para veículos comerciais leves e redução do ICMS (não implementada), com redução nas margens de lucro de 5%, com um reflexo de 11% no preço final dos veículos.

**Emprego:** criação de 91 mil empregos na cadeia produtiva até 1995, sendo quatro mil nas montadoras.

**Exportações:** remessa ao Congresso do projeto de lei de fomento às exportações, através do governo.

**Salários:** reajustes mensais de salários para os trabalhadores com base na inflação do mês anterior, além de aumento real de 20% em três parcelas nos trinta meses seguintes.

Criação de uma comissão para estudar e implantar o contrato coletivo de trabalho, o GT 6.

Fonte: Acordo do complexo automotivo, fevereiro de 1993.

Como já foi analisado na seção anterior, o novo governo imprimiu sua própria dinâmica às câmaras setoriais, com falta de coordenação e de coesão entre as diversas áreas do governo, o que dificultava a condução do seminário. Deve-

se destacar que o MICT e o Ministério do Trabalho entendiam ser necessário o estabelecimento de um novo acordo, para criar uma expectativa positiva na sociedade. Daí a proposta de seus técnicos de uma nova redução de impostos, para forçar a celebração rápida de um novo acordo.

Um ponto bastante discutido, consensual apenas entre trabalhadores e empresários, foi o estabelecimento de cotas flexíveis de importação, que no entanto teve discordância do governo e, obviamente, dos importadores. As cotas flexíveis são mecanismos de proteção de mercado usados em outros países, onde é estabelecida uma limitação à importação proporcional à produção nacional — por exemplo, 20% da quantidade produzida no país.

Os trabalhadores também não concordavam com uma redução linear de 6% no IPI para todos os veículos. Sua proposta estabelecia reduções de tributos escalonadas segundo dois critérios: potência do motor e faixa de preço. Quanto menor a potência do motor e mais baratos os veículos, menores suas alíquotas de impostos, ao passo que os veículos de maior potência e de preços mais elevados pagariam mais imposto do que já pagavam naquele momento. Além disso, haveria um cronograma de reduções em que a cada nova etapa deveria comprovar-se que a massa de tributos arrecadados pelo setor não havia sido reduzida. Esta proposta não agradou as montadoras e não encontrou amparo nos técnicos governamentais, que viam na redução de impostos o chamariz para a assinatura rápida de um novo acordo. Além disso, os estudos da Receita Federal apresentados no seminário mostravam um crescimento real da arrecadação do setor, o que serviu de argumento para a redução linear de impostos.

Logo após o acordo, o presidente Itamar Franco recebeu dirigentes da Autolatina e, num lance de promoção pessoal, manifestou suas "saudades" do Fusca, o veículo de maior produção na história da indústria automobilística. A empresa propôs a volta de sua produção, desde que isenta de impostos, o que foi aceito pela Presidência da República. Imediatamente, outras montadoras exigiram tratamento semelhante, surgindo os protocolos dos carros populares. Esses protocolos foram assinados com cada uma das empresas, em separado, e depois reunidos no Decreto-Lei nº 799/93, que estabeleceu o "regime dos carros populares", um confuso conjunto de critérios de redução total de IPI (alíquota de 0,1%) para os veículos com motores de até 1.000 cm<sup>3</sup>, além dos refrigerados a ar (o Fusca e a Kombi). As primeiras versões dos "protocolos" incluíam que os carros populares só poderiam ser vendidos pelos consórcios das próprias montadoras. Na sua versão final, os protocolos foram alterados, permitindo a livre comercialização dos produtos. O decreto também estabeleceu que os preços desses veículos não poderiam ser superiores a US\$ 7.200. Como fecho desta política, o governo federal solicitou ao Confaz que reduzisse também o ICMS desses veículos e enviou ao Congresso um projeto de lei isentando a produção dos carros populares do pagamento da Cofins, que com essas isenções deveria custar US\$ 6.850.

Apesar da tentativa posterior do governo de transformar seu acordo com as montadoras em parte das negociações da câmara setorial, esse acordo ocorreu em paralelo e representou um duro golpe contra a câmara setorial, constringendo

não só sindicatos, mas até mesmo os técnicos governamentais, mais diretamente ligados a ela. Foi o retorno das velhas formas de pacto corporativo de tipo privatizante: os sindicatos ficaram de fora e o capital e o Estado acertaram calmante a definição de uma política pública de acordo com seus interesses. O protocolo dos "carros populares" levou ao esvaziamento da câmara, uma vez que sinalizou aos empresários a possibilidade de voltar às velhas práticas de defesa direta de interesses, resgatando a simbiose entre Estado e empresários, mesmo que revestida de uma fachada "popular".

O acordo dos carros populares pode ser questionado por diferentes ângulos. Ele não contribuiu para a modernização do setor. Ao contrário, deu sobrevida a modelos que estavam em vias de ser substituídos e trouxe de volta um produto completamente defasado, além de ter inibido a vinda de novas empresas para o país. Mas o aspecto mais importante é que ele simbolizou a permanência e a predominância dos conluios entre empresários e Estado.

Uma avaliação dos resultados do acordo do complexo automotivo até o presente momento deve considerar suas perspectivas em relação à sua capacidade de enfrentar a crise setorial, aos próprios limites do acordo e ao cumprimento dos itens acordados.

A primeira perspectiva é a mais difícil de ser avaliada. O acordo de 1992 foi caracterizado pelos seus autores como de curto prazo, voltado a estancar as seguidas reduções na produção e a superar uma fase de ociosidade muito elevada. Já o acordo de 1993 encontrou um cenário melhor para se desenvolver. Apesar de enunciar metas de médio e longo prazos, suas propostas concretas eram eminentemente de curto prazo, redefinindo as políticas públicas — novas isenções de impostos e definição de uma política de exportação. As metas enunciadas (emprego, investimento, etc.) eram dependentes de definições posteriores, que impedem sua efetiva mensuração. Dessa forma, o objetivo da câmara — a reestruturação do complexo automotivo — ficou prejudicado ou, ao menos, incerto e pouco identificável.

A preocupação com o curto prazo revelada no acordo não deve surpreender, uma vez que a instabilidade da economia é um impeditivo real para planejamentos de longo prazo. Enfrentando taxas de inflação elevadas e um quadro institucional conturbado, é natural que as ações estejam voltadas para questões imediatas e que surtam efeitos imediatos. As análises dos executivos das empresas e dos técnicos envolvidos diretamente nas negociações tendem a valorizar essas medidas, conferindo-lhes muito mais efetividade do que a sugerida pelos estudos acadêmicos. Segundo os estudos apresentados nas reuniões das câmaras, os principais países produtores de veículos automotores dispõem de políticas similares, em muitos casos bem mais agressivas do que as propostas para o país.

Além disso, o caráter *ad hoc* dessa câmara, a ausência de uma política industrial clara, a falta de articulação com outras políticas públicas e a ausência de um quadro de negociações razoavelmente definido em todos os planos fazem com que as decisões tendam a ser pontuais, pois não há clareza dos limites da negociação e nem de sua temporalidade. Essa é a segunda perspectiva de

análise que deve ser considerada. Da forma como foram instaladas, as câmaras podem discutir qualquer tema, sem contar com qualquer parâmetro. Um exemplo foi a questão fiscal, na qual todos os setores empresariais pediam a revisão do sistema tributário, um tema que afeta não somente o setor automotivo, mas todos os brasileiros. As câmaras, da forma como foram montadas, são o desaguadouro de propostas represadas, muito além de seu caráter setorial.

Decorrido praticamente um ano da celebração do acordo de 1993, já é possível avaliar o efetivo cumprimento de suas cláusulas. As metas de produção acordadas não incluem o ano de 1993, mas já se verificou um crescimento em relação a 1992 de 29,5% no total produzido.

As reduções de impostos — com diminuição das margens de lucro das empresas — são, sem dúvida, o item mais polêmico do acordo. Neste ponto, críticas muito diferentes passaram por iguais. Parte das críticas a esse ponto do acordo destacou as perdas que o Estado teria com as reduções nas alíquotas, por considerar que essas reduções não seriam compensadas com o aumento das vendas, o que levaria à diminuição do montante global arrecadado.<sup>8</sup> Portanto, é inevitável avaliar os impactos dessas reduções sobre a evolução da arrecadação de tributos pelo setor.

A Tabela 2 ilustra essa evolução, entre setembro de 1992 e outubro de 1993. Deve-se considerar que a indexação das receitas sempre é polêmica, pois, dependendo do indexador escolhido e do ponto inicial da série histórica, pode ocorrer superestimação ou subestimação dos valores. Optamos aqui pelo dólar médio, como apresentado pela Secretaria da Receita Federal, que sendo usualmente utilizado na avaliação da arrecadação de tributos.

Tabela 2  
Arrecadação de Tributos Federais no Setor Automotivo  
Brasil  
1992-93

Anos e Tributos	Total Tributo	Produção de Veículos <sup>(2)</sup>	Em US\$ mil (1)			
			Automóveis	Peças e Acessórios	Pneus	Comércio Varejista
1992						
IPI	2,357,123	1,141,177	732,642	271,378	189,017	22,910
Cofins	108,164	13,957	-	26,834	20,592	46,781
PIS	159,620	61,547	-	24,647	11,899	61,528
Total	1,892,266	1,216,682	-	322,859	221,507	131,218
1993						
IPI	2,701,788	1,399,965	715,041	332,392	230,922	23,470
Cofins	297,877	96,466	-	48,488	32,846	120,078
PIS	219,573	94,449	-	27,756	13,952	83,415
Total	2,504,197	1,590,879	-	408,636	277,720	226,963

Fonte: Secretaria da Receita Federal, Coordenadoria de Arrecadação, Divisão de Prognóstico e Acompanhamento de Receitas

(1) Os valores de dólares mensais são calculados pela divisão do total em cruzeiros arrecadados no mês pelo respectivo dólar médio, fornecido pelo BACEN. Note-se que o sistema de arrecadação de tributos federais implica que os tributos oriundos de um fato gerador num mês poderão ser computados no mês seguinte, em função dos diferentes prazos para recolhimento e das mudanças desses prazos ocorridas em 1993.

(2) Os valores da coluna de produção de veículos englobam o total da produção de veículos rodoviários, incluindo automóveis, ônibus, caminhões, carretas, etc. Já os englobados na coluna automóveis referem-se exclusivamente à produção de automóveis, incluindo os "carros populares".

Os dados da tabela englobam os setores diretamente afetados pelo acordo e de maior peso na arrecadação. Comparando-se os anos de 1992 e 1993, percebe-se uma melhoria no comportamento global da arrecadação, com destaque para Cofins, o que pode ser explicado pela retomada de seu pagamento por várias empresas que a questionavam judicialmente. O IPI, alvo da redução, cresceu para o total do setor, mas se considerarmos exclusivamente o arrecadado na produção de automóveis, há uma queda, embora pequena, que pode ser imputada ao protocolo dos "carros populares", que estabeleceu uma alíquota de 0,1% para o IPI. Esses dados permitem concluir que o acordo não trouxe perda de arrecadação tributária no setor automotivo, embora tenha havido uma redução no IPI devido pela produção de automóveis.

Os que acusavam as perdas com a arrecadação reformularam suas críticas após a Secretaria da Receita Federal ter divulgado as primeiras informações sobre o aumento na arrecadação. Passaram a afirmar que o aumento das vendas deveu-se à situação favorável da economia em 1993, sendo que a redução de tributos teria tido um peso menor. De fato, não se deve aceitar a visão empresarial de que a redução de tributos por si só ampliou as vendas. Isso ocorreu em função das várias mudanças implementadas na política de vendas, como consórcios e melhoria no *mix* de produção (em 1993 foram lançados dezenove modelos, contra seis em 1992). Mas deve-se observar que a indústria automobilística teve o melhor desempenho entre os setores industriais, ampliando sua participação no PIB industrial. Mais ainda, o crescimento relativo da arrecadação de tributos no setor foi superior ao dos demais setores industriais. Dessa forma, fica claro que o acordo teve grande efetividade sobre o setor, sendo responsável por um crescimento da produção capaz de alavancar o setor num processo de reestruturação de maior fôlego.

É preciso distinguir as críticas que apontam a redução de tributos como um erro do acordo daquelas que criticam a própria existência das câmaras setoriais. Boa parte das primeiras vê de forma crítica a utilização das isenções fiscais como instrumentos de fomento à indústria, ainda mais num momento de grave crise fiscal. Além disso, a própria desigualdade de renda indica que a tributação de bens de luxo — como os automóveis — é necessária para manter um mínimo de progressividade no sistema fiscal atual.

Sem dúvida, são argumentos concretos, que apontam a necessidade de rever globalmente o quadro fiscal e a capacidade das câmaras — se difundidas a todos os setores da economia — discutir a carga fiscal desses próprios setores. Isso deveria ocorrer em um outro fórum, onde pudesse ser observada uma articulação mais geral. No entanto, é preciso lembrar que a fixação das atuais alíquotas foi feita de forma totalmente arbitrária. No caso do setor automotivo, a evolução da carga tributária, especialmente do IPI e do ICMS, deu-se sem qualquer critério, em geral atendendo a interesses imediatos. Em 1960, a alíquota de ICMS mais comum era de 4,8% e a de IPI, de 10%. Em 1991, antes do primeiro acordo do setor, essas alíquotas eram de, respectivamente, 18% e 37%.

É importante lembrar que as reduções de tributos foram realizadas por indução do próprio governo, uma vez que sua política de abertura comercial estava trazendo produtos com vários e diferenciados tipos de incentivos em seus países de origem, inclusive formas disfarçadas de desoneração tributária, tornando-os mais competitivos que os produtos nacionais.

A questão fiscal tem sido tratada nos últimos anos em sua perspectiva mais geral, apontando para a necessidade de uma reforma fiscal ampla, que reduza o número de tributos e aumente a carga fiscal líquida. Mas as tentativas nesse sentido fracassaram, seja na criação de tributos específicos para o financiamento da seguridade social, seja nos tributos emergenciais. Uma das soluções foi o progressivo aumento nas alíquotas dos produtos mais facilmente fiscalizáveis (como os automóveis, entre outros), na suposição de que, por tratar-se de bens de luxo, seu consumo não seria afetado. No entanto, isso não ocorre, em particular porque estes aumentos oneraram todos os tipos de produtos, não fazendo distinções

entre os modelos básicos e os de luxo. Logo, a experiência da redução de tributos no caso do setor automotivo deve ser relativizada e contextualizada. Se de um lado é impossível estendê-la para todos os setores — e nem existe fundamento para tal —, ela traz elementos importantes para rever a questão da melhoria da arrecadação de tributos a partir do sistema existente e da melhoria de sua legislação de suporte.

O nível de emprego manteve-se constante, ao menos para os trabalhadores da produção. As montadoras têm preferido utilizar o recurso da extensão das jornadas de trabalho (horas extra) a fazer contratações. Com isso, a medida mais usual de produtividade do setor, a de carros/homem, cresceu 28% entre 1992 e 1993. Isto está diretamente vinculado à reformulação da estratégia dessas indústrias no país, em grande medida dependente das decisões tomadas por suas matrizes. Mas o nível de emprego dos setores administrativos com certeza decresceu, uma vez que essas empresas vêm processando uma redução de níveis hierárquicos, que leva ao fechamento de postos de trabalho graças aos programas de demissão voluntária.

O avanço nas discussões sobre contrato coletivo de trabalho, previsto no acordo, de fato ocorreu. Embora o acordo fale em “estudar e implementar” o contrato coletivo, é evidente que é impossível implementá-lo em um único setor. As discussões na câmara foram de extrema importância, ao longo de todo o ano de 1992, sendo o grupo de trabalho com maior participação. O grupo obteve consenso quanto a uma pauta mínima de discussão e quanto aos encaminhamentos necessários. Os resultados deste trabalho foram muito importantes, pois sinalizaram para todos os demais setores o caminho a ser tomado, além de terem sido integralmente incorporados pelo Fórum Nacional do Contrato Coletivo, que adotou-os como programa.

Quanto ao item financiamento, foram realizados aportes de recursos pelo BNDES no sistema de crédito de caminhões e ônibus (Finame), abrindo-se aos primeiros a possibilidade de crédito para pessoa física. Os consórcios sofreram alterações em sua regulamentação pelo Banco Central, mas não segundo a forma estabelecida na câmara setorial.

O projeto de lei de exportação foi enviado ao Congresso, onde tramita lentamente. Trata-se de uma versão nacional de programas de exportação já existentes em outros países, relacionando as isenções do imposto de importações ao volume das exportações. No projeto apresentado essa relação é de 1:1,3 (um importado para cada 1,3 exportado), ao passo que no México e na Argentina está próxima de 1:1,1.

As metas de investimento são as de avaliação mais problemática, porque não há dados confiáveis por parte das empresas. Deve-se considerar que as empresas instaladas no Brasil são aquelas que vêm perdendo mercado em todo o mundo para as empresas japonesas e coreanas, em particular nos países onde estão instaladas suas matrizes. Isso tem um reflexo na ação de suas subsidiárias, uma vez que as estratégias de investimento e produção dessas empresas são mundiais e privilegiam os mercados maiores e mais lucrativos, como Estados Unidos e Europa, e não o dos países da América Latina. Como essas grandes

companhias estão em fase de redefinição de suas políticas, as subsidiárias aguardam as determinações das matrizes sobre sua funcionalidade na estratégia global dessas empresas.

Assim, passam por uma indefinição os investimentos para a reestruturação do complexo automotivo brasileiro, a qual se limita a tímidas mudanças na linha de produtos. Quanto à instalação de novas empresas no Brasil, ainda é um ponto de dúvida. Avalia-se no setor que o acordo do carro popular esfriou os ânimos, já que a indústria instalada no país ganhou vantagens adicionais que as novas empresas demorariam para conquistar. Isso, somado ao descontrole da economia, levaria os possíveis interessados a manter plataformas de importação bastante grandes no país, com a montagem de redes de concessionárias, mas somente após uma definição das regras do jogo.

É preciso destacar que essa lógica vale para a produção de carros, não para a de tratores ou caminhões. O setor de tratores passa por uma de suas piores crises, reflexo da falta de investimentos na agricultura, da falta de crédito para os consumidores — e falta de garantias de pagamento dos financiamentos —, além de uma enorme concorrência mundial. Já o setor de caminhões não é signatário do acordo como um todo, embora algumas empresas o estejam cumprindo.

As perspectivas de manutenção deste acordo são nebulosas. As indefinições do governo Itamar e as indicações de que o Confaz pretende aumentar as alíquotas sobre os automóveis lançam perspectivas sombrias sobre a possibilidade de avanço, e até mesmo de manutenção, do acordo.

#### A CÂMARA SETORIAL DA CONSTRUÇÃO NAVAL

Instalada em 1992, a câmara setorial da construção naval atingiu um acordo ao final de maio de 1993, estimulada pelo segundo acordo do setor automotivo.

A indústria da construção naval é bastante concentrada, com poucas empresas de porte, basicamente no Estado do Rio de Janeiro, que detém 95% da capacidade instalada. Outro pólo regional localiza-se em Belém, com enfoque em construção fluvial, além de unidades esparsas no Ceará e no Rio Grande do Sul, voltadas para embarcações de pesca.

O setor é muito antigo no Brasil, e seu funcionamento sempre esteve associado às políticas públicas. A base de financiamento do setor é o Fundo da Marinha Mercante (FMM), custeado pelo Adicional de Fretes da Marinha (AFRM), uma taxa adicional incidente sobre o valor dos fretes.

Desde os anos oitenta o setor está em crise, com uma série de problemas derivados do episódio conhecido como "Escândalo da Sunamam", passando por uma forte retração nas encomendas e na progressiva decadência financeira do FMM, fruto das próprias normas que o regiam, que beneficiavam ao exagero os armadores e construtores. Ainda no governo Sarney uma parte dos recursos do FMM foi transferida para a construção da ferrovia Norte-Sul.

Entre as políticas de estímulo à competitividade do governo Collor estava

incluída a redução da alíquota do AFRM de 50% para 25%. Essa redução acabou por paralisar o setor, cujo fluxo de recursos tornou-se insuficiente para dar seqüência às construções em andamento. A construção de uma embarcação de médio ou grande porte demora, se não ocorrerem atrasos, de 24 a 36 meses. Os prazos de financiamento são de doze a quinze anos, com prazos de três a cinco anos de carência.

O setor já empregou 50.000 trabalhadores, contra os 12.500 atualmente empregados. No início de 1993, sua capacidade de produção era de dois milhões de toneladas de porte bruto e sua capacidade ociosa oscilava entre 60% e 80%. O impacto do setor sobre a economia é muito grande, dada a grande quantidade de insumos e materiais utilizados numa embarcação, o que gera grande quantidade de empregos indiretos.

As reuniões da câmara buscavam alternativas de curto prazo para retomar as construções de embarcações, paralisadas por falta de recursos, e tentar viabilizar um projeto de reestruturação do setor. Os empresários da construção naval, entre os mais beneficiados pelo corporativismo privatizante, reduziam a discussão a novos créditos e à reestruturação do FMM, defendendo o retorno da alíquota do AFRM a 50%. Os sindicatos do setor, pressionados pelo desemprego, buscavam alternativas de curto prazo que ao menos garantissem a manutenção dos empregos, ao mesmo tempo que encaminhavam ao Congresso um projeto de lei voltado a reestruturar o FMM. Cabia aos técnicos do governo insistir na reestruturação do setor, embora não soubessem oferecer alternativas para a negociação — porém, mesmo que as tivessem, não teriam acolhida junto aos empresários.

O motor do acordo foi a decisão do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), acatando sugestão do BNDES de alocar recursos extraordinários para o setor, num montante de US\$ 232 milhões.

O Codefat gere os recursos arrecadados pelo PIS/Pasep. Constitucionalmente, 40% são aplicados no BNDES e 60% financiam o programa de seguro-desemprego e o abono salarial. A parcela desses 60% que não é gasta nos programas, denominada "disponibilidades", fica aplicada no Bacen ou então é emprestada a qualquer outro banco oficial federal, pelo prazo máximo de cinco anos e com correção pela TR mais juros de 5% a.a. Nesse caso específico, o Codefat deliberou emprestar US\$ 1 bilhão ao BNDES dentro de um "programa de geração de emprego e renda", que criou requisitos para que as empresas tivessem acesso aos recursos, além das normas bancárias tradicionais. Esse programa proveu de recursos as linhas do Finame para caminhões, ônibus e tratores rodoviários e para a construção naval. Um dos requisitos estabelecia que somente empresas cumpridoras de acordos celebrados em câmaras setoriais poderiam pleitear recursos. Dessa forma, o setor naval viu-se instado a promover um acordo.

O acordo aconteceu num ambiente de muita desconfiança. Entre os estaleiros não havia unidade de propostas, o que arrastou as negociações por muito tempo, até que conseguissem chegar a um consenso, ainda reduzido. Os armadores se recusaram a assinar o acordo, pois exigiam que os recursos do FAT fossem repassados nos mesmos moldes dos recursos do FMM (quinze anos de prazo, com três de carência e juros de 4% a.a.). Por

outro lado, os pequenos construtores da região Norte passaram a participar da câmara e a exigir condições de igualdade com os estaleiros do Rio, o que causou muita polêmica. Quanto aos trabalhadores, a condução do processo esteve a cargo dos Sindicatos dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro e de Angra dos Reis, ambos filiados à CUT. Mas outro sindicato metalúrgico da CUT, o de Niterói, fez oposição cerrada ao acordo. Por fim, a Petrobrás, maior armador nacional, definiu sua participação no acordo, buscando concluir suas obras paralisadas e aceitando rever suas relações com os marítimos da empresa e os termos dos financiamentos de seus contratos. Em maio foi firmado o acordo de curto prazo, cujos termos estão sistematizados no Quadro 3.

*Quadro 3*  
Resumo do Acordo Setorial da Construção Naval  
Maio de 1993

**Metas:** construção do equivalente a 1,5 milhão de toneladas em 1995 (75% da capacidade instalada); criação de 7.000 novos empregos; investimentos de US\$ 50 milhões nos estaleiros.

**Política setorial:** apoio ao projeto de lei que reestrutura o FMM; desburocratização das operações de crédito; aporte de recursos adicionais ao setor, através do BNDES.

**Relações de trabalho:** aumento real de 10% ao ano, durante três anos; reposição da inflação integral aos salários; implementação da organização por local de trabalho; implementação do contrato coletivo de trabalho; instalação de comissões de saúde e meio ambiente.

**Qualidade e produtividade:** criação do centro de tecnologia naval; investimento em formação profissional dos trabalhadores, com a participação do sindicato.

**Tributos:** resolução do problema dos elevados estoques de crédito do ICMS; isenção do ICMS de peças destinadas a navios para exportação.

**Fonte:** Acordo setorial da construção naval, maio de 1993.

O acordo previa que sua eficácia deveria acontecer lentamente, à medida que os mecanismos comesçassem a entrar em funcionamento, dentro das características do setor de bens de capital sob encomenda. Até o presente momento, no entanto, o acordo não entrou em vigor. Ocorreram vários problemas legais, com a revisão das resoluções do Conselho Monetário Nacional, que acabou gerando entraves para a Petrobrás, a qual exigiu a votação pelo CMN de uma nova resolução (nº 1.997) autorizando a empresa a tomar novos créditos no país.

As dificuldades para a implementação do acordo estão nos setores empresariais, na Petrobrás e no BNDES. O segmento empresarial naval está acostumado de longa data às benesses do Estado, já que sempre foi considerado setor "estratégico" pelos militares, com políticas próprias ou mesmo medidas pontuais que o mantiveram ativo. Além disso, resiste às negociações com os sindicatos, temendo que num novo quadro de relações

não consiga impor seus interesses, como hoje o faz. A Petrobrás, grande interessada no retomada de suas obras, padece de falta de coordenação nas negociações, o que impede que seus interesses sejam claramente explicitados. Na câmara setorial, as ações da Petrobrás sempre foram antes iniciativas de seus representantes (funcionários de carreira) do que propriamente posições da empresa. Com isso, no momento de concretizar o acordo, a Petrobrás perdeu-se em discussões internas que a imobilizaram. Quanto ao BNDES, sua posição inicial de estimulador da retomada da produção do setor cedeu lugar a uma posição de objeção velada, que pode vir a inviabilizar o acordo. Pode-se especular que essa indefinição na posição do banco seja decorrente de uma visão contrária às negociações em câmaras setoriais por parte da sua direção. O BNDES tem sido parte das articulações entre o setor privado e o dinheiro público, cabendo à burocracia do banco traçar linhas e escolher prioridades, nem sempre com transparência. A ação do Codefat, criando requisitos para os empréstimos e permitindo que as câmaras possam intervir nas políticas do banco, tende a encontrar resistências em setores do banco.

Há indicações de que o acordo entrará em vigor em breve, mas apenas para retomar parte da produção paralisada e atender à Marinha de Guerra em navios de apoio. Esse acordo é um exemplo das dificuldades de expansão das câmaras setoriais a segmentos mais intensamente ligados à privatização das políticas públicas e mais afetados por elas, além de mais relacionados às burocracias.

#### O ACORDO DE MÁQUINAS AGRÍCOLAS

O setor de máquinas agrícolas (tratores, colheitadeiras, vagões forrageiros, etc.) concluiu um acordo ao final de dezembro de 1993. Esse setor vinha participando de duas câmaras setoriais: a de bens de capital e a do complexo automotivo. Pressionados, e em busca de crédito para os compradores de seus produtos, os empresários do setor optaram por pleitear recursos adicionais do FAT junto ao BNDES, e para tanto buscaram um acordo na câmara setorial. Para conter o setor, foi criado um novo grupo na câmara setorial do complexo automotivo, o GT 7, que teve dinâmica própria, comportando-se como uma câmara exclusiva.

As principais medidas do acordo estão relacionadas no Quadro 4.



*Quadro 4*  
Resumo do Acordo Setorial de Máquinas Agrícolas  
Dezembro de 1993

**Tributos:** estudo da redução do IPT dos insumos, com o objetivo de reduzir os créditos desse tributo nas empresas; propor ao Confaz a redução da alíquota do ICMS para 4% nos produtos e 7% nos insumos; transferência aos preços das reduções que venham a ser obtidas.

**Importações:** criação de um grupo de trabalho para acompanhar as importações e a demanda interna; manutenção da alíquota de 20% sobre os produtos importados, com vistas à sua elevação até atingir o mesmo valor dos caminhões (35%); proibição da importação de veículos usados.

**Financiamento:** complementação dos recursos ordinários do BNDES com recursos do adicionais do FAT, totalizando US\$ 650 milhões em 1994 e US\$ 880 milhões em 1995; envio ao Congresso de projeto de lei autorizando prefeituras a contrair crédito junto ao sistema BNDES; estudo da redução de juros e aumento de prazos para pessoas jurídicas que se comprometam com metas de produção, para cooperativas agrícolas e produtores de gêneros de primeira necessidade.

**Emprego:** aumento do emprego nas empresas de máquinas automotrizes dos atuais 13.000 postos, de forma progressiva, até 14.500 em 1995, e nas empresas de máquinas não-automotrizes e implementos agrícolas, dos atuais 19.600 para 22.000 em 1995.

**Relações capital-trabalho:** criação de uma comissão de acompanhamento da introdução de novas tecnologias; reajuste mensal de salário e aumentos reais de 8% em 1º de janeiro de 1994 e 5,41% nas duas datas-base seguintes.

Fonte: Aditamento ao acordo setorial automotivo, fevereiro de 1993.

O setor foi particularmente afetado pela crise dos anos oitenta. Em 1992, foram vendidas 16.160 unidades, contra 66.382 unidades em 1980. Considerando o sucateamento da frota e a expansão da área cultivada, o índice de mecanização (nº de HA cultivados/nº de tratores de roda em serviço) caiu de 410 em 1960 para 92 em 1990. No entanto, essa grande melhora ainda está distante dos padrões europeus (aproximadamente 15) e Estados Unidos e Canadá (aproximadamente 40).

A maioria dos produtos é de baixa tecnologia, bastante diferente dos produzidos em outros países. Com a abertura do Mercosul, as empresas temem a concorrência de produtos montados na Argentina, principalmente se esta tornar-se uma plataforma de montagem de equipamentos russos, semelhantes aos nacionais, porém mais baratos. Nesse caso, a importação de tratores tem uma alíquota de 20%, mais baixa que a dos caminhões, que reúne as mesmas características dos veículos utilitários.

O acordo enfatiza medidas de curto prazo, capazes de ampliar a produção do setor, mas indica a definição de um padrão de reestruturação que deverá ocorrer nos próximos anos, com a mudança dos produtos. Seria demais esperar medidas

mais amplas de um setor tão fragilizado e tão dependente de uma atividade econômica — a agricultura — sem políticas duradouras e eficazes.

*OUTRAS INICIATIVAS DE CÂMARAS SETORIAIS*

**Quadro geral**

As câmaras setoriais do complexo automotivo e da construção naval foram as únicas em que Estado, capital e trabalho chegaram a acordos. Mas várias outras iniciativas estão em curso, além de várias tentativas embrionárias. O Quadro 5 relaciona as iniciativas, tal como computadas pelo MICT.

*Quadro 5*  
Câmaras Setoriais Instaladas  
1993 - 2º semestre

- Agroindústria
- Bens de capital
- Borracha
- Brinquedos
- Celulose, papel e gráfica
- Comércio e distribuição
- Complexo automotivo
- Complexo eletrônico
- Complexo químico
- Couros e calçados
- Eletrodomésticos
- Gemas, jóias e bijuterias
- Higiene, limpeza e cosméticos
- Indústria da construção civil
- Indústria naval
- Livros
- Metais não ferrosos
- Mobiliário
- Odonto-médico hospitalar
- Serviços
- Siderurgia
- Software
- Têxtil e confecções
- Turismo

Fonte: Brasil, MICT, 1993.

O estágio de funcionamento das câmaras é muito distinto: enquanto algumas já assumiram dinâmica própria, com a instalação de subgrupos de trabalho e reuniões semanais, outras só se reúnem quando instadas pelo MICT, em prazos muito longos.

Dentro das mais ativas, estão as da indústria da construção civil, do software, complexo químico, brinquedos e bens de capital. Com exceção da câmara de brinquedos, em todas as demais há participação dos trabalhadores.

Após os acordos do setor automotivo e do setor naval, vários setores ficaram estimulados a participar das câmaras, resultando daí a instalação de várias, entre elas as citadas acima. No entanto, as negociações nas câmaras não estão conseguindo lograr resultados concretos, o que poderá levar à sua paralisação. Esse movimento se deve a duas ordens de fatores. A primeira refere-se às ações do Ministério da Fazenda, desde a posse do ministro Fernando Henrique Cardoso, que passaram a boicotar as câmaras. A simples ausência do Ministério da Fazenda e dos organismos a ele subordinados nas mesas de negociação é suficiente para tornar inviável o avanço das discussões, mais pelo componente político do que pelas ações concretas no âmbito do Ministério.

A segunda questão diz respeito à ausência de uma definição mais clara da articulação e do papel das câmaras nas políticas setoriais e de reestruturação produtiva. Em outras palavras, enquanto mecanismo de discussão de políticas, as câmaras não têm funcionalidade junto aos demais organismos de definição e acompanhamento de políticas públicas. As ações do Executivo sob o governo Itamar têm sido marcadas pela ausência de unidade de planejamento e ação, com várias áreas de competição entre ministérios e órgãos autárquicos. Com isso, têm proliferado mecanismos destinados a fomentar a competitividade, a modernização e a melhoria da relações capital-trabalho. Só no último semestre foram criados dois novos conselhos, o Conselho Nacional do Trabalho (CNTb), no âmbito do Ministério do Trabalho, e o Conselho dos Trabalhadores para a Qualidade e a Competitividade (CTCOM), no âmbito do MICT. Embora se possa argumentar que ambos tratarão de temas distintos, é discutível a capacidade dos atores envolvidos em intervir com qualidade nesses e nos fóruns que já existem. A preocupação de criar mecanismos que democratizem as políticas públicas é louvável, mas a criação de novos fóruns sem a articulação com os existentes acaba apenas por contribuir para o esvaziamento destes, além de criar enorme dificuldade de articular as discussões que ocorrem nesses vários fóruns. Essa preocupação existe dentro do próprio governo, onde já circulam idéias de fundir o PBQP com o CTCOM num organismo chamado "Câmara Estrutural". Essa proposta existe entre os técnicos do MICT, mas sua execução é muito complexa, pois depende de fatores políticos e não elimina e nem articula as iniciativas de outros ministérios.

As negociações nas câmaras setoriais não deverão ser totalmente abandonadas, sendo provável que mais alguns acordos ocorram, como na construção civil e bens de capital. No entanto, esse mecanismo continuará a ter ação restrita enquanto sua forma de organização e sua articulação com o conjunto das políticas públicas não forem alteradas.

Soma-se a isso o calendário político de 1994, com a revisão constitucional,

as eleições presidenciais, a permanente crise econômica e eventuais choques. Essas atividades concentrarão a atenção de todos, esvaziando as câmaras ou até mesmo paralisando-as, no caso de um choque.

### Câmara setorial da indústria da construção

Essa câmara surgiu logo após o acordo do setor automotivo de 1993. As lideranças empresariais mais expressivas das construtoras questionaram a redução de tributos e a isenção de impostos ao "carro popular". Esses empresários propunham incentivos para a "casa popular", através da isenção de tributos sobre os materiais de construção e da mudança do regime tarifário de algumas operações.

Como resultado disso instalou-se a câmara setorial da indústria da construção, congregando sindicatos de trabalhadores, indústrias de materiais de construção, construtoras, Cohab's, movimentos populares pela moradia, CNBB, entre outros agentes. Essa configuração, oposta aos setores que chegaram a acordos, mais oligopolizados e homogêneos, comporta pulverização de interessados e fortes diferenças regionais. Esse pode ser um dos motivos que impediram o acordo, mas com certeza não o mais importante. A construção civil é um setor que depende de crédito, fundamentalmente através do FGTS. A caderneta de poupança, que já financiou o setor, nos últimos anos tem sido desviada para outras operações. O grande demandante do setor é o poder público, nas esferas federal, estadual e municipal.

Embora a demanda por moradia, saneamento e obras de infra-estrutura seja enorme no país, as políticas adotadas nos últimos anos tiveram um efeito perverso sobre o setor. Os mecanismos de crédito estão esgotados, umas poucas empreiteiras dominam a maior parte das atividades, por métodos nem sempre lícitos ou através de benefícios explícitos concedidos pelo setor público, e as relações de trabalho neste setor são as piores dentre todos os demais.

Nesse quadro, as reuniões da câmara foram marcadas por propostas heterogêneas e incompatíveis. Do lado empresarial, os produtores de insumos desejavam restringir o acordo à redução de tributos. As construtoras desejavam a revisão dos mecanismos de licitação de obras públicas (as grandes empreiteiras não estavam representadas), a desoneração fiscal dos seus produtos e a retomada dos mecanismos de financiamento.

Do lado dos trabalhadores, alinharam-se as entidades do movimento popular pela moradia, a CNBB e a Cohab. Suas propostas priorizavam a retomada da atividade do setor, tendo como base a moradia popular. Concordavam com a moralização das licitações e propunham a revisão dos mecanismos de crédito, o saneamento do FGTS, a criação de um conselho gestor dos recursos depositados em caderneta de poupança, com a unificação das políticas públicas para a construção. Quanto às relações capital-trabalho, propunham a extensão da carteira de trabalho para todos os trabalhadores do setor, a criação de comissões de saúde, o fim do uso do amianto na produção de materiais de construção, a elevação dos salários e a adoção de seu reajuste mensal.

Em meados de 1993, foi realizado um seminário de avaliação da câmara que objetivava atingir um acordo, o que não ocorreu. A maioria dos empresários

presentes desejava apenas a redução de tributos, não concordando com qualquer outra medida, em particular com as propostas para as relações trabalhistas, vetadas integralmente. Frente ao impasse, a câmara voltou a se reunir, mas as discussões avançaram muito pouco. Ao mesmo tempo que alguns empresários do setor estão pouco familiarizados com o mecanismo da negociação, as políticas públicas neste setor estão totalmente dispersas, sendo que áreas importantes, como o Ministério dos Transportes e o da Ação Social, não compareceram às reuniões e não tinham interesse em realizar políticas coordenadas ou influenciadas pela câmara. A ruptura do misto de privatização com corrupção não foi conseguida até o momento e com certeza não será realizada se o governo não decidir realizá-lo.

### Câmara setorial de bens de capital

O setor de bens de capital sempre foi considerado prioritário para os técnicos do setor público envolvidos com as câmaras setoriais. Esse envolvimento levou ao fomento para criação dessa câmara, através de gestões dos técnicos do MICT e do BNDES. No entanto, esse setor apresenta características que dificultam a organização de seus interesses, como a existência de um grande número de pequenas e médias empresas, a grande dispersão dessas empresas pelo país, a sua heterogeneidade (que vai de pequenas máquinas manuais, como furadeiras, até equipamentos industriais com alta tecnologia incorporada), a falta de tradição em negociação com os sindicatos e a ausência de lideranças de peso que representem de fato os interesses setoriais.

Com todas essas dificuldades, a câmara foi instalada em meados de 1993 e caminhou rapidamente para a tentativa de acordo, que ampliaria as linhas de crédito do Finame, reduziria tributos, equacionaria os problemas com os estoques de créditos do ICMS retidos pelas empresas e ofereceria aos trabalhadores um acordo trabalhista muito reduzido, nos moldes das convenções coletivas normalmente firmadas.

Essa frágil proposta de acordo foi recusada pelos sindicatos ligados à CUT e pelos setores empresariais ligados à produção de material elétrico e eletrônico. Apenas os produtores de máquinas e equipamentos tinham vontade política de realizar um acordo, mas suas propostas não conseguiram abarcar a maioria dos interesses em discussão.

A essas dificuldades acrescentaram-se as indefinições do governo Itamar e a oposição do Ministério da Fazenda, o que acabou por gerar impasses na negociação com o governo e esvaziamento da câmara.

Esta câmara ainda se reúne esporadicamente, mas a conclusão de um acordo no quadro atual dependerá de um reposicionamento do governo frente a este setor, reconhecendo sua importância e colaborando com uma política de longo prazo.

### Câmara setorial do *software*

A câmara de *softwares* surgiu de iniciativa dos empresários do setor e dos sindicatos ligados à CUT na área de informática, com o apoio do MICT e da Secretaria de Ciência e Tecnologia. Seu objetivo é estabelecer uma política para o *software*, considerado um

dos principais produtos das economias modernas. No caso brasileiro, inexistente uma política para os *softwares* e há problemas de patentes e propriedade intelectual, de bitributação e de indefinição de uma política de fomento ao setor.

Esta câmara tem características muito particulares: presença de grandes empresas multinacionais ao lado de pequenas empresas nacionais, poucos trabalhadores e muito qualificados e presença significativa do Estado, maior comprador de *softwares*, com suas empresas de processamentos de dados.

As negociações vêm se dando de forma muito truncada, sem clareza do tipo de acordo a ser firmado e de sua abrangência. Aqui novamente fica claro que o Estado não tem uma política de fomento à indústria e às inovações, o que impede que se firmem novos acordos.

### Outras iniciativas relevantes

Entre as iniciativas em curso, devem ainda ser destacadas as câmaras do complexo eletrônico, do complexo químico, dos eletrodomésticos e do setor de couros e calçados. As duas primeiras realizaram várias reuniões sem chegar a qualquer possibilidade de entendimento. Apesar de serem setores-chave em um processo de retomada do desenvolvimento, ambas as iniciativas foram paralisadas por falta de decisão das posições do governo.

No caso do complexo eletrônico, falta definir uma política para a Zona Franca de Manaus e para as Zonas de Processamento Especiais, ainda um desejo setores empresariais. No setor químico pairam indefinições sobre o processo de privatização do ramo petroquímico e a política de subsídios dos derivados de petróleo, em particular a nafta. Dessa forma, qualquer negociação está fadada ao fracasso.

As câmaras dos eletrodomésticos e dos calçados não chegaram a acordos, mas os frutos da negociação já estão sendo sentidos pelos participantes. Ambos os setores vinham apresentando redução de produção e desemprego e começaram a reverter esse quadro em 1993. Isso foi possível com o equacionamento de alguns problemas pontuais e a difusão de idéias novas nas câmaras, em particular no setor de calçados, que vinha enfrentando uma concorrência internacional muito intensa no segmento de sapatos baratos e está conseguindo abrir um novo mercado no segmento de sapatos de luxo.

### NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA DAS CÂMARAS SETORIAIS

A experiência da câmara setorial do setor automotivo definiu padrões para as demais câmaras, no que se refere ao seu funcionamento, ao relacionamento entre os participantes e à abrangência do nível de competência. Estas iniciativas, no entanto, enfrentam limitações decorrentes da ausência de articulação com as demais políticas públicas, da manutenção de esquemas privatizantes na definição dessas políticas e das próprias contradições do governo.

As câmaras sinalizam a possibilidade de um novo modelo de gestão do Estado, baseado na negociação das políticas públicas, que rompa com a tradição

autoritária e elitista do conservadorismo da sociedade brasileira, que sempre procurou negar aos setores populares a representação de seus interesses, seja com as "doações" do populismo, seja com a repressão política dos governos militares.

Esse caráter conservador e autoritário está na base das relações sociais no Brasil. A recusa das elites em reconhecer os interesses populares teve conseqüências no modo de atuação das organizações populares, em particular de seu principal representante, o movimento sindical. Para o novo sindicalismo, tanto o Estado como o capital não eram portadores de legitimidade, uma vez que seu poder era baseado no capitalismo. Logo, reconhecer interesses e negociar seria "gerir a crise do sistema".

A mudança da política sindical — da atitude de conflito para a do "confronto propositivo" — representada pelas câmaras não significa um guinada de direção, mas uma avanço sobre a estratégia em vigor. Não é surpreendente que os dois setores que chegaram a acordos fossem herdeiros de uma longa tradição de conflitos, com episódios recentes (greve da Ford e no estaleiro Ishibrás) marcados pela violência e pela intransigência. A mudança do padrão de relação entre capital, trabalho e Estado decorre da incapacidade do sistema corporativo e privatizante atual em responder às demandas decorrentes da própria transformação da sociedade e da maior organização dos setores populares.

O processo pactuário ocorrido nos dois acordos celebrados indica o que pode vir a ser um novo pacto, não-excludente, que rearticule as relações entre trabalhadores, empresários e governo, revendo o corporativismo vigente e abrindo possibilidade de instalar um novo corporativismo, talvez um neocorporativismo, já que as novas formas sociais sempre estão relacionadas às progressas.

Discutindo o acordo do setor automotivo, Francisco de Oliveira (1993) aponta: "A força prospectiva do acordo é justamente o novo tipo de corporativismo para o qual sinaliza (e que de fato inaugura). Isto mesmo, o acordo é também corporativo, mas não se trata mais do corporativismo intransparente e burocrático de herança facista que reina no país desde Vargas, onde ninguém representa ninguém. Trata-se de um corporativismo assentado em entidades representativas reais e um Estado real, costurado na transparência da competição entre as partes."

A palavra "neocorporativismo" vem sendo entendida erradamente por segmentos significativos da sociedade, em particular o movimento sindical. Estes segmentos associam o neocorporativismo a uma maquiagem do corporativismo tradicional, no que foram influenciados pelo discurso neoliberal. A expressão "neocorporativismo" está calçada em uma forma social concreta, sucessora do corporativismo — pois novas formas sociais não surgem do nada —, mas que rompe com o compromisso com a estreiteza política e com ações voltadas exclusivamente ao benefício de uns poucos. Mas cabe lembrar que organizações políticas — sejam sindicais, empresariais ou ecológicas — sempre têm uma dimensão corporativa, base de sua própria constituição.

Embora alguns quadros técnicos do MICT e de outras instâncias do executivo insistam em fomentar as câmaras, esta não é a política do conjunto do governo e nem do conjunto da burocracia. Há formas de relacionamento direto entre empresários e governo às vezes revestidas da defesa dos interesses populares, como

no caso do protocolo dos carros populares. Esse episódio representa muito bem as contradições do atual governo, que, de um lado, difunde as câmaras e, de outro, mantém o conhecido corporativismo privatizante, lidando, ainda, com setores que defendem a regulação econômica através do mercado.

O episódio dos carros populares não é isolado da permanência da velha forma de relacionamento entre empresários e governo. A definição das políticas dos principais agentes do governo, como BNDES, Banco do Brasil, CEF, Cacex, ministérios, entre outros, é fortemente influenciada pelas pressões do setor privado, através da tecnocracia burocrática.

O caráter inovador das câmaras está na orientação de um novo quadro de relações entre Estado, capital e trabalho. Mas a partir desta inovação são possíveis alguns desdobramentos de grande importância.

O primeiro diz respeito a uma (re)definição de regras do tipo de desenvolvimento industrial e econômico que passe pela distribuição dos ganhos e pelo estabelecimento de perspectivas de médio e longo prazos. Nessa perspectiva, o governo contará com um amplo mecanismo para implementar suas políticas, pois, como detentor da capacidade de fixar os parâmetros da política econômica (juros, câmbio, etc.), pode negociar em cada uma das câmaras os investimentos, as competitividades e o emprego, assumindo e cobrando compromissos dos demais atores. É evidente que em tal perspectiva as câmaras podem se espalhar para diversos setores da economia, assim como podem ser constituídas instâncias de negociação (ou regulação) das macropolíticas. Essa talvez seja a perspectiva mais importante das câmaras, pois pode ser a base de um novo padrão de desenvolvimento para o país.

Nas experiências em curso tem se destacado o tema da modernização das relações de trabalho. De fato, foi a partir da experiência pioneira do setor automotivo que surgiu a pauta dos debates levados pelo Ministério do Trabalho. No entanto, as câmaras e seus acordos não são fóruns ou formas de contratação coletiva. As câmaras apontam para os limites do sistema de relações de trabalho em vigor e podem colaborar para que a definição do salários passe a ser feita setorialmente, impedindo que as empresas busquem competitividade com base na redução de salários.

Desde o último acordo do setor automotivo, as experiências das câmaras setoriais passaram ao centro do debate econômico, com variadas posições. Podemos sistematizá-las em dois blocos: as que recusam a idéia de câmaras setoriais como mecanismo de política e as que questionam aspectos dos acordos celebrados.

Na primeira corrente despontam as críticas de Gustavo Franco, manifestadas em artigos na imprensa (Franco, 1993), entrevistas e, principalmente, em suas atividades no Ministério da Fazenda em 1993. Seu objetivo é claro: mostrar que a experiência da câmara do setor automotivo é questionável pelas perdas que trará à arrecadação de impostos, o que mostra à sociedade o real significado de um modelo corporativo de definição de políticas. As idéias embasadas nessa concepção ficam mais elaboradas no documento de Lucia Salgado (1993), onde são tratados os motivos que levam ao questionamento das câmaras e das formas de regulação neocorporativistas.

A autora esclarece que os modelos neocorporativistas — com a câmara setorial do complexo automotivo — são capazes de “vocalizar demandas conjuntas dos setores que, por muito concentrados, são capazes de atuar como atores corporativos. Os interesses vocalizados, entretanto, são eminentemente conservadores. Os espaços da ruptura com velhos padrões, da inovação, da conquista e de novos espaços no mercado — da inovação schumpeteriana — são o espaço da ação individual, da disputa entre concorrentes. A dimensão dinâmica da estratégia de competição — associada à ruptura e não à coordenação de decisões entre os participantes no mercado — é por definição individual” (Salgado, 1993: 38).

Esta linha de análise leva à proposição de que todas as políticas setoriais devem ser abandonadas em troca de uma política industrial que fomente a concorrência e a conquista de mercados internacionais e estabeleça políticas horizontais para todos os setores da economia, como a “terceirização”. Além disso, a política industrial deve escolher “parceiros mais promissores” dispostos a concretizar as estratégias definidas pelo governo. Salgado sugere que essa escolha, no setor automotivo, possa se dar com uma empresa não instalada no país, capaz de “desarrumar” o mercado.

O ponto mais surpreendente na visão de Franco e Salgado é a sua impressionante ingenuidade ao tratar das relações capital-Estado. Conforme já foi dito, a simbiose entre Estado e capital no Brasil faz parte de uma tradição de política econômica em que predominam os interesses das elites. Dessa forma, as políticas públicas eram definidas em jantares em Brasília (antes, no Rio de Janeiro), sem qualquer transparência. A proposta das câmaras significa construir relações sociais democráticas, permitindo aos setores excluídos apresentar e negociar seus interesses. Pressupõe também o fim do Estado autoritário e do controle tecnocrático das políticas públicas, como demiurgos das questões privadas.

A proposta neoliberal desconhece essas razões, propondo com simplicidade que toda forma de representação de interesses e que todas as ações delas decorrentes de alguma forma procedam contra o bem comum. A seqüência desse raciocínio aponta para a “verdadeira” democratização, obtida através do mercado, onde as empresas poderão competir com liberdade e igualdade. Mas na verdade se propõe um Estado capaz de estabelecer relações “privilegiadas” com empresas, como diz Lucia Salgado. Mais ainda, caberia ao Estado impedir a celebração de acordos, permitindo a liberdade do mercado. Novamente, a violência do Estado é necessária para garantir a liberdade do mercado. Cabe perguntar onde tais negociações seriam travadas, se nos mesmos restaurantes onde anos antes os empresários jantavam com os antigos governantes.

A preocupação com a privatização do espaço público é necessária e deve de estender a todos os que desejam a democratização das políticas econômicas. No entanto, a visão neoliberal propõe como forma de publicização o mercado, em oposição ao Estado, agente incapaz de formar a justiça social. Curioso notar que para fomentar o mercado seja necessário um Estado forte o suficiente para “desarrumar” setores e impor o mercado à sociedade. Mas a dicotomia entre Estado e mercado não é a questão central. O mercado é incapaz de alocar recursos com justiça, e o Estado, quando único mecanismo regulador do mercado, é

intransparente e permite que sua tecnocracia dirija as políticas para os interesses que desejarem. O novo mecanismo de controle do mercado e do Estado é a sociedade civil organizada, que deu mostras de pretender ocupar esse espaço nas diversas câmaras setoriais.

A política de concorrência da visão neoliberal supõe que esta se manifeste eminentemente nas empresas. Portanto, as políticas setoriais que marcaram o ciclo desenvolvimentista deveriam ser substituídas por políticas de fomento às empresas, também chamadas de “políticas horizontais”. Essas políticas tratariam de atingir toda a economia, favorecendo que cada empresa, em disputa com as demais, atingisse níveis melhores de competitividade. A utilização do instrumental schumpeteriano para explicar esse modelo é apenas um disfarce para justificar o mercado como regulador das atividades econômicas. As condições de competitividade podem ser agrupadas em três esferas: a sistêmica, decorrente das condições gerais da economia (impostos, juros, câmbio, etc.), a setorial, decorrente da organização das empresas do setor (concentração, difusão tecnológica, etc.) e a individual, marcada pela organização da empresa e sua agilidade empresarial (relações com trabalhadores, racionalização, etc.). A esfera setorial, desprezada pela visão neoliberal, é comumente negociada em vários países capitalistas avançados, sem que isto represente qualquer tipo de conservadorismo ou protecionismo, e permite que as empresas tracem cenários para o médio e longo prazos, estabelecendo contrapartidas transparentes com o Estado. A este cabe cobrar os resultados, que dependem das decisões das empresas em investir e produzir. Aos trabalhadores cabe evitar que seus salários sejam alvo de competitividade espúria, além de fomentar o desenvolvimento setorial na perspectiva da geração de empregos.

A visão neoliberal aponta para o caráter perverso dos atores envolvidos, mais preocupados com seus ganhos do que com interesses gerais. Na raiz dessa visão, é impossível que atores que buscam maximizar seus ganhos sejam capazes de realizar qualquer acordo com o Estado que não seja privatizante. Nos casos atuais, os acordos são vistos como decorrência da abertura comercial e dependentes do dinheiro público, seja através dos impostos, seja através do crédito.

É evidente que os setores envolvidos em câmaras pretendem obter ganhos, onde isso for possível. Mas pretendem algo mais: a criação de políticas duradouras, que dêem horizonte ao planejamento econômico. Reduções e aumentos de impostos foram constantes ao longo dos anos oitenta, fruto de um quadro tributário perverso em que se uniram pesadas cargas tributárias sobre certos setores e baixa carga tributária total. É natural, lógico e previsível que as empresas busquem alternativas, pois disso depende sua sobrevivência. Não há pecado nenhum em pleitear — e conseguir — reduções de impostos ou a adoção de qualquer outra medida de fomento à indústria, desde que articuladas com o conjunto das políticas industriais, com transparência para a sociedade e *plausibilidade*. Tornar plausíveis as políticas econômicas é um desafio, em face do fracasso de inúmeras políticas gestadas em gabinetes ao longo dos últimos anos. Muitos supostos mostraram-se distantes da realidade, sem qualquer efetividade.

Quanto à definição de políticas de crédito, em especial para os recursos do FAT, as críticas desconhecem que o BNDES emprestou quantias próximas à alocada para esse setor a uma única empresa. O papel do BNDES como principal financiador de longo prazo — talvez o único — da economia brasileira tornou-o local privilegiado para as práticas de simbiose entre empresários e Estado. Nos últimos anos, seu papel como financiador de infra-estrutura decresceu acentuadamente, sendo substituído pelo financiamento de grandes empreendimentos industriais (como mineração e celulose), assim como seu papel de agência de crédito para os produtos industriais (Finame). Portanto, as críticas à definição de critérios mais claros para a utilização de recursos públicos (dos trabalhadores, neste caso) são também provenientes dos setores que não desejam mudanças nas práticas hoje existentes, nem que estas sejam alvo de maiores debates.

Além disso, o montante colocado à disposição do setor naval, principal alvo das críticas, não significou que qualquer outro setor tenha ficado sem recursos, uma vez que a oferta de recursos no BNDES está à frente da demanda dos tomadores, conforme a direção do banco vem anunciando. Do montante de US\$ 1 bilhão colocado pelo FAT à disposição do BNDES, apenas US\$ 650 mil foram solicitados, mostrando que as empresas não estão em condições de assumir créditos frente à crise econômica ou então que o BNDES não tem linhas adequadas ao perfil da economia atual segundo dados do próprio banco, ao final de 93 ante disputa de aproximadamente US\$ 100 mi ociosos no bacen.

A segunda vertente de interpretação das câmaras destaca sua importância na democratização das políticas públicas e na ruptura do corporativismo estatizante. Mas nessa perspectiva podemos destacar algumas visões particulares. A primeira é a dos ultra-entusiastas das câmaras setoriais. Para estes, as câmaras seriam a base de um processo de superação da crise econômica, dada sua capacidade de estabelecer pactos para preços e salários na forma de prefixação, já que segundo seu diagnóstico a origem da inflação estaria no “conflito distributivo”, que seria resolvido com acordos nas cadeias produtivas, estipulando margens de lucro, níveis de salários e fórmulas de reajustes.

Essa visão exagera na capacidade dos atores em resolver o problema inflacionário, assim como tem um diagnóstico tímido da profundidade da crise. Embora a questão do controle de preços seja uma constante em todas as políticas econômicas e em vários dos planos para futuras políticas econômicas, deve-se observar que as experiências em curso tiveram enorme dificuldade em tratar desse assunto. Além disso, mesmo que chegassem a fórmulas de reajustes de preços e salários, não contariam com mecanismos efetivos de controle e verificação. A adoção dessa tarefa pelas câmaras só poderá ocorrer mediante uma política econômica que atribua às câmaras um papel claro e viável, atuando tanto sobre interesses dos empresários como dos trabalhadores.

A negociação de preços ou de conversão de preços no âmbito das câmaras setoriais não é viável no curto prazo para a maioria dos setores. Nesse aspecto, as câmaras são ainda incipientes e não obtiveram maturidade para negociações de vulto. No entanto, como já estão instaladas em setores-chave da economia, é possível tratar dos preços mais importantes, os dos insumos industriais produ-

zidos pelos oligopólios, que se devidamente controlados poderão colaborar com uma política de combate à inflação.

Entre as demais visões, cabe destacar aquelas que destacam a necessidade de um organismo de coordenação das câmaras setoriais, conhecido como “camarão” (de câmara grande). O “camarão” seria a instância de regulação das políticas que afetam os diferentes setores. No entanto, tal proposta não é consensual. De um lado, há posições que consideram o “camarão” desnecessário, um vez que o papel de coordenação das diferentes políticas cabe ao próprio Estado. De outro, há questionamentos sobre a representação no “camarão”, principalmente do lado empresarial. O principal argumento dessa visão é que nas câmaras estão os próprios empresários, enquanto nos fóruns maiores estão representações corporativas (confederações e federações) que não têm relação direta com as “bases”, causando um problema de representação. No entanto, parece impossível que no atual governo esta questão venha a ser colocada concretamente, deixando seu desenvolvimento para outro momento.

#### *O PAPEL DAS CÂMARAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÔMICA*

A experiência das câmaras aponta no sentido da constituição de uma nova relação entre Estado, capital e trabalho. Como já apontado anteriormente, hoje existem limites concretos ao avanço dessa experiência, fruto do próprio quadro institucional. Assim, qual seria a proposta de criação de condições institucionais para a difusão de um modelo neocorporativista da relação Estado-sociedade?

A primeira questão que decorre dessa proposta é estabelecer a capacidade de se instalar um modelo neocorporativista com a permanência do corporativismo getulista. As mudanças nas estruturas sociais em outros países que também passaram por essa transição contavam com mecanismos de suporte e indução, que impuseram aos atores as mudanças, seu tempo e sua abrangência. No Brasil, isso significaria a decisão do Estado em abolir o corporativismo getulista, ou, mais realisticamente, em estipular um processo de transição com prazos definidos e com regras de transição que fomentem o surgimento de novos atores sociais realmente representativos, principalmente do lado empresarial. Essas resistências são muito fortes, pois boa parte do sindicalismo oficial, mantido por contribuições compulsórias e, no caso empresarial, por sindicatos de gaveta, não tem qualquer interesse em perder seu patrimônio. As discussões sobre a implantação do contrato coletivo de trabalho mostram isso. Apesar das inúmeras discussões, fóruns, encontros, não há vontade política de parte dos participantes na adoção de qualquer modelo novo. Logo, não haverá transição se o governo não a estabelecer, estipulando prazos e regras para a negociação.

Se os atores envolvidos não dispõem de uma estrutura de representação merecedora desse nome, a expansão das câmaras pode ficar comprometida, num primeiro momento, com os setores mais oligopolizados ou que já iniciaram um processo de transição. Isso limita os setores passíveis de negociação

a uns poucos, além do automotivo e do naval: os complexos químico, siderúrgico, de couros e calçados. No entanto, o governo dispõe de eficientes elementos para fomentar a participação de alguns outros setores, como o da construção civil e o de bens de capital, em especial os mecanismos de crédito público que mantêm as atividades desses setores. Numa reformulação do quadro atual, seria interessante iniciar as negociações em câmaras em uns poucos setores os mais importantes, de forma a permitir que as câmaras se desdobrem em grupos de trabalho, e estes, em novas câmaras, à medida que se abandonasse o corporativismo getulista e que novos atores coletivos fossem se constituindo. Num primeiro esboço, além das câmaras já citadas, seriam passíveis de serem constituídas — e necessárias — as câmaras da agroindústria e do sistema financeiro.

A esfera de coordenação das câmaras também deve ser discutida. Constituir o “camarão” parece ser necessário para se obter a abrangência das câmaras e a definição das políticas horizontais. Além disso, este seria o fórum de negociação de temas mais complexos, como as políticas comercial, de câmbio e fiscal. No entanto, constituir tal fórum a partir das estruturas de representação oficiais seria um erro, pois, como já se apontou, estas não têm organicidade junto aos seus representados. Isso pode criar um impasse perigoso, pois sem coordenação e articulação as câmaras no novo desenho terão as mesmas limitações atuais. Outro problema reside na sobreposição de fóruns criados para discutir e “definir” a política industrial. Uma solução possível seria fundir paulatinamente esses fóruns em um único, com o objetivo de definir as políticas horizontais e as atribuições das câmaras, ao passo que os subgrupos temáticos de cada câmara seriam convocados quando os temas lhes fossem pertinentes. Esse enfoque operacional possibilita uma solução de transição, capaz de evitar impasses políticos e garantir que os reais interesses dos atores sejam representados.

Por fim, esse sistema deve ser complementado pelas negociações diretas nas empresas, entre capital e trabalho. A implantação da organização dos trabalhadores nos locais de trabalho é fundamental para a constituição de um sistema neocorporativista de relações e para que os conflitos capital—trabalho encontrem uma forma de equacionamento.

É evidente que tal modelo depende da decisão política do governo em democratizar as políticas públicas e vai além da constituição das câmaras ou do “camarão”. Será preciso alinhar os planos de trabalho de todos os ministérios com essa perspectiva, assim como impor grandes reestruturações nos organismos de política industrial, em especial o BNDES.

Nesse novo cenário, a expansão de formas não-privatizantes de definição de políticas públicas será fomentada, abrindo espaço para uma reorganização mais ampla da economia brasileira, no sentido de formar um “capitalismo organizado” no país, em oposição à lógica liberal ainda presente no país. No entanto, é preciso apontar alguns limites desse novo cenário. Um primeiro aspecto diz respeito ao setor público federal, hoje completamente desorganizado no caso da administração direta e das empresas estatais.

## BIBLIOGRAFIA

- AMADEO, E. (1993). “Entre hereges e cristãos novos”. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 10/06/93, p. 3.
- ANFAVEA (1993). *Anuário Estatístico 1992*. São Paulo.
- BAPTISTA, M. A. C. (1993). “Política industrial e desestruturação produtiva”. Em: *Crise brasileira: anos 80 e governo Collor*. São Paulo, Desep/CUT e INCA.
- CARDOSO, F. H. (1975). *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CARDOSO, A. M. e COMIN, A. A. (1993). “Câmaras setoriais, Modernização produtiva e democratização das relações de trabalho no Brasil”. “I congresso latinoamericano de sociologia del trabajo”, ciudad de México, México, mimeo.
- DESEP (1992). “Câmaras setoriais e intervenção sindical” *Texto para discussão 5*. São Paulo, Desep/CUT.
- DESEP (1993). *Suplemento Desep*. São Paulo, CUT, nº 41, abril/maio.
- DESEP (1993b). “Câmaras setoriais: para além do complexo automotivo” *Texto para discussão 6*. São Paulo, Departamento de estudos sócio econômicos e políticos da Central Única dos Trabalhadores - desep/CUT.
- DIEESE (1993). *A categoria em números*. São Bernardo do Campo, nº 11, setembro. Subseção do sindicato dos metalúrgicos do ABC.
- \_\_\_\_\_ (1989). *Modernização industrial: os rumos recentes e alternativos da automobilística*. São Bernardo do Campo, subseção do DIEESE/metalúrgicos de São Bernardo do Campo, mimeo.
- FERRO, J. R. (1990). “Para sair da estagnação e diminuir o atraso tecnológico da indústria automobilística brasileira”. Projeto *Desenvolvimento tecnológico da indústria e a constituição de um sistema nacional de inovação no Brasil*. Campinas, Unicamp.
- FRANCO, G. H. B. (1993). “A volta do modelo concentrador”. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 20/05/93, p. 2.2.
- MICT/SPI (1993 Ai). *Evolução dos acordos setoriais*. Brasília, Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, Secretaria de Política Industrial, agosto, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1993b). *Câmaras Setoriais - Avaliação Estratégica*. Brasília, Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, Secretaria de Política Industrial, dezembro, mimeo.
- O'DONNELL, G. (1985). “Pactos políticos y pactos económicos sociales: porque sí y porque no”. Em: *Foro Cono Sur*. mimeo.
- OLIVEIRA, F. de (1993). “Carta aberta a hereges e cristãos novos”. *Folha de S. Paulo*. São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (1993b). “Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras”. *Novos Estudos Cebrap 36*. São Paulo, julho.
- SALGADO, L. H. (1993). *Política de concorrência e estratégias empresariais: um estudo da indústria automobilística*. Rio de Janeiro, IPEA, junho, (série seminários 10/93).
- \_\_\_\_\_ (1993a). “As câmaras setoriais e a política de concorrência”. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 29/08/93, p. 2.2.

- SINDICATOS DOS METALÚRGICOS de São Bernardo do Campo e Diadema (1992). *Reestruturação do complexo automotivo brasileiros: as propostas dos trabalhadores na câmara setorial*. São Bernardo do Campo.
- SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC (1993). *Um acordo histórico: as propostas dos trabalhadores da indústria automotiva e as proposta de acordo firmada em fevereiro de 1993*. São Bernardo do Campo.
- SINGER, P. (1987). *O dia da Lagarta*. São Paulo, Brasiliense.
- SINDIPEÇAS/ABIPEÇAS (s/d). *Uma visão do futuro da indústria automobilística brasileira*. Booz, Allen & Hamilton, mimeo.
- TAVARES, M. da C. (1992). "Ajuste e reestruturação nos países centrais". *Economia e sociedade* 1. Campinas, IE/Unicamp.
- VIANNA, M. L. W. (1987). *A administração do Milagre, o Conselho Monetário Nacional*. Petrópolis, Vozes.

## NOTAS

1. O número de greves caiu progressivamente entre 1990 e 1992 (Deseq, 1993). Para maiores detalhes desse movimento, ver o artigo de Eduardo Noronha, nesta publicação.
2. Não é estranho que o sindicato mais importante da CUT, o dos metalúrgicos do ABC, tenha sido o pioneiro a participar das novas iniciativas de câmaras setoriais, e que a partir do primeiro acordo celebrado vários outros sindicatos também tenham iniciado sua participação.
3. Antes do acordo do setor automotivo o governo já havia concluído um com o setor de brinquedos. No entanto, não houve a participação de trabalhadores e sua envergadura era muito menor, não tendo maior repercussão.
4. Uma análise mais completa sobre o desenvolvimento das várias câmaras setoriais instaladas está em Deseq (1993).
5. Uma análise mais aprofundada dessa câmara setorial está em Cardoso e Comin (1993).
6. Uma análise mais completa sobre a crise do setor automotivo está em Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema (1992). As empresas montadoras não divulgam as suas planilhas de custos, tornando sua taxa de lucro uma incógnita. No entanto, um estudo da subseção do Dieese (1993) no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC estima que, no caso do automóvel Gol, a margem bruta do fabricante tenha passado de 10,5% em 1986 para 25,2% em 1991.
7. Uma análise bastante completa e elucidativa das mudanças da ação sindical frente às câmaras setoriais pode ser encontrada em Cardoso e Comin (1993).
8. Um exemplo desse tipo de crítica está em Franco (1993).

## Avanços e Limites do Sindicalismo Brasileiro Recente\*

Marco Antonio de Oliveira\*\*

### INTRODUÇÃO

No final dos anos oitenta foram publicados vários artigos e ensaios dedicados à análise da trajetória recente do sindicalismo brasileiro. Nos balanços que se seguiram a um período de grande crescimento do movimento sindical em nosso país, chamava a atenção o contraste, enfatizado por muitos autores, entre essa trajetória e o que vinha ocorrendo em outras partes do mundo. Em quase toda a América Latina observava-se a debilidade crônica dos sindicatos, explicada basicamente pela condição de atraso econômico, político e social da região. Na maioria dos países capitalistas avançados os trabalhadores já começavam a enfrentar, em escala diferenciada, as conseqüências dos processos de reestruturação produtiva em meio à burocratização e à perda de representatividade de suas organizações. Enquanto isso, ganhava corpo no Brasil o que se convencionou chamar de "novo sindicalismo".

Contrariando o que para muitos revelava uma tendência de crise ou declínio dos sindicatos em escala global,<sup>1</sup> a partir da segunda metade dos anos setenta o sindicalismo brasileiro começava a desfrutar de um intenso dinamismo e deixava

\* O autor agradece as críticas e sugestões de Carlos Alonso Barbosa, José Francisco Siqueira Neto e Marcio Pochman, da equipe de Cesit.

\*\* Pesquisador do Cesit - Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Unicamp e membro do Deseq — Departamento de Estudos Sócio-Econômicos e Políticos da CUT.



rapidamente a condição de movimento social *stricto sensu* — que teve como palco privilegiado as greves históricas da região do ABC, em São Paulo — para ingressar numa etapa de generalização e diversificação de suas experiências de mobilização e organização dos trabalhadores. Largamente utilizado, o termo “novo sindicalismo”<sup>2</sup> procurava dar conta de um fenômeno sem paralelo em nossa história: tratava-se de um enorme contingente de trabalhadores jovens, na sua maioria incorporados aos setores mais modernos de nossa economia, integrados a um esforço mobilizatório de amplitude nacional e preocupados em forjar uma nova prática sindical.

Esse fenômeno guarda estreita relação com as mudanças estruturais que ocorreram ao longo de quase todo o pós-guerra.<sup>3</sup> A industrialização pesada dos anos cinquenta/sessenta transformou rapidamente a configuração social do país, levando ao aparecimento de uma nova classe operária e de uma classe média urbana assalariada — atores que acabaram por introduzir novas questões na agenda nacional. A tendência de aumento das pressões e demandas sociais foi, no entanto, interrompida pelo advento do regime militar, que passou a reprimir todo e qualquer movimento social, ao mesmo tempo que tratava de promover um crescimento econômico acelerado, caracterizado por forte capacidade de geração de emprego e por intenso processo de concentração de renda. Os efeitos dessa via de desenvolvimento socialmente excludente foram a princípio amortecidos por uma certa mobilidade social.

No início dos anos setenta, a economia brasileira já desfrutava de um parque produtivo diversificado e razoavelmente integrado. Apesar da concentração das atividades industriais na região Sudeste e da grande heterogeneidade produtiva das áreas rurais e urbanas, o país contava com um mercado interno integrado e com uma estrutura social de predominância urbana. Em 1970, um quarto da população habitava as cidades com cerca de 500 mil habitantes, 60% da PEA trabalhava nas atividades urbanas e 80% da PEA não-agrícola era formada por assalariados. A estagnação econômica, que teve início com a *crise do milagre*, acabou explicitando as deformações próprias dessa forma de crescimento. Foi a partir daí que a existência do regime militar começou a ser colocada em xeque por novos movimentos sociais, principalmente pelo movimento sindical.

Mas o que parece ter empolgado os analistas que primeiro se dedicaram ao estudo do “novo sindicalismo” foram as novidades evidenciadas na ação cotidiana dos trabalhadores, que, mais do que simplesmente colocar em pauta suas demandas, reivindicavam para si o direito à vida pública, sem intermediários, ignorando as verdades expressas pelas vanguardas autoproclamadas da classe trabalhadora. Nas palavras de Eder Sader, “A imagem viva da emergência de um sujeito coletivo, como um ato de afirmação de setores sociais até então excluídos do cenário oficial, foi logo elaborada por testemunhas, que chamaram a atenção para novos personagens que alteravam os roteiros preestabelecidos. A partir de abordagens e interesses diversos, o que as diferentes interpretações mostravam era o fato de o conflito fabril ter extravasado o contexto sindical e, exprimindo uma disposição coletiva de auto-afirmação, aberto um novo espaço para a expressão política dos trabalhadores” (Sader, 1988: 29).

Neste artigo não temos a intenção de reconstituir em detalhe essa trajetória

do movimento sindical, tarefa que ainda está por ser feita. Pretendemos apenas examinar os aspectos que denotam os principais avanços e limites do sindicalismo brasileiro recente, depois de passada mais de uma década desde que tiveram lugar suas primeiras formas de manifestação. Como veremos, fatores estruturais e conjunturais pesaram nos rumos do movimento sindical e conformaram em larga medida suas escolhas. Essas escolhas, por sua vez, deram o tom do enfrentamento de questões fundamentais, demarcando inclusive o campo das possibilidades na resolução dos problemas que começaram a se apresentar no início desta década. Ao contrário porém de um relato cronológico, avaliaremos os pontos mais marcantes dessa trajetória para então problematizar os grandes desafios dos anos noventa.

Inicialmente, apresentaremos um breve quadro da dinâmica das greves e mobilizações do final da década de setenta até hoje, procurando destacar seu papel na configuração do novo sindicalismo e os limites da ação grevista depois de mais de quinze anos de crise econômica e social. A seguir, trataremos do processo de revitalização dos sindicatos oficiais e de surgimento de novos sindicatos, com destaque para os problemas organizativos que resultaram da atuação por dentro da estrutura sindical oficial. Depois veremos os impasses do processo de consolidação das centrais sindicais frente à crise e à persistência do modelo sindical corporativista. Por fim, trataremos de algumas questões relativas à evolução da agenda sindical e à reforma de nosso sistema de relações de trabalho.<sup>4</sup> A análise desses aspectos permite identificar os nexos existentes entre o esforço mobilizatório que inaugurou essa nova etapa do movimento sindical, os problemas de ordem prática e legal que acompanham até hoje a tarefa de organização dos trabalhadores, o atual debate sobre a reforma de nosso sistema de relações de trabalho e o enfrentamento de uma agenda sindical ampla e complexa. A partir daí é possível dimensionar os elementos de conservação e de mudança que atualmente conformam a atuação do movimento sindical, assim como suas margens de intervenção no debate nacional.

## A EVOLUÇÃO DAS GREVES E MOBILIZAÇÕES

A imagem do “novo sindicalismo” sempre esteve associada à onda de greves e mobilizações que teve curso no Brasil a partir do final dos anos setenta. Por mais de uma década elas representaram muito mais do que um instrumento de conquista de reivindicações específicas ou de busca de mudanças nas relações de trabalho, contribuindo para a afirmação dos trabalhadores como atores de grande relevância no cenário nacional e passando a integrar o imaginário das próprias lideranças sindicais como símbolo de coragem e de disposição de luta da classe trabalhadora.

Os conflitos trabalhistas e as demandas sociais reprimidas na fase mais dura do regime militar começaram a vir à tona durante a crise do “milagre brasileiro”, quando então já estava em vigor o processo de “transição conservadora”, inaugurado pelo governo Ernesto Geisel. De início, essas pressões assumiram a forma de uma resistência silenciosa, confinada aos locais de trabalho, em estágio ainda

embrionário. Logo depois, ganharam dimensão coletiva e caráter de manifestação pública de massa, tornando-se rapidamente elemento central no amplo esforço mobilizatório pela redemocratização do país, que se estendeu por toda a década de oitenta.

Essas manifestações ocorreram primeiro naqueles setores que melhor refletiam a etapa de crescimento vivida nos anos anteriores. A liderança dos metalúrgicos não foi, portanto, ocasional. Depois de integrarem o esforço desenvolvimentista e até mesmo partilharem de seus ideais de progresso (Sader, 1988), eles vieram a público reivindicar a "partilha do bolo", justamente quando as expectativas de ascensão dos assalariados começaram a ser abaladas pela crise econômica e pela inflação. A princípio, suas demandas tinham um caráter essencialmente corporativo, no contexto de uma crise que apenas começava a se esboçar. A impossibilidade de vê-las atendidas nos marcos do regime contribuiu, em larga medida, para que eles se lançassem a uma ação propriamente política.

Sem desprezar os canais institucionais, as novas lideranças procuraram romper os limites legais fazendo das greves sua principal forma de atuação, quer na defesa de seus interesses econômicos e profissionais mais imediatos, quer na luta pela liberdade e autonomia sindical como condição para ampliar seu próprio raio de ação, quer enfim na tentativa de se afirmarem como interlocutores válidos pelo lado dos trabalhadores junto às representações patronais e ao poder público. Assim, as paralisações do final dos anos setenta deram início a um longo ciclo de greves e ganharam forte conotação política, apesar do relativo grau de espontaneidade das primeiras manifestações de trabalhadores.

Esse ciclo de greves se prolongou por toda a década de oitenta, quando então houve um aumento expressivo do número de greves, grevistas e horas paradas e uma generalização das paralisações por várias categorias profissionais, incluindo aquelas que até então eram impedidas legalmente de se mobilizar, como os servidores públicos. Em que pese a concentração das paralisações na região Sudeste, observou-se também uma tendência à descentralização das greves, principalmente pelas regiões Sul e Centro-Oeste. Ao lado da participação expressiva dos trabalhadores da indústria nos movimentos grevistas, cresceram ainda as paralisações dos trabalhadores rurais, do setor serviços e do setor público.

Como lembra Eduardo Noronha, em outro texto desta coletânea dedicado exclusivamente à análise das greves e estratégias sindicais no Brasil, esse ciclo não foi contínuo, nem linear. As greves oscilaram ao sabor das diferentes conjunturas e sofreram as conseqüências diretas ou indiretas do processo inflacionário, das várias políticas salariais, dos níveis de desemprego e dos sucessivos planos de estabilização. De qualquer forma: "No final dos anos oitenta, o volume de greves no Brasil foi o mais alto do mundo, quando há pouco mais de uma década elas praticamente inexistiam".<sup>5</sup> E mais importante do que isso, a desempenhar papel central no processo de reorganização do movimento sindical.

Contudo, desde o início dos anos noventa observa-se um ligeiro declínio do movimento grevista. O fim do processo de *transição* e o agravamento da crise econômica e social influíram na queda dos indicadores de greves. De um lado, o cenário de profunda recessão com inflação crônica inibiu as paralisações e levou

a uma corporativização extrema dos conflitos: acentuou-se a tendência de paralisação em nome dos interesses mais imediatos de cada categoria, como, por exemplo, a garantia direta de emprego. De outro lado, as paralisações perderam eficácia como instrumento de organização dos trabalhadores, dada a consolidação dos sindicatos nas principais categorias, ou mesmo como recurso para a mobilização de massa, em função da própria redemocratização do país e da dinâmica de institucionalização das novas práticas sindicais.

O movimento sindical não conseguiu, portanto, superar o padrão de greves por categoria ou por empresa, fortemente atomizadas, que até hoje faz com que a dinâmica do movimento grevista se defina a partir de interesses estritamente corporativos ou a partir da capacidade de pressão dos sindicatos mais poderosos. Além dos problemas de ordem econômica, a reversão dessa tendência esbarra na fragmentação sindical, na proliferação de *datas-base* e na chamada "cultura do dissídio",<sup>6</sup> aspectos que analisaremos a seguir e que dificultam enormemente a atuação das centrais sindicais, sendo talvez um dos grandes obstáculos à realização de greves gerais ou de paralisações nacionais.

As centrais sindicais tentaram algumas vezes promover a unificação das lutas, mas esbarraram nos obstáculos que mencionamos e nas suas debilidades organizativas, limitando-se quase sempre a promover a unificação das categorias em campanha salarial. As greves gerais, mais ou menos bem-sucedidas, dependeram até agora da confluência de conjunturas propícias com o calendário das campanhas salariais das principais categorias. Além disso, mesmo que as greves não sejam mais tão importantes para a conquista de novos espaços, persiste a disputa entre sindicatos rivais pela liderança das paralisações, o que constitui outro fator inibidor da coesão do movimento grevista.

Enfim, o movimento sindical não está conseguindo e dificilmente conseguirá repetir a performance observada nos anos oitenta, quando o país já vivia sob o signo da estagnação, mas pelo menos vinha de uma fase de grande crescimento e os espaços políticos apenas começavam a se abrir para os movimentos sociais. O ingresso na década de noventa se fez sob o predomínio de uma agenda de reformas liberais-conservadoras e nos últimos anos houve ainda um aprofundamento da crise econômica e social. As altas taxas de inflação, conjugadas com os primeiros sinais de desemprego estrutural, estão afetando o poder de mobilização sindical, sobretudo nos setores industriais onde estão presentes os sindicatos mais bem organizados e mais atuantes.

É possível que o atual ciclo de greves dê lugar a um novo momento em que deve ganhar relevância o processo de institucionalização das novas práticas sindicais, tanto no que se refere à consolidação das centrais sindicais, quanto à reforma do sistema de relações de trabalho. Mas, isso não deverá trazer alterações substantivas no comportamento do movimento grevista. Mesmo que as greves tenham perdido o "caráter de excepcionalidade" e que venha a ocorrer uma queda expressiva nos indicadores de greve, se não houver a democratização do sistema de relações de trabalho o recurso a elas continuará sendo, na maioria das vezes, uma forma de antecipação ou de exacerbação dos conflitos, diante da ausência de mecanismos que fomentem a negociação

coletiva e que acabem, de fato, conferindo à greve o papel de "instrumento normal dos conflitos do trabalho".

### A REVITALIZAÇÃO, O CRESCIMENTO E A FRAGILIDADE ORGANIZATIVA DOS SINDICATOS

Seguindo uma tendência observada ao longo de toda a história do movimento sindical brasileiro, mais uma vez o esforço mobilizatório acabou precedendo a tarefa de organização dos trabalhadores, sistematicamente interrompida pela ação repressiva do poder público. Mas, ao contrário do que aconteceu no passado, quando às ondas de greves se seguia o desmantelamento das frágeis organizações existentes, dessa vez os trabalhadores não só conseguiram ampliar e sustentar um longo ciclo grevista como fizeram das greves a alavanca para revitalizar os sindicatos oficiais e para criar novas formas de representação.

É importante lembrar que a ação do regime militar contra as lideranças e sindicatos mais atuantes no governo João Goulart não se resumiu apenas à chamada "operação limpeza", que envolveu inúmeras cassações, prisões e intervenções sindicais. A ela se seguiram a arregimentação de lideranças "confiáveis ao regime" e um conjunto de iniciativas que procuravam esvaziar os sindicatos de suas funções de representação/negociação e transformá-los em agências de controle social e de prestação de serviços assistenciais. Se, por um lado, isso resultou no aparecimento de uma nova burocracia sindical, por outro representou a preservação e até mesmo a expansão dos aparelhos sindicais.<sup>7</sup>

A "distensão lenta, gradual e segura", concebida pelo governo Ernesto Geisel como uma forma de perpetuação no poder dos setores que sustentaram o regime militar, possibilitou a existência de alguns canais institucionais através dos quais passaram a ser canalizadas as pressões sociais reprimidas durante a fase mais dura do regime. Essas pressões, como já vimos antes, acabaram forçando os próprios limites da transição. Nesse contexto, os sindicatos oficiais tornaram-se instrumento privilegiado de ação e de organização dos trabalhadores. Para dentro deles convergiram paulatinamente os poucos dirigentes e militantes que sobreviveram à ditadura e as novas lideranças surgidas nos locais de trabalho.

Como havia acontecido no imediato pós-guerra, as leis que mais restringiam a ação sindical foram de novo afrouxadas ou ignoradas na prática, para absorver as pressões sociais. As greves e manifestações de caráter mais ou menos espontâneo foram confluindo para dentro dos sindicatos oficiais, evidenciando o peso da herança corporativista. Só que dessa vez, como veremos mais à frente, a convivência conflituosa entre novos atores sociais e velhas estruturas acabou levando a uma situação de crise e ruptura parcial do modelo sindical corporativista.

Essa confluência foi favorecida pela reação de alguns setores empresariais, que passaram a enfrentar toda ordem de conflitos nas empresas e que preferiam ver as novas lideranças longe dos locais de trabalho. Circunscritas aos sindicatos oficiais, suas ações limitar-se-iam aos portões das fábricas e estariam sujeitas ao controle direto do Estado. Algumas velhas diretorias sindicais procuraram também

se adaptar aos novos tempos e se mostraram sensíveis às pressões vindas da base. Na maioria das vezes, porém, tal confluência se deu contra a vontade patronal e sob a presença ativa das oposições, que acabaram derrotando nas eleições sindicais os famosos "pelegos", dando início a um período de redemocratização dos sindicatos que até hoje não se completou.

A atuação dessas novas lideranças por dentro da estrutura oficial só se definiu com clareza ao longo da década de oitenta, através do embate entre diferentes concepções sindicais. Contudo, as razões básicas dessa opção eram evidentes desde o primeiro momento. Além de ser o único espaço legal de atuação dos trabalhadores, os sindicatos contavam com um aparato nada desprezível na tarefa de arregimentação e mobilização dos trabalhadores. A maioria das novas lideranças via no controle do aparelho sindical a possibilidade de acesso a recursos e aos próprios trabalhadores, que pelo menos costumavam recorrer aos sindicatos em busca de seus serviços assistenciais.

O que interessa ressaltar aqui é que na etapa de reorganização do movimento sindical, inaugurada no final dos anos setenta, a redemocratização da estrutura oficial pesou decisivamente, e conformando inclusive as futuras escolhas do sindicalismo brasileiro. Para além das mudanças institucionais, que só vieram mais tarde, essa redemocratização se impôs através das greves e mobilizações de massa, do reencontro dos sindicatos com suas bases e do resgate de sua função como instrumento de representação e negociação coletiva, ainda que continuasse e continue até hoje a vigorar um conjunto de leis que restringe o pleno exercício da negociação.

A revitalização dos sindicatos oficiais também foi acompanhada pelo surgimento de novas organizações. Para se ter uma idéia, entre 1978 e 1988 houve um aumento de 42,6% no número de sindicatos e associações profissionais.<sup>8</sup> Essa tendência foi mais expressiva durante a década de oitenta, quando multiplicaram-se os sindicatos ou associações de empregados urbanos, de trabalhadores rurais e de servidores públicos. A partir de 1988, a nova Constituição favoreceu tanto o aparecimento de novos sindicatos quanto a fragmentação de categorias já organizadas, surgindo inclusive alguns sindicatos por profissão.

Do ponto de vista da distribuição regional, os dados do IBGE mostram que em 1990 havia maior número de sindicatos nas regiões Sudeste (31,2%) e Sul (26,1%), com destaque para os empregados urbanos e profissionais liberais, e Nordeste (29,4%), com destaque para os rurais e autônomos. Como se pode ver, apesar da descentralização dos últimos anos, continuou forte a concentração nas regiões mais desenvolvidas do país, onde estão os sindicatos mais representativos, excetuando-se o caso do Nordeste devido à forte presença dos rurais.

Já no que se refere aos índices de filiação, depois de um relativo aumento na taxa de sindicalização como consequência natural da revitalização dos sindicatos, entre 1988 e 1990 houve uma queda de 27,4% para 23,6% no número de filiados em relação à PEA. O aparecimento de novos sindicatos não foi acompanhado de mudanças significativas em termos de sindicalização, o que se deve basicamente à persistência das regras que garantem ao sindicato oficialmente reconhecido o monopólio da representação e da arrecadação, que acabam atuando como fator de inibição da arregimentação de novos associados.<sup>9</sup>

O crescimento dos últimos anos também foi acompanhado por uma grande pulverização do poder sindical, com o aparecimento de sindicatos economicamente frágeis, na sua maioria com bases territoriais restritas ao âmbito municipal e contando com um número bastante reduzido de associados. Em 1987, havia no país 5.648 sindicatos, número que se elevou para 6.675 em 1990. Embora não haja dados confiáveis sobre o período mais recente, técnicos do Ministério do Trabalho afirmam que há atualmente mais de nove mil sindicatos no Brasil.

Como enfatiza José Francisco Siqueira Neto, em outro artigo desta coletânea, "a liberalização brasileira produziu um fenômeno oposto aquele produzido pelo advento da liberdade sindical, ou seja, ao invés de fortalecer, enfraqueceu ainda mais os sindicatos brasileiros. Na verdade, tal liberalização foi um pacto implícito de mediocridade que possibilitou ao mesmo tempo o aparecimento de novos sindicatos e a manutenção dos antigos. Assim, acertou-se espaço para todo tipo de interesses".<sup>10</sup>

Outro sintoma de fragilidade no plano organizativo é a relação ainda débil das cúpulas sindicais com suas bases. Além do surgimento de novos "sindicatos de carimbo", criados apenas em função do imposto sindical, continuam a predominar os "sindicatos de porta de fábrica", ou seja, sem qualquer acesso aos locais de trabalho e contando tão-somente com as campanhas salariais, os serviços assistenciais e as homologações para atrair os trabalhadores que pretendem representar. Mesmo no caso dos sindicatos mais poderosos, a representação nos locais de trabalho continua a ser um problema.

No processo de revitalização dos sindicatos oficiais, houve até mesmo a interrupção de algumas experiências de organização nos locais de trabalho, não apenas devida à repressão patronal, que não foi pouca. Até hoje não existem garantias legais e há uma forte resistência do empresariado à representação nos locais de trabalho, mas as direções sindicais já consolidadas quase sempre vêem com desconfiança essa forma de representação, seja pelo receio de que ela venha a ser alvo da manipulação patronal contra os sindicatos, seja pelo temor de que ela acabe colocando em xeque a sua representatividade e a de seus dirigentes.

A experiência de representação nos locais de trabalho continua, portanto, restrita a um pequeno número de empresas. Os exemplos mais expressivos se limitam aos setores mais dinâmicos do movimento sindical. As formas de representação são ainda muito diferenciadas, passando das comissões de fábrica ou de empresa às Cipas e aos delegados sindicais, conforme a trajetória e característica de cada setor. Essas experiências pioneiras têm pouca ou nenhuma chance de se irradiar para o conjunto do movimento sindical se não houver a plena garantia do direito de representação nos locais de trabalho. Assim, continuaremos a ter sindicatos débeis do ponto de vista da relação com as bases se não forem adotados critérios de representação do conjunto dos trabalhadores nos locais de trabalho que estejam em consonância com as formas de representação sindical propriamente ditas e com as atribuições do sindicato enquanto órgão de representação e negociação coletiva. Mais do que o direito à organização nos locais de trabalho, trata-se da representação desde o local de trabalho, o que de certa forma exige a redefinição do atual modelo de organização sindical.

Sem dúvida nenhuma, os trabalhadores conseguiram pela primeira vez traduzir seu esforço mobilizatório em avanço organizativo, mas não romperam os limites legais que impedem ou dificultam sua maior coesão e representatividade, mesmo considerando os avanços obtidos com a criação das centrais sindicais. A heterogeneidade econômica e a segmentação do mercado de trabalho contribuíram para a dispersão dos trabalhadores e de seus interesses, enquanto a adesão crítica ou passiva à estrutura sindical oficial acabou reforçando essa tendência, com a persistência do modelo e das práticas corporativistas até mesmo entre seus críticos mais ferozes.

Nesse momento, em que já se evidencia o fim do intenso dinamismo que marcou a vida sindical em nosso país por mais de uma década, esse problema começa a merecer a atenção dos grandes sindicatos e das centrais sindicais, particularmente da CUT. A fusão dos metalúrgicos do ABC, dos químicos e plásticos de São Paulo e dos petroleiros em âmbito nacional constitui sinal favorável de mudança. Contudo, a possibilidade de que elas se irradiem para o conjunto do movimento sindical também depende de profundas mudanças no plano institucional, que venham inclusive a fortalecer as centrais como organismos de representação do conjunto dos trabalhadores.

#### A PERSISTÊNCIA DO MODELO CORPORATIVISTA E AS CENTRAIS SINDICAIS

A ruptura parcial que o sindicalismo recente operou em relação ao modelo sindical corporativista se revela, antes de tudo, nos aspectos que procuramos abordar nos tópicos anteriores deste artigo. Embora a legislação sindical tenha permanecido quase intocada até a Constituinte e parte expressiva do movimento sindical tenha saído em defesa da estrutura oficial, desde o final dos anos setenta o direito de greve foi restabelecido na prática e os trabalhadores reconduziram os sindicatos ao papel de organismo de representação e negociação de seus interesses, o que já era um claro sinal de "rompimento da legalidade repressiva" (Siqueira Neto, 1991).

O surgimento das centrais sindicais representou outro passo nessa direção. Certamente, nem todas as correntes sindicais fizeram da liberdade e autonomia um valor estratégico, mas pelo menos no caso da CUT, o exemplo até agora mais bem-sucedido de central sindical, esses preceitos estiveram e ainda continuam no centro do debate que envolve a sua construção — de início sob a forma de palavra de ordem genérica, sem desdobramentos claros no terreno da ação, mas logo depois como preceito que tem inspirado a formulação de um novo modelo de organização sindical.

A Conclat (Coordenação da Classe Trabalhadora) e a Contag também pregavam a liberdade e autonomia, só que nunca chegaram a questionar os pilares do modelo corporativista. Para as lideranças reunidas nessas organizações, era preciso preservar os pilares do modelo, garantindo-se a autonomia através do fim da intervenção direta do Estado nos sindicatos. Em resumo, tratava-se da velha tese da unicidade como condição de unidade (que estaria ameaçada pelo pluralismo

se fosse reconhecida a Convenção 87 da OIT) e do recurso ao imposto compulsório como meio para contornar as debilidades históricas da classe trabalhadora.

Para além das divergências de cunho ideológico ou de interpretação da conjuntura, na origem da divisão que levou ao surgimento da CUT e da antiga CGT estavam sérias discordâncias sobre o modelo sindical vigente. Enquanto as forças que acabaram reunidas na CUT apostavam na atuação por dentro da estrutura oficial com o objetivo de forjar um nova experiência de organização, as forças que depois se reuniram na CGT apostavam na democratização daquela estrutura, aceitando passivamente seus limites. Enquanto as primeiras investiam na mobilização de massa para interferir nos rumos da transição, estas preferiam manter sua ação nos marcos da legalidade, temendo um retrocesso político.

É interessante notar que a cisão da CGT em 1989, da qual resultaram a CGT-Central e a CGT-Confederação, só veio a ocorrer depois da conclusão dos trabalhos do Congresso Constituinte, quando praticamente se completou o processo de "transição conservadora" e as mudanças introduzidas na nova Carta abriram brechas no modelo sindical vigente, resultando daí um "sistema híbrido" (Rodrigues, 1989). Os fatores que sustentaram nos planos político e sindical a unidade daquelas forças já não mais existiam e, portanto, não havia mais razão para continuar preservando a qualquer custo as velhas alianças.

No plano legal, as reformas introduzidas na Constituição de 1988 refletiram em certa medida a correlação de forças presente no meio sindical. O hibridismo da solução adotada ficou claro, por exemplo, ao se reconhecer formalmente o direito à liberdade e autonomia, preservando-se ao mesmo tempo a unicidade, as contribuições compulsórias, o Poder Normativo da Justiça do Trabalho, etc. A confusão suscitada pelo texto constitucional tornou possível, entre outras coisas, a criação de sindicatos nacionais, a concorrência entre sindicatos numa mesma base territorial e a divisão de alguns sindicatos já existentes, resultando daí a pulverização que já mencionamos.

Algumas mudanças que já vinham ocorrendo nas relações de trabalho, como fruto da ação sindical, foram consolidadas no plano legal. Dessa vez, porém, o afrouxamento das leis que restringiam a prática sindical explicitou a crise do modelo corporativista. Paradoxalmente, essas mudanças permitiram que o modelo sobrevivesse até hoje, mesmo em crise. Eliminadas as formas de intervenção direta do Estado sobre os sindicatos e preservado o monopólio da representação e da arrecadação, reduziram-se as pressões em favor da liberdade e autonomia sindical, inclusive do lado da CUT.

Durante a Constituinte, a CUT não conseguiu aglutinar seus sindicatos para garantir no texto constitucional alterações substantivas no modelo sindical vigente. Os dirigentes nacionais da central pregavam a liberdade e autonomia, sem definir com clareza suas propostas na direção de um novo sistema de relações de trabalho. Enquanto isso, a maioria dos sindicatos parecia apostar na "política do avestruz", temendo talvez que o advento da liberdade sindical levasse à completa desregulamentação das relações de trabalho e ameaçasse os espaços duramente conquistados.

Na verdade, todas as centrais sindicais acabaram se alicerçando nos sindicatos oficiais e, guardadas as devidas proporções, reeditaram a experiência das

antigas inter-sindicais, reproduzindo em escala diferenciada sua "estrutura dual" (Weffort, 1975): organismos horizontais de cúpula, regidos pelo princípio da autonomia, assentados sobre sindicatos oficiais de base. O caso mais destoante é o da CUT, que tem apostado na organização por ramo, incentivando a fusão de sindicatos e a montagem de uma estrutura vertical com base em federações e confederações, criadas a partir do sistema confederativo oficial ou em concorrência aberta com ele.

Mas também a CUT enfrenta o problema da acomodação à estrutura oficial. Muitos de seus dirigentes temem a perda de status e de controle de seus sindicatos que a fusão e a organização por ramo naturalmente trazem, sobretudo no caso das pequenas categorias. Para as correntes minoritárias dentro da central, isso é fruto do abandono do chamado "projeto cutista" e da adesão passiva ao modelo sindical vigente. Para os setores majoritários, trata-se de uma consequência natural do caminho escolhido para a construção da central e de um conjunto de práticas disseminadas pelos sindicatos que reforçam desde a base o recurso à unicidade, ao imposto sindical e ao poder normativo da Justiça do Trabalho. Seja como for, há hoje uma clara tensão entre o projeto político-organizativo da CUT e a sua dinâmica de acomodação à estrutura oficial, inclusive em setores que historicamente não estavam sujeitos ao modelo sindical corporativista, como os servidores públicos. A relevância desse problema se deve basicamente ao fato de que a viabilidade do projeto da CUT depende de uma ampla reforma do atual sistema de relações de trabalho, e tal reforma dificilmente será encaminhada no sentido da democratização das relações de trabalho se a CUT negligenciar seu papel na definição das novas regras do jogo.

Fora do campo da CUT, a situação das duas CGTs dá a exata medida da crise do modelo corporativista. Não é por acaso que elas relutam em aceitar qualquer mudança que aponte para o fim do modelo atual. A CGT-Central e a CGT-Confederação, apesar dos espaços que circunstancialmente ocupam na mídia, reúnem hoje sindicatos de pouca ou nenhuma expressão e com baixo poder de mobilização. Já a Força Sindical, criada em 1991 em contraposição aberta à CUT, parece ter se aproximado de algumas de suas posições, como no caso da proposta de contratação coletiva, mas até agora não tem um projeto claro nesse sentido. A rigor, nenhuma das três centrais vem se construindo sob a inspiração de um projeto organizativo próprio como alternativa ao modelo sindical vigente.

Para Armando Boito Jr. (1991) esse quadro geral revela que a estrutura sindical, ou melhor, o "sindicalismo de Estado no Brasil" manteve-se intacto, alterando-se apenas a "forma autoritária de gestão do modelo". Preso e a uma noção prefigurada da classe trabalhadora, ele subestima a importância dos acontecimentos que permitiram falar na emergência de um "novo sindicalismo", ainda que a herança corporativista desse "novo sindicalismo" tenda, no contexto atual, a obscurecer seus aspectos inovadores. Se nos limitarmos a observar o aparato jurídico-institucional, somos obrigados a reconhecer que as alterações foram pouco significativas. Elas, porém, não se restringiram a esse campo.

Sem negar o peso de tal aparato, não podemos esquecer que as contradições surgidas no plano legal e por força da ação das lideranças sindicais assumiram

ral dimensão que lançaram o modelo numa crise sem precedentes, o que não quer dizer que ele está necessariamente condenado a desaparecer. Mas, pelos menos para os setores mais dinâmicos do sindicalismo, o fim do modelo sindical corporativista é hoje uma questão vital, pois do contrário dificilmente serão preservados e dinamizados os espaços conquistados nos últimos anos e menores serão as chances de os sindicatos fazerem frente aos novos desafios que hoje integram a agenda sindical.

Trata-se, no entanto, do estabelecimento de um novo conjunto de regras e procedimentos de organização, representação e negociação que envolve todo o universo das relações de trabalho. Isso significa que o reordenamento jurídico-institucional no sentido da redemocratização das relações de trabalho deve passar necessariamente por uma repactuação de poder no interior de cada uma das centrais sindicais, entre as várias forças que compõem o conjunto do movimento sindical e entre as representações sindicais, as entidades empresariais e o poder público, o que no mínimo requer uma grande capacidade de acomodação dos interesses em jogo.

#### A EVOLUÇÃO E OS PROBLEMAS DA AGENDA SINDICAL

No início deste artigo vimos que o móvel básico das primeiras manifestações de trabalhadores, no final da década de setenta, foram suas demandas corporativas. Mesmo assim, as greves se confundiram desde o primeiro momento com o amplo esforço mobilizatório pelo fim do regime militar. Por um lado, elas acabaram engrossando e conferindo peso ao movimento de oposição ao regime, até aquele momento restrito aos setores de classe média urbana, às forças de oposição reunidas no MDB, ao movimento pela anistia e à luta pelas liberdades democráticas. Por outro, as greves nascidas nas fábricas se fundiram ao universo dos movimentos sociais, que proliferavam pelos bairros, como as comunidades eclesiais de base e o movimento contra a carestia.

A medida que as mobilizações se generalizaram por vários segmentos da classe trabalhadora, o conjunto do movimento sindical acabou incorporando à sua agenda uma série de reivindicações históricas dos movimentos sociais, que passaram a figurar ao lado de suas reivindicações específicas. Em resumo, a ação sindical se desdobrou em duas frentes: a luta pelos interesses mais imediatos dos trabalhadores — consubstanciada na defesa do emprego, do salário e das condições de trabalho — e as lutas em favor das liberdades políticas, pela reforma agrária, contra o pagamento da dívida externa, pela educação pública e gratuita, etc., que diziam respeito a demandas do conjunto da sociedade brasileira.

O combate ao regime e a negação de suas políticas tornaram-se, assim, os marcos de referência da ação sindical. O tom geral dos discursos das novas lideranças sindicais era o mesmo das demais forças que integravam o campo da oposição democrática. Antes de mais nada, tratava-se da luta contra a ditadura e pela redemocratização do país — a legitimidade das reivindicações do movimento sindical se sustentava basicamente no questionamento da legitimidade do

regime e no fato de o sindicato se apresentar como porta-voz de inúmeros anseios e aspirações populares, fato que não pode ser negado, mas que hoje não seria suficiente para lhe conferir legitimidade.

Mesmo depois, quando os governos militares deram lugar a um governo civil tutelado e a frente de oposição se dividiu, esses princípios continuaram a conformar a prática da maior parte do movimento sindical. Vistas como uma continuação dos governos militares, as políticas do governo Sarney também foram consideradas ilegítimas e mereceram uma oposição franca e aberta dos sindicatos reunidos na CUT. Em contrapartida, suas propostas não iam muito além dos *slogans* genéricos, sem que ainda figurasse com clareza na agenda sindical a preocupação em se forjar uma alternativa mais ampla de enfrentamento da crise brasileira.

Em que pesem as diferenças de interpretação e de posição diante daquele momento da vida econômica e política do país, que de certa forma explicavam as diferenças de posição entre a CUT e a CGT, do ponto de vista estritamente sindical não havia grandes divergências. A prática do conjunto dos sindicatos continuou a ter um caráter reativo. O tom mais ou menos inflamado de suas reivindicações obscureceu, na maioria das vezes, os limites de uma ação de cunho essencialmente defensivo, na qual a regra geral quase sempre foi o recurso à pressão e à mobilização em favor da reposição das perdas salariais e da garantia de emprego.

Essa dinâmica atingiu seu auge no final dos anos oitenta. O aprofundamento da crise, em todos os seus aspectos, levou à intensificação das práticas defensivas e explicitou os avanços e limites da ação sindical nos marcos da “transição conservadora”. Em meio à deterioração crescente do Estado, à preocupação do empresariado em manter a todo custo seus interesses cartoriais e à ausência de espaços reais de negociação,<sup>11</sup> o que restou aos trabalhadores, depois de anos de arrocho salarial, foi a defesa do emprego e do salário. Mas a explosividade das greves dos anos oitenta não trouxe alterações substantivas na distribuição de renda entre os assalariados, ainda que tenha evitado maiores perdas para os trabalhadores.

Apesar da crescente organização e mobilização dos trabalhadores, da afirmação de suas lideranças na cena política e de todo o seu empenho em responder à conjuntura de crise, a persistência dessa prática tornou visível as debilidades estratégicas do sindicalismo brasileiro, o que permite relativizar a idéia de uma “estratégia do confronto” (Almeida, 1992) entendida como uma ação organizada e coesa do movimento sindical ao longo do período de “transição”. Se deixarmos de lado os apelos retóricos, veremos que o que prevaleceu foi a força das grandes corporações que tentavam puxar os sindicatos mais fracos nas campanhas de unificação de datas-base, numa ação de cunho defensivo encoberta pelo manto de um discurso radical.

Isso permite também relativizar a euforia que até o final dos anos oitenta tomou conta do movimento sindical. O intenso dinamismo dos primeiros anos do chamado novo sindicalismo não se explica apenas pela “combatividade e disposição de luta da classe trabalhadora”, noção que se difundiu entre as próprias lideranças sindicais juntamente com a ilusão de que era possível sustentar e até mesmo ampliar a mobilização e organização dos trabalhadores com o país mergulhado na crise, o que contribuiu para retardar a compreensão dos problemas

estruturais que no início desta década passaram inclusive a atuar como fator de inibição da prática sindical.

As mudanças substantivas na agenda sindical só vieram a ocorrer depois das eleições presidenciais de 1989. Primeiro, porque encerrou-se o processo de transição, que, apesar de seu desfecho conservador com a vitória de Fernando Collor, acabou recebendo a chancela da Frente Brasil Popular, cujo candidato, Luis Inácio Lula da Silva, obteve mais de 31 milhões de votos. Segundo, porque o fim da transição coincidiu com o aprofundamento da crise econômica e social e com o predomínio de uma agenda liberal, o que forçou os setores progressistas a buscar um projeto alternativo para o país num momento em que também já se evidenciava a crise dos paradigmas clássicos que sempre pautaram a atuação das esquerdas.

Hoje, os sindicatos, particularmente as centrais sindicais, vêm realizando um esforço considerável no sentido de adotar um discurso e uma prática voltados para o conjunto dos trabalhadores. Trata-se, na verdade, da tentativa de formular novas estratégias que permitam combinar ações defensivas e reivindicativas com políticas de corte propositivo orientadas para um espectro mais amplo de trabalhadores, incluindo os setores desorganizados. Na formulação dessas estratégias, tem havido maior preocupação com a democracia enquanto ponto de partida para a reforma do atual sistema de relações de trabalho e para a redefinição dos rumos do país.

Há, porém, enormes dificuldades pela frente. As centrais continuam a ter sérios problemas organizativos, que fragilizam seu poder de representação. A rigor, elas ainda atuam como estruturas horizontais de cúpula com baixa capacidade para absorver as demandas provenientes das bases, traduzi-las em políticas voltadas para o conjunto ou para segmentos mais amplos da classe trabalhadora e implementar as suas resoluções junto aos seus sindicatos. A ausência de mecanismos que fomentem a liberdade e autonomia sindical e alguma forma de negociação articulada acaba inibindo a formulação de propostas mais abrangentes e capazes de trazer resultados.

Além disso, seu raio de ação continua restrito apenas a uma pequena parcela da classe trabalhadora. A exclusão de mais de um terço da PEA do mercado formal de trabalho — sujeitos a todo tipo de prática informal ou ao desemprego crônico — limita o alcance dos sindicatos e torna quase impossível a representação de um significativo contingente de trabalhadores. Mesmo no caso dos setores organizados, são tradicionalmente altos os índices de rotatividade da mão-de-obra e os sindicatos não dispõem de meios para exercer qualquer controle sobre as formas de flexibilização das relações de trabalho. Não dispõem também de meios para interferir nas políticas públicas que condicionam os níveis de emprego e renda da maioria da população.

No plano do debate nacional, a situação não é diferente, pois nem mesmo os partidos de esquerda têm tido muito sucesso na busca de alternativas globais para a crise, que poderiam servir de referência à ação sindical, especialmente no caso da CUT. No máximo, o que se vê é um *confronto propositivo* com as teses liberais, mas que deixa de responder questões de difícil resolução, como a necessidade de se compatibilizar a tarefa da modernização econômica com o enfrentamento da questão social em bases democráticas.

No entanto, depois de integrarem o processo de redemocratização do país e sofrerem os efeitos da crise, os trabalhadores são hoje os maiores interessados na ampliação dos espaços democráticos e da própria noção de democracia, uma vez que não será possível alcançar novos padrões de renda, consumo e qualidade de vida para a maioria da população sem um amplo reordenamento político, econômico e social do país. O problema é que não há como consolidar a democracia sem a resolução da crise econômica e social, mas a fragilidade das instituições e práticas democráticas dificulta imensamente essa tarefa, fazendo com que sempre retorne à cena o velho fantasma do golpe.

Mesmo que a crise atual não tenha um desfecho autoritário, ela tende a restringir a democracia ao campo dos direitos formais, limitando as possibilidades de atuação do movimento sindical na direção de mudanças econômicas e sociais abrangentes e estimulando ao mesmo tempo todo tipo de corporativismo (inclusive do lado empresarial) e de solução conservadora. Limitados no seu alcance, os instrumentos democráticos vêm cada vez mais ganhando o descrédito popular e podem acabar sendo responsabilizados pelos sucessivos fracassos no equacionamento dos problemas que afligem a maioria da população.

Mas se não há como tornar compatíveis as tarefas do crescimento com distribuição de renda e justiça social a não ser pelo caminho democrático, o maior desafio para os sindicatos, sobretudo para as centrais sindicais, é justamente a busca de alternativas democráticas de superação da crise. Isso significa que o movimento sindical tem que transpor os limites de suas ações e reivindicações específicas, não apenas por uma questão de solidariedade e justiça social para com os "excluídos", mas antes de tudo como condição para manter e ampliar sua base de apoio, seu poder de representação e a possibilidade de novas conquistas.

O sindicalismo recente emergiu, cresceu e se fortaleceu no contexto de uma crise prolongada e aguda, mas isso só foi possível em virtude do grande crescimento observado no período anterior, que se traduziu na integração e diversificação da indústria, na expansão das atividades e serviços urbanos, na ampliação do poder regulatório do Estado, na maior urbanização e desenvolvimento regional, na incorporação de novos contingentes ao mercado de trabalho e numa mobilidade social seletiva, que ao longo dos anos foi sendo contrastada por uma forte concentração de renda e exclusão social.<sup>12</sup>

O advento da crise não impediu que os sindicatos crescessem ao longo de toda a década de oitenta. Ao contrário, criou um caldo de cultura propício à mobilização e organização dos trabalhadores. Tal qual o nosso capitalismo, o "novo sindicalismo" teve também uma emergência tardia, como expressão direta da existência de novos atores e demandas sociais. A "crise do milagre", manifestada sob a forma de um intenso conflito distributivo, não escondia o fato de que o país vinha de uma fase de grande crescimento e pelo menos naquele momento parecia ser apenas mais um problema conjuntural, o que ao invés de inibir tornava ainda mais agudos os conflitos sociais.

Mas após quase duas décadas sob o signo da crise, a dimensão estrutural do problema se revelou em toda a sua profundidade, abalando inclusive o próprio movimento sindical. Seria exagero imaginar que os sindicatos não sobreviverão

a mais uma década de estagnação, mas nos últimos anos já é visível sua relativa perda de dinamismo, assim como não está afastada a possibilidade de que venha a ocorrer um retrocesso, principalmente se houver uma vitória conservadora nas eleições de 1994, com a conseqüente retomada da agenda liberal, que está paralisada em função das dificuldades que cercam o governo interino de Itamar Franco.

O retrocesso será maior se se aprofundar o processo de ajuste econômico dos últimos anos, centrado no desemprego estrutural e na maior precarização das relações de trabalho — pois pelo menos até agora os setores conservadores não obtiveram pleno sucesso na implementação das reformas pretendidas. Isso permitiu que o país preservasse em parte sua estrutura produtiva, ainda que tenha havido o desmantelamento de alguns setores e o enxugamento drástico de outros. Uma liberalização a qualquer custo traria, no entanto, sérios problemas em termos da manutenção de nossa capacidade produtiva e dos níveis de emprego, com desdobramentos imediatos sobre a prática sindical.

Por essas razões, a busca de soluções consistentes e duradouras para a crise brasileira deverá continuar no centro das definições estratégicas do conjunto do movimento sindical nos anos noventa, independentemente de suas diferenças político-ideológicas e do modo como a crise venha a ser enfrentada por cada corrente sindical. E assim como nos anos oitenta as questões organizativas estiveram ao lado da luta pela redemocratização do país, conformando as margens de mobilização dos trabalhadores, agora o sindicatos terão que enfrentar o problema da adequação de suas formas de organização e de seus instrumentos de negociação à necessidade de intervir no debate sobre as alternativas de retomada do desenvolvimento.

### O ENFRENTAMENTO DA CRISE E A DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO

A intervenção nesse debate esbarra, portanto, numa ordem de problemas que diz respeito à democratização das relações de trabalho e que remete à discussão sobre a reforma do atual sistema de relações de trabalho. A realização do Fórum Nacional de Debate Sobre Contratação Coletiva e Relações de Trabalho,<sup>13</sup> promovido pelo Ministério do Trabalho, em 1993, revelou a complexidade desses problemas e a ausência de consensos básicos quando se trata de propor grandes alterações no aparato jurídico-institucional que regula as relações de trabalho no Brasil.

Em primeiro lugar, há entre nós uma cultura empresarial de forte tradição autoritária, a partir da qual sempre se priorizaram os laços individuais e as relações diretas com os trabalhadores, em detrimento das formas coletivas de representação na empresa, ligadas ou não aos sindicatos. Como vimos, os sindicatos continuam a ser, salvo raras e honrosas exceções, “sindicatos de porta de fábrica”, sem acesso direto aos locais de trabalho e, com quase nenhuma margem para intervir nas questões internas da empresa, o que se torna ainda mais grave se considerarmos os impactos do ajuste espúrio que vem sendo feito em nome da maior competitividade internacional.

Em segundo lugar, a existência da “cultura do dissídio” inibiu por muitos anos, e ainda continua inibindo, a autocomposição dos conflitos, atuando assim como fator de desestímulo à busca de soluções negociadas ou mesmo à tentativa de envolvimento direto dos trabalhadores nos esquemas de parceria que começaram a se difundir mais recentemente. Inexiste uma prática de contratação baseada no preceito da liberdade e autonomia, quer em favor de formas de negociação articuladas ou de formas de negociação em âmbito local, o que deixa campo aberto às relações diretas empregado/empregador dentro da empresa.

Se prevalecer no país uma via de “modernização conservadora” (Tavares, 1993), o atual sistema de relações de trabalho poderá trazer algumas dificuldades para operar os ajustes que forem considerados necessários pelo empresariado, mas não ao ponto de inviabilizá-los, pois não precisará sofrer grandes alterações para atender os novos objetivos empresariais. Ao afastar as representações sindicais dos locais de trabalho e ao inibir o livre exercício da negociação, esse sistema favorece as práticas autoritárias e paternalistas. Com isso, a tendência que vem se generalizando nos países capitalistas avançados de se priorizar os laços diretos e descentralizar as negociações encontra aqui um terreno muito fértil para a sua difusão.

No caso do Brasil, o debate sobre a necessidade de reforma do sistema de relações de trabalho coincide com um momento em que vêm se generalizando nos meios empresarial e governamental as teses favoráveis à flexibilização dos direitos sociais e das relações do trabalho. Mas o que está em jogo no primeiro momento não é tanto afastar os trabalhadores organizados dos locais de trabalho, já que essa forma de organização está limitada apenas aos setores mais dinâmicos do movimento sindical. Trata-se, antes de tudo, de eliminar alguns benefícios e encargos sociais que os empresários consideram um obstáculo às suas metas de qualidade e produtividade.

Isso não significa que o empresariado, no seu conjunto, irá optar pela exclusão dos sindicatos dos processos de negociação, mesmo porque já existe uma prática consolidada de negociação em que os sindicatos desfrutam de maior capacidade de pressão e mobilização. Suas escolhas continuarão a ter um sentido pragmático, dependendo da amplitude que alcançar o processo de ajuste deste ou daquele setor, das situações de cada empresa ou região e do grau de organização dos trabalhadores. Da mesma forma, suas posições sobre a modernização das relações de trabalho devem oscilar da proposta de desregulamentação quase completa das relações de trabalho à defesa de pequenas mudanças no sistema atual, traduzindo assim as especificidades de cada segmento empresarial.

Do lado sindical, a luta pela adoção de um sistema democrático de relações do trabalho vem pagando tributo à herança corporativista e encontrando resistências entre as próprias lideranças sindicais. Há setores cuja sobrevivência depende da preservação do modelo sindical, como os sindicatos da CGT-Confederação e da CGT-Central, e por isso admitem no máximo pequenas mudanças que só viriam acentuar o “hibridismo” atual. Há os adeptos de uma reforma de caráter mais amplo, mas estes encontram resistências nas suas próprias fileiras em virtude do relativo grau de adesão de seus sindicatos ao modelo vigente, a exemplo da CUT. E há, por fim, aqueles que falam em contrato coletivo, mas não sabem muito



bem o que propor e podem acabar preferindo o certo pelo incerto, a exemplo da Força Sindical.

De qualquer forma, essa questão ganha relevância para as centrais sindicais sob dois aspectos básicos. Primeiro, a adoção de um sistema democrático de relações de trabalho é indispensável para que elas ganhem vida própria, adquirindo capacidade de representação do maior número possível de trabalhadores. Sem a definição de novas regras de organização, representação e negociação, as centrais serão no máximo instituições com algum prestígio público, mas com pouco poder real. Segundo, é muito difícil equacionar no plano sindical os "problemas da modernidade" e os "problemas do atraso" sem dispor de mecanismos e procedimentos que estimulem a prática da negociação em diferentes níveis e a maior coesão dos trabalhadores.

Já dissemos que uma ampla reforma do sistema de relações de trabalho supõe mudanças institucionais, mas antes de tudo requer uma ampla capacidade de negociação, pois não haverá contratação coletiva se não houver vontade expressa das partes em favor da autocomposição dos conflitos. Em outras palavras, o jogo começa no momento mesmo da definição das regras do jogo, que não podem ser estabelecidas de forma unilateral. Tal negociação deve necessariamente envolver o conjunto das representações sindicais e patronais e dos órgãos de governo da área do trabalho, pois se trata de estabelecer novos procedimentos que devem pautar as relações de trabalho em toda a sua extensão.

O paradoxo é que a ausência de consensos expressivos entre os agentes diretamente envolvidos acaba por conferir ao Estado um papel decisivo na reforma do sistema, devido inclusive ao lugar que ele ocupa na regulação das relações de trabalho. Resta saber até onde o Estado tem capacidade de liderar e promover essa reforma, que, no limite, implica rever sua forma básica de intervenção nas relações de trabalho e deve exigir a redefinição do papel de organismos importantes, como a Justiça do Trabalho. Essa tarefa só parece viável sob o comando de um governo democrático que desfrute de amplo apoio social e que tenha condições de fazer frente às resistências naturais à mudança, quer do lado sindical e empresarial, quer no interior do próprio aparelho de Estado.

Além disso, a democratização das relações de trabalho com base num sistema de contratação coletiva nacional articulada, nos moldes propostos pela CUT, só parece viável no contexto de um processo modernizador de longo alcance, ou seja, supõe um leque de alianças em torno de um projeto nacional que, a rigor, transcende o âmbito das relações de trabalho e que forçosamente obrigaria os trabalhadores a caminhar na direção de um acordo nacional, num longo e difícil processo de negociação envolvendo, em torno do governo, os setores sindicais e empresariais e os demais segmentos sociais dispostos a investir na democratização para impulsionar uma via de desenvolvimento com equidade social.

As experiências internacionais mostram que as formas de contratação articulada não são incompatíveis com a tarefa da modernização econômica

quando se trata de privilegiar as soluções negociadas, ainda que estas não afastem os riscos de perdas para os trabalhadores. Mas é verdade também que onde não há mecanismos prévios que favoreçam tais soluções as mudanças têm caminhado no sentido da descentralização dos contratos e os resultados para os trabalhadores têm sido muito mais nefastos em termos da flexibilização do emprego, dos direitos sociais e das próprias relações de trabalho. Aí reside uma das grandes dificuldades de implantação da contratação coletiva no Brasil, sobretudo num momento em que se difundem entre nós as noções de desregulamentação, liberalização e flexibilização que pavimentaram o caminho do Estado de Bem-Estar em direção à Nova Pobreza.

Seja como for, a possibilidade de uma efetiva democratização das relações de trabalho e de uma maior participação dos trabalhadores no debate nacional dependerá muito do grau de generalização de novas práticas de negociação, que consigam transpor as restrições legais, e do poder de interlocução dos sindicatos com outros setores sociais e com o poder público. O sucesso dessa tarefa dependerá ainda da capacidade das principais lideranças sindicais em levar a cabo algumas experiências de negociação que venham a assumir um caráter emblemático e que acabem favorecendo a adoção de um novo sistema de relações de trabalho e uma solução negociada para a crise brasileira.

O exemplo das câmaras setoriais tem sido recorrentemente lembrado como um espaço privilegiado de negociação,<sup>14</sup> tanto para arbitrar preços e salários quanto para promover a reestruturação produtiva. As experiências recentes mostram, no entanto, que o êxito das negociações nesse âmbito depende das características de cada setor e do grau de representatividade dos atores envolvidos, não podendo prescindir de políticas ativas por parte do Estado. Além disso, as câmaras setoriais não são um substituto à contratação coletiva e nem mesmo a um acordo nacional amplo, ainda que possam servir a esses objetivos, dependendo do desenho que venham a ter. Nesse sentido, elas podem ser um ponto de referência importante para o movimento sindical.

Essas afirmações poderão ser rapidamente desmentidas pelos fatos. Mesmo assim, os problemas relativos à democratização das relações de trabalho e ao papel dos setores organizados da classe trabalhadora na resolução da crise deverão continuar dando a tônica da ação sindical nos próximos anos. Será impossível avançar no sentido da adoção de um *sistema democrático de relações de trabalho* — que favoreça inclusive a participação dos trabalhadores na vida nacional — se esses problemas não forem contemplados em toda a sua extensão e complexidade. Certamente, as centrais sindicais, para além de suas divergências político-ideológicas, têm muito o que fazer nesse campo e não devem negligenciar seu papel na resolução dos problemas que afligem a maioria da população brasileira, sob o risco de verem seu poder contestado por aqueles que elas esperam representar. Em breve, os dados serão lançados.

## BIBLIOGRAFIA

- BARELLI, W. (1990). "Trabalhadores influenciam nas decisões". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, 4 (1).
- BOITO Jr., A. (org.) (1991). *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DESEP/CUT (1991). "A crise brasileira e os trabalhadores". *Debate Sindical*. São Paulo, n. 12, setembro.
- KECK, M. (1986). "O 'novo sindicalismo' na transição brasileira. In: *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LEITE, M. de P. (1992). "Modernização Tecnológica e Relações de Trabalho: notas para uma discussão" Seminário Multidisciplinar sobre Trabalho e Educação. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, (mimeo).
- MATTOSO, J. E. e OLIVEIRA, M. A. (1990). "Desenvolvimento excludente, crise econômica e sindicalismo". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, 4(3/4).
- OLIVEIRA, C. A. B. (1992). "Política de Ajuste Econômico e Sindicatos no Brasil". III Symposium Internacional Iscos/Clacso. São Paulo (mimeo).
- OLIVEIRA, M. A. de (1991). "Anos noventa: problemas e desafios do sindicalismo brasileiro". *Caderno de Conjuntura do IUPERJ*. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (1993). "Modernização Produtiva, Relações de Trabalho e Respostas Sindicais". XVII Encontro Nacional da Anpocs. Minas Gerais (mimeo).
- RODRIGUES, L. M. (1991). "O declínio do corporativismo". *Cadernos Ibase*. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (1990). "Novo cenário para o sindicalismo brasileiro". Fórum Nacional do Inae. Rio de Janeiro (mimeo).
- \_\_\_\_\_. (1990). "O sindicalismo nos anos 80, um balanço". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, 4(1).
- SADER, E. S. (1988). *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- SANTOS, R. A. dos (1992). "Representatividade e renovação no sindicalismo brasileiro". *Cadernos do Cesit*. Campinas, nº 10.
- SIQUEIRA NETO, J. F. *Contrato coletivo de trabalho, perspectivas de rompimento com a legalidade repressiva*. São Paulo, LTR.
- ALMEIDA, M. H. T. de (1992). *Crise Econômica e Organização de Interesses: estratégias do sindicalismo brasileiro nos anos 80*. São Paulo, tese de livre-docência, FFLCH-USP (mimeo).
- TAVARES, M.C. (1993). *Las Políticas de Ajuste do Brasil: los límites de la Resistência*. Washington, BID (mimeo).
- WEFFORT, F. (1975). *Sindicato e Política no Brasil*. São Paulo, tese de livre-docência, FFLCH-USP (mimeo).

## NOTAS

1. A experiência brasileira recente não é a única que contrasta com a tendência de crise dos sindicatos nas economias capitalistas avançadas. Outro exemplo expressivo é o da África do Sul, país que também enfrentou um regime de exceção e viveu um processo de industrialização tardia. Já as experiências do Leste Europeu, como o Solidariedade na Polônia, se inserem numa outra dinâmica de desenvolvimento político e econômico.
2. Esse termo é comumente utilizado pelos historiadores do movimento operário para distinguir o surgimento das *industrial unions* dos sindicatos tradicionais de ofício, na Inglaterra. Neste artigo, ele é empregado somente para aludir ao debate que acompanhou o surgimento de novas práticas sindicais no Brasil, sem qualquer pretensão de se estabelecer uma relação conceitual com aquelas manifestações operárias.
3. Esse tema é abordado mais detalhadamente em outros artigos que integram esta coletânea, dedicados à análise econômica.
4. Compreende-se por "sistema de relações de trabalho" o aparato jurídico-institucional e o conjunto de práticas que conformam as relações de trabalho do plano nacional ao âmbito local, ou seja, as regras e procedimentos de organização, representação e negociação coletivas.
5. Cf. Noronha (ver o artigo "Greves e estratégias sindicais no Brasil", nesta publicação).
6. O termo "cultura do dissídio" é largamente utilizado no meio sindical para designar o conjunto de práticas que resultam da persistência da unicidade, do imposto sindical e do poder normativo da Justiça do Trabalho, que a rigor impedem o exercício da negociação e estimulam o recurso à Justiça do Trabalho como forma de resolução dos conflitos.
7. Nos seus primeiros anos o regime militar chegou a acreditar na possibilidade de utilização dos sindicatos, como uma peça de sustentação do regime. Essa política foi abandonada depois das greves de Contagem e Osasco, em 1968.
8. Cf. "Indicadores Sociais do IBGE, 1989/1990". Os demais dados nos parágrafos seguintes desse tópico são da mesma fonte.
9. Além da precariedade dos dados existentes, é preciso lembrar que a taxa de sindicalização é questionada em vários lugares do mundo como um indicador de representatividade dos sindicatos. No caso do Brasil, é importante considerar, ao lado da adesão formal, a adesão por ocasião das greves e mobilizações e o fato de que os acordos e convenções cobrir toda a categoria profissional independentemente da filiação.
10. Cf. Siqueira Neto (ver o artigo "As possibilidades de implantação da contratação coletiva no Brasil" nesta publicação).
11. O fracasso das várias tentativas de pacto social no Brasil se deve não apenas às dificuldades em arbitrar os conflitos econômicos e sociais no contexto de uma crise prolongada e aguda, mas sobretudo à ausência de disposição real de negociação por parte daqueles setores que reiteradamente propuseram o caminho do "entendimento nacional" como forma de superação da crise. Até agora

os trabalhadores só foram chamados a se submeter a novos "sacrifícios" em nome de um futuro duvidoso.

12. Ver o artigo de Wilson Cano publicado nesta coletânea.
13. As discussões do Fórum revelaram a profundidade das divergências existentes entre trabalhadores e empresários e no interior de cada um desses segmentos, sem contar as resistências dos organismos governamentais da área do trabalho. A concordância genérica com a necessidade de modernização das relações de trabalho desfaz-se rapidamente quando entram em pauta temas como liberdade e autonomia sindical, direito de greve, papel da Justiça do Trabalho, etc.
14. Ver o artigo de Ivan Guimarães nesta coletânea.

## *Mercado de trabalho e salários*

## O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados<sup>1</sup>

Jorge Eduardo L. Mattoso\*

O padrão de desenvolvimento norte-americano constituído no pós-guerra resultou da articulação entre características econômicas originadas na Segunda Revolução Industrial do século passado e mecanismos institucionais e políticos que, nas precisas condições daquele momento histórico, possibilitaram à economia capitalista adquirir um caráter *virtuoso* por algumas décadas. Efetivamente, pela primeira vez, o capitalismo nos países avançados combinou crescimento econômico e pleno emprego, mecanismos de mercado e políticas estruturantes com ampliação e diversificação da intervenção estatal, economia internacionalizada e administração da demanda agregada, descentralização das decisões capitalistas e contratação coletiva crescentemente centralizada, elevação da produtividade e distribuição de renda.

No entanto, este padrão tecnológico demorou para encontrar sua *virtuosidade*, só podendo ser constituído depois do término da guerra, quando, afastado o nazifascismo, crescia o *espectro* do comunismo. Só então, graças às condições políticas da época, conformar-se-iam, nos países capitalistas avançados, as normas de produção, as relações salariais e o padrão de consumo que caracterizariam o modelo de desenvolvimento norte-americano, gerando um acentuado processo de homogeneização da estrutura produtiva, do mercado de trabalho e do consumo.

Nestas condições, o mundo do trabalho do pós-guerra conquistou crescentes espaços "ao sol". Os trabalhadores e suas organizações desempenharam um

\* Professor do Instituto de Economia da UNICAMP e Diretor-Executivo do CESIT — Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, IE/UNICAMP.

inusitado papel social neste processo. No mercado de trabalho, cada vez mais homogêneo, o desemprego baixou a níveis praticamente inéditos. Os salários articularam-se estreitamente com a elevação da produtividade e dos preços, ampliando seu poder de compra. Os salários indiretos foram desenvolvidos e parcelas significativas do custo do trabalho foram assumidas pelo Estado. Finalmente, mas não menos importante, as relações de trabalho assumiram um caráter mais padronizado e a contratação coletiva adquiriu uma função econômica favorável à administração da demanda agregada.

Em resposta às dificuldades e contradições de mercado, institucionais e sociopolíticas, iniciadas em meados dos anos sessenta e agravadas na década de setenta, emergiu uma Terceira Revolução Industrial caracterizada por uma verdadeira *destruição criadora* schumpeteriana, realizada na década de oitenta sob a forma de uma *modernização conservadora*. Esta modernização, ao mesmo tempo que acentuou os ganhos de produtividade e apontou para um novo padrão tecnológico, assumiu um caráter marcadamente desigual segundo diferentes regiões do globo, países, empresas e indivíduos, em uma "distribuição desequilibrada dos benefícios do progresso técnico".<sup>2</sup>

Com a emergência da Terceira Revolução Industrial e da reestruturação mundial do capitalismo, que se processou a partir das últimas décadas do nosso século, efetivaram-se, além da ruptura do anterior paradigma industrial e tecnológico, o questionamento, a fratura ou até mesmo o rompimento do compromisso social e das relações/instituições econômicas, sociais e políticas definidas quando da constituição e expansão do padrão de industrialização norte-americano no pós-guerra.

Esta ofensiva do capital reestruturado sob dominância financeira reverteu o longo período de realinhamento da relação capital/trabalho, relativamente favorável ao trabalho, e golpeou o trabalho organizado, que, na defensiva, sofreu mutações e perdeu parte de seu poder político, de representação e de "conflitualidade" (Baglioni, 1990: 14).

Todas estas transformações, obviamente, não foram homogêneas, pois apresentaram diferenças nos países capitalistas avançados, segundo suas histórias. Neste processo, alguns se lançaram à dinâmica ultraliberal (Estados Unidos e Inglaterra), enquanto outros buscaram manter formas nacionais reguladas e organizadas (Alemanha e Japão).

No entanto, estas mudanças alterariam o âmago do processo produtivo e o trabalho direta e indiretamente envolvido na produção, não apenas criando novas e restritas relações de trabalho, mas também acentuando as características de exclusão econômica e social do sistema capitalista e recriando condições aparentemente superadas durante os *anos dourados* do pós-guerra. Estas alterações afetariam o conjunto do mundo do trabalho: suas relações no interior do processo produtivo, a divisão do trabalho, o mercado de trabalho, o papel dos sindicatos, as negociações coletivas e a própria sociabilidade de um sistema baseado no trabalho.

Este processo de mudanças no mundo do trabalho não pode ser tributado exclusivamente à crise iniciada na segunda metade dos anos sessenta, que se intensificou no início da década de setenta e se estendeu até 1983, ainda que esta crise tenha acentuado tal processo. Tampouco pode ser debitado unicamente às

políticas neoliberais, ainda que, sem estas, tais transformações não teriam tido efeitos sociais tão deletérios.

Efetivamente, tal situação foi facilitada por políticas que, ao longo dos anos oitenta, visaram alterar os supostos constrangimentos, incentivos e obstáculos à competitividade. A base destas políticas liberais foi o ajuste estrutural e a flexibilização do trabalho, supondo a submissão da alocação dos recursos e dos resultados econômicos ao mercado, bem como a eliminação de regulações governamentais protetoras que supostamente engessariam o mercado de trabalho, elevariam custos de produção e minariam a competitividade. Seu objetivo era reduzir os custos empresariais, acelerar a mobilidade/flexibilidade do trabalho entre setores, regiões, empresas e postos de trabalho, eliminar a rigidez resultante da atividade sindical e das regulações trabalhistas e possibilitar, então, o propugnado e supostamente "indispensável ajuste de preços relativos".

Após os vários anos de crescimento econômico mundial iniciado em 1983-84 e estendido até 1990-91,<sup>4</sup> este processo de mudanças no mundo do trabalho foi também avaliado em sua dimensão estrutural e tendencial, inclusive por estudos de organizações internacionais.<sup>5</sup>

Nesta fase inicial da Terceira Revolução Industrial, a emergência de um novo padrão de industrialização formado sob a ofensiva do capital reestruturado tem favorecido a concorrência internacional e a ainda maior concentração e expansão de empresas oligopolísticas, multiindustriais, transnacionais e com múltiplas atividades (produtivas e financeiras). Estas empresas favoreceriam, por um lado, a redução do poder político, macroeconômico e dos recursos dos Estados, ao mesmo tempo que ampliariam as incertezas monetária e financeira no marco da desestruturação da ordem econômica internacional.

Por outro lado, este processo manteria abertos os desdobramentos das normas de consumo e da relação salarial e, devido à sua relativa desarticulação ao padrão industrial emergente, ainda estaria por constituir-se um novo modelo de desenvolvimento. Tal situação, além da instabilidade crônica e da desordem econômica internacional, tem gerado duas formas de um mesmo processo de transformações no mundo do trabalho, responsáveis pela maior fragmentação e desestruturação do trabalho e, conseqüentemente, das sociedades ainda baseadas no trabalho.

A primeira seria o resultado lógico e funcional dos requisitos tecnológicos, do novo paradigma de produção industrial de massa de bens diferenciados e do sistema integrado de produção flexível. Neste sentido, apontaria, inclusive, para a figura de um novo trabalhador, mais escolarizado, participativo e polivalente (em contraposição aos trabalhadores especializados, parcelizados, desqualificados da produção *fordista*)<sup>6</sup> e até mesmo portadores de uma revalorização da ética e da utopia do trabalho.

Este novo segmento de trabalhadores localizado em empresas líderes — cujos membros teriam orgulho de sua profissão, maior soberania em seu trabalho, capacidade ampliada para evoluir ao ritmo das novas técnicas e sobretudo valorização de seu conhecimento técnico individual — poderia até ver "humanizado" o seu trabalho e/ou ampliadas suas conquistas. Estes trabalhadores, necessários ao

funcionamento permanente da nova produção capitalista (flexível, acentuadamente inovadora, em pequenos lotes, etc.), poderiam manter a garantia do emprego ou até mesmo elevar seus salários, ampliar a negociação coletiva (no âmbito da empresa) ou assegurar seu novo caráter polivalente, com educação e treinamento permanentes.

A organização industrial e as relações de trabalho que emergem com o novo padrão produtivo e tecnológico vêm sendo crescentemente estudadas no interior da grande empresa.<sup>7</sup> Embora enfrentem problemas com sua generalização e não devam ser concebidas enquanto “modelos” a serem copiados, o estudo destas experiências tem contribuído para evidenciar determinados elementos indispensáveis ao redirecionamento das políticas estatais nacionais, assim como as mudanças significativas que já se fazem sentir nas relações de trabalho no interior destas empresas e as diferenças ampliadas entre seus trabalhadores e os demais. Neste sentido, seja na “terceira” Itália, em Kalmar, na Suécia, ou nas principais empresas no Japão — apesar das diferenças históricas e das distintas formas de organização do trabalho (Wood 1989: 34) —, pode-se constatar: força de trabalho de alto nível de formação, seja escolar, seja técnica e com uma escola pública de ótimo nível; garantias de emprego, com estabilidade em alguns casos; pequenas diferenciações salariais e pouca rigidez na definição dos postos de trabalho; trabalho em equipe; contratações coletivas efetivas nos casos da Itália e da Suécia; discussão e negociação sindical quanto a processo de trabalho e inovação.<sup>8</sup>

No entanto, uma outra face deste processo aponta para direção diferente. Trata-se do resultado do esforço concentrado de questionamento — por parte do capital e de antigos aliados do pós-guerra, hoje submetidos à dinâmica da esfera financeira — de uma série de direitos ou conquistas dos trabalhadores e das sociedades democráticas contemporâneas, obtidos no ambiente internacional da bipolaridade, do Estado de Bem-Estar, das políticas econômicas de tipo keynesiano e do crescimento estável.

Esta forma particular de desestruturação da antiga relação salarial constituir-se-ia em meio a embriões de novas formas de organização do mundo do trabalho sob a emergência da Terceira Revolução Industrial, em condições de debilidade defensiva do trabalho organizado e de fortalecimento ofensivo do capital reestruturado. Em nome da competitividade internacional, o capital busca reestruturar-se movendo-se contra o trabalho organizado.

Desta maneira, o surgimento daquele “novo trabalhador” tem uma contrapartida: a crescente massa de trabalhadores que perdem seus antigos direitos e, não se inserindo de forma competitiva, embora funcional, no novo paradigma tecnológico, tornam-se desempregados, marginalizados ou trabalham sob “novas” formas de trabalho e de qualificação, em relações muitas vezes “precárias” e “não-padroneizadas”.<sup>9</sup>

O surgimento da Terceira Revolução Industrial e a configuração de um novo paradigma tecnológico em condições de ofensiva do capital reestruturado teriam, ao mesmo tempo, gerado um novo trabalhador, acentuado a fragmentação e heterogeneidade do mundo do trabalho, rompendo com as diferentes formas de defesas ou segurança do trabalho geradas no pós-guerra (Standing e Tokman, 1991; Standing, 1990 e 1991).

A redução dos níveis de segurança do trabalho do pós-guerra, sem a plena configuração de uma nova relação salarial e de um padrão de consumo compatíveis com o salto executado pelas revigoradas forças produtivas, tem ampliado a *fragmentação e a desestruturação do trabalho*, acentuado a paralisia política e o defensismo estratégico do movimento sindical e reduzido ainda mais a solidariedade e coesão social, que terminam por ampliar as dificuldades de se reconstruir uma nova hegemonia transformadora.

## A CRESCENTE INSEGURANÇA DO TRABALHO

Assim, paralelamente à emergência de um novo padrão industrial, em meio à desestruturação da ordem econômica internacional e à ruptura do compromisso keynesiano, verificou-se novamente um processo no qual o novo padrão entra em choque com as próprias bases materiais que deram sustento à relação salarial e às demais formas constitutivas do mundo do trabalho anteriores, sem que nova articulação tenha sido criada.

Este processo assumiria a forma de uma crescente ampliação da insegurança do trabalho, que, por sua vez, apontaria para uma maior desestruturação do mundo do trabalho constituído no pós-guerra. Esta expansão da *insegurança do trabalho* ocorria em diferentes níveis: insegurança no mercado de trabalho, no emprego, na renda, na contratação e na representação do trabalho.

### A INSEGURANÇA NO MERCADO DE TRABALHO

A maior *insegurança no mercado de trabalho*, entendida como a própria insegurança em pertencer ou não ao mercado de trabalho, foi favorecida pela ruptura do compromisso keynesiano ou social-democrata e, conseqüentemente, pela não-priorização do pleno emprego como objetivo de governo. O resultado foi uma sobreoferta de trabalhadores (observável pela elevação dos patamares do desemprego) e aumento das desigualdades frente ao desemprego.

Esta sobreoferta de trabalhadores poderia ser tributada às intensas alterações na estrutura do emprego (Bass, 1991), resultantes tanto das políticas econômicas adotadas, quanto dos processos reestruturadores da Terceira Revolução Industrial em curso.<sup>10</sup> Efetivamente, apesar de a década de oitenta ter se iniciado com uma profunda recessão, caracterizou-se a partir de 1983 por contemplar o “período mais longo de expansão econômica continuada depois da guerra” (OCDE, 1991: 62). No entanto, a significativa retomada do crescimento do emprego, neste período, foi insuficiente para recuperar as perdas de postos de trabalho ocorridas em períodos anteriores de retração das atividades produtivas (1973-75 e 1979-83), sobretudo porque realizou-se em meio ao violento processo de reestruturação do capital, que caracterizou a *modernização conservadora* dos anos oitenta.

Alguns dos efeitos deste processo de reestruturação (substituição de antigos insumos por novos materiais; informatização, automação e robotização; flexibilização e terciarização da produção; e reconcentração de capitais e constituição de blocos

de países) produzidos nas condições da *modernização conservadora*, associados à ruptura do compromisso keynesiano, terminaram por destruir muitos empregos em pleno período de expansão econômica.

Esta destruição estrutural de empregos situados em setores ou regiões declinantes ou em processo de "upgrading" favoreceu — apesar do mais longo período de crescimento econômico e de emprego do pós-guerra, entre 1983-89 — a continuidade, no final da década, da tendência observada anteriormente na participação da indústria e dos serviços no emprego total e a manutenção de elevadas taxas de desemprego.

Como resultado da dinâmica do emprego setorial, o comportamento da estrutura de empregos continuou mantendo a tendência do pós-guerra no que se refere à redução da participação do emprego industrial e à ampliação da participação do emprego no setor terciário.

**Tabela 1**  
Composição da PEA Civil Ocupada  
Países Avançados  
1980-1989  
Em porcentagem

Países Avançados	Agricultura		Indústria		Serviços		Adm. Públ.(1)	
	1980	1989	1980	1989	1980	1989	1980	1989
Alemanha	5,3	3,7	43,7	39,8	51,0	56,5	14,6	15,5
Estados Unidos	3,6	2,9	30,5	26,7	65,9	70,5	15,4	14,4
França	8,7	6,4	35,9	30,1	55,4	63,5	20,0	22,8
Inglaterra	2,6	2,1	37,7	29,4	59,7	68,4	21,1	19,9
Itália	14,3	9,3	37,9	32,4	47,8	58,2	14,5	15,6
Japão	10,4	7,6	35,3	34,3	54,2	58,2	6,7	6,1
Suécia	5,6	3,6	32,2	29,4	62,2	67,0	30,4	31,8
CEE	9,5	6,9	37,8	32,4	52,7	60,7	16,9	17,8
Total OCDE	9,6	7,6	33,8	29,9	56,6	62,5	14,9	14,9

Fonte: OCDE, 1991, p. 41-42.

(1) Os dados do emprego na administração pública são em porcentagem do emprego total.

O processo de reestruturação, no entanto, agravou aquela tendência à redução da participação do emprego industrial. Na década de oitenta, apesar do crescimento econômico, observou-se a queda em termos absolutos do emprego industrial, continuidade de uma situação iniciada em meados da década anterior (quando da intensificação da crise após o primeiro choque do petróleo).

A redução absoluta do emprego industrial verificou-se em termos agregados para Europa e OCDE e na maioria dos países individualmente analisados, à exceção dos Estados Unidos, Japão e Suécia.<sup>11</sup>

**Tabela 2**  
Taxas de Crescimento do Emprego na Indústria de Transformação, nos  
Serviços e na Administração Pública  
Países Avançados  
1968-1989  
Média anual em porcentagem

Países Avançados	Taxas de Crescimento do Emprego											
	Indústria de Trans- formação	Serviços	Adminis- tração Pública	Indústria de Trans- formação	Serviços	Adminis- tração Pública	Indústria de Trans- formação	Serviços	Adminis- tração Pública	Indústria de Trans- formação	Serviços	Adminis- tração Pública
Alemanha	0,9	1,7	3,8	-1,4	1,1	2,3	-	-	1,5	-0,2	1,4	0,9
Estados Unidos	0,2	3,4	0,5	1,1	3,2	1,4	-1,7	2,0	0,3	1,0	2,9	1,5
França	2,1	2,6	-	-0,9	2,1	-	-1,9	1,5	-	-1,9	1,7	1,3
Inglaterra	-1,0	1,5	2,5	-1,3	1,4	1,5	-5,4	1,2	0	-1,6	3,0	-0,1
Itália	0,4	1,3	-	0,4	2,7	2,7	-1,2	2,6	1,4	-2,0	2,5	1,3
Japão	2,0	2,4	2,5	-1,3	2,2	1,9	1,0	2,0	1,0	1,1	1,9	-0,1
Suécia	-1,3	3,2	6,3	-0,6	2,9	4,9	-1,6	1,8	2,6	0,5	1,5	0,8
CEE	0,6	1,9	3,4	-0,9	1,7	2,2	-2,1	1,7	1,4	-0,7	2,4	0,9
OCDE	0,8	2,7	2,4	-0,4	2,5	2,1	-1,2	2,0	1,1	-0,3	2,5	1,1

Fonte: OCDE, 1991b: 32-34.

Já a participação do emprego no terciário continuou sua secular tendência expansiva. Segundo os dados da OCDE, no início da década de setenta, apenas os Estados Unidos e o Canadá superavam o nível de mais de 60% do emprego localizado neste setor. Em 1980, oito países chegavam a este valor e, no final dos anos oitenta, mais de doze países ultrapassavam aquela proporção. Nos Estados Unidos, o emprego no terciário, no final da década de oitenta, superou os 70% da população economicamente ativa civil, enquanto na Alemanha, no Japão e na Itália ainda não alcançava os 60%.

Em contrapartida, o crescimento do emprego no setor público, depois de iniciar uma primeira retração durante a crise dos anos setenta, diminuiu mais significativamente sua expansão na década de oitenta, agora em clara ruptura com a tendência observada desde o pós-guerra, demonstrando tanto as efetivas dificuldades financeiras dos Estados, quanto a extraordinária gravitação do discurso neoliberal que propugnava a redução do Estado nos diferentes países. As informações da OCDE indicam que a taxa média anual de crescimento do emprego

público no conjunto dos países que compõem esta organização passou de 2%, no período 1973-79, para 1,1%, entre 1979 e 1989.

O resultado deste processo é que, em quase todos os países capitalistas avançados, sobretudo europeus, após cerca de sete anos de crescimento econômico, em 1989 o desemprego continuava superando em várias vezes os níveis existentes no início da década de setenta.<sup>12</sup>

Mesmo no Japão, onde o desemprego é reconhecidamente baixo graças ao extraordinário crescimento econômico, à baixa participação de mulheres no mercado de trabalho e à garantia do emprego existente nas grandes empresas japonesas, as taxas de desemprego, no final da década de oitenta, mostraram-se bastante superiores em relação aos patamares de 1973. Dentre os países analisados, somente a Suécia apresentou, em 1989, taxas de desemprego inferiores às do início dos anos setenta.

Tabela 3  
Taxas de Desemprego e Número de Desempregados  
Países Avançados  
1973-1989

Países Avançados	Taxa de Desemprego (%)				Número de Desempregados (em 1.000)			
	1973	1979	1983	1989	1973	1979	1983	1989
Alemanha	0,6	3,1	7,9	6,8	273	876	2.258	2.038
Áustria	0,9	1,7	3,7	3,2	33	65	135	108
Bélgica	2,4	7,5	13,2	8,1	92	304	545	385
Espanha	1,0	8,6	18,2	17,1	363	1.139	2.379	2.564
Estados Unidos	4,9	5,8	9,6	5,3	4.365	6.137	10.717	6.528
França	2,7	6,0	8,4	9,4	593	1.361	1.974	2.313
Holanda	1,4	3,5	11,2	7,4	110	280	674	546
Inglaterra	2,1	4,5	11,2	6,2	557	1.234	2.984	1.743
Itália	6,4	7,8	10,0	12,1	1.303	1.686	2.140	2.867
Japão	1,3	2,1	2,7	2,3	680	1.170	1.560	1.420
Suécia	2,0	1,7	2,9	1,4	98	88	151	62
Suíça	0,0	0,3	0,8	0,6	0	10	29	17
CEE	2,4	5,5	10,1	9,0	3.530	7.534	14.109	13.419
OCDE	3,2	5,2	8,6	6,4	11.329	17.917	31.120	25.309

Fonte: OCDE, 1990; OCDE, 1992a, p. 295.

As exceções ocorrem por razões distintas, mas podem ser agrupadas em duas grandes vertentes.

A primeira grande exceção são os Estados Unidos. No entanto, a maior queda do desemprego neste país teria sido consequência das menores taxas de

crescimento da população em idade ativa e das taxas de participação, que depois de um crescimento intenso, devido à entrada de mulheres no mercado de trabalho, reduziram sua expansão (Mishel e Frankel, 1991: 132). Embora ainda fosse significativa a geração de novos empregos,<sup>13</sup> esta foi bem menos intensa que no período de expansão imediatamente anterior (1975-79) e localizada majoritariamente em setores demandantes de empregos com pouca qualificação, baixos salários e produtividade.<sup>14</sup>

A segunda exceção é composta por um pequeno grupo de países nórdicos, capitaneados pela Suécia e pelo Japão. Estes países mantiveram a opção pelo pleno emprego e por políticas econômicas regulatórias, não abrindo mão da intervenção do Estado e da orientação de seu futuro.

O Japão assegurou um ritmo de expansão da produtividade que permitiu a ampliação de mercados, maior crescimento econômico e criação de empregos, com declínio mais gradual da participação do emprego industrial (mantendo ainda um crescimento em termos absolutos) e aumento do emprego nos serviços (além da garantia do emprego existente para parcela da força de trabalho empregada nas grandes empresas).

A Suécia, apesar de eventuais vitórias eleitorais conservadoras, não rompeu os compromissos estabelecidos no pós-guerra. Neste país, como também na Noruega, manteve-se como prioridade nacional o compromisso com o pleno emprego, assegurando a permanência das características gerais que o *Welfare State* apresenta desde a década de trinta: uma vigorosa classe trabalhadora e um alto grau de unidade organizacional (Rowthorn e Glyn, 1990: 254-256).

Além do aumento do número de pessoas desempregadas, principal fonte de desigualdade no mercado de trabalho, os países capitalistas avançados exibiram uma expansão da desigualdade no interior do desemprego.<sup>15</sup> Em outras palavras, concomitantemente à elevação do número de pessoas desempregadas, uma maior parte destas manteve-se por mais tempo nesta situação,<sup>16</sup> dificultando o retorno ao mercado de trabalho. Por outro lado, foram mais duramente atingidos pelo desemprego os jovens, os trabalhadores mais idosos ou aqueles com menor qualificação.



Tabela 4  
Estrutura do Desemprego  
Países Avançados  
1979-1989  
Em porcentagem do desemprego total

Países Selecio- nados	Taxa de Desemprego Total		Desemprego de Jovens <sup>(1)</sup>		Desemprego de Mulheres		Desemprego de Longa Duração (Mais de 1 Ano) 1979 <sup>(2)</sup> 1989		Desemprego de Pessoas com Mais de 45 Anos 1988
	1979	1989	1979	1989	1979	1989	1979 <sup>(2)</sup>	1989	1988
	Alemanha	3,2	5,6	3,4	8,1	7,9	8,8	-	49,0
Estados Unidos	5,8	5,2	11,3	10,5	6,8	5,3	5,9	5,7	30
França	5,9	9,4	13,3	19,1	7,9	12,6	27,1	43,9	22
Itália	7,6	10,9	25,6	33,6	13,3	18,7	-	70,4	43
Inglaterra	5,0	7,1	10,3	8,6	3,9	4,2	-	40,8	34
Japão	2,1	2,3	3,4	4,5	1,9	2,3	16,0	18,7	54
Suécia	2,1	1,4	5,0	3,0	2,3	1,4	6,0	6,5	-
CEE	5,7	9,0	-	-	-	-	-	53,7	-
OCDE	5,1	6,2	-	-	-	-	-	33,7	-

Fonte: OCDE, 1991: 42 e 46; Bass, 1991.

(1) De 15 a 24 anos, salvo a Itália (14 a 24 anos) a Suécia, a Inglaterra e os Estados Unidos (16 a 24 anos).

(2) Média de 1975-80 ou anos adjacentes.

Tabela 5  
Desempregados com Seguro-Desemprego  
Estados Unidos  
1980-89  
Em porcentagem

Anos	Desempregados
1980	50
1981	41
1982	45
1983	44
1984	34
1985	34
1986	33
1987	32
1988	32
1989	33

Fonte: Standing, 1991.

A maioria dos países avançados, paralelamente à preservação de elevados níveis de desemprego crônico, realizou alterações mais ou menos importantes em seus sistemas de seguridade social, que reduziram vários benefícios sociais, inclusive do seguro-desemprego, o que favoreceu à ampliação da desigualdade social.<sup>17</sup> Já nos Estados Unidos, apesar de suas relativamente menores taxas de desemprego, o aumento da desigualdade foi intensa entre os desempregados (também pela redução do número de pessoas nesta situação acolhidas pelo seguro-desemprego), e mais ainda entre os ocupados.<sup>18</sup> Nos Estados Unidos, ao longo da década de oitenta, "o mercado de trabalho tornou-se ainda mais descentralizado e desregulado, resultando em crescente desigualdade em uma variedade de dimensões" (Rosemberg, 1993: 3).

#### A INSEGURANÇA NO EMPREGO

Apesar da intensidade variada, a ampliação da *insegurança no emprego* deu-se em praticamente todos os países avançados, somando-se à intensificação das facilidades patronais em despedir e utilizar trabalhadores eventuais, bem como a outras formas de cortes de custos do trabalho, resultantes do rompimento do *compromisso social-democrata* e da tentativa de estabelecer unilateralmente as novas regras da relação de trabalho. Enquanto o objetivo dos governos e de suas políticas, durante o período do pós-guerra, foi o de assegurar aos trabalhadores formas estáveis e padronizadas de relações de trabalho e de segurança do emprego em face da demissão arbitrária, durante a *modernização conservadora* dos anos oitenta tais formas de proteção passaram a ser consideradas "responsáveis" pelo desemprego ascendente e foram questionadas e reduzidas.

Esta maior *insegurança no emprego* evidenciou-se através da redução relativa ou absoluta de empregos estáveis ou permanentes nas empresas e da maior subcontratação de trabalhadores temporários (em tempo determinado) e eventuais (em tempo parcial, trabalho à domicílio ou independentes, aprendizes, estagiários, etc.), que conformaram o questionamento progressivo da relação padronizada de emprego, característica do padrão de desenvolvimento norte-americano.<sup>19</sup>

Estas "novas", "atípicas" ou "contingenciais"<sup>20</sup> formas de trabalho e de trabalhadores eram, no entanto, muito diferenciadas entre si e heterogêneas. Algumas tinham algo de *dejà vu* em relação a outros momentos pretéritos do desenvolvimento capitalista, como os trabalhos doméstico e independente,<sup>21</sup> mas hoje são também resultado da terceirização levada a cabo pelas empresas e da maior utilização da informática e de outras tecnologias, que favorecem o trabalho realizado à distância da empresa. Outras eram relativamente novas e ampliadas pelas relações das empresas com o mercado (consumidores e fornecedores) e/ou pelas estratégias empresariais de flexibilização e redução do custo do trabalho como forma de romper a anterior relação de trabalho e de enfrentar a crescente concorrência doméstica ou internacional. Neste sentido, o capital reestruturado buscou reduzir o tamanho da força de trabalho diretamente empregada pelas empresas, substituindo o trabalho integral, de longo prazo ou indeterminado, pelo trabalho contingencial, temporário, *part-time*, etc.

Obviamente que a ampliação do emprego *part-time* e/ou de outras formas "atípicas" de trabalho, se resultante de um compromisso social em torno de uma redivisão do trabalho disponível na sociedade ou tendo sua inserção permanente garantida pela legislação social, teria uma conotação diferente da atual, em que parte dos trabalhadores sujeitos a estas formas de trabalho o faz involuntariamente, sem garantias (seguridade social, aposentadoria, etc.) e mal remunerados.<sup>22</sup> Embora seja difícil diferenciá-los, é amplamente reconhecido que muitos destes trabalhadores passaram a ser "contratados" em condições mais precárias no que se refere à contratação propriamente dita, aos salários e ao acesso à seguridade social, assistência médica, aposentadoria, etc. (Burtless, 1990; Kravaritou-Manitakis, 1989; Standing, 1991; Rodgers e Rodgers, 1989; OCDE, 1991 e 1992).

Tabela 6

Crescimento do Emprego Total, em Tempo Integral (Full-Time), e em Tempo Parcial (Part-Time), Segundo Sexo  
Países Membros da OCDE  
1981-1989  
Em porcentagem

Sexo	Crescimento do Emprego	
	1981-83	1983-89
Emprego Total	0,1	1,6
Emprego Full-Time	-0,5	1,5(1)
Emprego Part-Time	3,4	2,1(1)
Homens		
Emprego Full-Time	-0,9	1,1(1)
Emprego Part-Time	3,7	2,1(1)
Mulher		
Emprego Full-Time	0,2	2,3(1)
Emprego Part-Time	3,3	2,1(1)

Fonte: OCDE, 1990, p. 24.

(1) Crescimento médio anual de 1983-1988.

Tabela 7  
Proporção do Emprego em Tempo Parcial, Temporário e Independente(1)  
Países Avançados  
1979-1989

Países Avançados	Emprego Parcial(2)		Emprego Temporário(3)		Emprego Independente(2)	
	1979	1990	1983	1989	1979	1989
Alemanha	11,4	(4)13,2	(6)10,0	11,0	7,7	8,4
Estados Unidos	14,4	16,9	-	-	7,1	7,5
França	8,2	12,0	3,3	8,5	10,6	10,5
Itália	5,3	(5)5,7	6,6	6,3	18,9	22,4
Inglaterra	16,4	21,8	5,5	5,4	6,6	11,5
Japão	15,4	(5)17,6	10,3	10,8	14,0	12,0
Suécia	23,6	23,2	-	-	4,5	7,1

Fonte: OCDE, 1991: 46-54.

- (1) Dadas as diferenças de definições de trabalho parcial e da determinação das horas trabalhadas, a OCDE recomenda cautela na comparação entre os países. O trabalho temporário compreende os trabalhadores assalariados temporariamente e os empregados por jornada. O emprego independente não-agrícola compreende os trabalhadores por conta própria e os empregadores (foram excluídos os trabalhadores familiares não remunerados). Para maiores detalhes, ver OCDE, 1992 (Anexo 4.A), 1989 (Anexo 1.B) 1990 (Anexo 1.C) e 1991: 52.
- (2) Em porcentagem do emprego total.
- (3) Em porcentagem do emprego assalariado.
- (4) Dados de 1988.
- (5) Dados de 1989.
- (6) Dados de 1985.

Tabela 8  
Evolução das Novas Formas de Emprego  
França  
1982-1989

Formas de Emprego	1982	1989
Tempo Parcial	1.515.000	2.240.000
Tempo Determinado	298.000	611.000
Substituição	125.000	234.000
Estágios	90.000	321.000
Total	2.025.500	3.406.000

Fonte: Bass, 1991: 102.

*Tabela 9*  
Salário Médio por Hora, e Participação em Planos de Aposentadoria e Saúde,  
por Trabalhadores em Tempo Integral e Parcial, Segundo Sexo  
Estados Unidos  
1987

Sexo	Salário Médio (US\$)		Plano de Aposentadoria(%)		Plano de Saúde(%)	
	Tempo Integral	Tempo Parcial	Tempo Integral	Tempo Parcial	Tempo Integral	Tempo Parcial
Mulheres						
Chefes	8,70	8,03	50,2	14,2	74,1	25,6
Esposa	50,9	17,9	59,7	17,8		
Homens	13,26	12,46	58,5	18,3	79,0	37,1

Fonte: Mishel e Frankel, 1991: 138-139 e Burtless, 1990: 129-130.

Durante vários anos atribuiu-se o fortalecimento destas “novas formas de trabalho”, “trabalho atípico”, ou “trabalho diferenciado”, à crise econômica. Depois de cerca de oito anos de crescimento econômico, a natureza estrutural das mudanças que as determinaram passou a ser reconhecida (menor crescimento do emprego industrial e ampliação do emprego nos serviços, novas estratégias de administração nas empresas e busca de sistemas de produção mais flexíveis).

Sua articulação com uma das principais formas de flexibilidade, denominada flexibilidade do emprego ou mobilidade dos trabalhadores, tem sido frequentemente estudada (Atkinson, 1985; Boyer, 1986; Cordova, 1986; Tarling, 1987; Kravaritou-Manirakis, 1987; Rodgers e Rodgers, 1989; Wood, 1982 e 1989). No entanto, na “modernização conservadora” da década de oitenta, também grande parte dos governos, pressionados pelos empresários e pela vaga de liberalismo, buscou a redução das formas de proteção ao emprego, sendo que alguns consideraram estas formas atípicas de emprego uma “arma poderosa” na luta contra o desemprego e, muitas vezes, como no caso da França, adotaram políticas expressamente voltadas à sua promoção.<sup>23</sup> O problema é que durante esta década, sobretudo na Europa, cresceram o desemprego e a flexibilidade, tornando no mínimo curiosa a postura de responsabilizar a estabilidade, a segurança e a rigidez pelo desemprego. Até recentemente, no entanto, como por ocasião do encontro dos líderes europeus em junho de 1993 em Copenhague, o governo inglês continuava a considerar que os problemas da competitividade regional europeia resultavam de mercados de trabalho muito rígidos e de custos não-salariais do trabalho demasiadamente altos (Rosenberg, 1992: 2).<sup>24</sup>

Dada a crescente sobreposição de formas produtivas heterogêneas e articuladas, as grandes e modernas empresas, ao preferirem subcontratar parte de sua mão-de-obra junto a pequenas empresas, tenderam a reforçar a segmentação da força de trabalho. Por um lado, aumentaram a precarização de parcelas da mão-de-obra externalizadas, por outro, consolidaram mercados de trabalho mais estáveis e *internos* às firmas (Duchêne e Shepherd, 1987; Piore, 1980). Isto

tornou-se cada vez mais evidente mesmo no Japão, onde as empresas subcontratadas mantêm laços estreitos com a empresa-mãe (inclusive de propriedade) e tendem a reproduzir alguns de seus comportamentos. No entanto, mudanças profundas no mercado de trabalho (crescimento do emprego feminino e do trabalho ilegal de imigrantes estrangeiros) e a desestabilização do sistema de garantia de emprego propendem a ampliar as formas de *precarização* (Hirata e Zarifian, 1990: 8-9).

As empresas manteriam uma estratégia de flexibilização em dois níveis principais: a flexibilidade funcional ou interna e a flexibilidade numérica ou externa.<sup>25</sup>

A primeira, funcional à automação integrada flexível, é destinada ao núcleo estável da mão-de-obra, que, em troca da manutenção da segurança no emprego, aceitaria a mobilidade nos postos de trabalho, maiores responsabilidades, reciclagem, mudanças nos planos de carreira, etc. Alguns autores consideram, inclusive, que tal flexibilidade geraria um novo paradigma de organização do trabalho a partir destes trabalhadores, que, mais polivalentes, antecipariam um mundo do trabalho de variedade e autonomia (Piore e Sabel, 1984; Kern e Schumann, 1989; Coutinho, 1992).

No entanto, não haveria um imperativo tecnológico absoluto ou um determinismo na relação entre a automação flexível e eventuais alterações na organização dos processos de trabalho. Muitas vezes, estas alterações são realizadas concomitantemente ao crescimento dos patamares de desemprego e a partir de decisões unilaterais ou mediante “negociações” individuais ou exclusivamente fabris. Nestes casos, tenderiam a gerar insegurança e tensões entre os trabalhadores: tanto para aqueles que, participantes do núcleo central, necessitam reciclar-se rapidamente de maneira a permanecerem em tais posições; muitas vezes ocupando postos de trabalhadores demitidos e não substituídos, quanto para estes últimos. Entretanto, há outros casos em que os trabalhadores têm suas capacidades complexas e seu potencial de desenvolvimento variável reconhecidos pelos empresários, que mudam sua atitude e estratégia, assegurando-lhes uma forma mais *participativa*. No entanto, como apresentado na recente coletânea produzida pela OCDE (1992) relativa à organização e dinâmica das relações de trabalho, “esta estratégia não é generalizada”, nem permite “corroborar as teorias otimistas concernentes à evolução da gestão de recursos humanos” e indicariam uma “mistura contraditória de práticas patronais pouco integradas” (Rojot e Tergeist, 1992: 30-32).

A segunda estratégia de flexibilização, voltada para facilitar os ajustes de mão-de-obra às flutuações da demanda, é destinada à mão-de-obra periférica e à externa. A mão-de-obra periférica seria composta por aquela parcela contratada a título permanente, mas sem maiores qualificações e passível de ser ampliada ou renovada através de contratação de desempregados, e pela crescente parcela de empregados contratados para trabalhos temporários, de substituição ou em tempo parcial. A mão-de-obra externa, subcontratada, pode ser composta tanto por profissionais muito qualificados (vinculados aos serviços de informática, publicidade, marketing, contabilidade, etc.); quanto por aqueles sem maiores qualificações ou desvinculados do seu produto-fim (limpeza, conservação, transporte, alimentação, etc.).

No final do século, a mão-de-obra tende a se subdividir em “25% no núcleo estável, 25% a título permanente, mas periférico, e 50% em empregos externos ou

periféricos precários, ocasionais, não-qualificados" e no desemprego (Gorz, 1988: 90). Já em 1991, 40% do emprego na Inglaterra compreendia os não-regulars ("flexiwork"), em sua maioria sem pagar impostos e excluídos do sistema previdenciário contributivo (desemprego e benefícios enfermidade) (Standing, 1991: 27).

#### A INSEGURANÇA NA RENDA

A fragmentação do trabalho, a contratação em condições de eventualidade e de precariedade e a deterioração do mercado de trabalho geraram uma maior insegurança na renda. Por um lado, os rendimentos do trabalho tornaram-se crescentemente variáveis, instáveis ou sem garantia e, por outro, ampliaram-se os níveis de concentração da renda, com o crescimento da desigualdade e da pobreza.

Na maioria dos países capitalistas avançados, observou-se, na década de oitenta, o distanciamento entre a elevação do poder aquisitivo dos assalariados e o avanço da produtividade, com o efetivo rompimento da relação salário/produtividade, que até recentemente era vigente e condição indispensável à sustentação da demanda e ao funcionamento do padrão de industrialização norte-americano.

Esta "flexibilização dos salários", segundo a situação de cada empresa (financeira, rentabilidade, etc.) e de cada trabalhador (esforço individual, mérito, participação, etc.), colocou em xeque a rigidez quanto à queda dos salários nominais e/ou reais (com o auxílio do menor uso de indexadores e dos salários mínimos) e teria tornado os "salários mais sensíveis à situação econômica" (Boyer, 1986: 210 e 238-239), ou literalmente "dependente das variáveis econômicas" (Baglioni, 1990: 17).

**Tabela 10**  
Custos Salariais e Não-Salariais do Trabalho,  
por Pessoa Ocupada no Setor Privado  
Países Avançados  
1965-1990

Países Avançados	Custos Salariais e Não-Salariais do Trabalho				
	Valores Absolutos (Em US\$ 1.000 em 1990)	1965-73	Taxas Médias Anuais (%) 1973-79      1979-89		1990
Alemanha	31,6	9,3	7,5	4,0	3,9
Canadá	28,7	6,7	10,6	7,0	6,6
Estados Unidos	28,9	6,1	8,2	5,4	4,5
França	32,8	9,8	14,7	8,7	5,0
Inglaterra	24,9	9,9	17,4	9,5	10,6
Itália	28,7	11,4	20,9	12,7	8,2
Japão	32,4	14,8	12,4	4,0	4,0
Total Dest. Países	30,0	9,3	11,2	6,0	5,3
Total OCDE	29,9	9,6	11,6	6,3	5,6

Fonte: OCDE, 1992b, p. 133.

NOTA: A comparação interpaises deve considerar a volatilidade das taxas de câmbio e o fato de os custos não-salariais incluírem distintas formas de financiamento da seguridade social.

Esta maior sensibilidade salarial implicou a inversão do ocorrido na década anterior: se nos anos setenta houve períodos em que os salários nominais subiram acima do aumento dos preços e da cadente produtividade, na década de oitenta tal fato não ocorreu.

Em alguns países, sobretudo na segunda metade dos anos oitenta, esta moderação do crescimento dos salários totais foi acentuada pela estabilização (casos da Alemanha, Suécia e Suíça, por exemplo) ou redução (principalmente na Inglaterra e Estados Unidos) da contribuição patronal aos sistemas de seguridade social e de aposentadoria, parte importante dos custos não-salariais (OCDE, 1991: 60-61).

O menor crescimento dos salários na década de oitenta, ocorrido em paralelo à retomada do aumento da produtividade, ainda que menor do que nas fases anteriores de expansão econômica, traduziu-se, na maioria dos países avançados, em queda dos custos unitários reais da mão-de-obra.<sup>26</sup>

**Tabela 11**  
Índices do Custo Unitário Real da Mão-de-Obra,  
nos Setores Privado, Manufatureiro e de Serviços<sup>(1)</sup>  
Países Avançados  
1970-1988  
Média no período = 100

Países Avançados	Índices do Custo Unitário Real da Mão-de-Obra								
	1970			1980			1988		
	Privado	Manufat.	Serviços	Privado	Manufat.	Serviços	Privado	Manufat.	Serviços
Alemanha	104,5	95,1	108,1	102,9	105,4	100,7	(2)91,3	98,3	90,0
Estados Unidos	102,5	102,4	99,5	101,3	103,9	100,9	(3)98,0	(3)97,5	(3)94,4
França	102,7	102,3	103,6	102,1	102,4	100,8	(4)93,6	(4)93,6	(4)95,0
Inglaterra	104,3	96,6	104,3	101,4	105,2	101,4	(3)94,3	(3)93,2	(3)97,1
Itália	99,2	98,7	100,4	98,6	97,3	99,1	(2)96,2	(2)95,9	(2)97,8
Japão	89,6	81,9	85,5	101,1	102,6	101,8	99,6	101,7	103,0
Suécia	105,1	99,3	102,8	102,7	103,8	102,9	(2)94,6	(2)94,5	(2)97,1

Fonte: OCDE, 1991, p. 59.

- (1) O setor privado compreende todas as atividades empresariais, exceto os setores não-mercantis.
- (2) Dados para 1990.
- (3) Dados para 1987.
- (4) Dados para 1986.

Em praticamente todos os países-membros da OCDE, no último ciclo expansivo da década de oitenta, os rendimentos do trabalho não acompanharam o crescimento do produto por ocupado. Nos principais países capitalistas avançados (Estados Unidos, Japão e Alemanha), também na crise dos anos setenta, ainda que com a acentuada redução dos incrementos de produtividade, os salários haviam sido inferiores à elevação do PIB per capita. Apenas nos países europeus mais "atrasados", no que se refere à constituição do *Welfare* e do padrão de consumo do pós-guerra (como a França e a Itália), e que sob pressão dos trabalhadores ("maio" francês e "outono quente" italiano) tentavam recuperar o tempo perdido durante os anos setenta, os menores incrementos de produtividade não foram acompanhados por reduções proporcionais dos salários.

Nos Estados Unidos, na década de oitenta, embora a produtividade tenha novamente apresentado crescimento, ainda que inferior a outros países avançados, esta não foi compartilhada com os salários ou com os *fringe benefits*, já que ambos teriam apresentado quedas reais (OCDE, 1992: 123; Mushel e Frankel, 1991: 66-67). Os salários reais por hora, mesmo depois da recuperação de 1982, continuaram caindo cerca de meio ponto percentual por ano (Burdless, 1990: 3). Os salários reais médios dos trabalhadores industriais, que subiram 30% nos anos cinquenta e sessenta e 15% na década de setenta, caíram 11% nos anos oitenta e estavam no final da década abaixo do nível de 1973 (Revista *Fortune Internacional*, 1992).

Tabela 12  
Taxas Anuais Médias de Crescimento do PIB Real per Capita,  
Produtividade e Salário Real  
Em porcentagem

Países Avançados	Taxas Anuais Médias de Crescimento											
	1960-68			1968-73			1973-79			1979-89		
	P 1 (1)	P 2 (2)	S (3)	P 1 (1)	P 2 (2)	S (3)	P 1 (1)	P 2 (2)	S (3)	P 1 (1)	P 2 (2)	S (3)
Alemanha	3,1	4,2	4,3	4,0	4,1	5,2	2,5	2,9	2,5	1,7	-	1,3
Estados Unidos	3,1	2,6	1,5	2,0	1,0	1,3	1,4	0	0	1,8	1,1	-0,9
França	4,2	4,9	4,0	4,5	4,3	5,3	2,3	2,4	3,7	1,6	2,0	0,9
Inglaterra	2,4	2,7	-	3,0	3,2	3,7	1,5	1,3	0,9	2,1	1,7	2,6
Itália	5,0	6,3	3,0	3,9	4,9	9,0	3,2	2,8	5,2	2,3	2,1	0,7
Japão	9,1	8,5	5,2	7,1	7,6	9,7	2,5	2,9	1,6	3,5	3,0	1,6
Suécia	3,6	3,9	-	3,1	2,9	-	1,5	0,5	1,2	1,8	1,4	0,5
CEE	3,8	4,6	-	4,2	4,3	-	2,1	2,4	3,0	1,9	1,6	1,3
OCDE	3,9	4,1	-	3,5	3,4	-	1,9	1,6	1,6	2,1	1,6	0,6

Fonte: OCDE, 1991b, p. 48, 51 e 95.

(1) Refere-se ao PIB real per capita.

(2) Refere-se à produtividade; PIB real por pessoa ocupada.

(3) Refere-se ao salário real por hora na indústria de transformação.

Até a década de setenta, a formação dos salários teve por eixo a negociação coletiva e amplamente centralizada, entre organizações sindicais, plenamente reconhecidas, e os empresários. Estas negociações coletivas, que se multiplicaram e tenderam a uniformizar a determinação dos salários, assim como uma série crescente de outras variáveis (condições de trabalho, organização no local de trabalho, jornada de trabalho, etc.), tinham por base a indexação à inflação e o repasse (integral ou parcial) da produtividade.<sup>26</sup> Com o concomitante aumento dos pagamentos sociais e fiscais de responsabilidade das empresas,<sup>27</sup> ampliou-se a participação dos salários e reduziu-se a participação dos lucros na renda nacional.

Na década de oitenta, inverteu-se esta tendência. O objetivo geral sob a ofensiva do capital reestruturado foi o de permitir a flutuação dos salários, considerados muito rígidos. Para isso, "descentralizou-se a determinação dos salários, desgastou-se a contratação coletiva e introduziu-se sistemas flexíveis de pagamento" (Standing, 1991: 28). Os gastos sociais e fiscais das empresas estagnaram-se ou reduziram-se, ao mesmo tempo que alteraram-se os parâmetros de indexação e reduziram-se os repasses do aumento da produtividade aos salários (Boyer, 1986: 211). Também foram constatados efeitos negativos sobre os salários reais da "drenagem fiscal ou do crescimento da contribuição dos trabalhadores". Depois de um longo período de aumento da participação dos salários no PIB, esta taxa, na maioria dos países, já apresentaria queda em 1985 em relação a 1979 (Baglioni, 1989: 65-66).

Os apologistas da *modernização conservadora* inferem que os resultados favoráveis obtidos no âmbito da empresa podem ser extrapolados para os âmbitos nacional e internacional. Assim, supõem que os ganhos empresariais resultantes da maior flexibilidade salarial no interior de suas empresas, que asseguraram a ampliação de suas margens de lucro, serão capazes de se espalhar ao conjunto da sociedade.

No entanto, uma primeira generalização deste comportamento em meio à *modernização conservadora* e ao extraordinário potencial inovador e de instabilização das estruturas existentes tendeu apenas a modificar a distribuição da renda entre capital e trabalho e a ampliar a concentração da renda e a pobreza. Estendida em caráter universal e geral, quando de uma maior estabilidade dos padrões tecnológicos, e mantida a instabilidade financeira mundial, também poderia "contribuir para contrair a demanda mundial" (Boyer, 1986: 260-264), aprofundando a crise econômica e ampliando ainda mais as incertezas econômicas internacionais.

À deterioração da participação dos salários na renda nacional, associou-se a deterioração da distribuição da renda, resultante do aumento do desemprego, da reestruturação setorial do emprego, da maior disparidade salarial e das desigualdades entre trabalhadores permanentes e periféricos.<sup>29</sup> Enquanto os primeiros teriam apresentado ganhos eventuais em termos de rendimentos, segurança no emprego, *fringe benefits*, qualificação, etc.,<sup>30</sup> multiplicou-se a heterogênea categoria dos periféricos, crescentemente em empregos de baixo status, baixos salários, elevada insegurança e mais localizada no setor serviços (Standing, 1990: 445).

Tabela 13  
Distribuição da Renda, Segundo Sexo  
Inglaterra  
1979-89

Sexo	Distribuição da Renda	
	1979	1989
<b>Homens</b>		
Renda dos 10% mais ricos como % da renda mediana masculina	156,9	179,9
Renda dos 10% mais pobres como % da renda mediana masculina	66,0	58,5
<b>Mulheres</b>		
Renda das 10% mais ricas como % da renda mediana feminina	158,6	180,5
Renda das 10% mais pobres como % da renda mediana feminina	69,4	63,1

Fonte: *New Earnings Survey*, 1979 e 1989, apud Standing, 1991.

NOTA: Os dados cobrem os trabalhadores tempo integral de todas indústrias e serviços. Em 1989 a desigualdade da renda foi maior que em 1989 (sic) primeiro ano da realização de uma pesquisa de rendimentos confiável na Inglaterra.

Tabela 14  
Participação na Renda de cada Quintil das Famílias  
Estados Unidos  
1947-1987

Anos	(20% + Pobres)				(20% + Ricos) V Quintil
	I Quintil	II	III	IV	
1947	5,0	11,9	17,0	23,1	43,0
1957	5,1	12,7	18,1	23,8	40,4
1967	5,5	12,4	17,9	23,9	40,4
1977	5,2	11,6	17,5	24,2	41,5
1987	4,6	10,8	16,9	24,1	43,7

Fonte: Burtless, 1990: 2; Mishel e Frankel, 1991: 20.

A contrapartida da maior concentração da renda e ampliação da desigualdade vem sendo o crescimento da pobreza, observável em ambos os lados do Atlântico Norte.

Esta "nova pobreza" é cada vez mais associada às transformações estruturais

ocorridas durante a *modernização conservadora* no mercado de trabalho. Segundo a Comissão Européia, desde 1975 a pobreza nos países europeus cresceu consideravelmente. Em 1989 existiam, na Europa, 44 milhões de pessoas vivendo na pobreza, o que representava 14% da população; em 1975 esta proporção correspondia a 11,8% (Standing, 1991: 44).

Nos Estados Unidos, a maior desigualdade característica do desenvolvimento da economia e sociedade norte-americanas.<sup>31</sup> Segundo o conceito de pobreza relativa,<sup>32</sup> 17,1% dos norte-americanos eram considerados pobres no final da década de setenta, contra 5,6% na Alemanha e 9,7% na Inglaterra. No entanto, na década de oitenta, com a redução da participação pública em políticas contra a pobreza, a maior queda dos salários mais baixos e ampliação dos empregos de menor produtividade e salários, a pobreza ampliou-se ainda mais, tanto no que se refere ao crescimento do número de pessoas pobres, quanto ao aumento da miséria dos pobres (Mishel e Frankel, 1991: 168-169).<sup>33</sup>

#### A INSEGURANÇA NA CONTRATAÇÃO DO TRABALHO

Com o rompimento do compromisso social do pós-guerra e a elevação da insegurança do trabalho em diferentes níveis (insegurança no mercado de trabalho, no emprego e na renda), não será surpresa a maior *insegurança na contratação do trabalho*. Este tipo de insegurança relaciona-se ao movimento tendencial da negociação e regulação do trabalho em direção a formas mais individualistas e promocionais, em contraposição às tendências anteriores coletivas e de proteção, fundamentais à consolidação e generalização do padrão de industrialização norte-americano no pós-guerra.

Nos países capitalistas avançados, durante os anos dourados do pós-guerra, a contratação coletiva caminhou sobre dois pés: o contrato de trabalho por tempo indeterminado (acompanhado de várias formas de proteção do emprego) e a definição dos salários diretos e indiretos, estes últimos quase sempre ligados/subordinados aos primeiros. Estas características garantiam a vocação homogeneizante das relações de trabalho e do sistema legislativo (*standard employment relationship*). Durante a década de oitenta, em meio à reestruturação do capital, a maioria dos países capitalistas avançados caminhou em sentido inverso. Nestes países, os empresários renunciaram ao sistema de relações do trabalho consolidado com o padrão de desenvolvimento norte-americano, e tenderam a exercer unilateralmente seu papel dominante, através de "políticas ativas de recursos humanos".<sup>34</sup>

As relações de trabalho tornaram-se mais descentralizadas, acentuando esta característica onde ela já existia e estendendo-a para outros países. O processo de flexibilização da força de trabalho, em meio à liberalização ocorrida durante a *modernização conservadora*, além de gerar maior insegurança no mercado de trabalho, no emprego e na renda, parecia indicar que a descentralização seria um processo inevitável, visando tornar eficaz esta flexibilização através da sua aplicação no local de trabalho.

No entanto, a forma em que se deu esta descentralização, através da maior

autonomia, quando não da ação unilateral dos empresários e da ruptura do compromisso nacional mais geral com os trabalhadores, tendeu a ignorar o papel solidário de definição de padrões socialmente aceitáveis de condições, de organização e de relações de trabalho, que uma negociação centralizada — ainda que articulada com formas descentralizadas — poderia continuar exercendo na preservação e ampliação de melhores condições de trabalho e de vida para todos os cidadãos de uma sociedade.

A plena subordinação aos ditames liberais e à concorrência do mercado *auto-regulável* privilegiou apenas a ampliação da descentralização das relações de trabalho, terminando por favorecer a expansão do dualismo do mercado de trabalho e da segmentação do trabalho. Ampliaram-se as formas de contratos determinados, tempo-parcial, etc. ao mesmo tempo que se estabeleceram relações de trabalho “sem contrato”. Os salários, por sua vez, tenderam a reduzir sua participação, enquanto cresceram os ganhos ou prêmios relativos à qualidade, participação, etc., gerando formas de contratação cada vez mais individualistas (Standing, 1990).

É evidente que este movimento expressou-se diferentemente segundo o país, sua tradição e cultura de negociação, nível de participação dos trabalhadores, sindicalização e capacidade das organizações sindicais em enfrentar criativamente os desafios da flexibilização e da ofensiva patronal. No entanto, “a contratação descentralizada, especialmente em nível de empresa, obteve um lugar decisivamente superior ao passado” (Baglioni, 1990: 15; Rojot e Tergeist, 1992: 13; Standing, 1990 e 1991; OCDE, 1992).

Mesmo países como os Estados Unidos, que desde o período anterior apresentavam maior debilidade no sistema de *Welfare*, menor representatividade sindical (tanto no que se refere à sindicalização, quanto à representação social), maiores níveis de flexibilidade e de contratação individual ou por empresa, deparam-se com uma nova realidade. As tentativas realizadas na década de oitenta nos Estados Unidos apontaram para um tipo de negociação coletiva que privilegiava a “flexibilidade externa”, aqui entendida como maior peso dos ajustes e instabilidades jogados sobre as costas dos trabalhadores. Durante a década de oitenta, o sistema americano teria rebaixado ainda mais os padrões de trabalho (*labor standards*) como resultado da estratégia empresarial de elevar a competitividade e a lucratividade através do rebaixamento dos custos de produção, em particular daqueles relacionados ao trabalho (Rosenberg, 1993: 25).

No caso alemão, a contratação coletiva buscava uma maior “flexibilidade interna”, ou seja, o eixo foi uma política assentada sobre um investimento de recursos humanos e sobre a obtenção, ao mesmo tempo, de um compromisso assalariado com a produtividade e a qualidade (Coriat, 1990: 259-260) e de uma negociação nacional centralizada em torno da redução da jornada de trabalho. A maior descentralização não rompeu com as formas centralizadas. Pelo contrário, as duas formas de representação — no âmbito do estabelecimento, onde comitês de empresa e direção se encontram, e nos âmbitos nacional e regional dos ramos ou setores, em que sindicatos e associações patronais enfrentam-se em negociações

coletivas — foram preservadas, sendo que sua interação em uma “unidade contraditória” com “participantes diferentes que aplicam diversos procedimentos de regulamentação dos conflitos” foi intensificada nos anos setenta e oitenta (Müller-Jentsch et alii, 1992: 108).

No entanto, na grande maioria dos países capitalistas avançados, a reestruturação industrial, realizada sob o domínio do capital e da crescente unilateralidade de suas estratégias, criou uma nova realidade na década de oitenta e apontou para um problema crescente: a negociação coletiva deparou-se com o desafio da ampliação da insegurança do trabalho, da expansão das “novas formas de trabalho” e, conseqüentemente, sob risco da explosão jurídica do contrato coletivo de trabalho (Kravaritou-Manitakis, 1988: 30) e/ou de sua manutenção restrita aos trabalhadores “permanentes” em um quadro geral de maior dualidade, em que cresceriam mais rapidamente relações de emprego débeis, enfraquecidas ou incompletas. Apesar das diferenças nacionais, que seguramente determinaram níveis diferenciados de deterioração dos mercados de trabalho, fragmentação e desestruturação do trabalho, este processo favoreceu a constituição deste quadro geral de “balkanização” do trabalho (Coriat, 1990: 261).

#### INSEGURANÇA NA REPRESENTAÇÃO DO TRABALHO

Em uma situação desta natureza, causaria surpresa se não fosse ampliada a *insegurança na organização dos trabalhadores*, colocando suas organizações na defensiva, enfraquecendo suas práticas reivindicativas de conflito e negociação e, na grande maioria dos casos, reduzindo seus níveis de sindicalização.

Tabela 15  
Quadro Sintético da Sindicalização <sup>(1)</sup>  
Grupos de Países <sup>(2)</sup>  
1970-1988  
Em porcentagem

Grupos de Países	1970	1975	1980	1985	1988
Europa	38	43	44	40	38
América do Norte	30	30	26	19	18
Sete Grandes	33	34	32	27	25

Fonte: OCDE, 1991: 105.

- (1) Taxas de sindicalização - médias ponderadas.
- (2) Europa = Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Países Baixos, Noruega, Suécia e Reino Unido; América do Norte = Canadá e Estados Unidos; Sete Grandes = Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos.

Tabela 16  
Taxas de Sindicalização<sup>(1)</sup>  
Países Avançados  
1970-1988

Países	Taxas de Sindicalização <sup>(2)</sup>					
	1970	1980	1988	1970-80	1980-88	1970-88
<b>Grupo 1 (3)</b>						
Finlândia	51	70	71	+ 19	+ 1	+ 20
Suécia	68	80	85	+ 12	+ 5	+ 17
<b>Grupo 2 (4)</b>						
Alemanha	33	37	34	+ 4	- 3	+ 1
Canadá	31	35	35	+ 4	0	+ 4
Austrália	50	56	53	+ 6	- 3	+ 3
<b>Grupo 3 (5)</b>						
Itália	36	49	40	+ 13	- 9	+ 4
Inglaterra	45	51	41	+ 6	- 10	- 4
<b>Grupo 4 (6)</b>						
Estados Unidos	30	23	16	- 7	- 7	- 14
Japão	35	31	27	- 4	- 4	- 8
França	22	19	12	- 3	- 7	- 10

Fonte: OCDE, 1991, p. 104.

- (1) As taxas de sindicalização foram obtidas a partir das informações dos associados efetivos ocupados, exceto para Japão e Canadá, obtidas a partir dos associados registrados. Para os Estados Unidos, o ano de 1970 teve como referência os associados registrados e nos anos seguintes os associados efetivos ocupados.
- (2) Em porcentagem dos trabalhadores assalariados não-agrícolas.
- (3) Países com crescimento significativo da sindicalização nos anos setenta e crescimento na década de oitenta.
- (4) Países com crescimento da sindicalização nos anos setenta e estagnação ou pequena queda na década de oitenta.
- (5) Países com forte crescimento da sindicalização nos anos setenta e queda na década de setenta.
- (6) Países com queda da sindicalização nas décadas de setenta e oitenta.

Segundo a OCDE, o número de sindicalizados em seus países-membros, na década de setenta, cresceu em cerca de 14 milhões de novas adesões, ou seja, alcançou, ao final deste período, 92 milhões de trabalhadores. Em contrapartida, na década de oitenta, os sindicatos perderam cerca de 5 milhões de membros.<sup>35</sup> A forte queda do número de sindicalizados ocorreu, principalmente, nos Estados Unidos, Inglaterra e França.<sup>36</sup>

Os níveis de sindicalização, apesar das ressalvas que possam ser feitas à eventual precariedade dos dados e às comparações internacionais (Bain e Price,

1980; Visser, 1989; Chang e Sorrentino, 1991; Freeman, 1990) e dos comportamentos diferenciados, apresentaram uma tendência relativamente clara de declínio na década de oitenta. Esta tendência foi mais acentuada nos Estados Unidos, França, Itália e Inglaterra (embora Japão, França e Estados Unidos já apresentassem declínio das taxas de sindicalização na década de setenta), sendo que os países nórdicos foram a única região onde as taxas de sindicalização elevaram-se nas duas décadas.<sup>37</sup> Nestes países, em especial na Suécia, onde as taxas de sindicalização já eram as mais altas, negociou-se a reestruturação industrial e do trabalho com organizações sindicais fortes e centralizadas em meio à relativa preservação do pleno emprego como objetivo nacional. A despeito dos esforços empresariais no sentido de promover a descentralização e diferenciação das negociações, estas, dada sua profunda tradição centralizada, apenas viram ampliadas as contratações locais (Rehn e Viklund, 1989: 517).<sup>38</sup>

No caso dos Estados Unidos e do Japão, os níveis de sindicalização já haviam caído nos anos setenta e acentuaram sua retração na década de oitenta. Nestes países, o movimento sindical, depois de sofrer reverses políticos significativos, não conseguiu rearticular-se nacional e centralizadamente, sendo as negociações realizadas basicamente por empresa. No caso dos Estados Unidos, a acentuada queda da sindicalização dos trabalhadores deu-se paralelamente ao crescimento vertiginoso do emprego nos serviços e em atividades de alta flexibilidade e baixos salários e ao crescimento do anti-sindicalismo empresarial, favorecido pela política neoliberal dos governos Reagan e Bush (Rosenberg, 1993; Lewin, 1992).

No Japão, por sua vez, a maior articulação nacional entre os diferentes interesses (sobretudo industriais e financeiros) permitiu a preservação dos empregos industriais, reestruturados com a negociação dos trabalhadores no âmbito de cada empresa,<sup>39</sup> e uma nova queda da sindicalização nos anos oitenta, ainda que menor do que a observada na Itália e na Inglaterra. Koshiro (1992: 138), ao referir-se à sindicalização dos trabalhadores japoneses, afirma que "desde os anos setenta as transformações estruturais tiveram conseqüências nefastas para o movimento sindical no Japão", ainda que os sindicatos nas grandes empresas tenham ampliado seus poderes e direitos de negociação.

O terceiro grupo de países, segundo o comportamento da sindicalização, composto pela Itália e Inglaterra, passou a apresentar, depois do crescimento das taxas de sindicalização nos anos setenta, intensa erosão na participação dos trabalhadores em suas organizações sindicais. Embora com nuances, estes países optaram por políticas neoliberais (sobretudo a Inglaterra de Thatcher), por favorecerem a flexibilização externa, as negociações por empresa e um intenso processo de reestruturação industrial (que no caso inglês somou-se à desindustrialização já em curso). Na Itália, os sindicatos, ainda que não tenham "perdido o direito à cidadania política" durante a década de oitenta, viram diminuir a adesão dos trabalhadores, a "influência prática na esfera político-institucional" e o seu "poder contratual" (Negrelli e Santi, 1989: 335).

O grupo de países encabeçado pela Alemanha manteve níveis de sindicalização relativamente estáveis na última década. Neste país, embora o pleno emprego também não fosse o eixo das políticas macroeconômicas, foram mantidas, *grosso*



modo, as regras de relacionamento capital/trabalho e uma relativa resistência dos trabalhadores, com organizações fortes e negociações nacionais e/ou setoriais e por empresa. Os sindicatos mostraram-se capazes de se opor a várias iniciativas empresariais, mantiveram níveis centralizados de negociação e objetivos solidários, como a redução da jornada de trabalho, que norteou os conflitos e as negociações com os empresários durante a década de oitenta.

Neste sentido, ao contrário de outros países, os sindicatos alemães teriam "consolidado sua posição na sociedade" e, portanto, "continuariam no futuro próximo a desempenhar um papel importante na vida trabalhista e social da Alemanha".<sup>40</sup>

*Tabela 17*  
Sindicalização de Trabalhadores do Setor Público e do Setor Privado  
Países Avançados  
1970-1988  
Em porcentagem

Países Avançados	1970	Setor Privado			1970	Setor Público		
		1980	1988	1988/80 <sup>(1)</sup>		1980	1988	1988/80 <sup>(1)</sup>
Alemanha	27	32	30	-2	61	53	45	-8
Estados Unidos	(2)24	17	13	-4	(2)29	37	37	0
França	-	18	8	-10	-	44	26	-18
Inglaterra	40	45	38	-7	60	69	55	-14
Itália	34	43	32	-9	47	60	54	-6
Japão	(2)28	25	23	-2	(2)77	74	56	-18
Suécia	-	80	81	1	-	81	81	0

Fonte: OCDE, 1991, p. 119.

(1) Em pontos percentuais.

(2) Dados referentes a 1975. Para os outros países os dados se referem ao ano indicado ou ano adjacente.

Ao se observar as diferenças entre as taxas de sindicalização dos setores público e privado, constata-se que são tradicionalmente maiores nos países de baixa taxa global de sindicalização (Estados Unidos, Japão, França, Holanda e Suíça) e menores nos países de mais elevada sindicalização (Suécia e Dinamarca). Estas diferenças parecem reduzir-se na década de oitenta, menos por uma elevação da sindicalização no setor privado (que não houve, à parte as exceções de praxe) e mais por uma queda pronunciada da sindicalização no setor público. Neste caso, as exceções foram dos Estados Unidos, cuja significativa redução na sindicalização do setor privado não foi acompanhada pelo setor público, e da França, onde praticamente desmoronou o sindicalismo no setor privado.

O recuo da sindicalização afetou diferenciadamente os setores econômicos de cada país. Enquanto no Japão, nos Estados Unidos e na Itália isto ocorreu

em praticamente todos os setores, na Inglaterra verificou-se uma violenta queda na sindicalização dos setores tradicionalmente mais fortes (sobretudo transportes e indústria, mas também construção e serviços sociais e pessoais). A sindicalização na Alemanha praticamente se manteve nos setores mais tradicionais, com uma pequena queda nos transportes e serviços sociais e pessoais e uma importante elevação no setor bancário e financeiro.

*Tabela 18*  
Sindicalização de Trabalhadores, Segundo Setores de Atividade  
Países Avançados  
1980-1988  
Em porcentagem

Setores de Atividade	Sindicalização de Trabalhadores									
	Alemanha		Estados Unidos		Itália		Inglaterra		Japão	
	1980	1988	1980	1988	1980	1988	1980	1988	1980	1988
Indústria de Transformação	48	48	35	22	57	47	64	41	35	32
Construção Civil/Público	22	23	38	22	36	34	38	30	17	18
Comércio	13	15	12	6	21	19	10	14	10	9
Transportes e Comunicação	73	72	48	32	77	70	80	62	62	50
Bancos, Seg., Imobiliário e Serviços p/ Empresas	9	17	4	2	33	22	22	25	52	50
Serviços Coletivos, Socialis e Pessoais	30	28	25	19	38	31	59	52	37	31

Fonte: OCDE, 1991, p. 114-115.

As causas para o sério abalo às bases estruturais dos sindicatos e para a generalização do fenômeno da redução da sindicalização apontam para as transformações estruturais da economia e do mercado de trabalho sob a *modernização conservadora* e para os efeitos combinados da redução do ritmo de expansão do emprego no setor público, do ainda maior declínio da participação do emprego no setor industrial, da ampliação do emprego nos setores financeiro e serviços às empresas e pessoais e da manutenção de elevadas taxas de desemprego, apesar do crescimento econômico ocorrido na década (Amadiou, 1990; Visser, 1991; Chang e Sorrentino, 1991).

A maior autonomia e ofensiva do capital reestruturado favoreceu também o desempenho de papel significativo, neste processo, por parte dos aspectos institucionais e políticos (como a maior oposição do Estado aos sindicatos, a legislação social e do trabalho mais permissiva, as medidas de desregulamentação, as reações à redução da jornada de trabalho e as maiores dificuldades de acesso dos sindicatos aos partidos e ao governo) ou aqueles referentes à maior organização e políticas estratégicas mais ofensivas e unilaterais do empresariado.

## TRANSIÇÃO AO SÉCULO XXI E TRABALHO NOS PAÍSES AVANÇADOS

O processo recessivo iniciado em 1990 obviamente agravou as incertezas e as condições econômicas e sociais da *modernização conservadora*, sobre a qual se construiu o padrão de industrialização que emergiu com a Terceira Revolução Industrial. A mais generalizada e crescente insegurança, resultante da fragmentação e desestruturação do mundo do trabalho em sociedades supostamente baseadas no trabalho, tem gerado tanto o renascimento do espectro do nacionalismo de extrema direita e da xenofobia, em meio a uma verdadeira tribalização com micro-rupturas, quanto o tímido apelo à busca de novos caminhos para enfrentar um novo *moinho satânico*.

Continuam presentes as questões colocadas pela Terceira Revolução Industrial e pela assincronia na constituição do novo sistema produtivo e de novas normas de consumo e relações salariais, pela redução da regulação do Estado e instabilidade das relações econômicas internacionais, com a subsequente ausência de um novo padrão de desenvolvimento (e de um projeto de civilização).

De um lado estão as extraordinárias possibilidades econômicas e sociais que o novo paradigma tecnológico e produtivo poderia abrir para o século XXI. De outro, normas de consumo e relações salariais redefinidas pela ofensiva do capital reestruturado, em uma espécie de recuo ao século XIX, acentuaram o processo de fragmentação e insegurança do trabalho, de desmontagem das funções sociais do Estado e de ampliação da desigualdade e da exclusão social.

Este processo, no entanto, extrapola o mundo do trabalho e tende a afetar diretamente o cerne das sociedades e ameaçar as suas bases existenciais, que até recentemente tinham no trabalho o eixo nucleador da solidariedade e da sociabilidade. Trata-se de uma verdadeira síndrome de insegurança, relacionada à perda de uma perspectiva clara de futuro e de crescente degradação das condições de vida e de trabalho, que, nas condições atuais, tem gerado um novo nacionalismo, mas cujo potencial de barbárie já assistimos no século XX.

Diferentes formas de insegurança no trabalho refletem sob diferentes prismas um mesmo problema: a liberação de tempo de trabalho em escala social em meio à ofensiva do capital reestruturado. Desemprego, trabalho parcial ou com tempo determinado, salários cada vez mais limitados ao tempo de trabalho individual (meritocrático), contratação individual ou por empresa e sindicatos mais débeis refletem a crescente redundância do trabalho, a desigualdade na repartição do trabalho e do tempo liberado sob a exclusividade da racionalidade econômica e da lógica do mercado auto-regulável.

A partir da Primeira Revolução Industrial, com a configuração de uma relação salarial tipicamente capitalista sob a grande indústria, alcançou-se jornadas de trabalho quase sobre-humanas. Estimativas sobre a jornada de trabalho para a Inglaterra em 1840 indicam uma jornada de 69 horas por semana e entre 3.105 e 3.588 horas anuais trabalhadas, em média, por cada trabalhador (Schor, 1991: 45).

A partir de meados do século passado, iniciou-se uma fase de redução praticamente contínua da duração da jornada de trabalho.<sup>41</sup> No entanto, no

século XIX, os salários continuaram relativamente estáveis e não houve reivindicações significativas de férias pagas, até então privilégio das classes dominantes, mas sim de períodos curtos de tempo livre, isto é, redução da jornada diária de trabalho e interdição do trabalho em certos dias da semana, reivindicação inicialmente destinada às mulheres e às crianças (Fridenson, 1992, p. 20).

A partir da Segunda Revolução Industrial, e sobretudo quando da generalização do padrão de industrialização norte-americano, a apropriação dos ganhos de produtividade serão divididos em proporção variável, segundo o país, principalmente entre salários e tempo de trabalho.<sup>42</sup>

O tempo de trabalho continuou caindo, na maioria dos países, até o final da década de setenta, sob impacto de legislação específica ou de negociações coletivas, sendo que os elementos determinantes para a redução do tempo anual de trabalho foram a redução da jornada semanal de trabalho e o aumento dos dias de férias, dias festivos ou licença (maternidade, família, etc.) pagos (Marchand, 1992: 32; OIT, 1988: 5-7).

Com a emergência da Terceira Revolução Industrial, nas condições econômicas e políticas e no panorama internacional das últimas décadas do século XX, observa-se a relativa estagnação do tempo anual de trabalho em praticamente todos os países capitalistas avançados, independentemente dos diferentes níveis alcançados e das dificuldades em comparar dados de origens e definições distintas, em contrapartida à crescente diversificação e ruptura dos tempos de trabalho e de *flexibilização* da jornada de trabalho dos assalariados (Marchand, 1992, p. 31-39).

Tabela 19  
Número Anual Médio de Horas Trabalhadas por Trabalhador e Variação Percentual (1)  
Países Avançados  
1970-1989

Países Avançados	1970	1975	1979	1989	1989/70	1989/79
<b>Emprego Total</b>						
Estados Unidos	1.886	1.833	1.808	1.792	- 5,0	- 0,9
França	1.962	1.865	1.817	1.690	-13,9	- 7,0
Itália	1.969	1.841	1.788	-	-	-
Japão	-	2.100	2.110	2.078	- 1,0	- 1,0
Suécia	1.641	1.516	1.451	1.484	- 9,6	1,0
<b>Emprego Assalariado</b>						
Alemanha	1.885	1.737	1.699	1.607	-14,7	- 5,4
Estados Unidos	1.836	1.791	1.767	1.758	- 4,2	- 0,5
França	1.821	1.720	1.667	1.543	-15,3	- 7,4

Fonte: OCDE, 1992, p. 298.

(1) Inclui o trabalho em tempo parcial.

Tabela 20  
Total Anual de Horas Trabalhadas e Férias, Feriados e Licenças Pagas  
Países Avançados  
1987-1989

Países Avançados	Feriados Nacionais (1)	Outras		Total Anual de Horas Trabalhadas	
		Férias (1)	Licenças (1)	1987	1989
Alemanha	12	29	16	1.642	1.638
Estados Unidos	11	19	6	1.949	1.957
França	8	26	16	1.645	1.646
Inglaterra	8	23	-	1.947	1.989
Japão	19	9	3	2.168	2.159

Fonte: Mishel e Frankel, 1991: 90; Japan Institute of Labor, 1992: 38.  
(1) Referem-se ao total de horas trabalhadas em 1987.

As duas grandes exceções são a França e a Alemanha. A primeira apresentou efetivamente uma das reduções mais acentuadas da jornada anual de trabalho até o início dos anos oitenta. Ainda nos primeiros anos desta década, o recém-empossado governo Mitterrand privilegiou a contração do desemprego através da redução da jornada de trabalho semanal contratual para 39 horas e da quinta semana de férias pagas.

No entanto, pouco a pouco, "a prioridade acordada à redução do tempo de trabalho como fator de melhora das condições de vida, isto é, da divisão mais equitativa do emprego em período de desemprego elevado, se oculta atrás de uma política de distribuição e reorganização do tempo de trabalho ditada pelos imperativos da competitividade", que passaria a ser assumida pelo patronato francês e cujo objetivo primeiro seria a flexibilização do tempo de trabalho, e não mais sua redução, que permaneceria relativamente estável a partir de 1984 (Boulin, 1992: 41-45).

A observação mais atenta do caso alemão mostra, por um lado, que a reivindicação da redução das horas trabalhadas teve maior participação nos conflitos de trabalho (1955: semana de cinco dias; 1979: redução de jornada; e 1984: semana de 35 horas) e, por outro, que o número de horas trabalhadas efetivamente diminuiu com regularidade e acompanhou a redução das horas semanais de trabalho impostas pelas convenções coletivas. Trata-se seguramente do único caso em que a redução significativa no pós-guerra<sup>43</sup> se manteve ao longo dos anos oitenta e deveria estender-se até 1995, quando — segundo as negociações realizadas entre o forte e centralizado movimento sindical e o patronato — a jornada de trabalho alcançaria 35 horas semanais. Ainda que a unificação alemã, além dos problemas econômicos e sociais gerais que criou, tenha trazido uma significativa disparidade de tempos efetivos de trabalho, produtividade e remunerações no interior da *nova* Alemanha, os acordos, embora sob maior oposição empresarial, ainda continuam.

Nos Estados Unidos, apesar de se constatar uma pequena redução das horas

anuais trabalhadas, esta ocorreu sobretudo em virtude da elevação do número de trabalhadores que exerciam atividades em tempo parcial, embora a média de horas semanais trabalhadas no exercício desta atividade também tenha aumentado.

Na realidade, a duração média do tempo de trabalho dos empregados em tempo integral aumentou de 43,1 horas em 1979 para 43,8 horas em 1988. Paralelamente, os dias parados pagos sofreram uma redução na década de oitenta, depois de uma tendência inversa nos anos setenta. Em 1967, o número de dias parados pagos aos trabalhadores industriais foi de 17,9, alcançando 23,1 dias em 1979. Estes mesmos trabalhadores, em 1988, só dispunham de 21,8 dias de férias e feriados pagos.

Estima-se que em 1987 o "ocupado médio" dos Estados Unidos tenha trabalhado cerca de 163 horas a mais do que em 1969 (Schor, 1991: 29). Na indústria manufatureira norte-americana, em 1989, trabalhou-se mais de uma hora por semana que em 1979 (Rosenberg, 1992: 131). Segundo dados da OCDE, os trabalhadores *full-time* norte-americanos trabalharam, em 1988, cerca de 42 minutos a mais do que em 1979.

Tabela 21  
Horas Efetivamente Trabalhadas na Semana de Referência  
Países Avançados  
1979-1988

Tempo de Trabalho	Alemanha		Estados Unidos		Itália		Inglaterra		França		
	1979	1988	1979	1988	1979	1988	1979	1988	1979	1983	1988
Full-Time	43,2	42,8	43,1	43,8	40,9	40,4	42,0	42,7	43,9	42,4	42,8
Part-Time	21,6	21,0	19,0	19,8	25,1	24,5	18,6	16,9	21,1	21,4	21,6

Fonte: OCDE, 1990: 26-27.

Tabela 22  
Componentes do Total Anual de Horas Trabalhadas por Trabalhador  
Alemanha  
1960-1988

Anos	Total Anual de Horas Trabalhadas	Dias Efetivamente Trabalhados	Dias Parados por Doença	Férias	Horas	
					Contratuais(1)	Extras(1)
1960	2.081	248,3	13,9	15,5	8,1	0,4
1970	1.885	215,8	13,1	21,2	8,3	0,7
1979	1.699	209,4	13,4	26,7	8,0	0,3
1983	1.670	211,1	10,3	29,6	8,0	0,3
1988	1.622	209,1	11,1	30,5	7,8	0,3

Fonte: OCDE, 1990, p. 21.

(1) Horas contratuais e horas extras diárias.

A continuidade de uma situação desta natureza, em que se verificam horas de trabalho estabilizadas ou ascendentes em meio ao acentuado desenvolvimento das forças produtivas e da produtividade, tende a acentuar a exclusão e a fragmentação social, dificultando ainda mais a constituição de um novo padrão de desenvolvimento.

Enquanto isso, a questão de fundo recolocada pela transformação do padrão produtivo e tecnológico continua sem resposta: *se o sistema capitalista revigorado pela reestruturação do capital sob a modernização conservadora potencia sua capacidade de produzir um número cada vez maior de novos e velhos bens e serviços (com maior ou menor qualidade, customizados ou estandardizados, produzidos de maneira mais ou menos flexíveis) com uma quantidade cada vez menor de trabalho humano em meio a mudanças que, no limite, afetam a própria lógica capitalista, como as sociedades poderão redefinir este trabalho e o seu lugar na vida dos indivíduos e das sociedades, rearranjar a sua distribuição e a maneira de produzir e de consumir, reduzir e dividir sua duração, repartir a riqueza e a renda produzidas de maneira mais solidária e equitativa?*

Se, por um lado, as transformações abertas pela Terceira Revolução Industrial deste final de século colocaram em xeque as estruturas do "socialismo real" e as bases analíticas que o sustentavam, por outro, estas mesmas transformações afetariam a própria lógica do funcionamento capitalista, deslocando lentamente e em outros termos a crítica social e possibilitando a revigoração, no futuro, das aspirações de constituição de uma sociedade mais democrática, justa e solidária.

Independentemente da análise prospectiva que se faça, o certo é que a emergência da Terceira Revolução Industrial destruiu o padrão anterior de desenvolvimento e recolocou problemas novos, cujas respostas e caminhos permanecem abertos. Esta ausência de respostas e alternativas é expressão da emergência de um novo padrão tecnológico e produtivo internacional nas condições de ruptura do anterior compromisso social, que gerou a desestruturação não apenas da ordem econômica internacional, como também, e com mais intensidade, do mundo do trabalho, favorecendo este movimento simultâneo de crises do pensamento e da prática socialista, social-democrata e capitalista.

Observando-se os países que, tentando resguardar-se do ultraliberalismo anglo-saxão (embora mantendo a autonomia do capital reestruturado), mais avançaram no que diz respeito ao novo paradigma tecnológico e às tentativas em consolidar um novo sistema produtivo, de acordo com suas respectivas histórias e conformações institucionais, constata-se um duplo movimento. Se, por um lado, "enfrentaram" diferenciadamente os problemas resultantes da *modernização conservadora*, por outro, fizeram-no de forma defensiva, favorecendo o crescimento econômico sem rearticular mais amplamente as diferentes relações sociais, salariais e de consumo, não conseguindo, portanto, apresentar um novo padrão de desenvolvimento e alçar-se enquanto novo poder hegemônico mundial.

O Japão, que encontrava-se na vanguarda do novo paradigma tecnológico e produtivo, foi favorecido pela ética de trabalho extremadamente rigorosa, pela ausência de sindicatos nacionais e negociações centralizadas, pela internalização dos princípios produtivistas e pela capacidade dos setores dominantes em articular

autonomamente os interesses nacionais. Desta forma, colocou em funcionamento um sistema produtivo que manteve alongado o tempo de trabalho<sup>44</sup> e níveis insuspeitados de exploração e esgotamento pelo trabalho,<sup>45</sup> ao mesmo tempo que favoreceu a poupança e conteve os níveis de consumo.

Este país, freqüentemente citado como exemplo ou modelo do novo paradigma tecnológico e produtivo, apesar de ter um bom posicionamento frente à concorrência alemã e à sobrevida do poder hegemônico norte-americano, tem tido dificuldade em gerar um novo padrão de desenvolvimento sobre a base de um sistema produtivo tão "frugal", limitado a negociações por empresa e, contraditoriamente, a flexíveis práticas empresariais, relativamente rígido nas "práticas e comportamentos sociais" (Hirata e Zarifian, 1990: 9-10).

Esta *frugalidade*, embora ainda mantida em função da rigorosa ética do trabalho e da rigidez dos comportamentos sociais, é crescentemente questionada quanto: à limitação da garantia de emprego entre 20% e 30% dos ocupados; à profunda divisão sexual do trabalho (pequena participação de mulheres e enormes diferenciais de salários); ao peso crescente do trabalho "ilegal" estrangeiro; à elevadíssima jornada de trabalho e ao grande número de mortos por excesso de trabalho.<sup>46</sup> O próprio governo japonês, mesmo antes da recente crise recessiva, havia afirmado seu objetivo de aumentar as férias pagas e reduzir o tempo de trabalho de mais de 2.000 horas anuais trabalhadas em 1990 para cerca de 1.800, ainda no início desta década (Hippo, 1992), embora as exigências internacionais sejam bem maiores.

A Alemanha, com sua trajetória original de industrialização e relativa especialização na produção de bens de equipamentos, desenvolveu um conjunto institucional de representação dos trabalhadores, visando assegurar aos sindicatos a participação na gestão e na negociação setorial, o que permitiu a obtenção de vantagens no médio prazo no que se refere aos salários, à organização da produção e às qualificações e duração do trabalho, favorecendo, no entanto, a maior insegurança no mercado de trabalho e no emprego resultante de uma dualidade crescente. As dificuldades inerentes ao processo de unificação e à situação instável do Leste europeu têm fortalecido a resistência empresarial, contrária à maior redução da jornada de trabalho, ao mesmo tempo que ampliam, para o conjunto da sociedade, a insegurança presente no mundo do trabalho, e generalizam os atuais movimentos xenófobos de extrema direita.

Frente à desestruturação sofrida pelo mundo do trabalho e aos problemas econômicos e sociais despertados pela Terceira Revolução Industrial e agravados pela crise do início dos anos noventa, os trabalhadores e suas organizações sindicais e políticas mantêm-se na defensiva, sem oferecer alternativas globais capazes de articular as distintas forças de ruptura à *modernização conservadora*.

A ofensiva do capital reestruturado, que chamou para si a tarefa de dirigir a sociedade capitalista sob as regras exclusivas da concorrência e do mercado auto-regulável em escala internacional, tem dificultado ainda mais a gestação de uma alternativa que aponte para uma nova sociedade capaz de gerar a emancipação crítica do trabalho social e uma nova hegemonia.

Sem esta nova hegemonia, que extrapole os trabalhadores e seus tradicionais

aliados, que incorpore novos agentes e temas sociais e que contemple outras contradições que se apresentam crescentemente situadas além do local de trabalho e do processo de valorização, os trabalhadores dificilmente conseguirão protagonizar projetos nacionais e internacionais de transformação.

Sem a rediscussão da questão nacional no marco de uma maior integração internacional, de alternativas de redistribuição do produto nacional, de redivisão do trabalho social nacional e internacionalmente, de desenvolvimento econômico, social e ecológico sustentados e de uma nova crítica democrática a um sistema social que, deixado a si só, sempre agrava desigualdades e produz exclusão, estas forças dificilmente reposicionar-se-ão com a força necessária para fazer frente aos desafios que a história continua a colocar.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADIEU, J. F. (1990). "Une interprétation de la crise du syndicalisme: les enseignements de la comparaison internationale". *Problèmes Économiques*. Paris, n° 2.182, juillet.
- AOKI, M. (1988). "The Japanese firm in transition". In: YAMAMURA, K. e YASUBA, Y. (ed.). *The Political Economy of Japan*. Stanford, Stanford University Press, v. 1.
- \_\_\_\_\_. (1991). *Économie Japonaise*. Paris, Ed. Économica, 1991.
- ATKINSON, J. (1985). "Flexibility: planning for an uncertain future". *Manpower Policy and Practice*. Summer, v. 1.
- AUDIER, F. (1992). "Les emplois précaires". *Formation-Emploi*. Paris, n° 4, oct./déc.
- BAGLIONI, G. (1989) "Le relazioni industriali in Europa negli anni ottanta". In: BAGLIONI, G. (a cura di). *Le Relazioni Industriali in Italia e in Europa Negli Anni 80*. Roma, Edizioni Lavoro, p. 65-66.
- \_\_\_\_\_. (1990). "Modelli e tendenze della relazioni industriali in Europa". *Rassegna di Statistiche del Lavoro. Confindustria*. Roma, Anno 41, n° 4, ott./dic.
- BAIN, G. S. e PRICE, R. (1980). *Profiles of Union Growth: a comparative statistical portrait of eight countries*. Oxford, Basil Blackwell.
- BASS, J. (1991). "Croissance et emploi: quelques éléments de comparaison". In: CFTD *Aujourd'hui: emploi et marchés du travail*. Paris, n° 102, septembre.
- BILAN ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. (1994). *Le Monde Dossiers et Documents*. Paris.
- BOSCH, G. (1992). "L'évolution du temps de travail en Allemagne". *Futuribles*. Paris, n° 165-166, mai/juin.
- BOULIN, J. I. (1992). "Les politiques du temps de travail en France: la perte du sens". *Futuribles*. Paris, n° 165-166, mai/juin.
- BOYER, R. (1986). *La Flexibilité du Travail en Europe*. Paris, Ed. La Découverte.
- \_\_\_\_\_. (1989). "Ten transformations of the capital labor relation and wage formation in eight OECD countries during the eighties". *International Symposium on Making Economics more Efficient and Equitable, Factors Determining Income Distribution*. Tokio, novembro.
- \_\_\_\_\_. (1992). "Comment emerge un nouveau système productif". Colloque International de L'Université de Rouen *Realités et Fictions d'un Nouveau Modèle Productif*. Rouen, outubro, mimeo.
- BRULIN, G. e VICTORIAN, A. (1992). "Pour une meilleure qualité de la vie au travail: le modèle suédois". In: OCDE. *Nouvelles Orientations dans l'Organisation du Travail*. Paris.
- BURTLESS, G. (1990). *A Future of Lousy Jobs*. Washington, The Brookings Institution.
- CHANG, C. e SORRENTINO, C. (1991). "Union membership statistics in 12 countries". *Monthly Labor Review*. Washington, v. 114, n° 12, December.
- CORDOVA, E. (1986). "Del empleo total al trabajo atípico: hacia un mirage en la evolución de las relaciones laborales?" *Revista Internacional del Trabajo*. Ginebra, OIT, 105(4), out./dez.
- CORIAT, (1990). *L'Azélier et le Robot*. Paris, Christian Bourgois Éditeur.
- COUTINHO, L. (1992). "Revolução tecnológica e coordenação de políticas: a transformação da economia mundial capitalista e as questões em aberto para a década de 90". *Textos CERI*. Campinas, v. 1, n° 1, CERI/IE/Unicamp.
- DUCHÊNE, F. e SHEPHERD, G. (1987). *Managing Industrial change in Western Europe*. London, Frances Pinter (Publishers) Limited.
- FERREIRA, C. G. et alii. (1991). "Alternativas Sueca, Italiana e Japonesa ao paradigma fordista: elementos para uma discussão sobre o caso brasileiro". *Cadernos do CESIT, Textos para Discussão n. 4*. Campinas, CESIT/Unicamp.
- FREEMAN, R. (1990). "On the divergence of unionism among developed countries". In: BRUNETTA, R. e DELL'ARINGA, C. *Labour Relations and Economic Performance*. London, Macmillan.
- FRIDENSON, P. (1992). "Les temps de travail, enjeu des luttes sociales". *Futuribles*. Paris, n° 165-166, mai-juin.
- GAMBIER, D. e VERNIERES, M. (1985). *Le Marché du Travail*. Paris, Ed. Économica.
- GORZ, A. (1988). *Métamorphoses du Travail - Quête du Sens*. Paris, Editions Galilée.
- HIPPO, Y. (1992). "Japon: la réduction du temps de travail". *Futuribles*. Paris, n° 165-166, mai/juin.
- HIRATA, H. e ZARIFIAN, P. (1990) "Force et Fragilité du Modèle japonais". *Mensuel M*, (37):9-12, maio.
- JACOBI, O. e MÜLLER-JENTSCH, W. (1989). "Germania: la solidité syndicale fra cambiamenti economic e politici". In: BAGLIONI, G. (a cura di). *Le Relazioni Industriali in Italia e in Europa Negli Anni '80*. Roma, Edizioni Lavoro.
- JAPAN INSTITUTE OF LABOR. (1992). *Labour Management Relations in Japan*. Tokio.
- KERN, H. e SHUMANN, M. (1989). *La Fin de la Division du Travail? La rationalisation dans la production industrielle*. Paris, Maison des Sciences de l'Homme.
- KOSHIRO, K. (1992). "Organisation du travail et flexibilité interne dans les relations professionnelles au Japon". In: OCDE. *Nouvelles Orientations dans l'Organisation du Travail*. Paris.
- KRAVARITOU-MANITAKIS, Y. (1989). *New Forms of Work*. Ireland, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions.
- LEBORGNE, D. e LIPIETZ, A. (1989). "Deux stratégies sociales dans la production des nouveaux espaces économique". *Couverture Orange*. Paris, Cepremap, n° 8.911.
- LEWIN, D. (1992). "Organisation du travail, relations professionnelles et formes de participation dans les entreprises aux États-Unis: critique et évaluation". In: OCDE. *Nouvelles Orientations dans l'Organisation du Travail*. Paris.

- LIPIETZ, A. (1990). "Les rapports capital-travail à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle". *Couverture Orange*. Paris, Cepremap, n° 9.016.
- \_\_\_\_\_. (1991). *Audácia. Uma alternativa para o século XXI*. São Paulo, Nobel.
- MARCHAND, O. (1992). "Une comparaison internationale des temps de travail". *Futuribles*. Paris, n° 165-166, mai./juin.
- MATTOSE, J. E. L. (1993). *Trabalho e Desigualdade Social no Final do Século XX*. Campinas, Unicamp, Tese de doutoramento.
- MERTENS, L. (1990) *Crisis Económica y Revolución Tecnológica*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- MISHEL, L. e FRANKEL, D. M. (1991) *The State of Working America, 1990-1991* Edition. New York, M. E. Sharpe.
- MÜLLER-JENTSH, W.; REHERMANN, K. e SPERLING, H. J. (1992). "Rationalisation socio-technique et organisation du travail négociée: évolution récente en Allemagne". OCDE. *Nouvelles Orientations dans l'Organisation du Travail*. Paris.
- NEEF, A. e KASK, C. (1991). "Manufacturing productivity and labor costs in 14 economies". *Monthly Labor Review*. Washington, v. 114, n° 12, December.
- NEGRELLI, S. e SANTI, E. (1989). "Processi contrattuali e pratiche di concertazione in Italia". In: BAGLIONI, G. (a cura di). *Le Relazioni Industriali in Italia e in Europa Negli Anni '80*. Roma, Edizioni Lavoro.
- OCDE. (1991). *Perspectives de l'Emploi*. Paris, OCDE, juillet.
- \_\_\_\_\_. (1992a). *Perspectives de l'Emploi*. Paris, OCDE, juillet.
- \_\_\_\_\_. (1992b). *Nouvelles Orientations dans l'Organisation du Travail*. Paris.
- OIT. (1988). *Cuestiones del Tiempo de Trabajo en los Países Industrializados*. Ginebra.
- PALOMARES, L. e MERTENS, L. (1993). "El movimiento sindical ante los cambios en la práctica productiva". *Economía y Trabajo*. Santiago de Chile, Año 1, n° 1, PET, enero/junio.
- PETERSON, W. C. (1992). "Accroissement des inégalités et dépression de l'économie américaine". *Problèmes Économiques*. France, n° 2.271, 15 avril.
- PIORE, M. J. (1980). "Economic fluctuation, job security and labor market duality in Italy, France and the United States". *Politics and Society*, v.9, n° 4.
- PIORE, M. e SABEL, C. (1984). *The Second Industrial Divide — Possibilities for prosperity*. New York, Basic Books Inc. Publishers.
- RAMSEY, H.; POLLERT, A. e RAINBIRD, H. (1992). "Une décennie en transformation?" In: OCDE. *Nouvelles Orientations dans l'Organisation du Travail*. Paris.
- REHN, G. e VIKLUND, B. (1989). "Suezia: le molteplici novità di una consolidata tradizione di politica sindacale". In: BAGLIONI, G. (a cura di). *Le Relazioni Industriali in Italia e in Europa Negli Anni '80*. Roma, Edizioni Lavoro.
- REVISTA Fortune International, (1992), may, 4.
- RODGERS, C e RODGERS, J. (1989). *Precarious Jobs in Labour Market Regulation: the growth of atypical employment in western Europe*. Geneva, ILS/Free University of Brussels, OIT.
- ROJOT, J. e TERGEIST, P. (1992). "Vue d'ensemble: évolution des relations professionnelles, flexibilité du marché du travail". In: OCDE. *Nouvelles Orientations dans l'Organisation du Travail*. Paris, p. 30-32.
- ROSENBERG, S. (1993). "The more decentralized mode of Labour Market Regulation in the United States in the 1980s: lessons for policy in the 1990s". *Fifteenth Conference of the International Working Party on Labour Market Segmentation*. Barcelona, July, mimeo.
- ROWTHORN, B. e GLYN, A. (1990). "The diversity of unemployment experience since 1973". In: MARGLIN, S. e SCHOR, J. (ed.). *The Golden Age of Capitalism*. New York, Oxford University Press.
- SATO, K. (1988). "Os sindicatos e as relações de trabalho no Japão". *Japon — Stratégies Industrielles et Enjeux Sociaux*. Lyon, Presses Universitaires de Lyon, mimeo (tradução de R. Fukumaru).
- SCHOR, J. B. (1991). *The Overworked American*. USA, Basic Books.
- SENGENBERGER, W. (1991a). "The role of labour standards in industrial restructuring: participation, protection and promotion". *Discussion Papers*. Geneva, ILO, International Institute for Labour Studies.
- \_\_\_\_\_. (1991b). "The role of labour market regulation in industrial restructuring". In: STANDING, G. e TOKMAN, V. *Towards Social Adjustment*. Geneva, ILO.
- \_\_\_\_\_. (1992). "Future prospects for the european labour market: visions and nightmares". In: CASTRO, A.; MEHAUT, P. e RUBERY, J. (editors). *International Integration and Labour Market Organisation*. London, Academic Press.
- SORRENTINO, C. (1993). "International comparisons of unemployment indicators". *Monthly Labor Review*. Washington, v. 116, n° 3, march.
- STANDING, G. (1990). "Labour flexibility and insecurity: towards an alternative strategy". In: BRUNETTA, R. e DELL'ARINCA, C. *Labour Relations and Economic Performance*. London, Macmillan.
- \_\_\_\_\_. (1991a). *Labour Insecurity Through Market Regulation: legacy of the 80's*. Geneva, OIT, mimeo.
- \_\_\_\_\_. (1991b). "Structural adjustments and labour market policies: towards social adjustments". In: STANDING, G. e TOKMAN, V. (ed.). *Towards Social Adjustment*. Geneva, ILO.
- STANDING, G. e TOKMAN, V. (1991). *Towards Social Adjustment*. Geneva, ILO.
- TARLING, R. (1987). *Flexibility in Labour Market*. London, Academic Press.
- TAVARES, M. C. (1992). "Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora". *Economia e Sociedade*. Campinas, n° 1, agosto.
- VISSER, J. (1989). *European Trade Unions in Figures*. Boston, Kluwer.
- \_\_\_\_\_. (1991). "Tendances de la syndicalisation". In: OCDE. *Perspectives de l'Emploi*. Paris, juillet.
- WATANABE, B. (1992). "Sudden death from overwork". *Labor Notes*. Detroit, June.
- WOOD, S. (org.). (1982). *The Degradation of Work?* London, Hutchinson.
- \_\_\_\_\_. (1989). *The Transformation of Work?* London, Unwin Hyman.

## NOTAS

1. Um tratamento mais detalhado das questões aqui desenvolvidas encontra-se em minha tese de doutoramento (Mattoso, 1993). Este artigo é uma versão do capítulo 3 desta tese.
2. Para uma definição e análise das características da "modernização conservadora" ver Tavares (1992).
3. Para uma discussão mais detalhada sobre a emergência desta Terceira Revolução Industrial, suas principais características e sua forma inacabada ver Mattoso 1993, cap. 2.
4. Privilegiaremos a análise da década de oitenta, período no qual na maioria dos anos (1983-90) verificou-se um ciclo de significativo crescimento econômico. Evitaremos incorporar os dados referentes aos primeiros anos da década de noventa, para tentar reduzir os efeitos ampliados pela conjuntura recessiva sobre problemas mais estruturais do mundo do trabalho. Cabe ressaltar, no entanto, que os efeitos da conjuntura recessiva ampliaram sobremaneira estes problemas estruturais, entre os quais o desemprego, que alcança atualmente níveis superiores aos observados durante a crise de 30.
5. São inúmeros os trabalhos que apontam nesta direção. A título de exemplo, ver os estudos do ILS da OIT, em particular os de Sengenberger (1991a, 1991b, 1992) e de Standing (1990, 1991a, 1991b). Também a OCDE, mais recentemente, tem reconhecido o caráter estrutural do desemprego gerado nos países avançados. A este respeito, ver OCDE (1991 e 1992a). Ainda mais recentemente, a *Monthly Labor Review*, do Bureau of Labor Statistics do governo norte-americano, apresentou uma análise comparativa do desemprego em vários países do mundo, considerando diferentes indicadores de desemprego, vários deles caracterizados como estruturais. A este respeito, ver Sorrentino (1993: 3-24).
6. Uso o termo *fordismo* em sua acepção mais limitada, ou seja, designando um princípio geral de organização da produção.
7. Diferentes estudos observam estas novas relações e as definem conceitualmente por "toyotismo", "kalmarianismo", "especialização flexível" ou "cooperação proudhoniana", como, por exemplo, Aoki (1988, 1991); Boyer (1986, 1989, 1992); Coriat (1990); Leborgne e Lipietz (1989); Lipietz (1990 e 1991); Piore e Sabel (1984); Kern e Schumann (1989).
8. Para uma análise comparativa destas experiências, ver Ferreira et alii (1991: 26-29).
9. A anterior relação de trabalho padrão (*standard employment relationship*) se dava sob a proteção do contrato coletivo e da legislação social, que determinavam a duração da jornada de trabalho, sua plena ocupação, ademais de níveis salariais compatíveis e estabilidade de direitos e obrigações. Ver Sengenberger (1991).
10. Sobre tudo quando, como veremos mais adiante, este período dificilmente poderia ser caracterizado por elevação de custos salariais, aumento do poder, centralização ou densidade sindical, rigidez à baixa dos salários reais, etc.
11. A Inglaterra é o único país que, independentemente da expansão ou retração de sua economia, apresentou desde os anos sessenta uma queda em termos absolutos do conjunto do emprego industrial. Já o emprego manufatureiro apresentou declínio médio de -1,6% a.a. entre 1960 e 1990. A este respeito, ver Neef e Kask (1991: 30).
12. É óbvio que, com a presente recessão econômica (1991-93), estes números ampliaram-se. Nos países membros da OCDE, encontrar-se-iam desempregados; em 1993-94, cerca de 35 milhões de pessoas e na CEE seriam quase 18 milhões os desempregados. A este respeito ver *Bilan Économique et Social* (1994).
13. Significativa geração de empregos, sobretudo em comparação com outros países da OCDE. Entre 1980 e 1988, os Estados Unidos tiveram um crescimento médio anual do emprego de 1,8%, contra 0,3% da CEE e 1,1% do total da OCDE (Estados Unidos inclusive) no mesmo período (OCDE, 1991: 5).
14. Nos Estados Unidos, entre 1979 e 1989, cerca de 75% dos empregos criados estavam no comércio atacadista/varejista e nos serviços pessoais e às empresas, setores que empregavam, em 1988, respectivamente 30,4% e 24% dos trabalhadores e que pagavam os menores salários. A este respeito, ver Mishel e Frankel (1991: 105-107 e 137).
15. O aumento da desigualdade e da heterogeneidade do desemprego obrigaram as organizações voltadas à análise do mercado de trabalho a relativizar a importância da taxa de desemprego aberto e buscar outras medidas de desemprego. Além da OCDE (1990: 179-193; 1991: 42-46), a Agência de Estatísticas do Trabalho do Departamento de Trabalho do governo norte-americano vem desenvolvendo metodologias internacionalmente comparáveis e mais amplas de desemprego a partir de 1989 (taxas de desemprego de longa duração, de demitidos, de adultos, de trabalhadores em tempo integral, em tempo parcial involuntário e de desencorajados). A este respeito, ver também Sorrentino (1991: 3-5).
16. Na França, um dos países mais afetados por esta forma de desemprego, o tempo médio de desemprego que em 1979 era de menos de 150 dias, elevou-se em 1989 a mais de 380 dias. Para o conjunto dos países membros da OCDE, 26,6% dos desempregados, em 1980, alcançavam mais de um ano nesta condição; em 1989, cerca de 34% tinham mais de um ano de desemprego. A este respeito, ver OCDE (1991: 42).
17. Para Palomares e Mertens (1993: 122), "a fratura do Estado de Bem-Estar e a diminuição da qualidade dos serviços conduziram a uma maior diferenciação entre os usuários, que, sempre que possível, optaram por soluções individuais ou grupais, em lugar de coletivas de massa".
18. Sobre a degradação das condições de trabalho (relação de trabalho, emprego, salário; jornada de trabalho, etc.) nos Estados Unidos, ver Mishel e Frankel (1991); Peterson (1992); Schor (1991) e Rosenberg (1993).
19. Esta relação padronizada de emprego (*standard employment relationship*) foi ampliada e generalizada sob a proteção da legislação e da contratação coletiva e se caracterizava pela ocupação plena de jornada de trabalho e nível salarial socialmente determinados. Os padrões de emprego (*labor standards*) descrevem a situação real ou desejável quanto à ocupação, nível dos rendimentos, *fringe-benefits*, seguridade social, segurança no emprego, saúde e segurança do trabalho e nível de qualificação e competência

- da força de trabalho. A este respeito, ver Standing (1990 e 1991); Rodgers e Rodgers (1989); Cordova (1986) e Sengenberger (1991).
20. A variedade de denominações para o mesmo fenômeno ou para fenômenos parecidos é relativamente grande. A estas formas de trabalho, Kravaritou-Manitakis (1989) preferiu chamar de "novas", a OCDE (1991) de "atípicas", enquanto Rodgers e Rodgers (1989) e Mishel e Frankel (1991), referindo-se aos Estados Unidos, denominaram "trabalho contingencial" ou "trabalhadores contingenciais" (*contingent workers*). Autores franceses têm preferido chamar de "formas de emprego precárias". A este respeito, ver Audier (1983) e Gambier e Vernières (1985).
  21. Depois de várias décadas de redução progressiva da participação do trabalho independente, esta forma de trabalho voltou a aumentar em muitos dos países avançados. Estes trabalhadores concentrar-se-iam nos serviços e teriam uma jornada de trabalho mais longa e rendimentos mais aleatórios que os assalariados. A este respeito ver OCDE (1992b: 161-171).
  22. A heterogeneidade dos trabalhadores *part-time* é grande e suas definições variam segundo os diferentes países, dificultando a comparação internacional. Na Alemanha, por exemplo, este contingente de trabalhadores é dividido entre "marginais" e "regulares" e nos Estados Unidos entre "involuntários" e "voluntários". (OCDE 1992: 48) Dos empregos *part-time* gerados nos Estados Unidos de 1973 a 1979, cerca de 34% foram preenchidos involuntariamente. Entre 1979 e 1988, mais de 43% destes empregos eram involuntários (Mishel e Frankel, 1991: 133).
  23. Trata-se de diferentes leis que, a partir de 1986, foram promovidas pelo governo francês com o objetivo de reduzir o desemprego e que visariam não somente ao desenvolvimento dos contratos temporários e a tempo-parcial, como também a liberalização da legislação do trabalho e o favorecimento às negociações por empresa. A este respeito ver Leborgne e Lipietz (1990: 200).
  24. Vale ressaltar que na Inglaterra, por exemplo, durante a década de oitenta, o "número total de empregos em tempo integral reduziu-se em um milhão, enquanto aquele em tempo parcial aumentou 600.000", segundo Institute for Employment Research, citado por Ramsey, Pollert e Rainbird (1992: 186).
  25. Atkinson (1985), a partir de dados empíricos, mostra que aumentou a segmentação do mercado de trabalho, resultado do maior crescimento dos trabalhadores periféricos, relativamente àqueles nucleares à empresa. Para ele, além das duas formas principais de flexibilização apontadas, teria lugar também a flexibilização dos salários.
  26. Os custos reais unitários da mão-de-obra são definidos como os salários reais (corrigidos pelo índice implícito dos preços à produção) divididos pela produtividade (OCDE, 1991: 63).
  27. Recordemos que os incrementos de produtividade podem ser distribuídos diretamente aos salários ou à redução da jornada de trabalho.
  28. Em contrapartida, o Estado assumiu uma parte do custo da mão-de-obra, em particular os gastos com formação profissional e saúde.
  29. Outros fatores associados à deterioração da distribuição da renda nos anos oitenta seriam, além do "desemprego, a erosão do poder sindical, a redução das provisões da seguridade social e o afastamento da taxaçoão como mecanismo redistributivo" (Standing, 1990: 442).
  30. Mesmo entre os trabalhadores estáveis mantidos pelas grandes empresas nos vários países capitalistas avançados, a relação entre salário e produtividade é alterada nos anos recentes. O rendimento deste trabalhador permanente pode ser maior do que o dos demais trabalhadores — para assegurar sua responsabilidade, integração e identificação com a empresa — mas não guarda relação com a produtividade geral ou setorial (Mertens, 1990: 113).
  31. Independentemente da utilização de um ou de outro índice de desigualdade (Atkinson, Gini ou Theil), os Estados Unidos encontram-se no primeiro lugar na apropriação desigual da renda, entre os principais países avançados (Mishel e Frankel, 1991: 261).
  32. Renda familiar disponível inferior à metade da mediana nacional.
  33. Segundo Peterson (1992: 4), do conjunto de empregos criados entre 1979 e 1987, mais de 50% foram remunerados abaixo da linha de pobreza, cerca de 38% receberam um salário "intermediário" e menos de 12% foram considerados de "altos salários".
  34. Para uma análise da dinâmica recente das relações de trabalho nos países avançados ver OCDE (1992).
  35. Para estes dados agregados não foram computados os trabalhadores da Grécia, Espanha e Portugal, que reconquistaram na década de setenta o direito à sindicalização em sindicatos livres (Visser, 1991: 107).
  36. A França, além de historicamente deter baixos níveis de sindicalização (desde a década de cinquenta, pouco maior de 20%), mantém estes níveis até meados dos anos setenta, quando inicia uma queda que atingiria atualmente cerca da metade daqueles patamares. Em 1988, por exemplo, a taxa de sindicalização no setor privado não superava os 8% e na indústria de transformação era menor que 5% (Visser, 1991: 114-119).
  37. O sindicalismo parece ter reduzido mais sua importância naqueles países que anteriormente tinham um sindicato com menor força e inserção social, enquanto nos países em que os sindicatos eram mais fortes, estes conseguiram maior resistência à autonomia do capital (Visser, 1991: 107).
  38. Sobre a importância da solidariedade sindical e da discussão dos métodos de produção, organização do trabalho e desenvolvimento das qualificações nas contratações coletivas que, na década de oitenta, tiveram por eixo a melhoria da qualidade de vida, ver Brulin e Victorian (1993: 168-175).
  39. A participação dos trabalhadores exclusivamente no âmbito da empresa japonesa, se, por um lado, permitiu a constituição de formas de segurança no emprego, por outro, favoreceu a que se excluíssem das negociações contingentes importantes, tais como mulheres, trabalhadores periféricos, etc., e a que suas organizações não se posicionassem frente a questões eminentemente nacionais.
  40. Para alguns autores, a postura de resistência e de iniciativa dos sindicatos teria obrigado os "empresários mais informados" a permanecer "atentos para não empurrar os sindicatos a uma posição de perigoso isolamento e radicalismo,



- com uma postura de não-colaboração e de recusa ao compromisso" (Jacobi e Müller-Jentsch, 1989: 242).
41. A redução da jornada de trabalho dos indivíduos pode dar-se através da redução do tempo de vida ativa (entrada mais tarde no mercado de trabalho e saída mais cedo) ou da jornada anual (mais comumente utilizada). A redução da jornada anual ou do número de horas trabalhadas no ano, por sua vez, pode ser resultado da redução diária (horas trabalhadas diariamente), semanal (número de dias trabalhados na semana), aumento de férias ou dias parados pagos ou uma combinação destas. Para um cálculo mais preciso da jornada efetiva de trabalho, consideram-se também as horas extraordinárias trabalhadas, a ausência no trabalho e o trabalho em tempo parcial. Para uma avaliação detalhada das informações internacionais sobre o tempo de trabalho, ver OIT (1988).
  42. Com o fortalecimento do *Welfare State*, uma parte da produtividade também teria sido repassada à "comunidade-previdência", o que caracterizou uma forma de solidariedade, um tanto em desuso durante a *modernização conservadora* com os próprios excluídos do trabalho (doentes, desempregados, idosos, etc.) (Lipietz, 1991: 108).
  43. Em 1950, um trabalhador alemão ocidental ainda trabalhava 2.316 horas por ano, ou seja, 327 horas a mais do que um francês e 449 horas a mais do que um trabalhador norte-americano (Bosch, 1992: 85-87).
  44. Lembremos que, segundo o próprio Ministério do Trabalho japonês, enquanto os trabalhadores nipônicos, em 1989, tiveram uma jornada anual de trabalho de 2.159 horas (sendo que 254 de horas extras), os alemães trabalharam 1.638 horas anuais (com apenas 94 horas extras). A este respeito ver Japan Institute of Labor (1992: 38).
  45. O *karoshi*, ou "morte súbita por excesso de trabalho", representa hoje um significativo problema social no Japão e ocorre tanto na linha de produção quanto na administração, como resultado do "stress acumulado pelas vítimas devido ao trabalho extremamente intensivo e às extensas jornadas de trabalho". Atualmente morreriam cerca de 10.000 pessoas esgotadas por excesso de trabalho (Watanabe, 1992, p. 4; Hippo, 1992: 128).
  46. Para Sato, o mito das relações de trabalho no Japão seria baseado em três "riquezas sagradas": o emprego vitalício, o salário por antiguidade e o sindicato por empresa. No entanto, estas riquezas estariam desaparecendo ou se transformando, sobretudo as duas primeiras: o salário por antiguidade teria sido substituído pelo meritocrático e o sistema de emprego vitalício sofreu uma mudança notável, havendo quem fale no seu fim (Sato, 1988: 7).

## Reestruturação produtiva, novas tecnologias e novas formas de gestão da mão-de-obra

Marcia de Paula Leite\*

### OS ANTECEDENTES

O processo de reestruturação produtiva por que passa o Brasil nos dias atuais irrompe de maneira efetiva a partir do começo dos anos noventa. Sua análise e compreensão exige, contudo, que se leve em conta um conjunto de políticas de ajuste e de modernização tecnológica das empresas que se inicia no país desde o final dos anos setenta, quando entra em crise o modelo de substituição de importações sob o qual se estruturou a fase anterior de desenvolvimento econômico.

O processo se inicia alavancado ao mesmo tempo pelos novos padrões de competitividade internacional e por um conjunto de mudanças econômicas, políticas e sociais que ocorrem simultaneamente no país. Dentre elas, vale destacar a abertura de um processo recessivo que se abate duramente sobre a economia brasileira, o processo de democratização política e a crise do padrão de relações industriais vigente durante o período do "milagre" econômico.

A década de setenta significou para o país um período de grande expansão industrial, marcado não só por um significativo crescimento da produção e do emprego industrial, como pelo desenvolvimento de uma estrutura industrial integrada que se apoiou no processo de industrialização pesada que se instaurara a partir de 1956, quando a economia assistiu a um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e de bens de consumo duráveis.

\* Professora do DECISAE/FE/Unicamp e colaboradora do Labor/Instituto Eder Sader

Conforme destacaram Gitahy, Leite e Rabelo (1993: 13), "este processo se dá no marco de um padrão de concorrência basicamente dirigido a um mercado interno em expansão e protegido pela política de controle de importações. O setor de bens de capital se desenvolve para atender, por um lado, à demanda do setor público (grandes projectos governamentais em diversas áreas) e, por outro, à do setor de bens de consumo duráveis, também em expansão".

No que diz respeito ao padrão de gestão da força de trabalho nas indústrias de série, o período pode ser caracterizado pelo que Fleury, A. (1979) chamou de "rotinização"<sup>1</sup> e outros autores de "formas predatórias de uso da força de trabalho" (Abramo, 1986; Carvalho, 1987). Com efeito, baseando-se em um forte autoritarismo, o gerenciamento da mão-de-obra caracterizou-se pela extrema parcelização de tarefas, pelo uso extensivo de mão-de-obra não qualificada, por altas taxas de rotatividade, pela adoção de complexas estruturas de cargos e salários, voltadas para estabelecer a divisão do coletivo operário e o controle sobre os trabalhadores. Tais características da forma de utilização da mão-de-obra apoiavam-se, por sua vez, na legislação trabalhista, baseada no contrato individual de trabalho e no contexto político de autoritarismo que se verificava no país.

Também Humphrey (1982), em pesquisa desenvolvida na indústria automobilística, encontrou características semelhantes nas formas de gestão da mão-de-obra: extrema parcelização de tarefas; uso extensivo de mão-de-obra não qualificada; rotatividade elevada e induzida, utilizada como forma não só de conter os custos salariais, mas também de disciplinar a mão-de-obra e garantir os intensos ritmos da produção; política salarial baseada em uma complicada estrutura funcional caracterizada pelo elevado número de cargos (que não refletiam diferenças significativas, quer em termos das tarefas realizadas pelos trabalhadores, quer em termos do tempo de treinamento ou de eficiência/produktividade), utilizada também como forma de controle da mão-de-obra.

Vários estudos já se referiram à crise desse padrão de uso do trabalho nos anos oitenta (Gitahy, 1983; Leite, M., 1994; Carvalho, 1987; Gitahy, Leite e Rabelo, 1993). Na realidade, não só a crise econômica que se abre a partir do início dos anos oitenta, mas também o ressurgimento do movimento operário e sindical e o processo de abertura política que se inicia a partir de então, colocam em xeque seus pressupostos, numa conjuntura em que cada um desses fatores alimenta e é alimentado pelos demais.

No que se refere à crise econômica, as pressões para o aumento das exportações, provocadas seja pela retração do mercado interno, seja pelas necessidades de incremento do superávit da balança comercial para o pagamento da dívida externa, modificam sensivelmente os patamares de competitividade das empresas, colocando-as diante de novos padrões de qualidade. Esse fato foi responsável ao mesmo tempo pela busca de inovações tecnológicas que visavam aumentar a eficiência das empresas e pela substituição das políticas repressivas de gestão da mão-de-obra por formas menos conflituosas que permitissem às empresas contar com a colaboração dos trabalhadores na busca da qualidade e produtividade.

Por outro lado, o processo de redemocratização e o ressurgimento do movimento operário e sindical reforçaram as tendências anteriores ao pressionar as empresas a encontrar modelos de gestão menos autoritários da mão-de-obra e a substituir as antigas formas de controle sobre os trabalhadores, baseadas na repressão direta, por formas mais indiretas de assegurar a qualidade e a produtividade, para o que a inovação tecnológica despontava como um elemento fundamental.

É nesse contexto que as empresas vão começar paulatinamente a introduzir algumas técnicas japonesas de produção, como os Círculos de Controle de Qualidade (CCQ), bem como novos equipamentos de base microeletrônica, como os CLPs, robôs, máquinas-ferramenta CNC, os quais foram sendo acompanhados por inovações de produto e de processo (utilização de sistemas CAD/CAM/CAE, *just-in-time*, celularização da produção, tecnologia de grupo, sistemas de qualidade total com utilização de CEP). Embora o processo tenha sido muito heterogêneo no que diz respeito aos vários setores industriais e às diferentes regiões do país, variando inclusive de empresa para empresa, é possível traçar algumas características gerais do processo como um todo, bem como tentar uma periodização a partir das tendências que as pesquisas vêm elucidando de uma maneira geral.

#### PERIODIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS GERAIS DA REESTRUTURAÇÃO BRASILEIRA

Partindo de uma tentativa elaborada em trabalho anterior (Leite, M., 1993a), proporemos aqui uma periodização que identifica três diferentes momentos do processo de modernização tecnológica. Convém ressaltar desde logo que, embora as estratégias seguidas pelas empresas em cada um desses momentos sejam bastante diferenciadas, um elemento comum a elas é o seu caráter limitado e reativo, o que já nos levou à identificação de um processo de "modernização conservadora" (Leite, M., 1992).<sup>2</sup>

#### O INÍCIO DO PROCESSO: A DIFUSÃO DOS CCQS

O primeiro período pode ser identificado entre o final dos anos setenta e o início dos oitenta, quando as propostas inovadoras se concentraram na adoção dos CCQs, sem que as empresas se preocupassem em alterar de modo significativo as formas de organização do trabalho ou em investir mais efetivamente em novos equipamentos microeletrônicos. O caráter parcial e reativo dessa estratégia foi detectado por vários estudos.

Hirata, por exemplo, chamava a atenção já em 1983 para as adaptações da experiência japonesa no Brasil. Ressaltando a resistência dos gerentes das empresas brasileiras em delegar decisões aos operários, a autora sublinhava que a maior parte dos círculos se restringia aos trabalhadores mais qualificados, técnicos e supervisores, e enfatizava a possibilidade de que os objetivos primeiros do CCQ estivessem sendo deformados nas empresas brasileiras.

Também Salerno ressaltou a pequena abrangência das questões tratadas nos círculos, destacando a predominância das relacionadas a problemas de custo (Salerno, 1985), e alertou para a existência de tentativas empresariais de utilização dos CCQs como forma de disciplinar a iniciativa operária, assinalando resistências da engenharia em aceitar alterações no método de trabalho propostas pelos operários em situações que ocorreram fora de seu controle (Salerno, 1990: 10).

O caráter parcial das propostas empresariais nesse período foi sublinhado ainda por Fleury, A. (1985), que apontou as diferenças entre as estratégias das empresas brasileiras e as dos países desenvolvidos, destacando que em nosso país elas se limitavam a "versões locais dos novos modelos de organização" e à criação de esquemas participativos voltados para a integração do trabalhador com a empresa, sem que ocorressem modificações das relações de poder em seu interior.

Não se pode esquecer também o conteúdo político que muitas propostas de CCQ encerravam. Com efeito, conforme já assinalamos anteriormente (Leite, M., 1993a), é preciso ter presente que a difusão dos círculos ocorreu no Brasil após o vigoroso processo de mobilização operária que marcou o final dos anos setenta, tendo sua difusão coincidido com o fortalecimento da organização dos trabalhadores nos locais de trabalho, através da constituição das comissões de fábrica. Nesse sentido, os CCQs foram introduzidos em muitas empresas a partir da preocupação gerencial em desviar o ímpeto participativo dos trabalhadores para formas alternativas de organização que contassem com maior controle gerencial.

Esse conjunto de características dos círculos foi rapidamente detectado pelos sindicatos mais combativos e organizados, que se lançaram desde o começo a um processo de oposição aos CCQs, o qual acabou por esvaziar muitas das iniciativas empresariais nesse sentido. O fracasso da estratégia tornou-se evidente já em meados da década, quando muitos programas deixaram de funcionar e as empresas começaram a dirigir suas atenções a outras técnicas inovadoras.

Contudo, não foi só a oposição sindical que enfraqueceu o movimento de constituição dos CCQs. A própria resistência das empresas em adotar estratégias mais sistêmicas que modificassem também as formas de organização do trabalho e de gestão da mão-de-obra evidenciou-se como um dos principais empecilhos ao comprometimento que as gerências buscavam dos trabalhadores através dos CCQs, e pode ser apontada também como um elemento importante a colaborar para o fracasso da estratégia.

Na realidade, os conflitos nas relações de trabalho, num quadro marcado pelo autoritarismo no interior das empresas, constituíram um forte entrave ao êxito das estratégias empresariais voltadas para o envolvimento dos trabalhadores, conforme apontaram vários estudos (Humphrey, 1990a e 1990b; Tauile, 1990; Leite, M., 1994).

Vale notar que o mesmo tipo de processo ocorreu na Inglaterra, onde, segundo Hill (1991), houve a substituição de estratégias empresariais limitadas, apoiadas quase que exclusivamente nos CCQs (que, como aqui, vão difundir-se amplamente em meados dos anos oitenta, para serem progressivamente abandonados pelas empresas), por estratégias mais integradas, ancoradas em Programas de Qualidade Total. Como alerta o autor, os problemas vividos por esses experimentos iniciais expressam o choque

entre os princípios tradicionais e a estrutura das empresas, de um lado, e os novos princípios, de outro, gerando uma situação de dualidade e conflito.

### A INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E ORGANIZACIONAL

O segundo momento, que se inicia em 1984-85, a partir da retomada do crescimento econômico (que sucede a profunda recessão dos primeiros anos da década) e vai até o final dos anos oitenta, caracteriza-se por uma rápida difusão dos equipamentos. Embora nessa fase as empresas também iniciassem a busca de novas formas de organização do trabalho, baseadas sobretudo nas técnicas japonesas, vários estudos enfatizaram o fraco empenho empresarial em inovações organizacionais no período (Abramo, 1990), ainda que houvesse muita diferença de comportamento entre os vários setores.

No que se refere a esta última questão, muitas análises sublinharam a liderança do complexo automotivo (montadoras, autopeças, bens de capital) entre as indústrias de produção discreta, seja no que se refere à difusão dos equipamentos, seja às inovações organizacionais (Castro, 1993). Assinalou-se também que, de maneira geral, a "ponta" do processo se localizava nas grandes empresas exportadoras, a partir das quais ele se irradiava para as demais, bem como que ela coincidia claramente com a "ponta" do movimento sindical (Abramo, 1990).

Quanto aos equipamentos, é possível elaborar um quadro de difusão das MFCN (máquinas-ferramenta de controle numérico), robôs e sistemas CAD/CAM para o período, que nos permite uma clara visualização das dimensões do processo (Tabela 1).

Tabela 1  
Parque Industrial de MFCN, Robôs e Sistemas CAD/CAM  
Brasil  
1981-89

Anos	MFCN			Robô			CAD/CAM		
	ui	ac	ic(%)	ui	ac	ic(%)	ui	ac	ic(%)
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1981	69	241	-	-	-	-	-	-	-
1982	122	363	77	-	-	-	-	-	-
1983	148	511	21	-	-	-	-	-	-
1984	253	764	71	-	-	-	-	-	-
1985	413	1.177	63	26	26	-	-	-	-
1986	833	2.010	102	33	59	27	232	-	-
1987	1.018	3.028	22	28	87	-15	611	843	163
1988	742	3.770	-27	12	99	-57	700	1.543	15
1989	1.052	4.822	42	7	106	-42	2.658	4.201	280

Fonte: Retrospectiva da Década de 80 do Setor da Automatização Industrial, Sobracon.

(1) ui - unidades instaladas.

(2) ac - acumulado.

(3) ic - índice de crescimento (em relação ao ano anterior).

Como se pode notar, a difusão das MFCN aumentou significativamente a partir 1985 e, após ter caído nos anos de 1987 e 1988, teve uma nova recuperação em 1989. No que se refere aos demais equipamentos, ainda que tenha se iniciado um processo de desaceleração da difusão dos robôs já em 1987, que se aprofundou em 1988 e 1989, os sistemas CAD/CAM apresentaram altos índices de introdução em 1987, os quais se mantiveram positivos em 1988 e aumentaram sensivelmente em 1989. Esses dados sugerem que as empresas vinham fazendo nesse momento investimentos importantes na modernização dos equipamentos de seu parque industrial.

Por outro lado, esses dados testemunham alta defasagem do quadro brasileiro em relação aos países desenvolvidos ou mesmo em relação aos "Tigres Asiáticos". Os números encontrados por Carvalho (1992: 29) para a Coreia em 1987 são expressivos a esse respeito: 5.176 MFCN, 1.060 robôs industriais e 1.437 sistemas CAD, números significativamente superiores aos brasileiros. Também Castro (1993: 13) chama a atenção para essa defasagem ao lembrar que, segundo dados fornecidos por Ferro (1992), "pertencem ao Brasil os menores índices de robotização e as menores porcentagens de automação encontrados pelo projeto International Motor Vehicle Program (IMVP) entre as noventa montadoras de 15 países pesquisados". De acordo com Ferro (1992: 325), "apenas a seção de solda da planta da Ford em Hermosillo, no México, tem um número maior de robôs que todo o parque automotivo brasileiro".

Já no que diz respeito às novas formas organizacionais, convém destacar a difusão do *just-in-time*, associada em geral à celularização da produção e organização de famílias de peças (tecnologia de grupo), bem como à incorporação do Controle de Qualidade na Produção (CEP).

O *just-in-time* é um instrumento de controle da produção que busca atender à demanda da maneira mais rápida possível e minimizar os vários tipos de estoque da empresa (intermediários, finais e de matéria-prima). O sistema pode tanto abarcar a relação da empresa com seus fornecedores e consumidores (*just-in-time* externo), como apenas os vários departamentos e setores que compõem uma mesma empresa (*just-in-time* interno).

No período em questão, o *just-in-time* externo apresentava difusão relativamente restrita, em função, especialmente, de problemas de relacionamento entre as empresas consumidoras e fornecedoras. O *just-in-time* interno, entretanto, teve nesses anos uma difusão relativamente rápida entre as empresas brasileiras, que passaram a integrar as várias etapas da produção a partir das necessidades colocadas pelas vendas, diminuindo consideravelmente os estoques.

Já as células de fabricação consistem na organização das máquinas a partir do fluxo da produção, permitindo uma sensível diminuição do *lead time* das peças e dos estoques intermediários (tendo em vista que a integração entre as várias máquinas de cada célula elimina o tempo que as peças têm normalmente que aguardar nas prateleiras antes de serem usinadas por cada máquina). Associado à tecnologia de grupo (que consiste no agrupamento das peças a partir de sua similaridade geométrica e seqüência de operações e na destinação do mesmo grupo de peças às mesmas máquinas), o sistema permite uma significativa diminuição no tempo de preparação das máquinas.

Finalmente, o Controle Estatístico de Processo (CEP) caracteriza-se pela integração do controle de qualidade à produção, através da utilização de conceitos básicos de estatística na inspeção das peças, que passa a ser feita pelos próprios operadores de máquina.

Retomando a alusão que fizemos anteriormente ao fraco empenho das empresas nas inovações organizacionais, seria importante destacar que não foram poucos os estudos que apontaram os limites desse processo no período, apesar do alerta levantado por Fleury, A. (1988) para o fato de que as empresas líderes estavam tendendo à adoção de estratégias mais sistêmicas de modernização. Conforme veremos a seguir, muitos autores chamaram a atenção para as diferenças entre a maneira como as novas formas de organização do trabalho eram empregadas no Japão ou em outros países industrializados e o modo como estavam sendo utilizadas no Brasil. A resistência do empresariado em adotar o trabalho em equipe, assim como medidas que permitissem uma efetiva participação dos trabalhadores nas decisões, foi detectada por várias pesquisas, e o caráter conservador do processo brasileiro veio mais uma vez à tona.

Salerno, por exemplo, num dos primeiros estudos a respeito, já sublinhava que a maneira como o *just-in-time* estava sendo empregado no Brasil, longe de estar promovendo o emprego do trabalho multiquificado, exercido por equipes de trabalhadores, estaria levando a uma padronização do trabalho: "o operário faz durante sua jornada uma seqüência limitada de operações padronizadas e repetitivas; a polivalência significa a capacidade de alimentar mais de um tipo de máquina, antes de ser o operário especializado em cada uma delas; o grupismo se refere a um grupo de máquinas e não a um grupo de trabalhadores" (Salerno, 1985: 199). O mesmo tipo de argumento será retomado pelo autor (Salerno, 1990) em estudo posterior, no qual são destacadas a rígida divisão do trabalho, a prescrição individual das tarefas, a ausência de autonomia dos operários na definição dos métodos de trabalho e na alocação das atividades no decorrer da jornada de trabalho nas empresas que estavam implantando sistemas de manufatura celular e/ou *just-in-time*.

Também Posthuma (1990) apontou a "brasilianização" por que passavam as técnicas japonesas nas indústrias de autopeças no Brasil, a qual seria responsável, segundo a autora, por mudanças muito pouco significativas na organização do trabalho.

No mesmo sentido vão os comentários de Ferro que, referindo-se especificamente à indústria automobilística, chamava a atenção para as dificuldades na difusão de esquemas participativos. Embora destacando a freqüência de esquemas de rotação de tarefas que apontavam para uma grande flexibilidade e capacidade de adaptação da mão-de-obra brasileira,<sup>3</sup> o autor destacava a forte inércia das empresas brasileiras "no sentido de manterem-se os esquemas tradicionais de compartimentalização ou 'feudalização' dos setores ou departamentos, desestimulando, portanto, tomadas de decisão em grupo" (Ferro, 1992: 329).

As diferenças no uso das técnicas japonesas no Brasil e em países como a Suécia, a Itália e o próprio Japão foram sublinhadas também por Hirata et alii (1992). Destacando especialmente a inexistência de trabalho em equipe em nosso

país e a dificuldade para a sua efetivação — em face da ausência de qualquer forma de garantia mínima de emprego e dos entraves existentes à adoção da multifuncionalidade —, os autores consideravam que, embora características presentes nessas diferentes alternativas ao paradigma fordista pudessem em tese ser utilizadas por empresas brasileiras, os benefícios potenciais destes modelos não seriam atingidos “se um profundo processo de reformulação das relações capital/trabalho” não se fizesse presente (Hirata et alii, 1992: 173).

Convergindo nesta mesma direção, Carvalho e Schmitz (1990), enfatizaram o aprofundamento dos princípios fordistas nas estratégias modernizadoras das automobilísticas brasileiras, que estariam optando por uma automação seletiva voltada para a integração e sincronização das operações de manufatura. De acordo com os autores, nessa estratégia “as tarefas tornaram-se mais ritmadas pela máquina do que antes e o fordismo, ao invés de ser superado, é intensificado” (Carvalho e Schmitz, 1990: 151).

Convém destacar ainda a resistência que as empresas opuseram a que os trabalhadores pudessem participar dos trabalhos de programação, mantendo dessa forma a separação taylorista entre execução e concepção. Essa tendência foi detectada por vários estudos. Em uma das primeiras pesquisas sobre a difusão das MFCN, realizada em 1984, Tauile já sublinhava a persistência das práticas empresariais de organização do trabalho que se baseavam nessa separação, através da divisão da operação e programação das máquinas entre os trabalhadores da produção e dos escritórios. Da mesma forma, estudos de caso que realizamos mais recentemente elucidaram a preocupação empresarial em inibir a possibilidade de participação dos operadores na programação das máquinas através da utilização de diretrizes explícitas nesse sentido (Leite, M., 1994). A questão foi evidenciada de forma ainda mais clara por Salerno, que destacou a tendência à ausência da atribuição de tarefas de programação de máquinas de comando numérico no país, ao sublinhar que em nenhuma das empresas de produção discreta visitadas em sua pesquisa (num total de 44) encontrou o emprego de tal prática de forma disseminada (Salerno, 1991: 118).<sup>4</sup> O assunto foi abordado também por Ferro (1992: 333 e 334), que, referindo-se especificamente à indústria automobilística, lembrou que o “setor junta os aspectos negativos dos dois sistemas de produção anteriores, ou seja, os altos custos e o baixo volume de produção do artesanato, com a desqualificação do trabalho e a distância entre planejamento e execução da produção em massa”.

Discutindo vários desses aspectos, Humphrey identificou vários indícios de que o processo de reestruturação das empresas no Brasil se encaminhava para um modelo que poderia ser chamado de “*just-in-time* taylorizado”, em que a gerência tenderia “a dirigir a fábrica como uma máquina”, numa estratégia que careceria do envolvimento e compromisso, dependendo mais da coerção e da pressão sobre os trabalhadores (Humphrey, 1990: 19).

Finalmente, valeria destacar ainda a relação entre a resistência do patronato em modificar as políticas de gestão da mão-de-obra e a dificuldade para a adoção de formas de organização do trabalho baseadas numa participação mais efetiva dos trabalhadores nas decisões relativas ao processo produtivo (Leite e Silva,

1991). Com efeito, não foram poucos os estudos que sublinharam a inadequação das políticas de gestão em relação aos princípios de envolvimento dos trabalhadores e de flexibilização do trabalho que orientam as técnicas japonesas, bem como a resistência das empresas em substituí-las por formas de gestão mais coerentes com as necessidades colocadas pelo processo de modernização.

Na realidade, ainda que o modelo de gestão autoritário que predominou nos anos setenta, descrito no início do artigo, tivesse sofrido algumas alterações em função da combatividade sindical e do processo de democratização por que passou o país no período, a resistência do patronato em abandonar as técnicas de controle da mão-de-obra mostrou-se extremamente forte.

Uma das primeiras características das políticas de gestão do trabalho a ser apontada como contrária - quando não impeditiva - ao envolvimento dos trabalhadores com os objetivos gerenciais foram as altas taxas de rotatividade com que as empresas ainda tendiam a trabalhar neste momento, bem como o recurso indiscriminado às demissões como forma de enfrentamento das crises econômicas.

No que se refere à rotatividade, embora alguns estudos tenham detectado uma tendência à diminuição das taxas na indústria automobilística desde o início da década (Silva, E., 1991; Peliano et alii, 1987), os dados mais gerais indicavam que na indústria como um todo não se observava redução dos índices até então. Pelo contrário, conforme mostrou o estudo de Carvalho (1992), a tendência foi ascendente no período de 1985 a 1988 em todos os setores da mão-de-obra para os quais se encontravam dados disponíveis, conforme mostra a Tabela 2.

Tabela 2  
Índices de Rotatividade (1) do Trabalho,  
Segundo Categorias Seleccionadas na Indústria de Transformação  
Brasil  
1985-1988  
Em porcentagem

Categorias Seleccionadas	Índices de Rotatividade	
	1985	1988
Operários (grupos 7/8/9 da CBO)	59,3	72,2
Mestres	31,5	36,9
Operadores de Tomo	37,5	41,9
Mecânicos	33,0	38,3
Soldadores	55,8	64,8
Trabalhadores Não Qualificados	71,5	-
Total	42,6	53,1

Fonte: Carvalho (1992: 39). A partir dos dados da Rais/MTB.

(1) Em porcentagens do emprego médio anual.

Por outro lado, no que diz respeito às demissões como estratégia de enfrentamento da crise econômica, vale lembrar não só os exemplos de empresas que tiveram seus programas de modernização praticamente inviabilizados em função das demissões (Rodrigues, 1991; Franzoi, 1991), mas também algumas cifras que nos dão a dimensão do fenômeno: em pesquisa realizada em 150 empresas do país em 1992, a OPC-Consultoria encontrou que 50% delas ainda optavam pela redução de pessoal como a primeira estratégia para a redução de custos.<sup>5</sup>

Altas taxas de rotatividade sempre dificultam programas de treinamento da mão-de-obra, já que dificilmente as empresas investiriam em trabalhadores que seriam demitidos logo depois. Nesse sentido, outro aspecto das políticas de gestão do trabalho bastante sublinhado pela bibliografia foi o fraco investimento em treinamento, bem como o baixo nível educacional da mão-de-obra empregada pelas empresas. De fato, embora muitos estudos já apontassem a preocupação das empresas com a qualificação de sua mão-de-obra, bem como uma tendência ao aumento dos trabalhadores qualificados no total da força de trabalho das indústrias (Gitahy e Rabelo, 1991; Fleury, A., 1988), os esforços empresariais destinados ao treinamento eram ainda pouco expressivos (Carvalho, 1992; Ferro, 1992), em consonância com as altas taxas de rotatividade.

Outro aspecto bastante enfatizado pela literatura foi a resistência das empresas em abandonar as políticas salariais baseadas nas complexas estruturas de cargos e salários, voltadas a dividir os trabalhadores e estabelecer a competição entre eles. Vários foram os estudos que apontaram essa tendência, destacando a dificuldade que colocava à flexibilização do trabalho (Salerno, 1990; Leite, M., 1994) e o fato de que a multifuncionalidade pressupõe pequenas diferenciações salariais, tendo em vista o surgimento de inúmeros problemas para que os trabalhadores desempenhem diferentes funções se elas estiverem relacionadas a diferentes remunerações. O mais grave nesses casos é que as empresas preferiram muitas vezes abrir mão de tentativas de implantação do trabalho multifuncional a alterar efetivamente as políticas salariais.

Convém destacar ainda as complexas estruturas hierárquicas e os grandes diferenciais de salário entre o topo e a base da pirâmide salarial que costumam caracterizar as empresas brasileiras, o que dificulta as políticas de envolvimento dos trabalhadores. De acordo com Ferro, a citada pesquisa do IMVP com as montadoras de veículos encontrou nas indústrias brasileiras não só um número de níveis hierárquicos muito acima do verificado em outros países, como os mais altos diferenciais de status do mundo. Na realidade, "a maior diferença do mundo industrializado entre o mais baixo e o mais alto salário" (Ferro, 1992: 337).

Esse conjunto de observações indica que foi tal a resistência patronal em modificar de maneira mais profunda as formas de gestão da mão-de-obra que não podemos deixar de concordar com Guimarães (1993) quando afirma que as mudanças mais importantes ocorridas nas relações de trabalho nessa fase parecem dever-se menos ao emprego das novas tecnologias do que às lutas operárias e às mudanças político-institucionais decorrentes da democratização do país.

Evidentemente, as conseqüências desse quadro para a produtividade e qualidade de nossa indústria não são poucas. Os dados relativos à indústria

automobilística (que, diga-se de passagem, expressam a realidade do setor que mais tem se destacado em inovações tecnológicas e organizacionais) são extremamente significativos a esse respeito (Tabela 3).

No que se refere à produtividade, os indicadores da indústria brasileira (de acordo com a metodologia do IMVP) são os mais baixos do mundo: enquanto nossas empresas necessitam de 48,1 horas em média para montar um modelo-padrão, as japonesas o fazem em 16,8, as coreanas em 30,3 e as mexicanas em 45,7 (Ferro, 1992: 321). Também se considerarmos os indicadores de qualidade, a posição brasileira é ruim: embora estejamos em situação melhor que a Europa, nossos índices de defeitos por cem veículos produzidos são altos (92,5) quando comparados com os de outros países: 60,0 para as empresas japonesas, 69,9 para as coreanas, 70,3 para as mexicanas (Ferro, 1992: 323).

Tabela 3  
Produtividade e Qualidade da Indústria Automobilística Mundial  
Países Selecionados e Europa

Países Selecionados	Produtividade (horas/veículos)	Qualidade (defeitos por 100 veículos)
Brasil	48,1	93,4
Coréia	30,3	69,9
México	45,7	70,3
Japão	16,8	60,0
Estados Unidos	25,1	82,3
Europa	35,6	97,0

Fonte: Ferro (1992: 324). A partir dos dados do IMVP/MIT e Power, 1989.

#### OS ANOS NOVENTA: MODERNIZAÇÃO SISTÊMICA?

Finalmente, o terceiro período se inicia com os anos noventa, a partir de quando vem se detectando uma nova fase em que as empresas estão concentrando seus esforços nas estratégias organizacionais, bem como na adoção de novas formas de gestão da mão-de-obra, mais compatíveis com as necessidades de flexibilização do trabalho e com o envolvimento dos trabalhadores com a qualidade e a produtividade.

Na realidade, conforme esclarece Ruas (1992: 2), a partir da entrada da nova década, dois fatores colaboraram para empurrar as empresas em direção a uma estratégia inovadora mais efetiva. Por um lado, o aprofundamento da crise econômica a partir de 1990 diminuiu brutalmente o mercado interno, forçando as empresas a se voltar para o exterior; por outro, a política de abertura adotada pelo governo Collor obrigou as empresas a melhorar suas estratégias de produtividade e qualidade para fazer frente à concorrência internacional. Nesse novo

contexto, as empresas se viram pressionadas a investir de maneira mais firme na modernização de sua produção, gerando uma "verdadeira epidemia de competitividade" (Ruas, 1992: 2), em meio à qual muitas indústrias optaram por aderir ao PBQP (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade), lançado pelo governo em 1990.

Convém destacar o caráter mais amplo da modernização levada a efeito a partir de então, quando o processo adquire as características de uma verdadeira reestruturação produtiva. Com efeito, vários estudos recentes vêm ressaltando o fato de que esta última fase do processo estaria significando uma tendência à adoção de estratégias mais sistêmicas. Gitahy, Leite e Rabelo (1993: 15), por exemplo, sustentam que, diferentemente dos momentos anteriores, em que inovar "significava, para muitas empresas, comprar equipamentos e/ou introduzir 'pacotes' e 'programas' organizacionais ou de motivação, que eram implantados em setores das empresas, muitas vezes por iniciativa deste ou daquele departamento, com resultados heterogêneos, a partir do final dos anos oitenta, passamos a encontrar um conjunto cada vez maior de empresas em processo de profunda reestruturação a partir de uma decisão da direção, introduzindo todo um conjunto de inovações articuladas entre si. Esses esforços de reestruturação mais integrados se manifestam a partir da introdução de algum tipo de Programa de Qualidade Total".

Vale destacar também as mudanças que vêm ocorrendo na organização industrial, tendo em vista a tendência atual de focalização da produção e de terceirização de alguns setores. De fato, os últimos estudos têm apontado um movimento importante de descentralização das empresas nos anos mais recentes, o qual tem atingido não só áreas ligadas aos serviços (restaurantes, segurança, limpeza), como áreas produtivas. Embora o processo seja ainda muito recente, as pesquisas têm revelado que ele vem se difundindo com relativa rapidez e deverá tomar vulto importante nos próximos anos se forem efetivadas as intenções que os gerentes têm declarado. Em recente pesquisa promovida pelo Dieese, por exemplo, 65% das respostas indicavam que as empresas tinham planos de aprofundar o processo, através da terceirização de novas atividades (Dieese, 1993: 19).

O movimento consiste na tentativa de concentrar os esforços da empresa na produção daqueles produtos sobre os quais ela detém evidentes vantagens competitivas, externalizando a produção dos demais componentes necessários à produção do produto final e gerando, via de regra, redes de subcontratação com as empresas das quais passam a comprar os produtos que antes produziam. Isso significa, de acordo com Salerno, a redução do número de processos de transformação, gerando uma tendência à conformação de "unidades produtivas menores, mais especializadas, voltadas a resultados econômicos e mais facilmente gerenciáveis" (Salerno, 1991: 92). O autor destaca, entre os motivos que estariam por detrás da lógica da descentralização: a possibilidade de se atingir os níveis ótimos de custo e preço, tendo em vista a diminuição do número de processos e atividades; a maior possibilidade de controle de gestão da produção, bem como a maior facilidade na gestão da mão-de-obra; e o maior controle do conflito nas relações de trabalho, devido à menor concentração dos trabalhadores.

Alguns autores (Rabelo, 1989; Gitahy, Rabelo e Costa, 1991) têm identificado, conjuntamente com a tendência à terceirização, um movimento de qualificação de fornecedores pelas empresas contratantes com vistas a garantir a qualidade dos produtos fornecidos, o que poderia estar indicando um esforço articulado entre a grande e a pequena empresa, a exemplo do que a bibliografia internacional vem identificando em outras regiões (Brusco, 1982; Piore e Sabel, 1984). O estudo de Rabelo (1989), por exemplo, identificou um expressivo esforço de modernização dos pequenos fornecedores, com intensos investimentos na aquisição de MFCN e nos sistemas de programação.

Entretanto, é necessário considerar, também, uma série de registros que apontam no sentido de uma precarização das condições de trabalho. A pesquisa do Dieese (1993: 19), por exemplo, revelou que:

- em 72,5% dos casos, os benefícios sociais dos trabalhadores das empresas terceiras são menores que os vigentes na empresa-cliente;
- 67,5% das respostas apontam que os níveis salariais praticados nas empresas terceiras são inferiores aos da contratante;
- em mais de 32% dos casos, a terceirização associou-se à ausência de equipamentos de proteção individual, assim como a menor segurança e maior insalubridade nos locais de trabalho;
- em alguns casos, observou-se que os trabalhadores das terceiras cumprem jornadas de trabalho mais extensas, possuem menor qualificação e são contratados ilegalmente, ou seja, sem registro em carteira.

Na realidade, parecem predominar as estratégias que Ruas (1993a) caracteriza como "restritivas", que se baseiam na externalização de atividades, visando à redução de custos via precarização das condições do emprego, ainda quando isso signifique o comprometimento da qualidade do serviço prestado. O exemplo mencionado pelo autor, de externalização da vigilância em uma petroquímica da Bahia — que resultou no emprego de trabalhadores com menor conhecimento do manejo de acidentes industriais, num sistema de turmas (e turnos) contrários às disposições da CLT — é elucidativo a respeito.

Seria importante lembrar ainda as mudanças nas formas de gestão do trabalho que começaram a ser detectadas a partir do início dos anos noventa, com a difusão dos programas de qualidade e produtividade. Elas indicam que as empresas passaram a se preocupar mais com a estabilização da mão-de-obra, o treinamento de pessoal, a simplificação das estruturas de cargos e salários e a diminuição dos níveis hierárquicos, ao mesmo tempo que vêm buscando melhorar o relacionamento com os operários dentro das fábricas e diminuir os conflitos nos ambientes de trabalho (Gitahy e Rabelo, 1991; Humphrey, 1991 e 1993; Leite, M., 1993b; Castro, 1993).

Alguns estudos têm sublinhado que esse processo poderia estar apontando para "mudanças culturais incrementais nas empresas", embora ainda não haja dados suficientes para se falar em revoluções culturais (Fleury, M., 1993). Outros têm destacado que ele poderia estar apontando para uma democratização das relações de trabalho (Gitahy e Rabelo, 1991). Outros, ainda, chamam a atenção para o novo perfil de trabalhador —

participante, consciente e responsável — que estaria se delineando no quadro das inovações (Leite, E., 1993: 9).

Conforme destacamos anteriormente (Leite, M., 1993b), um ponto comum a esses estudos consiste em evidenciar que as empresas que estão na ponta do processo de inovação tecnológica vêm dedicando grandes esforços no sentido de implementar a participação de seus funcionários, para o que vêm modificando substancialmente suas políticas de gestão da mão-de-obra. Nesse processo, as gerências vêm transformando suas políticas de recursos humanos, sobretudo no que se refere aos aspectos acima citados.

Embora o processo seja muito recente, não havendo ainda dados disponíveis que nos permitam ter uma visão mais precisa de sua real dimensão, algumas evidências merecem ser destacadas (Buonfiglio, 1993):

- segundo pesquisa levada a cabo pela empresa de consultoria Price Waterhouse em mil grandes empresas de todo o país, divulgada em março de 1993, 60,9% das empresas haviam implantado programas de qualidade e produtividade;
- de acordo com pesquisa realizada pela Imam — Consultoria em Excelência Empresarial em 950 empresas de diversos setores e tamanhos, situadas em várias regiões do país, a indústria brasileira teve em 1993 um desempenho melhor que em 1990, nos seguintes aspectos: o refugo passou de 28 mil para um mil por um milhão; o índice de retrabalho baixou de 30% para 12% a 20% no período; o tempo médio de entrega decresceu de 35 dias para 20 dias; o *set up* de fábrica diminuiu de 80 para 30 a 40 minutos; os níveis hierárquicos passaram de 12 para 10 em média; o tempo médio de perdas por quebras de máquina baixou de 12 para 10.

Convém assinalar ainda o esforço que as empresas parecem estar fazendo no sentido de estabilização da mão-de-obra. Humphrey (1993), por exemplo, entre dezoito firmas pesquisadas, encontrou em quatro delas uma taxa de rotatividade em volta de 5% por ano, e em cinco outras uma taxa de aproximadamente 15%, valores que podem ser considerados baixos para o padrão brasileiro. Segundo o autor, os dados expressariam a preocupação das empresas não só com o envolvimento dos trabalhadores, mas também com sua qualificação e capacitação para o trabalho. Seria necessário considerar, contudo, que ainda que esse conjunto de dados indique mudanças importantes na forma de gerenciamento da produção e do trabalho e aponte efetivamente no sentido da criação de ambientes de trabalho menos conflituosos e autoritários, o processo não só é muito heterogêneo, como também apresenta um conjunto de limites que teriam que ser levados em conta na elucidação dos impactos da modernização sobre os trabalhadores e as relações de trabalho de maneira geral.

Iniciando com a questão do treinamento, há que se destacar que, conquanto as empresas mais inovadoras tenham se demonstrado mais preocupadas com a capacitação de sua mão-de-obra, tal preocupação não tem se expressado, ao menos até o momento, numa efetiva elevação dos investimentos nessa área. Com efeito, segundo a citada pesquisa do Imam, não houve entre 1990 e 1993 nenhum avanço

nos dados relativos ao treinamento (medidos como porcentagem de horas de trabalho/ano dedicadas a seminários, cursos e programas de qualificação), que continuam bastante baixos quando comparados com os padrões internacionais: o índice para o Brasil continua inferior a um, contra uma média de cinco a sete para os Estados Unidos e Europa e dez para o Japão (Buonfiglio, 1993).

Por outro lado, conforme já alertamos anteriormente (Leite, M., 1993b), seria necessário lembrar ainda que, embora as empresas mais inovadoras de fato estejam mais preocupadas em treinar sua mão-de-obra, a qualificação dos trabalhadores parece não ser a única preocupação presente nos investimentos empresariais voltados para o treinamento.

Na realidade, boa parte do esforço empresarial voltado para o treinamento destina-se a programas comportamentais ou motivacionais, que se caracterizam basicamente pela preocupação em despertar nos trabalhadores uma postura cooperativa com relação às estratégias gerenciais e que não podem ser confundidos com treinamentos destinados a formar trabalhadores mais qualificados. De fato, o conteúdo de tais programas costuma centrar-se em questões relacionadas ao tipo de atitude que a empresa espera de seus trabalhadores no cotidiano da produção, e não em noções técnicas, operacionais ou mesmo relacionadas à formação básica. O caráter disciplinador de tais programas é, portanto, evidente e está presente mesmo nos casos em que os conteúdos de atitudes vêm mesclados com ensinamentos técnicos ou operacionais.

Um claro exemplo do que estamos afirmando pode ser encontrado em uma empresa de máquinas da região de Campinas, que vem dando grande importância ao setor de treinamento. De acordo com o supervisor da área, o setor vem envidando 80% de seus esforços em cursos de participação no trabalho disseminados entre os trabalhadores da produção e as chefias intermediárias, que têm como meta principal modificar comportamentos. Entre os trabalhadores, o curso visa ao desenvolvimento de um espírito mais cooperativo com relação à empresa e, entre a chefia, à mudança da postura autoritária que predominava há até pouco tempo por uma atitude mais adequada ao envolvimento dos trabalhadores com a companhia, baseada no respeito e incentivo, assim como no encaminhamento das sugestões dos operários. Ainda que para os operários o curso contemple também uma parte técnica que busca esclarecer a relação do seu trabalho com o produto final, visando facilitar suas sugestões de melhorias à produção, baseia-se na preocupação em destacar a importância de o trabalhador desenvolver um espírito de cooperação e parceria com a empresa. O caráter ideológico do curso se expressa de maneira ainda mais evidente quando se considera a mensagem explicitamente transmitida de que os trabalhadores devem seguir rigorosamente as ordens superiores, realizando o trabalho de acordo com as instruções e não segundo seu julgamento. Evidentemente, tal mensagem não deixa margem a dúvidas de que a empresa se encontra muito distante de uma real preocupação com a formação de trabalhadores multiquificados que desempenhem seu trabalho com maior autonomia e poder de decisão (Leite, M., 1993c).

Por outro lado, como a divisão sexual do trabalho também tem efeitos sobre o treinamento, cumpre considerar que os investimentos empresariais têm impac-



tos muito diferenciados sobre a mão-de-obra masculina e a feminina. Conforme vêm revelando os estudos sobre modernização tecnológica e divisão sexual do trabalho (Hirata, 1992; Liedke, 1992; Abreu, 1993), as mulheres têm tido muito menos acesso a programas de treinamento, tendo em vista, entre outros motivos, o fato de que continuam se dedicando muito comumente a trabalhos destituídos de conteúdo e realizados em tempos impostos.

Da mesma forma, ainda que possam ser detectados importantes esforços empresariais voltados para a diminuição dos níveis hierárquicos e o enxugamento das estruturas de cargos e salários, não são poucos os limites do processo. Seria importante não perder de vista, em primeiro lugar, que as pesquisas continuam indicando muitas situações em que as modificações no conteúdo do trabalho dos operários provocadas pelas novas formas de organização do trabalho não são acompanhadas por adaptações correspondentes das estruturas de cargos e salários (Franzoi e Rodrigues, 1993), e que as empresas continuam preferindo ter que enfrentar os limites à flexibilidade da mão-de-obra gerados pelas complexas estruturas de cargos e salários a simplificá-las, como evidencia a declaração que se segue, de um gerente de produção de uma empresa de máquinas na região de Campinas:

Existe uma idéia de que o funcionário deve saber sempre mais de uma operação, mais de uma função, mesmo porque a gente trabalha com um número correto de pessoas e como sempre existem faltas, nessas horas você perde totalmente a capacidade da fábrica. Mas isso complica às vezes a nível dos operários por causa da diferença de salários entre eles. Porque às vezes um operário é retificador e o outro é torneiro e os salários são diferentes. Então você não pode passar uma pessoa prá cá e outra pra lá que dá problema... Eu acho que isso não é tanto problema de RH, mas da própria legislação. A nossa legislação ficou muito pesada. E eu não acho que a empresa tenha obrigatoriamente que mexer na grade de salários. Eu acho que ainda dá pra fazer uma série de coisas sem mexer ainda na grade de salários porque dentro de uma mesma seção você tem sempre aqueles trabalhos mais ou menos semelhantes entre os quais você pode mexer com o pessoal. (Leite, M., 1993c: 21-22).<sup>6</sup>

Na realidade, se se leva em consideração o empenho sindical na questão, é possível concluir que, ao menos nos setores de ponta do sindicalismo, as mudanças vêm sendo impulsionadas mais pela atuação dos sindicatos do que pela iniciativa empresarial. Como já destacamos anteriormente (Leite, M., 1993d), o exemplo da Autolatina é elucidador a esse respeito. A sua atual estrutura de cargos e salários (que passou de mais de cem cargos e salários diferentes para cinquenta possibilidades, as quais, na realidade, não passam de trinta)<sup>7</sup> foi fruto de um longo processo de negociação entre a empresa, a comissão e o sindicato, a partir de uma antiga reivindicação dos trabalhadores. Mais importante ainda é o fato de que, diante da demanda da empresa de discutir a flexibilização do trabalho, a comissão tenha retomado uma antiga proposta de redução da estrutura para nove cargos, a qual

deve ser analisada por uma comissão paritária de alto nível formada por técnicos da empresa, do Dicese e representantes das comissões de fábrica.

Convém ressaltar, ainda, a resistência das empresas em melhorar os níveis salariais em consonância com os novos métodos de produção e de trabalho, como já o indica um importante conjunto de estudos (Abramo, 1988; Leite, M., 1994; Humphrey, 1990b e 1993; Castro, 1993). Vale notar, inclusive, a resistência que esse tipo de prática empresarial desperta entre os trabalhadores, na medida em que, ao pressupor o desempenho de tarefas variadas, acaba por gerar entre eles um sentimento de injustiça pelo fato de o aumento de seus esforços não estar sendo recompensado pelo ganho salarial correspondente.

Finalmente, quanto à questão da estabilização da mão-de-obra, a tendência à diminuição das taxas de rotatividade vem convivendo muitas vezes com processos de demissões em massa, nos quais as empresas tratam de se desfazer dos trabalhadores considerados pouco adequados, como os de baixa escolaridade e de mais idade, que têm mais dificuldade para se reciclar e se adaptar aos novos conceitos de produção<sup>8</sup> ou ainda os ativistas sindicais e líderes operários, especialmente os representantes dos trabalhadores em grupos e comissões de empresas. Esse processo traz à tona a dupla limitação do conceito empresarial de participação: ele não só significa que a gestão participativa baseia-se numa incorporação individual dos trabalhadores, que exclui todo e qualquer canal de representação dos interesses dos trabalhadores enquanto categoria social, mas revela também que a participação que as gerências estão promovendo se refere apenas àquelas decisões que dizem respeito aos problemas cotidianos da produção relacionados com custos, produtividade e qualidade dos produtos.

Essa questão nos remete à discussão da relação entre as políticas de modernização, as novas formas de gestão da mão-de-obra e as relações industriais, que é exatamente onde o caráter limitado e autoritário do processo emerge com toda a força.

#### REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E RELAÇÕES COM OS SINDICATOS: NEGOCIAÇÃO OU EXCLUSÃO?

A análise das relações industriais no contexto da reestruturação produtiva deve passar inevitavelmente pela histórica resistência do empresariado brasileiro em negociar as condições em que o trabalho é prestado. Essa resistência, que se expressa também na fraca organização dos trabalhadores nos locais de trabalho, tem levado os empresários a tentar alijar os sindicatos do processo de inovação, não sendo poucos os estudos que têm chamado a atenção para a dificuldade que trabalhadores e sindicatos têm encontrado para negociar as condições de introdução das mudanças (Bresciani, 1991; Ruas e Antunes, 1991; Silva, R., 1991; Fleury e Humphrey, 1992; Leite, M., 1993d; Humphrey, 1993).

Na realidade, as empresas brasileiras parecem estar optando por um modelo nitidamente anti-sindical, envidando inúmeros esforços para afastar as entidades representativas dos trabalhadores do processo de mudanças, bem como eliminar as formas de organização dos operários dentro das fábricas.<sup>9</sup>

Trata-se, como já explicitamos no tópico anterior, de um projeto de incorporação individual, no qual não há lugar para qualquer forma de representação dos trabalhadores enquanto categoria política e social. Mais que isso, trata-se de um projeto no qual a incorporação individual é vista como forma de afastar os trabalhadores dos sindicatos, que passam a ser encarados como absolutamente indesejáveis e desnecessários. Os exemplos nesse sentido são inúmeros, e essa questão vem sendo sublinhada por várias análises sobre o processo de modernização das empresas brasileiras (Humphrey, 1993; Ruas, 1993b; Castro, 1993; Franzoi e Rodrigues, 1993). A declaração abaixo, proferida por um gerente de recursos humanos de uma empresa de máquinas da região de Campinas, é esclarecedora a respeito:

Eu acho que esse envolvimento com a empresa é muito importante para diminuir o envolvimento com o sindicato. Eu acho que funcionário é igual filho: se a mãe não dá ele vai no pai; se o pai não dá, ele vai na mãe; se um proíbe, ele vai no outro. Então, o que nós estamos buscando é nos anteciparmos ao sindicato. Estamos buscando a satisfação do funcionário antes do sindicato chegar aqui e nos pedir alguma coisa. Se nós soubermos que os trabalhadores estão querendo alguma coisa que seja uma coisa factível, viável nós vamos dar antes que o sindicato pense em pedir. (Leite, M., 1993c: 36).

Essa empresa demitiu aproximadamente 400 trabalhadores (num total de 3.000) logo no início da implantação do programa de modernização (em 1989), numa onda de demissões de caráter político, na qual foram excluídos o grupo de fábrica (que funcionava como uma comissão não reconhecida formalmente pela empresa), vários simpatizantes do sindicato e todos aqueles que tinham se destacado como liderança em momentos anteriores. As palavras do supervisor de treinamento são esclarecedoras do clima que permanece ainda hoje na fábrica:

Hoje ninguém que tem relação com o sindicato põe a cabeça pra fora porque se não é cortado mesmo. Porque a empresa não aceita litigantes de jeito nenhum. (Leite, M., 1993c: 35).

Pode-se afirmar, nesse sentido, que as tendências predominantes no processo brasileiro estão indicando um grande esforço das empresas no sentido de solapar o processo de organização sindical e de constituição de um sujeito coletivo<sup>10</sup> que alguns sindicatos e coletivos de trabalhadores conquistaram ao longo dos últimos quinze anos, buscando eliminar qualquer forma de oposição à maneira empresarial de compreender e implementar a modernização.

Conforme já destacamos em trabalho anterior (Leite, M., 1993d), torna-se fácil compreender, nesse contexto, a resistência que os sindicatos mais combativos vêm opondo aos programas participativos, chegando muitas vezes a ignorar o conteúdo de valorização do trabalhador que eles podem encerrar. Da mesma forma, é fácil compreender o porquê das constantes denúncias sindicais sobre a

maneira autoritária como o processo vem se dando e sobre os impactos negativos que vem exercendo sobre os trabalhadores.

É evidente que para aqueles trabalhadores que experienciam uma cultura sindical baseada na noção de direitos (desenvolvida nos últimos anos em alguns dos sindicatos mais bem organizados e mais combativos do país) a vivência do atual processo de modernização, com as características que acabamos de descrever, só pode ser de perda. Ao se defrontarem com práticas empresariais que ignoram conquistas anteriores, que eliminam seus empregos, que transformam profundamente a realidade da produção sem consultá-los e que, além de tudo, investem firmemente contra suas organizações, tão duramente conquistadas, os trabalhadores vivenciam um sentimento de perda generalizada.

O que a resistência operária denuncia, na verdade, é a profunda contradição presente no fato de as empresas pedirem a colaboração dos trabalhadores nas decisões relativas ao processo produtivo, ao mesmo tempo que se negam a negociar com eles a maneira como as mudanças são implementadas. A ameaça que esse processo significa ao sentimento de pertencer a um coletivo que se sente valorizado e tem orgulho de si próprio (em virtude do vigoroso processo de afirmação da identidade dos trabalhadores enquanto categoria social e profissional que o movimento sindical logrou promover em algumas regiões) parece sobrepujar para esses trabalhadores as vantagens que as melhorias relacionadas a maiores oportunidades de treinamento e às mudanças no tratamento dispensado pelas chefias podem pressupor.

É necessário ter presente, contudo, que esta não é a única possibilidade colocada na cena da reestruturação brasileira. Ao contrário, a experiência do setor automotivo, em que os sindicatos lograram incluir no acordo da câmara setorial a negociação da reestruturação, constitui importante demonstração de que a contratação pode ser uma saída mais positiva.

Com efeito, ao contemplar uma série de metas negociadas com vistas à abertura do mercado com manutenção de um saldo positivo na balança comercial do setor, à renovação tecnológica da base produtiva, a um novo *mix* de produção, privilegiando os automóveis básicos e mais baratos, ao aumento do emprego e dos salários e a uma nova estrutura tributária setorial (Cardoso e Comin, 1993: 16), o acordo inaugurou uma importante inovação nas relações capital-trabalho no país. Para além dos resultados econômicos positivos que vem possibilitando ao setor, seu aspecto mais importante é, sem dúvida, como já demonstrou Oliveira, a semente que ele traz consigo de relações sociais mais modernas, de uma nova contratualidade, em resumo, de transformação das relações de trabalho "de uma relação de anulação para uma relação que, sem deixar de ser antagonica quanto aos interesses em jogo, muda a natureza desse antagonismo, tornado agora algo como um *antagonismo convergente*" (Oliveira et alii, 1993: 5-6).

Na realidade, apesar de não ter logrado até o momento uma capacidade de difusão mais significativa, o acordo pode ser interpretado, pela importância e centralidade dos atores sociais nele envolvidos, como a prefiguração de que a reestruturação produtiva pode estar ingressando numa nova etapa, em que capital e trabalho buscariam resolver conjuntamente os enormes desafios que estão colocados para a solução dos impasses com que o país se defronta atualmente.

## CONCLUSÃO

Evidentemente, os desafios que a estrutura econômica, social e política do país antepõe à superação da atual crise econômica e a uma retomada do desenvolvimento, que permita à indústria nacional acompanhar mais de perto os padrões internacionais de modernização tecnológica, não são poucos e, muito menos, fáceis de enfrentar. Além da árdua questão da superação do quadro recessivo, que já se estende por quase uma década e meia,<sup>11</sup> a resolução das questões mais candentes do país passa inevitavelmente por uma ampla reestruturação política e social, que consiga reverter o quadro de profundas desigualdades que marcam a realidade nacional.

Nesse sentido, o país se vê diante de um conjunto de dificuldades que aponta para duas questões de difícil solução. Por um lado, a transposição mecânica de modelos que vêm sendo adotados em outros países se mostra mais do que indesejável, tendo em vista que, de maneira geral, eles têm apresentado um nítido caráter excludente que tem implicado o aprofundamento das desigualdades sociais. Essa questão coloca o difícil problema de encontrarmos um modelo próprio, adaptado à nossa realidade, num mundo que se torna cada vez mais igual. Por outro lado, isso não significa que o Brasil deva se isolar do resto do mundo. Pelo contrário, a saída da crise passa necessariamente pela viabilidade de que o país consiga modernizar seu parque produtivo, tornando-se competitivo frente à indústria internacional e inserindo-se de maneira mais efetiva no processo de globalização que vem se delineando nos últimos anos.

Nesse contexto, a saída da crise atual dificilmente poderá realizar-se se a sociedade brasileira não se dispuser a negociar os modos de enfrentamento das dificuldades presentes. Conforme explicita Mattoso (1992: 185), "trata-se da negociação de um verdadeiro projeto nacional, objetivando articular a formação de um bloco social 'produtivo' capaz de enfrentar os desafios da Terceira Revolução Industrial e a gestação de um novo padrão de desenvolvimento". E se, como afirma o autor, "neste cenário, os desafios do presente são consideráveis e o trabalho — assim como as relações capital/trabalho — deverão passar por uma verdadeira revolução", é possível que a experiência das câmaras setoriais possa desempenhar um importante papel nesse processo, ainda que seja cedo, por enquanto, para se ter uma idéia mais precisa do caminho que deverão tomar.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRAMO, L. (1986). *O resgate da dignidade*. São Paulo, dissertação de mestrado, Departamento de Sociologia/USP.
- (1988). "A subjetividade do trabalhador frente à automação". Em: *Automação e movimento sindical no Brasil*. São Paulo, HUCITEC.
- (1990). "Novas tecnologias, difusão setorial, emprego e trabalho no Brasil: um balanço". *Boletim informativo e bibliográfico de ciências sociais* 30. Rio de Janeiro, ANPOCS/Vértice, 2º semestre.

- ABREU, A. (1993). "Mudança tecnológica e gênero no Brasil". *Novos Estudos Cebrap* 35. São Paulo, março.
- BUONFIGLIO, M. (1993). "Programas de calidad: modismos, utilizaciones, alcances y límites". *I Congreso Latinoamericano de Sociología do Trabalho*. México, 22-26 novembro.
- BRESCIANI, L. (1991). *Tecnologia, Organização do Trabalho e Ação Sindical: Da Resistência à Contratação*. São Paulo, dissertação de mestrado, Departamento de Engenharia de Produção, Poli/USP.
- BRUSCO, S. (1982). "The Emilian model: productive decentralisation and social integration" Em: *Cambridge Journal of Economics* 6.
- CARVALHO, R. (1987). *Tecnologia e trabalho industrial*. Porto Alegre, L&PM Editores.
- (1992). "Projeto de primeiro mundo com conhecimento e trabalho de terceiro?". *Textos para discussão* 12. Campinas, DPCT/IG/UNICAMP.
- CARVALHO, R. e Schmitz, H. (1990). "O fordismo no Brasil". *Novos Estudos Cebrap* 27. São Paulo, julho.
- CASTRO, N. (1993). "Modernização tecnológica e trabalho industrial no complexo automotivo brasileiro: um balanço dos achados empíricos da sociologia do trabalho nos anos 80". Ciclo de Seminários sobre *Reestruturação Produtiva, Organização do Trabalho e Relações Industriais no Brasil*. São Paulo, Cebrap, 04 junho.
- CARDOSO, A. e COMIM, A. (1993). "Câmaras setoriais, modernização produtiva e democratização das relações de trabalho no Brasil: a experiência do setor automobilístico". *I Congresso Latinoamericano de Sociología do Trabalho*. México, 22-26 novembro.
- DIEESE (1993). "Os trabalhadores frente à terceirização". *Pesquisa DIEESE* 7. São Paulo, maio.
- FERRO, J. R. (1992). "A produção enxuta no Brasil". Em: WOMACK, J., JONES, D. e ROOS, D. *A Máquina que Mudou o Mundo*. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- FRANZOI, N. (1991). *O Modelo Japonês e o Conhecimento Informal do Trabalhador no Chão-de-Fábrica*. Rio Grande do Sul, dissertação de mestrado, programa de pós-graduação em administração, UFRGS.
- FRANZOI, N. e RODRIGUES, M. (1993). "Beyond Quality". Em: HUMPHREY, J. (ed.) *IDS Bulletin*. 24(2), abril.
- FLEURY, A. (1979). "Contribuição em produtividade e campanha salarial". *Estudos Sócio-Econômicos* 4. São Paulo, DIEESE.
- (1985). "Organização do trabalho na indústria: recolocando a questão nos anos 80". Em: Fischer, R. e Fleury, M. *Processo e relações do trabalho no Brasil*, São Paulo, Atlas.
- (1988). "Microeletrônica e organização da produção e do trabalho na empresa". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, 2(3), jul./set.
- FLEURY, A. e HUMPHREY, J. (1992). "Recursos humanos e a difusão e adaptação de novos métodos para a qualidade no Brasil". *Relatório de Pesquisa*. São Paulo.
- FLEURY, M. (1993). "The culture of quality and the management of Human Resources", *IDS Bulletin*. 24(2), abril.
- GITAHY, L. (1983). *Crise, trabalho e (des)emprego*. São Paulo, CEDEC, mimeo.

- GITAHY, L. e RABELO, F. (1991). "Educação e desenvolvimento tecnológico: o caso da indústria de auto-peças", *Textos para discussão 11*. Campinas, DPCT/IG/UNICAMP.
- GITAHY, L., RABELO, F. e COSTA, M. (1991). "Inovação tecnológica, relações industriais e subcontratação". *Textos para discussão 10*, Campinas, DPCT/IG/UNICAMP.
- GITAHY, L., LEITE, M. e RABELO, F. (1993). "Reestruturação produtiva e a empresa: programas de qualidade, políticas de gestão de recursos humanos e relações industriais". Projeto "Estudo da competitividade da indústria brasileira". *Estudo Temático 3*. Bloco temático V: condicionantes sociais da competitividade.
- GUIMARÃES, A. (1993). "Suenos muertos, nuevos suenos: fordismo, recesión y tecnología en Brasil", Em: Dambois, R. e Pries L. (orgs) *Modernización empresarial: tendencias en América Latina y Europa*, Caracas, FESCOL/Nueva Sociedad.
- HILL, S. (1991). "How do you manage a flexible firm? The total quality model". *Work, Employment & Society*. 5(3), september.
- HIRATA, H. (1983). "Receitas japonesas, realidade brasileira". *Novos Estudos Cebrap* 2. São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (1992). "Da polarização das qualificações ao modelo da competência: a evolução do debate no contexto dos novos paradigmas de organização industrial". 44 Reunião Anual da SBPC. São Paulo.
- HIRATA, H. et alii (1992). "Alternativas sueca, italiana e japonesa ao paradigma fordista: elementos para uma discussão sobre o caso brasileiro". Em: Soares, R. (org.) *Gestão da qualidade: tecnologia e participação*. Cadernos Codeplan 1. Brasília.
- HUMPHREY, J. (1982). *Fazendo o "Milagre"*, Petrópolis, Vozes/CEBRAP.
- \_\_\_\_\_ (1990a). "Perspectivas do sindicalismo no local de trabalho no Brasil e na Inglaterra". Em Soares, R. (org.) *Gestão da empresa, automação e competitividade*. Brasília, IPEA/PLAN.
- \_\_\_\_\_ (1990b). *Adapting the 'Japanese Model' to Brazil*. Seminário Internacional *Autour du Modele Japonais*, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1991). "Japanese methods and the changing position of direct production workers: evidence from latin america". Institute of Development Studies, University of Sussex, Falmer, Brighton, U. K.
- \_\_\_\_\_ (1993). "The impact of 'japanese' management techniques on labor in brazilian manufacturing", *Novos Estudos Cebrap* (a ser publicado).
- LEITE, M. (1994). *O futuro do trabalho*. Novas tecnologias e subjetividade operária, São Paulo, Scritta/Fapesp.
- \_\_\_\_\_ (1992). "Modernização tecnológica e relações de trabalho no Brasil: notas para uma discussão". *Outras Falas... em Processo de Trabalho*. Belo Horizonte, Escola Sindical 7 de outubro.
- \_\_\_\_\_ (1993a). "Innovación tecnológica, organización del trabajo y relaciones industriales en el Brasil". *Revista Nueva Sociedad*. Caracas, 124, marzo-abril.
- \_\_\_\_\_ (1993b). "Novas formas de gestão da mão-de-obra e sistemas participativos: uma tendência à democratização das relações de trabalho?". XVII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, outubro.
- \_\_\_\_\_ (1993c). "Novas tecnologias, qualificação e capacitação profissional: tendências e perspectivas da indústria mecânica". Relatório de pesquisa. Campinas, Red Latinoamericana de Educacion y Trabajo, Unicamp.
- \_\_\_\_\_ (1993d). "Modernização tecnológica e relações industriais no Brasil: o quadro atual". I Reunião do GT *Cambio Tecnológico, Calificación y Capacitación*. Campinas, Red Latinoamericana de Educacion y Trabajo, Unicamp, março.
- LEITE, M. e SILVA, R. (orgs.) (1991). *Modernização tecnológica, relações de trabalho e práticas de resistência*. São Paulo, Iglu/ILDES/LABOR.
- LEITE, E. (1993). "Trabalho e qualificação: a classe operária vai à escola". I Reunião do GT *Cambio Tecnológico, Calificación y Capacitación*. Campinas, Red Latinoamericana de Educacion y Trabajo, Unicamp, março.
- MATTOSO, J. (1992). "Notas sobre a terceira revolução industrial, crise e trabalho no Brasil". Em: Soares, R. (org.) *Gestão da qualidade: tecnologia e participação*. Brasília, Codeplan.
- LIEDKE, E. (1992). "Inovação tecnológica e ação sindical nas indústrias metal-mecânica e eletro-eletrônica no Rio Grande do Sul". *Revista Educação e Sociedade* 41. Campinas, abril.
- OLIVEIRA, F. et alii (1993). "O acordo das montadoras: quanto melhor, melhor". *Novos Estudos Cebrap* 36. São Paulo, julho.
- PELIANO, J. et alii (1987). *Automação e trabalho na indústria automobilística*, Brasília, Editora da UNB.
- PIORE, M. e Sabel, C. (1984). *The second industrial divide*, New York, Basic Books.
- POSTHUMA, A. (1990). "Japanese production techniques in Brazilian automobile components firm: a best practice modelos basis for adaptation". Conferência *On the organization and control of the labor process*. Birmingham, Aston University.
- RABELO, F. (1989). "Automação, estrutura industrial e gestão da mão-de-obra: o caso da introdução das máquinas ferramentas com comando numérico na indústria metal-mecânica". Campinas, dissertação de mestrado, IE/UNICAMP.
- RODRIGUES, M. (1991). *Just-in-time: nova forma de organização do trabalho*. Porto Alegre, dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Administração, UFRGS.
- RUAS, R. (1992). "Notas acerca da implantação de programas de qualidade e produtividade em setores industriais brasileiros". II Reunião da Red Franco-Latinoamericana sobre Trabajo y Tecnologias, Buenos Aires, novembro.
- \_\_\_\_\_ (1993a). "Reestruturação socio-economica, adaptação das empresas e gestão do trabalho". 1a. Reunião do GT *Cambio Tecnológico, Calificación y Capacitación*. Campinas, Red Latinoamericana Educacion y Trabajo CIID-CENEP, março.
- \_\_\_\_\_ (1993b). "Notes on the implementation of quality and productivity programmes in sectors of brazilian industry". Em: HUMPHREY, J. (ed.) *IDS Bulletin*. 24(2), april.
- RUAS, R. e ANTUNES, J. (1991). "Mudança técnica e gestão do trabalho em indústrias tradicionais", II Encontro Nacional de Estudos sobre o Trabalho, São Paulo, ABET.
- SALERNO, M. (1985). "Produção, trabalho e participação: CCQ e Kam-ban numa nova imigração japonesa". Em: Fleury e Fischer (orgs.) *Processo e Relações do Trabalho no Brasil*, São Paulo, Atlas.

- \_\_\_\_\_ (1990). "Modelo japonês, trabalho brasileiro". Paris. Seminário Internacional *Autour du Modele Japonais*.
- \_\_\_\_\_ (1991). *Flexibilidade, organização e trabalho operatório: elementos para análise da produção na indústria*. São Paulo, tese de doutoramento, Poli/USP.
- SILVA, E. (1991). *Refazendo a fábrica fordista*, São Paulo, Ed. Hucitec.
- SILVA, R. (1991). "Estratégias empresariais para as inovações organizacionais no setor metal-mecânico: limites para a participação dos trabalhadores". Seminário *Modernização Tecnológica e Trabalho: Perspectivas para o Setor Metalúrgico*. Campinas FE/UNICAMP, novembro.
- TAUILE, (1984). *Microelectronics, Automation and Economic Development: The Case of Numerically Controlled Machine Tools in Brazil*. Nova Iorque, tese de PhD New School of Social Research.
- \_\_\_\_\_ (1990). "Reorganização industrial, bem-estar social e competitividade internacional: perspectivas brasileiras". Em: Soares, R. (org.) (1990) *Gestão da empresa, automação e competitividade*. Brasília, IPEA/PLAN.
- TAVARES, M. (1992). "Ajuste e reestruturação nos países centrais", *Economia e Sociedade*. Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, nº 1, agosto.

## NOTAS

1. Por "rotinização" o autor entende um sistema "cujo objetivo não é utilizar a mão-de-obra de maneira produtiva, mas sim criar condições que evitem que essa mão-de-obra possa vir a criar conflitos no interior da fábrica" (Fleury, A. 1979: 114-115). A rotinação operacionaliza esses objetivos, não permitindo o agrupamento de pessoas, a qualificação e o aperfeiçoamento, o que, por sua vez, induz a uma alta taxa de rotatividade, que dificulta o vínculo sindical. O trabalho "não é organizado visando à produtividade e sim buscando evitar a organização dos trabalhadores, o que poderia vir a trazer problemas para as empresas" (Fleury, A., 1979: 115).
2. O termo está sendo utilizado aqui no sentido que lhe conferiu Tavares (1992), para identificar os limites que caracterizam o processo de reestruturação produtiva dos países centrais.
3. Convém notar que também Silva, E. (1991) encontrou essa flexibilidade do trabalho em pesquisa desenvolvida na Ford. É necessário lembrar, contudo, que ela se deve em grande parte às características autoritárias das relações de trabalho no país, as quais dificultam, por outro lado, o envolvimento dos trabalhadores com as empresas. Com efeito, ela se relaciona com o fato de os principais aspectos do processo de trabalho estarem isentos de regulamentação, devido à inexistência da contratação coletiva de trabalho, bem como à histórica resistência do patronato em conviver com formas de organização dos trabalhadores nos locais de trabalho e negociar as condições em que o trabalho é prestado.
4. A única exceção encontrada pelo autor foi uma pequena ferramentaria de precisão localizada no interior do Estado de São Paulo de propriedade de dois ex-ferramenteiros, que produzia peças de usinagem complexa por encomenda.

5. *Exame*, São Paulo, nº 23, 11/11/92, pp. 82-83.
6. Sem dúvida, o gerente está se referindo à garantia, estabelecida por lei, de igual salário para igual trabalho. Não deixam de chamar a atenção, contudo, sua resistência em admitir a inadequação da estrutura de cargos e salários da empresa à flexibilização interna da mão-de-obra e sua tentativa de buscar fora da política da empresa as causas das dificuldades relacionadas à questão.
7. É preciso destacar que a estrutura atual contempla teoricamente dez cargos diferentes na linha vertical, divididos em cinco funções cada na linha horizontal. Entretanto, como os quatro primeiros cargos não existem na realidade, isso significa que na prática a estrutura possui trinta posições diferentes.
8. Vale notar aqui que também as mulheres parecem estar sendo atingidas por esse tipo de exclusão, tendo em vista os indícios de que algumas empresas tradicionalmente femininas vêm tendendo a diminuir proporcionalmente o número de mulheres na produção à medida que se modernizam. Cabe lembrar o exemplo de uma empresa eletrônica situada na região de Campinas que ao longo do processo de modernização ocorrido nos últimos anos passou de uma porcentagem de 40% de mulheres no final de 1991 para 12% atualmente. Nesse período, em que a empresa vem contratando um grande número de novos operários (tendo aumentado em mais de 100% o total de trabalhadores da produção), nenhuma mulher foi admitida.
9. Convém lembrar que a tendência anti-sindical do processo de reestruturação em curso não é uma característica apenas brasileira. Pelo contrário, ainda que não se possa perder de vista exemplos nacionais importantes de contratação do processo, como os da Alemanha, Itália e países escandinavos, a tendência em alijar os sindicatos parece ter um caráter bastante universal, que se expressa, não só no declínio significativo das taxas de sindicalização, como na busca empresarial de investimentos em *green fields*, ou seja, em plantas novas, localizadas em regiões que não possuem tradição sindical.
10. O conceito de sujeito coletivo está sendo empregado no sentido que lhe confere Sader (1988: 56), ou seja, para designar uma "coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas verdades, constituindo-se nessas lutas".
11. Não se pode perder de vista, entretanto, que ocorreram em meio à crise de crescimento significativo, com o dos anos de 1985 e 1986 e o que se abre a partir de 1993.

## *Industrialização, crise, ajuste e reestruturação*

Algumas questões sobre o emprego e suas repercussões sobre  
a distribuição da renda

Wilson Cano\*

Os três primeiros anos da década de noventa desnudaram a profundidade da crise social brasileira e se prestaram — através de inúmeros episódios demonstrados pela imprensa — a mostrar aos segmentos mais conservadores do país que o problema não se restringe aos “de baixo”, uma vez que seu não-enfrentamento se estendeu aos “de cima”, com crescente e perigosa insegurança privada e social.

Creio que os segmentos conservadores também já têm a convicção de que o país não mais pode tratar a “questão social” como se fosse “questão de polícia”, como tentaram no passado: atestam isto a relativa inoperância do aparelho judiciário e a relativa incapacidade da organização repressora — mesmo com a crescente mortandade praticada no confronto “polícia *versus* marginais” — em enfrentar a criminalidade crescente, moderna e muito organizada.

O que essas conservadoras elites sempre tentaram, na verdade, foi “empurrar com a barriga” nossos problemas sociais, acreditando que a fronteira agrícola, a industrialização e a urbanização — e, é bom lembrar, a repressão policial — dariam conta dos males de nossa pobreza e miséria historicamente acumuladas.

Se isto ainda era concebível até a década de setenta, dali para hoje não mais o é. Primeiro, porque a “crise da dívida externa” e as tentativas de ajustes macroeconômicos nos pegaram “por inteiro” na década de oitenta; segundo,

\* Professor titular do Instituto de Economia da Unicamp e diretor do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico.

porque, a partir de 1990, as tentativas das políticas econômicas neoliberais agravaram ainda mais nossa crise social; e, por fim, a inequívoca necessidade de nos ajustarmos, ainda que a longo prazo, à reestruturação imposta pela Terceira Revolução Industrial agravará sobremodo os problemas do emprego e da distribuição da renda.

Esse quadro estrutural é sumamente agravado, no presente momento, pela crise político-institucional e pelo desmantelamento que sofreu o Estado, tornando muito mais difíceis, a este, a estabilização dos preços e a implantação de uma nova política de crescimento com resgate da dívida social.

Tentarei aqui explicitar melhor os principais problemas desencadeados — e não resolvidos — em cada um dos três momentos desse “processo acumulativo de riqueza e miséria social”, que se formou ao longo de nossa extraordinária industrialização, sumamente aprofundado a partir da “crise da dívida”.

### O PROCESSO DURANTE A INDUSTRIALIZAÇÃO (1930-80)

Por sermos um capitalismo subdesenvolvido, e portanto duplamente retardatário, além dos males gerados e não resolvidos durante nosso processo de desenvolvimento capitalista industrial, herdamos, de nosso passado anterior, pesada e negativa herança social.

Durante o processo “primário exportador” — tanto na etapa colonial quanto na nacional — foram se formando uma elite e um Estado conservadores, que deixaram à margem desse desenvolvimento tanto homens livres não incorporados (Franco, 1969) quanto a maioria dos escravos libertos.

Essa atitude conservadora implicou enorme atraso no tempo histórico para que nos inseríssemos — só a partir da década de 1880 — na Primeira Revolução Industrial, que já passara a ser “exportada” pela Inglaterra desde 1820-30. Parte desse atraso só foi “resolvido” pela intensiva imigração (a européia e depois também a japonesa), que exigiu a instituição do salariado e implantou essa estrutura de demanda “de massas”, de bens leves de consumo, embora restrita a um segmento populacional e a um espaço geoeconômico: a economia cafeeira de trabalho livre.

Mais pela natureza dos ciclos cafeeiros, pelas circunstâncias excepcionais que pudemos desfrutar no mercado internacional do café e pela necessidade que o capital põe a si mesmo, em se reproduzir e valorizar, e a despeito da débil visão empresarial e de um inexistente Estado-promotor, implantou-se essa indústria leve de bens de consumo, *grosso modo* entre 1880 e 1929.

A expansão cafeeira e urbano-industrial, bem como a da moderna agricultura mercantil gestada à sua sombra, deram conta do problema de acomodar socialmente os novos homens-livres incorporáveis, deixando à margem do processo, porém, contingente substancial dos anteriores marginalizados, notadamente aqueles que permaneceram na velha agricultura de subsistência (Cano, 1990; Cardoso de Mello, 1982).

A dimensão continental do país, suas precaríssimas comunicações internas

e o fato de que mais de três quartos de sua população ainda estavam no campo permitiam uma certa letargia social, só ameaçada em alguns poucos pontos do território, onde a vida urbana já vicejava e ansiava pela ampliação do progresso.

Nesses poucos espaços — notadamente Rio de Janeiro e São Paulo —, a dinâmica da valorização e reprodução do capital e a urbanização dela gerada passaram a desenvolver uma série de pressões econômicas e sociais no sentido de aprofundar aquele processo de desenvolvimento capitalista. Tais pressões se traduziam em crescentes movimentos sociais, políticos, culturais e de diversificação e aprofundamento industrial. É justamente nos anos vinte que aumentam as greves operárias; há maior efervescência político-partidária; ocorre a Semana de Arte Moderna; que afirma-se o Tenentismo; as indústrias de São Paulo deixam a Associação Comercial, criando sua própria instituição (o Ciesp); a pequena indústria leve em São Paulo, que já se diversificara bastante, “reclama” então um tratamento específico do Estado, que culmine no aprofundamento da industrialização (Cano, 1985, cap. v).

As duas crises de superacumulação de capital — a cafeeira e a da indústria têxtil — no final dos anos vinte e a crise internacional que eclode em outubro de 1929 completariam o quadro necessário à ruptura que culminaria no movimento revolucionário de 1930, importante e decisivo “divisor de águas” entre dois momentos expressivos de nossa história econômica.

### O PROCESSO DURANTE A INDUSTRIALIZAÇÃO RESTRINGIDA (1930-55)<sup>1</sup>

A economia brasileira no final da década de vinte já não mais podia ser entendida como uma mera economia “agrário-exportadora”, e tampouco como “monocultura cafeeira”, tal como erroneamente a apodou grande parte da velha historiografia. Nesse momento, em São Paulo, café, agricultura mercantil (não-café), indústria e serviços (notadamente comércio, bancos e transportes) constituíam setores econômicos com dimensões econômicas semelhantes, indicando, com isso, um acentuado grau de diversificação e uma complexa rede de interesses (solidários e conflituosos) que a profundidade e a continuidade da crise atingiam em cheio.

O novo Estado que se forma no bojo do processo revolucionário de 1930 abandona a anterior política econômica liberal e, já a partir de 1931, inicia uma vigorosa política anticíclica, chamada de “recuperação da economia cafeeira”, mas que, na verdade, atinge a maior parte daqueles setores citados.<sup>2</sup>

A grande ruptura da capacidade de importação que a crise gerou — chamada por muitos de “choque externo adverso” — por si só não nos levaria a parte alguma, como aliás ocorreu a vários países latino-americanos. Foi, sem dúvida, o surgimento do novo Estado que desencadeou a recuperação de um capitalismo subdesenvolvido que se *organizava*.<sup>3</sup> A partir de 1933, vivenciáramos nossa “grande marcha” pela industrialização, que culminaria no final da década de setenta.

Nesta primeira etapa, 1930-55, consolidamos a implantação da indústria leve de bens de consumo, montamos alguns compartimentos de bens duráveis de consumo e fizemos grande esforço para incrementar — notadamente através

da empresa pública — a implantação de parte da indústria pesada de insumos (química, mineração, aço, cimento e autopeças), além de limitados investimentos em bens de capital.

Este foi um período de grande crescimento econômico, concentrado espacialmente e desencadeador de uma acelerada urbanização. Esta, por sua vez, ampliava o setor serviços, aumentando e diversificando a ocupação. Com efeito, entre 1940 e 1960 o emprego urbano aumentara em 4,9 milhões de pessoas, enquanto o rural crescera em 2,9 milhões. Em 1960, a população urbana do país já atingia 45%, ultrapassando significativamente as cifras de trinta anos atrás.

A agricultura — especialmente em São Paulo e Paraná — dava mostras de grande capacidade de ofertar insumos e alimentos, ao mesmo tempo que, graças às suas poucas e lentas inovações tecnológicas, crescia em extensão, ampliando também a ocupação rural, com importante êxodo rural continuamente gerado por outras regiões e, a partir da década de cinquenta, também por São Paulo.

A industrialização forçou a integração do mercado nacional, intensificando os fluxos inter-regionais de mercadorias. Onde o progresso técnico era “impenetrável” e também onde o cataclisma das secas assolava, o êxodo rural se intensificava, gerando grandes fluxos inter-regionais de migrantes, que demandavam o Centro-Sul do país.<sup>4</sup>

A acelerada urbanização de São Paulo e do Rio de Janeiro e a abertura da fronteira agrícola do Paraná, já nos anos trinta, e do Centro-Oeste, nos cinquenta, constituíram os grandes receptores desses fluxos, “compensando”, em parte, o agravamento das chamadas “disparidades regionais”.

Os fluxos migratórios rurais/rurais, ao transladar trabalhadores de agricultura atrasada para áreas mais dinâmicas e modernizadas, encontravam nestas novas áreas alguma melhoria de nível de sobrevivência. Os rurais/urbanos, além de melhor remuneração, encontravam nas áreas de destino alguns direitos antes “impensáveis” (salário mínimo, férias, previdência, saúde e educação pública, etc.) concedidos pelo novo Estado pós-30.<sup>5</sup>

Além disso, a urbanização que se manifestou até o início da década de sessenta pode ser entendida como “suportável”, uma vez que sua concentração absoluta ainda não se defrontava com grandes carências infra-estruturais e que a questão habitacional fora “resolvida”, até meados da década de cinquenta, por formas mais simples e compatíveis com uma inflação baixa.<sup>6</sup>

O balanço dessa primeira etapa indica um processo de *acomodação social*, fundamentalmente possibilitado pelo crescente nível de emprego urbano, por alguns direitos sociais dados pelo Estado e pela exuberante expansão da fronteira agrícola. Isto, apesar da inflação, ainda baixa, e dos preços relativos um pouco desfavoráveis ao assalariado urbano.

Contudo, essa acomodação possibilitou também a postergação — tão a gosto das elites conservadoras — do enfrentamento de reformas estruturais (como a agrária, a urbana e a tributária) necessárias ao enfrentamento de problemas já então percebidos com reivindicações explicitadas, como as questões da educação, saúde e habitação.

O balanço mostraria ainda que — a despeito dessa acomodação, do alto nível

de emprego (só ameaçado no setor industrial tradicional, pelo reequipamento dos anos cinquenta) e da melhoria salarial dos migrantes rurais-urbanos — a distribuição da renda pessoal na sociedade brasileira sinalizava uma enorme regressividade: os 10% mais pobres da população remunerada economicamente ativa recebiam 1,17% da renda total, enquanto o décimo superior se apropriava de 39,66% (34 vezes mais alta) (Langoni, 1973).

Contudo, a precariedade de nossas telecomunicações — especialmente das redes de TV — e o incipiente sistema nacional de informações econômicas e sociais ocultariam ainda, por alguns anos, os níveis absolutos de miséria e indigência nacional, sobretudo nas periferias do Rio de Janeiro e de São Paulo e, notadamente, no Nordeste.

#### O PROCESSO DURANTE A INDUSTRIALIZAÇÃO PESADA (1956-80)

A industrialização pesada alteraria radicalmente a configuração estrutural do país. As gigantescas inversões que se materializaram em 1956-62 (principalmente a indústria de material de transporte e a de bens de capital) e em 1968-80 (bens de capital, não-ferrosos, química e petroquímica, complexos minerais e agroindústria, com destaque para o álcool de cana-de-açúcar) completaram nossa matriz da Segunda Revolução Industrial, exatamente cem anos depois de ter sido implantada nos principais países desenvolvidos.

Essa acelerada industrialização mudou radicalmente a estrutura produtiva de serviços, imprimindo-lhe elevado crescimento, maior complementaridade industrial e diversificação. O elevado crescimento dos dois macrossetores urbanos e da construção civil fez com que, entre 1960 e 1980, a taxa média anual de aumento do emprego urbano ultrapassasse a da população urbana, enxugando parte da desocupação aberta e disfarçada do setor rural.<sup>7</sup>

Na agricultura do Centro-Oeste, Sudeste e Sul, a instituição das políticas de crédito e de incentivos às exportações promoveu radical transformação das estruturas de produção e de uso do solo, acelerando o êxodo rural — notadamente nos anos setenta —, fato agravado pelo “esgotamento” da fronteira maranhense.

A partir da década de setenta, apenas a fronteira agrícola amazônica se manteve aberta, compensando parte dos fluxos migratórios inter-regionais que não mais tinham guarida no Paraná, Goiás, Mato Grosso do Sul e Maranhão, em função das modificações da estrutura agrícola (produção e tecnologia). Acrescente-se o fato de que, já nos anos sessenta, o Rio de Janeiro diminuía sensivelmente sua capacidade receptora de migrantes nacionais, restando São Paulo como o último grande receptor na década de setenta.

Na média nacional, a agricultura passara a ser expulsadora líquida de mão-de-obra e a área rural expulsadora de população, em que pese o crescente número de trabalhadores rurais (“bóias-frias”) que passavam a residir nas áreas urbanas. A instituição de alguns direitos aos trabalhadores rurais (a partir de 1962, com o Estatuto do Trabalhador Rural) certamente muito contribuiu para essa expulsão.

O processo de integração do mercado nacional avançou ainda mais, graças



às demandas derivadas geradas pela implantação da indústria pesada e da política de incentivos para o desenvolvimento regional. Isto desencadeou um processo de descentralização e desconcentração industrial — notadamente para o Norte e Nordeste — que também geraria efeitos positivos sobre a urbanização periférica, exigindo grandes investimentos de infra-estrutura e considerável diversificação do setor serviços.<sup>8</sup>

Culminaria tal processo, ainda na década de setenta, no surgimento de sete novas metrópoles regionais, além do Rio de Janeiro e de São Paulo. Acresça-se a esse fenômeno a criação de Brasília, em 1960, que promoveu um importante deslocamento humano e de investimentos para essa região, metropolizando-a também.

Esta urbanização desconcentrada, ao gerar grande quantidade de empregos urbanos, principiava assim a substituir parcialmente a fronteira agrícola que se “fechava”. Essa compensação seria, na década seguinte, responsável por uma certa contenção relativa nos fluxos migratórios do Norte/Nordeste para o Sudeste (Diniz e Martine, 1989; Diniz e Lemos, 1989; Cano e Pacheco, 1992).

O Rio de Janeiro, desde a década de sessenta, já dava sinais de deterioração de qualidade de vida urbana e de perda de capacidade de continuar como grande receptor de migrantes nacionais. Isto escancarava, cada vez mais, o elevado grau de miséria, pobreza e criminalidade dessa região.

Também o Estado de São Paulo passaria de uma urbanização “suportável” para uma situação de “caos urbano”, notadamente quanto ao desordenado crescimento da Grande São Paulo. Começaram a se manifestar crescentes “deseconomias de aglomeração”, além da novidade perturbadora (para as elites empresariais e para o Estado autoritário) do novo sindicalismo do ABC.

Estes fatos desencadearam uma política de “descentralização” industrial na órbita do governo estadual, no sentido capital/interior, lastreada por alguns pequenos incentivos tributários locais e por uma importante desconcentração espacial de infra-estrutura de transportes e telecomunicações.

Por outro lado, a política de incentivos às exportações imprimiria extraordinário desenvolvimento à agroindústria paulista, enquanto alguns programas de incentivos e investimentos do governo federal (refinaria de petróleo em Paulínia e São José dos Campos, indústria bélica e aeronáutica no Vale do Paraíba, etc.) reforçariam sobremodo a “interiorização” do desenvolvimento em São Paulo.<sup>9</sup>

Portanto, houve no Estado de São Paulo fenômeno semelhante de desconcentração urbana, com o deslocamento, para o seu interior, de importantes investimentos e fluxos de migrantes nacionais, que culminaram na reprodução, na maioria de suas cidades médias e grandes, da mesma urbanização desconcentrada e da mesma explicitação de miséria, pobreza e crime. O lado positivo de tal processo foi a acelerada industrialização e urbanização do interior, ampliando consideravelmente seu mercado de trabalho e praticamente contendo o antigo fluxo migratório interior/capital.

Essa acelerada urbanização teve seus efeitos negativos um pouco atenuados, não só pelos elevados níveis de investimento público em infra-estrutura — em que pese a não-priorização em investimentos sociais de saneamento e habitação

—, mas também pela queda da taxa de crescimento demográfico, que caiu de cerca de 2,9% anuais na década de sessenta para cerca de 2,5% na de setenta.

Apesar da longa manutenção das políticas de arrocho salarial a partir de 1964, a notável expansão quantitativa do emprego urbano e a elevada diversificação da estrutura ocupacional — aumentando consideravelmente os postos de trabalho mais qualificados e mais bem remunerados — possibilitaram, mais uma vez, a contenção das reformas sociais estruturais requeridas, notadamente a agrária. Contudo, o Censo Demográfico de 1980 revelaria notável piora dos níveis pessoais da distribuição da renda e considerável aumento do emprego informal.<sup>10</sup>

A enorme herança econômica negativa, gerada pelo processo de exagerado endividamento externo, causaria um problema financeiro estrutural para o Estado, fragilizando-o e debilitando-o, já ao final da década, no comando da política econômica.

#### CRISE DA DÍVIDA E POLÍTICAS NEOLIBERAIS (1980-93)

Entre 1979 e 1982, a política monetária e fiscal norte-americana desencadeou, através da violenta alta da taxa de juros, a ruptura da chamada “crise da dívida externa”. Isto, mais o cerceamento quase completo ao financiamento externo, obrigou a maioria dos países devedores a implantar políticas (ou tentativas de políticas) macroeconômicas de ajuste ortodoxo na base do chamado “Consenso de Washington” — cortes do gasto público, restrições monetárias, altos juros, arrocho salarial, câmbio “realista”, etc. —, o que implicava, objetivamente, cortar parte da demanda interna, deslocando-a para a geração de excedentes mercantilizáveis no exterior para o atendimento do serviço financeiro da dívida.<sup>11</sup>

A estatização formal da dívida externa, posta em prática entre 1979 e 1980, minou as bases financeiras do Estado, desencadeando o conhecido processo interativo dívida externa/dívida interna, vulgarmente chamado de “ciranda financeira”. Isto deprimiu violentamente o gasto público — notadamente o de investimentos —, aprofundando a crise econômica, concentrando ainda mais a renda pessoal e explicitando, em toda a sua cruza, a imensa crise social brasileira.

Os mentores de nossa política econômica — entre 1979-85 e 1987-89 —, por falta de condições políticas e econômicas “mais objetivas”, não conseguiram levar às últimas consequências suas tentativas de ajuste ortodoxo. Com isso, tivemos um desempenho econômico medíocre no período, apesar dos crescentes saldos da balança comercial.<sup>12</sup> A exceção a essas políticas foi o Plano Cruzado (1986-87), único ensaio de política de estabilização em que se preservaram os salários, mas que, diante da necessidade de implantação de reformas estruturais, foi abortado pelo conservadorismo e pelo oportunismo político.

Entretanto, alguns fatores atenuaram os efeitos da crise. A expansão das exportações não só compensou parte do “efeito demanda interna”, como também permitiu certa inovação tecnológica no campo, notadamente no Centro-Oeste e na conquista dos “cerrados”. O Proálcool consolidou-se na década, provocando

extraordinárias transformações técnicas e econômicas na agroindústria, notadamente em São Paulo. Embora a fronteira agrícola amazônica tenha se “fechado”, a ocupação e o extraordinário crescimento econômico e urbano de Rondônia se consolidaram. O crescimento agrícola e agroindustrial do período ajudou, assim, a promover importante desconcentração espacial desses setores no país, em que pese que a introjeção tecnológica por eles sofrida, conteve o aumento da população e do emprego rurais. A debilidade da política agrária continuou, impedindo a consecução de uma verdadeira reforma agrária que pudesse conter pelo menos parte desses efeitos negativos.

O setor industrial foi o mais severamente afetado, a despeito do comportamento positivo de alguns segmentos exportadores e de outros que se beneficiaram, até fins da década, de uma política de reserva de mercado, como o da informática.

Alguns grandes investimentos públicos diretos — ou incentivados — maturaram ao longo da década, fazendo surgir algumas “ilhas de transformação e crescimento”, caso de projetos petrolíferos, químicos e minero-metalúrgicos, ferro e não-ferrosos (Carajás, Alunorte e outros).<sup>13</sup>

São Paulo e Rio de Janeiro foram as regiões industriais mais afetadas pela crise. Seu efeito depressivo e a maturação dos grandes projetos acima citados aceleraram sobremodo o processo de desconcentração regional da indústria, de modo que praticamente todas as demais regiões ganharam posição relativa na distribuição regional da indústria nacional. No Estado de São Paulo, parte da perda da região da Grande São Paulo foi compensada pela continuidade da expansão do interior paulista — pelo menos até meados da década — graças ao Proálcool, investimentos federais (como os de informática, telecomunicações, refinaria de petróleo e outros), desenvolvimento da agroindústria e desconcentração de outros segmentos industriais, notadamente têxteis, confecções, química e produtos de metal.<sup>14</sup>

Os efeitos de um crescimento industrial praticamente nulo na década foram graves para o emprego da mão-de-obra, com acentuada diminuição do emprego formal, deterioração dos salários e maior rotatividade, muito mais como decorrência da crise do que de introjeção tecnológica mais intensa.

O setor serviços foi o único a expandir a ocupação em todo o território nacional: ou pela urbanização acelerada causada pela ocupação amazônica, ou pelas transformações estruturais (gerais e terciárias) do Nordeste, dos efeitos de metropolização em algumas regiões, do grande avanço do emprego público estadual e municipal — notadamente no Nordeste —, ou simplesmente pela grande informalização e precarização do trabalho imposta a diversas atividades econômicas e ao emprego.

Ressalte-se que cresceu a ocupação em serviços mais especializados — que requerem trabalho de maior qualificação e que pagam melhores salários — onde as transformações estruturais resultaram em implantação de serviços mais modernos ou de maior complexidade, caso de São Paulo e algumas localidades onde o avanço tecnológico se fez mais presente.

Embora ao final da década a crise social se generalizasse por todo o país e

se tornasse mais explícita, a transição demográfica do período — reduzindo acentuadamente a taxa anual de incremento demográfico dos 2,48% em 1970-80 para 1,89% em 1980-1991 — muito colaborou para que os indicadores sociais não apresentassem resultados ainda piores.

### O CONTURBADO PERÍODO 1990-93

A campanha eleitoral de 1989 polarizou a opinião pública entre os “últimos progressistas”, que propugnavam pela necessidade de profundas reformas estruturais e pelo resgate da dívida social, e os “liberais conservadores”, que anunciavam a “morte rápida da inflação”, a “modernização e imediata ida ao Primeiro Mundo”, endossando explicitamente o neoliberalismo ainda em voga na Inglaterra e nos Estados Unidos. A vitória de Collor e a implementação de sua política econômica viriam a ser um verdadeiro desastre.

Sua política de estabilização teve como elemento central a retenção *temporária* (dezoito meses) de ativos financeiros, pouco monetizando a dívida interna. A despeito das medidas de políticas monetária e fiscal adotadas (porém, do tipo *once-and-for-all*), a inflação retornou rapidamente e a alta das taxas de juros voltou a ser o epicentro da política antiinflacionária.

O drástico corte do gasto público, que reduziu investimentos e salários, precipitou a economia numa nova recessão, atingindo fortemente o setor industrial. A “reforma” administrativa do Estado, sem maiores critérios racionais, suprimiu e anexou órgãos públicos e dispensou cerca de 100.000 funcionários públicos, debilitando ainda mais a capacidade federal gestora da coisa pública, de planejamento e de comando da política econômica.

Seguindo à risca os ditames neoliberais, o governo Collor, desde seu início, desencadeou um processo de privatização de empresas estatais, sem qualquer critério de política industrial ou mesmo de política fiscal, haja vista que menos de 5% do valor obtido (até o momento) com essas vendas foi pago com moeda com valor de mercado idêntico ao *de face*. Os outros aspectos negativos desse programa foram a redução dos anteriores níveis de emprego, a substituição de monopólios públicos por monopólios privados e o aumento real de preços da maioria dos produtos dessas empresas.<sup>15</sup>

Essa política de “ida ao Primeiro Mundo” passaria, obviamente, pela abertura comercial — reduzindo a tarifa média brasileira, progressivamente, de 35,5% em 1989 para 32% em 1990 e 14% em 1994 —, para “expor à concorrência internacional a baixa competitividade da indústria nacional e forçá-la, com isso, a tornar-se mais competitiva”. O antigo acordo comercial Brasil—Argentina, firmado em 1986, foi transformado por Collor e Menem para a constituição de um “mercado comum”, estendendo o Tratado de Assunção (Mercosul) ao Paraguai e ao Uruguai, propondo, imparcialmente, uma *tarifa zero* entre eles, a partir de 31/12/94, e uma tarifa comum contra terceiros, com início antes previsto para 31/12/95.

Essa liberalização externa já dá alguns “frutos”, como a redução de 50% da

produção de algodão, 70% da de trigo, fechamento de várias linhas de produção de eletrônicos na Zona Franca de Manaus e crescentes níveis de importações de autopeças e de bens de consumo, com destaque para os automóveis.

Os desmandos político-administrativos do governo Collor e seus ostensivos níveis de corrupção conduziram-no ao desfecho do *impeachment* entre setembro e dezembro de 1992, sucedendo-lhe seu vice, Itamar Franco. Apesar de sua aparentemente correta conduta ética e de seu anterior comportamento político, de corte mais nacionalista, o novo governo está, em grande medida, dando seqüência à política neoliberal de Collor: completou a redução tarifária; cumpriu com os acordos do Mercosul (a despeito das várias imposições argentinas de salvaguardar o seu mercado); acelerou as privatizações; continua perseguindo a estabilização sem a implantação de reformas estruturais (tributária e financeira, preponderantemente); deu seqüência à anterior negociação da dívida externa; implantou política de redutores salariais; elevou desmedidamente a taxa de juros reais, principalmente em títulos da dívida interna corrigidos em dólar, etc.

Assim, neste último quadriênio, foram gerados efeitos depressivos de várias fontes: os decorrentes da política econômica recessiva; os da política de abertura e alguns em razão do programa de integração do Mercosul; os das políticas de reestruturação "espúria" por parte das empresas; alguns outros em função de certa dose de introjeção tecnológica da Terceira Revolução Industrial.<sup>16</sup>

Alguns desses efeitos, de difícil quantificação, têm sido noticiados recentemente, como, por exemplo: a diminuição do custo efetivo de trabalho (*labor cost*), quando comparado internacionalmente; o significativo aumento da terceirização nas empresas de grande porte; alterações qualitativas de quadros funcionais; grande eliminação de chefias intermediárias; diminuição de cobertura sindical; aumento do tempo de desemprego, especialmente de jovens; expansão de emprego domiciliar e "autônomo"; aumento da rotatividade, etc.

Dados mais recentes mostram ainda o aumento do emprego feminino (em substituição ao masculino), a queda da massa de salários na renda nacional (bastante drástica na maioria dos países latino-americanos) e, tal como na maioria dos países desenvolvidos, onde a desocupação aberta duplicou entre os anos setenta e oitenta, a do Brasil passou de 3,4% em 1989 para 6% em 1993 e o número de requerentes de seguro-desemprego, que era de 122.000 em 1989, passou a 311.000 em julho de 1993. Na Grande São Paulo, a taxa de desemprego total passou de 8,7% em 1975 para cerca de 15% em 1993; para piorar o quadro, informações extracensitárias apontam alta expansão do desemprego rural, nos anos recentes, em várias regiões do país.

O conjunto desses efeitos, mais os decorrentes da imensa especulação financeira incentivada pela inflação e pelas taxas de juros, fizeram com que a distribuição pessoal da renda nacional atingisse em 1990 cifras consideravelmente piores e altamente preocupantes: enquanto os 10% mais pobres da população recebiam apenas 0,8% da renda, os 10,0% mais ricos recebiam 49,7% (na média, 62 vezes mais), e desses, os 1% mais ricos recebiam 14,6% (em média, 182 vezes mais do que a média nos 10% mais pobres!) (IBGE, 1992; Iesp, 1993).

## APREENSÕES NECESSÁRIAS AOS PROGNÓSTICOS DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZOS

Os temores da classe trabalhadora, no presente momento, estão centrados, em termos de curto prazo, em duas questões muito importantes. A primeira é o processo da revisão constitucional, por meio do qual as forças conservadoras pretendem eliminar ou diminuir vários direitos e gastos sociais contemplados na Constituição federal de 1988. O segundo diz respeito ao processo inflacionário e à política de estabilização do Plano FHC, que colocam a possibilidade real de uma estabilização ("dolarizada") com sobrevalorização cambial, arrocho salarial e agravamento da regressividade da distribuição pessoal da renda.

De qualquer forma, a complexidade de que se reveste o atual momento, inserido inclusive num ano eleitoral geral, torna-o ainda mais preocupante, tanto pelos riscos econômicos acima apontados, quanto por possíveis riscos político-institucionais que o país corre, pelo agravamento da crise.

É ainda mais preocupante a crescente deterioração que a crise social vem impondo ao país — particularmente no Rio de Janeiro, onde as recentes demonstrações de violência e de inoperância, ou de incapacidade, dos aparelhos de Justiça e repressão estão disseminando um perigoso e angustiante clima de insegurança social geral.

O problema da pobreza piorou ainda mais na década de oitenta, tanto pelo aumento da relação "população pobre/população total" (de 24,8%, em 1980, passou a 27,0% em 1990), quanto, principalmente, pelo fato de que o número de pobres passou de 29,5 milhões para 39,2 milhões em 1990. Aquelas porcentagens são ainda mais agudas — em termos relativos — nas zonas rurais (53,4%), embora os 17,7% da população urbana constituídos de pobres representassem, em termos absolutos, número praticamente igual: cerca de 20 milhões nas zonas rurais e 19 milhões nas urbanas (Rocha, 1993).

Em termos de médio prazo, a preocupação volta-se para os resultados econômicos possíveis do processo de ajuste (estabilização) ou de continuidade inflacionária até pelo menos as eleições: manutenção de um crescimento mínimo, ainda que muito reduzido, ou aprofundamento recessivo?

Quanto ao longo prazo, deve-se objetivar uma retomada segura do crescimento econômico, restando definir, obviamente, seu sentido social, produtivo e tecnológico. Estas questões se defrontam com a ineludível necessidade objetiva de introjetarmos algumas transformações técnicas inadiáveis decorrentes da Terceira Revolução Industrial, ao mesmo tempo que é necessário resgatar pelo menos uma parte substancial de nossa dívida social.

E aqui nos deparamos com algumas questões cruciais. Em nome das palavras *eficiência, produtividade e competitividade*, o neoliberalismo tem introduzido processos de transformação inerentes à Terceira Revolução Industrial (tanto os tecnicamente necessários, quanto os espúrios), sem considerar a palavra *equidade*, que esteve tão em voga no antigo Estado do Bem-Estar. Com efeito, os países da OECD duplicaram suas taxas de desemprego aberto nas duas últimas décadas, totalizando hoje cerca de 35 milhões de desocupados. O recente Fórum Econômico Mundial (Davos,

Suíça, em janeiro de 1994), que reuniu cerca de mil personalidades dos principais países do mundo, concluiu que não há qualquer "saída à vista" para o desemprego, com taxas de crescimento do PIB inferiores a 3%.

Por outro lado, os novos processos produtivos trazem em seu bojo alguns efeitos e mudanças técnicas, que, em grande parte, são prejudiciais aos países subdesenvolvidos como o Brasil e à sua classe trabalhadora. Vejamos alguns deles:<sup>17</sup>

- substituição de insumos convencionais (como, por exemplo, aço, cobre, estanho, etc.), para o que contamos com capacidade produtiva relativamente nova;
- nova divisão internacional do trabalho, possivelmente relocando plantas poluentes ou altamente consumidoras de energia (siderurgia, papel e celulose, alumínio, etc.) nos países subdesenvolvidos;
- substituição crescente de trabalho pouco qualificado por trabalho mais bem habilitado às novas tendências técnicas, eliminando muitas das antigas funções e criando algumas novas;
- flexibilização do uso de equipamentos e, conseqüentemente, das aptidões de seus operadores;
- terceirização de atividades (diretamente produtivas ou não), com o objetivo inequívoco de diminuir custos de trabalho e de produção, além de redução de ganhos e direitos trabalhistas e sociais;
- diminuição de horas de trabalho, com a proporcional redução dos ganhos;
- crescente substituição do trabalho masculino por feminino, com evidente redução de ganhos;
- conseqüente redução da taxa de cobertura sindical, etc.

Para a "sorte" do país e de sua classe trabalhadora, a dimensão de nossa crise e o atraso acumulado impedem uma rápida e geral transformação de sua estrutura produtiva. Por outro lado, o tamanho de nosso parque industrial e sua extraordinária diversificação constituem grande campo de interesses privados, os quais lutarão pelo máximo de preservação de seus ativos.

Assim, penso que há condições objetivas para discutir politicamente essas questões, distribuindo melhor no tempo (e no espaço nacional, em termos de suas diversas regiões) os ganhos e perdas inerentes a esse processo e imaginando criativamente algumas formas compensatórias para as principais perdas inevitáveis. Dito de outra forma, urge que se façam pesquisas que aprofundem o estudo dessas hipóteses e de seus efeitos, e que permitam um caminho mais firme e sereno para as bases de formulação de um amplo pacto de negociação nacional.<sup>18</sup>

Contudo, insisto que a gravidade do momento exige ações pragmáticas imediatas: umas de caráter emergencial e outras de médio e longo prazos, ambas tendo como objetivo central a questão do emprego e a questão social. No momento, entretanto, há que conciliar e contrastar esta vontade política com os estreitos limites impostos pela situação fiscal e pela atual política de estabilização.

A *curto prazo*, dever-se-ia implantar um programa emergencial de emprego, com frentes de trabalho rurais e urbanas mediante convênios com estados e municípios (notadamente para as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro) e ações diretas via políticas regionais (Sudene e Sudam).

A *médio e longo prazo*, seria possível agendar vários programas, alguns deles combinando, inclusive, os aspectos sociais, econômicos e produtivos:

- serviços permanentes de manutenção, com uso maciço de mão-de-obra, em infra-estrutura de "primeira ordem" (transportes, energia e grandes construções);
- produção e manutenção de infra-estrutura de "segunda ordem" (estradas vicinais, açudagem, grandes equipamentos públicos, etc.);
- reestruturação agrária e agrícola da agroindústria açucareira do Nordeste, com intensificação tecnológica e implantação, nas terras liberadas, de uma agricultura de pequenos produtores que se vincularia aos mercados externo e interno;
- intensificação de um Programa de Reforma Agrária, sempre que possível, nas zonas de origem dos problemas;
- implantação de amplos programas de habitação e saneamento básico para populações de baixa renda;
- programa de renda mínima vinculado à educação básica;
- treinamento e reciclagem de trabalhadores e implantação de novos cursos de habilitação técnica.

Um terceiro conjunto de atitudes deveria ser desencadeado, como parte integrante de um novo Projeto Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que contemplasse as seguintes questões:

- preservação nacional na criação e manutenção de empregos qualificados, notadamente nas áreas de bens de capital e de serviços qualificados, que, com a política de abertura, correm o sério risco de ser "exportados";
- balanceamento entre a destruição de empregos que a Terceira Revolução Industrial fatalmente causará ao país e o tempo necessário e possível do transcurso desse fenômeno e as políticas de crescimento;
- política de distribuição de renda que, *em prazo mais longo*, aprofunde a dimensão e a densidade de consumo da maior parte da população brasileira, rumo a um verdadeiro mercado de massas.

## BIBLIOGRAFIA

- BAER, M. (1993). *O Rumo Perdido - a crise fiscal e financeira do estado brasileiro*. São Paulo, Paz e Terra.
- BAER, W. et alii (1974). "As modificações no papel do estado na economia brasileira". Em: *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, 4(3), dez.
- BALTAR, et alii (1992). *Mercado de Trabalho, Precarização e Exclusão no Brasil*. Campinas, CESIT, Instituto de Economia, UNICAMP, mimeo.
- BNDES (1993). *Seminário sobre Desenvolvimento Econômico, Investimento, Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda*. Rio de Janeiro, BNDES.
- CANO, W. (1990). *Razes da Concentração Industrial em São Paulo*. São Paulo, Hucitec, 3ª ed.

- \_\_\_\_\_. (1985). *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil - 1930/1970*. São Paulo, Global-IPEA.
- \_\_\_\_\_. (1986). "Transformações da economia e repercursões no mercado de trabalho: roteiro para uma investigação histórica (1920-1986)" *Anais da ABEP*. Aguas de São Pedro, v. 2, out.
- \_\_\_\_\_. (1988). Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós 1930. *Anais da ABEP*. Olinda, v. 2, out.
- \_\_\_\_\_. (1993a). "Reflexões para uma política de resgate do atraso social e produtivo do Brasil na década de 1990". Em: *Reflexões sobre o Brasil e nova (Des)Ordem Internacional*. Campinas, UNICAMP.
- \_\_\_\_\_. (1993b). "Mercado de trabalho no Brasil: uma agenda para reflexão e pesquisa". Em: *Reflexões sobre o Brasil e nova (Des)Ordem Internacional*. Campinas, UNICAMP.
- \_\_\_\_\_. e PACHECO, C.A. (1992). "Cenários demográficos para as décadas de 80 e 90". Em: CANO, W. (coord.) *São Paulo no Limiar do Século XXI*. São Paulo, Fundação SEADE, v. 4.
- CARDOSO DE MELLO, J.M. (1982). *O Capitalismo Tardio*. São Paulo, Brasiliense.
- DENSLOW, D. e TYLER, W.G. (1983). "Perspectivas sobre pobreza e desigualdade de renda no Brasil". *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, v. 13, nº 3, dez.
- DINIZ, C. e LEMOS, M. B. (1989). "Dinâmica regional e suas perspectivas no Brasil. Em: IPEA/IPLAN. *Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - população, emprego, e desenvolvimento urbano e regional*. Brasília, v.3.
- DINIZ, Clélio C. e MARTINE, G. (1989). "Economic and demographic concentration in Brazil: recent inversion of historical patterns". In: *Seminar on Urbanization in Large Developing Countries*. IUSSP/GIAP.
- DRAIBE, S. (1985). *Rumos e Metamorfoses: um Estudo sobre a Constituição do Estado e as Alternativas da Industrialização no Brasil (1930-1960)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FRANCO, M.S. C. (1969). *Homens Livres na Ordem Escravocrata*. São Paulo, USP.
- FURTADO, C. (1961). *Formação Econômica do Brasil*. 4º ed. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- FIBGE. (1992). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 1991*. Rio de Janeiro.
- GARCIA, N.E. (1991). *Reestructuración, Ahorro y Mercado de Trabajo*. Santiago-Chile, PREALC.
- MEZZERA, J. (1991). *Structural Adjustment and the Labour Market*. Washington, American University, Conference on Structural Adjustment, mar.
- IESP. (1993). *Indicadores IESP*. São Paulo, IESP-FUNDAP, nº 21, out.
- KERN, H. e SABEL, C.F. (1991). *Trade Unions and Decentralised Production: a sketch of strategic problems in the West German Labour Movement*. Geneva, OIT-ILS.
- LANGONI, C.G. (1973). *Distribuição e Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura.
- MATTOSO, J.E. (1993). *Trabalho e Desigualdade Social no Final do Século XX*. Campinas, UNICAMP, Instituto de Economia. Tese de doutoramento.
- NEGRI, B. (1993). "A interiorização da indústria paulista". Em: CANO, W. (org.) A

- Interiorização do Desenvolvimento Econômico no Estado de São Paulo -1920-1980*. São Paulo, Fundação Seade, v. 2.
- \_\_\_\_\_. (1992). "A indústria de transformação do Estado de São Paulo (1979-1989)". Em: CANO, W. (coord.) *São Paulo no Limiar do Século XXI*. São Paulo, Fundação Seade, v. 3.
- OCDE. (1992a). *Economic Outlook*. Paris, nº 51, jun.
- \_\_\_\_\_. (1992b). *The Long Term Unemployed and Measures to Assist Them*. Paris, Occasional Papers.
- PACHECO, C.A. (1992). Os Aglomerados Urbanos de São Paulo: as novas realidades demográficas e ocupacionais da urbanização paulista. (Terciarização e Precarização da Estrutura Ocupacional nos Anos 80). Campinas, NESUR - Instituto de Economia - UNICAMP, mimeo.
- \_\_\_\_\_. (Coord.) (1993). *A Dinâmica Industrial e Financeira na Especialização das Regiões*. Rio de Janeiro. IPEA-PNUD, mimeo.
- PAES DE BARROS, R. e PINTO DE MENDONÇA, R.S. (1992). A evolução do bem estar e da desigualdade no Brasil desde 1960. Em: BNDES. Seminário sobre *Desenvolvimento Econômico, Investimento, Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda*. Rio de Janeiro, out.
- ROCHA, S. (1993). *Metropolização e Periferização da Pobreza nos anos 80*. Rio de Janeiro, IPEA/DIPES, mimeo.
- SENGERBERGER, W. (1991a). Labour Standards in the International Economy: challenges and perspectives. Symposium on *Production Strategies and Industrial Relations in the Process of Internationalisation*. Sendai/Japan - Tohoro University. out.
- \_\_\_\_\_. (1991b). *Labour Mobility and Western European Economic Integration*. Bari/Naples, 3rd European Regional Congress of the International Relations Association, set.
- SINDICATO dos Metalúrgicos de São Bernarndo do Campo e Diadema. (1993). *Os Trabalhadores e a Terceirização*. São Bernardo do Campo, fev.
- TAVARES, M.C. (1974). *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro, UFRJ/FEA. Tese de Livre-Docência.
- TAVARES, M.C. e FIORI, J.L. (1993). *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. São Paulo, Paz e Terra.

## NOTAS

1. Sobre o conceito e a dinâmica da industrialização restringida, ver: tavares (1974) e Cardoso de Mello (1982).
2. Ver o clássico texto de Furtado (1961). Sobre a análise dos principais determinantes da recuperação, ver Cano (1985, cap.V).
3. Sobre as transformações do Estado e seu papel nesse processo, ver Draibe (1985) e Baer et alii (1974).
4. O fluxo acumulado inter-regional de migrantes nacionais passou de 2,7 milhões de pessoas em 1940 para 4,3 em 1950, atingindo 11,9 em 1970. Neste último ano, os nordestinos totalizavam 4,1 milhões, os de Minas Gerais somavam 3,2

- milhões e os do Sul atingiram 1,5; os maiores estados receptores foram São Paulo (3,2 milhões), Paraná (2,5) e Rio de Janeiro (2,0).
5. Para uma abordagem histórico-metodológica das principais transformações espaciais do mercado de trabalho, ver Cano (1986).
  6. A despeito da quase inexistência de financiamento de longo prazo para habitação, havia algumas formas precárias que contornavam parcialmente o problema: venda de terrenos em cem prestações sem juros; venda de casas a prestações; doação, pelo vendedor do terreno, de tijolos e telhas; exíguos financiamentos públicos. Acresça-se que a especulação imobiliária ainda dava seus primeiros passos e que a periferização das grandes cidades ampliava a oferta de terrenos a preços mais acessíveis.
  7. Entre 1960 e 1980, as taxas médias anuais do crescimento populacional, do emprego industrial e dos serviços foram, respectivamente: 4,8%, 6,7% e 5,0%. No emprego total, a indústria passara de 12,4% a 25,5%, e nos serviços, de 33,1% a 44,6%.
  8. Para uma visão retrospectiva da questão regional e da urbanização entre 1930 e 1980, ver Cano (1988).
  9. Embora a Grande São Paulo tenha perdido posição relativa em sua participação na produção industrial (43,5% em 1970 a 30,6% em 1987), o interior paulista recuperou parte dessa perda, aumentando consideravelmente sua parcela no total nacional (14,7% em 1970 a 20,4% em 1987). Sobre esse processo, ver Negri (1988 e 1992).
  10. Da população remunerada economicamente ativa, os primeiros 20% que recebiam 3,49% da renda total, em 1960, passaram a receber 3,21%, enquanto os últimos 20% saltaram de 54,35% para 63,25% — conforme Denslow e Tyler (1983), citados por Paes de Barros e Pinto de Mendonça (1993).
  11. Para o exame de alguns casos da América Latina, ver Garcia (1991) e Tavares e Fiori (1993). Baer, M. (1993) analisa esse problema para o Brasil, no período 1979-89.
  12. Entre 1980 e 1990, a taxa média anual de crescimento do PIB foi de 1,5% para o Brasil, -1,1% para o Rio de Janeiro; 1,1 para São Paulo e 1,4% para o Sul, com taxas acima da média para as demais regiões — conforme Pacheco (1993).
  13. Sobre a recente desconcentração industrial inter-regional, ver Diniz e Lemos (1989) e Pacheco (1993).
  14. Sobre esse processo de desconcentração industrial em São Paulo, ver Negri (1988 e 1992).
  15. Por exemplo, após a privatização das siderúrgicas estatais, os preços médios do aço cresceram (em dólar) cerca de 50% entre 1991 e 1993. Conforme Iesp (1993).
  16. Para um exame desses efeitos ocorridos nos últimos vinte anos nos países da OCDE e em alguns latino-americanos ver: OECD (1992a e b); Kern e Sabel (1991); Mattoso (1993); Garcia e Mezzera (1991); Sergenberger (1991). Para o exame desse tema no Brasil, ver: BNDES (1993); Baltar et alii (1992); Pacheco (1992); Sindicato (1993).
  17. Essa problemática está discutida em Cano (1993a).
  18. Uma proposta de investigação nessa área pode ser encontrada em Cano, (1993b, parte final).

## Emprego e renda na crise contemporânea no Brasil

Paulo Eduardo de Andrade Baltar  
Wilnês Henrique\*

A economia brasileira, desde o início da década de oitenta, tem se caracterizado pela estagnação com surtos recessivos e pela elevada inflação. Este artigo examina algumas das principais repercussões deste desempenho da economia no Brasil sobre o nível e a estrutura da ocupação e sobre o perfil da distribuição da renda das pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas.

A análise tem por referência o conjunto do país, tentando captar tendências globais da década de oitenta e início da de noventa, sem procurar oferecer uma descrição exaustiva do movimento do emprego e da renda nas várias conjunturas. O primeiro item trata das mudanças na estrutura ocupacional na década de oitenta. Em seguida, são apontadas as alterações no perfil da distribuição de renda dos ocupados em atividades não-agrícolas. Por fim, são discutidas as principais mudanças no emprego e na renda não-agrícola provocadas pela recessão do começo dos anos noventa.

### NÍVEL E ESTRUTURA DA OCUPAÇÃO NA DÉCADA DE OITENTA

Na década de oitenta, embora a taxa de crescimento da população total do país tenha continuado a diminuir, o aumento da população inserida no mercado de trabalho prosseguiu em ritmo relativamente elevado. De fato, os censos demográficos indicam que a população do Brasil cresceu a 2,9% ao ano entre

\* Professores do Instituto de Economia/Unicamp.

1960 e 1970, a 2,5% entre 1970 e 1980 e a 1,9% entre 1980 e 1991. Por outro lado, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) indica que entre 1979 e 1989 a proporção da população total voltada para a atividade econômica teria aumentado de 39,6% para 43,3%. Infere-se, portanto, que a população inserida no mercado de trabalho deva ter crescido 2,8% ao ano nesse período, ritmo bastante rápido mesmo se comparado à taxa de 3,7% dos anos setenta.

Este rápido crescimento da população ativa deveu-se principalmente à continuidade da entrada da mulher no mercado de trabalho, que já vinha aumentando intensamente ao longo dos anos setenta. Segundo a PNAD, a proporção de mulheres na população ativa total teria aumentado de 31,7% em 1979 para 35,2% em 1989, ou seja, mais de um terço da população ativa era composta por mulheres ao final da década de oitenta.

Essa população inseriu-se primordialmente em atividades não-agrícolas, já que entre 1979 e 1989 a participação da atividade agrícola no total da ocupação teria diminuído, conforme a PNAD, de 32,5% para 23,2%, o que significou uma redução significativa do nível de emprego agrícola. Isto revela que a agricultura vem perdendo cada vez mais, e provavelmente de forma inexorável, sua capacidade de oferta de emprego.

A PNAD também mostra que a ocupação não-agrícola sofreu mudanças setoriais expressivas entre 1979 e 1989 (ver Tabela 1). Diminuíram as participações relativas da indústria de transformação, construção civil, outras atividades industriais e transporte e comunicação, enquanto aumentaram as dos demais ramos, notadamente comércio de mercadorias, atividades sociais e administração pública.

**Tabela 1**  
Distribuição da Ocupação Não-Agrícola, Segundo Ramos de Atividade  
Brasil  
1979-1989  
Em porcentagem

Ramos de Atividade	1979	1989
Indústria de Transformação	22,9	20,7
Construção Civil	10,1	8,1
Outras Atividades Industriais	2,3	2,0
Comércio de Mercadorias	14,3	16,0
Prestação de Serviços	22,5	22,9
Serviços Auxiliares da Atividade Econômica	3,8	4,2
Transporte e Comunicação	5,5	4,9
Atividades Sociais	9,7	11,3
Administração Pública	5,3	6,2
Outras Atividades	3,6	3,7
Total	100,0	100,0

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 1979 e 1989.

Essa mudança reflete a estagnação da economia brasileira nos anos oitenta e significa uma inversão das tendências que vinham se manifestando no país desde fins da década de cinquenta, quando despontava um rápido aumento do emprego no setor secundário, em especial na indústria de transformação e na construção civil. Este setor havia contribuído, sem dúvida, para a absorção nas áreas urbanas dos contingentes de mão-de-obra, sobretudo masculina e com baixo grau de instrução, que deixaram o campo na direção das grandes cidades.

Não obstante, o nível absoluto da ocupação na indústria de transformação e na construção civil não foi menor em 1989 do que em 1979, apenas cresceu mais lentamente que as outras ocupações não-agrícolas. Ou seja, não houve como saldo global da década uma redução absoluta no nível de emprego do setor secundário. Os dados do painel fixo da Rais e da PNAD permitem inferir inclusive que houve um aumento não desprezível do total de ocupados na indústria de transformação entre 1979 e 1989. Mas, como vimos, a ocupação no comércio e nas atividades administrativas e sociais do setor público cresceu bem mais.

A mudança na inserção setorial dos ocupados não-agrícolas entre 1979 e 1989 foi acompanhada de uma modificação expressiva nas suas posições na ocupação (ver Tabela 2). Destacam-se a redução da participação relativa do emprego com carteira de trabalho e o aumento das participações do emprego total na administração pública e nas atividades sociais, do emprego sem carteira de trabalho, do trabalho por conta própria e dos empregadores.

**Tabela 2**  
Distribuição dos Ocupados Não-Agrícolas, Segundo Posição na Ocupação  
Brasil  
1979-1989  
Em porcentagem

Posição na Ocupação	Distribuição dos Ocupados Não-Agrícolas	
	1979	1989
Emprego em Atividades Sociais e de Administração Pública	14,4	16,6
Emprego Industrial com Carteira de Trabalho	17,8	15,0
Outros Empregos com Carteira de Trabalho	26,9	24,0
Emprego sem Carteira de Trabalho	17,1	18,9
Trabalho por Conta Própria	17,9	19,1
Empregadores	3,8	4,3
Trabalho sem Remuneração	2,1	2,1
Total	100,0	100,0

*Formal* (handwritten note next to 'Emprego em Atividades Sociais e de Administração Pública')

*59,1* (handwritten sum of 14,4 + 17,8 + 26,9)

*55,6* (handwritten sum of 16,6 + 15,0 + 24,0)

*39,0* (handwritten sum of 18,9 + 19,1 + 4,3 + 2,1)

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 1979 e 1989.

Considerando o emprego formal como aquele da administração pública e atividades sociais e o com carteira nos demais ramos de atividade, vemos que ele perde posição entre os ocupados não-agrícolas. Nota-se que os únicos setores a perder participação relativa no emprego formal foram indústria de transformação, construção civil e outras atividades industriais. Com isto, o emprego formal teve aumento relativamente rápido nos demais setores, notadamente administração pública, atividades sociais, serviços auxiliares, da atividade econômica, comércio de mercadorias e outras atividades, onde sobressaem as atividades financeiras e imobiliárias (ver Tabela 3).

Os empregados sem carteira, os trabalhadores por conta própria, os empregadores e os trabalhadores sem remuneração — o chamado "emprego informal" — aumentaram sua participação entre os ocupados na década de oitenta, sobretudo pela elevação dos empregados sem carteira e dos trabalhadores por conta própria. As mudanças na composição setorial do emprego informal foram menos pronunciadas que na do emprego formal, destacando-se a perda de participação relativa da construção civil, prestação de serviços e transporte e comunicação. O aumento do emprego informal nos anos oitenta foi mais rápido nos demais setores de atividade.

Tabela 3

Distribuição do Emprego Não-Agrícola Formal e Informal, Segundo Ramos de Atividade, e Grau de Formalização

Brasil  
1979-1989  
Em porcentagem

Ramos de atividade	Emprego Formal		Emprego Informal		Grau de Formalização	
	1979	1989	1979	1989	1979	1989
Indústria de Transformação	30,2	27,0	12,4	12,8	77,8	72,6
Construção Civil	8,5	5,4	12,5	11,6	49,4	36,8
Outras Atividades Industriais	3,1	2,5	1,1	1,4	79,9	69,1
Comércio de Mercadorias	10,7	11,6	19,6	21,4	44,0	40,6
Prestação de Serviços	9,5	9,4	41,1	39,9	25,1	22,9
Serviços Auxil. da Ativ. Econ.	3,4	3,8	4,3	4,6	53,5	50,6
Transporte e Comunicação	5,6	5,5	5,5	4,1	59,5	62,5
Atividades Sociais	15,4	18,7	1,5	2,1	93,9	91,7
Administração Pública	8,9	11,1	—	—	100,0	100,0
Outras Atividades	4,7	5,5	2,0	2,1	77,4	74,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	59,1	55,6

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 1979 e 1989.

A informalização da ocupação ocorreu em todos os setores de atividade não-agrícola, exceto em transporte e comunicação. No entanto, foi mais intensa justamente nos ramos do setor secundário onde foi menor o aumento da ocupação total na década de oitenta. Nesses ramos, a queda mais intensa da proporção do emprego formal deveu-se sobretudo à estagnação do emprego com carteira, embora também tenha ocorrido um rápido aumento do emprego informal.

Em suma, a estagnação da economia brasileira nos anos oitenta, embora não tenha provocado redução absoluta do emprego formal, fez declinar sua participação relativa na ocupação total. A ocupação não-agrícola aumentou principalmente através do crescimento do emprego no setor público (administração pública e atividades sociais) e da proliferação de pequenos negócios, principalmente no comércio e nas várias atividades de serviços, fazendo ampliar o emprego sem carteira, o trabalho por conta própria e o número de empregadores.

A informalização da ocupação não-agrícola nos anos oitenta está associada, portanto, ao lento crescimento do emprego formal e à proliferação de pequenos negócios e do trabalho autônomo.

#### NÍVEL E DESIGUALDADE DE RENDA DAS PESSOAS OCUPADAS EM ATIVIDADES NÃO-AGRÍCOLAS NA DÉCADA DE OITENTA

A renda média do conjunto das pessoas ocupadas com remuneração em atividades não-agrícolas em 1989 superou a de 1981 em 7,3%, correspondendo a um aumento médio anual de 0,9% por oito anos consecutivos (Tabela 4). Deste modo, a estagnação da economia, com alta inflação, e o rápido aumento da população ativa, não impediram que a renda total gerada nas atividades não-agrícolas aumentasse mais que a ocupação no conjunto destas atividades. Entretanto, a distribuição dessa renda entre os ocupados não-agrícolas tornou-se em 1989 ainda mais desigual que em 1981.

Tabela 4

Distribuição de Renda dos Ocupados em Atividades Não-Agrícolas  
Brasil  
1981-1989

Estratos de Renda	Participação na Renda Total		Renda Média em Salários Mín. de 1981		Variação da Renda Média 1981/1989
	1981 (%)	1989 <sup>(1)</sup> (%)	1981	1989	
-20%	4,4	3,2	0,605	0,475	-21,5
30%	14,4	11,1	1,320	1,087	-17,7
30%	26,2	23,8	2,397	2,330	-2,8
15%	28,1	29,7	5,163	5,830	12,9
5%	26,9	32,2	14,758	19,006	28,8
Total	100,0	100,0	2,750	2,950	7,3

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 1981 e 1989.

(1) Deflator: INPC amplo.



Deve-se destacar que em 1981 a distribuição da renda do trabalho não-agrícola já era bastante desigual: enquanto os 5% mais ricos dos ocupados não-agrícolas dispunham de 26,9% da renda total, a metade mais pobre usufruiu de apenas 18,8%. Essa desigualdade na apropriação da renda não-agrícola corresponde a uma diferença de renda média de 14:1 entre os 5% mais ricos e os 50% mais pobres.

Em 1989 o contraste ficou ainda mais evidente. A participação dos 5% mais ricos elevou-se para 32,2%, enquanto a dos 50% mais pobres resumiu-se a 14,3%. A diferença de renda média entre as duas parcelas da população ocupada não-agrícola evoluiu para 22:1. A renda média real do grupo formado pelos 50% mais pobres era, em 1989, 18,5% menor que em 1981, ao mesmo tempo que a dos 5% mais ricos era superior em 28,8%.

Na verdade, somente a renda média dos 20% mais ricos aumentou entre os dois anos considerados, ampliando sua participação na apropriação da renda. Nos outros três estratos, a renda média real diminuiu entre 1981 e 1989. A redução foi relativamente pequena apenas no estrato dos 30% de renda intermediária, e mesmo assim sua participação na apropriação da renda não-agrícola total diminuiu significativamente, passando de 26,2% para 23,8%.

Desse modo, os ocupados de remunerações inferiores perderam na década, enquanto os de remunerações superiores auferiram rendas bem maiores em 1989. Essa constatação leva à conclusão de que houve aumento expressivo na desigualdade da distribuição da renda não-agrícola na década de oitenta. Deve-se considerar, entretanto, as mudanças que ocorreram na estrutura da ocupação não-agrícola e nos níveis de renda de suas respectivas categorias. Elas podem ter modificado o perfil dos ocupados não-agrícolas de menor e maior remuneração, e é isto que verificaremos a seguir.

Dos 20% mais pobres entre os ocupados não-agrícolas em 1981, 72,3% eram empregadas domésticas, empregados sem carteira de trabalho ou trabalhadores por conta própria (Tabela 5). Entretanto, uma parcela não desprezível desses ocupados era constituída de empregados em atividades sociais e de administração pública (10,0%) e de empregados com carteira de trabalho (17,6%). Essas últimas proporções são bem inferiores à participação dessas últimas categorias na ocupação não-agrícola total, mas indicam que uma fração significativa dos empregados do setor formal tem baixo nível salarial.

Tabela 5  
Distribuição dos Estratos de Renda dos Ocupados em Atividade Não-Agrícolas, Segundo a Categoria Ocupacional  
Brasil  
1981-1989  
Em porcentagem

Categoria Ocupacional	Distribuição dos Estratos de Renda										Total	
	- 20 %		30 %		30 %		15 %		+ 5 %		1981	1989
	1981	1989	1981	1989	1981	1989	1981	1989	1981	1989	1981	1989
Emprego Doméstico												
Remunerado	25,7	20,4	9,7	8,7	1,6	2,5	0,1	0,2	0,0	0,0	8,5	7,5
Emprego s/ Carteira de Trabalho	20,9	25,1	17,3	19,8	8,0	10,5	3,5	4,7	2,5	3,5	12,4	15,0
Trabalho por Conta Própria	25,7	23,7	18,9	17,7	17,9	17,3	17,1	18,3	11,4	16,7	19,3	18,8
Emprego em Atividades Sociais e Adm. Pública	10,0	12,3	14,8	16,1	16,9	17,4	17,7	18,3	17,2	15,1	15,0	16,0
Outros Empregos c/ Cart. de Trabalho	12,1	12,1	25,6	23,6	31,5	27,7	27,9	26,9	26,0	25,8	25,1	23,1
Emprego c/ Cart. na Ind. de Transf. Empregadores	0,1	0,4	0,8	1,3	2,5	3,9	8,0	9,7	16,1	20,4	3,0	4,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 1981 e 1989.

A parcela do emprego formal no estrato dos 20% mais pobres aumentou entre 1981 e 1989 de 27,6% para 30,4%, mas na ocupação não-agrícola total diminuiu de 56,8% para 54,6%. Ou seja, o emprego formal cresceu mais lentamente que a ocupação não-agrícola total, e mesmo assim representou cerca de 40% do acréscimo de ocupados não-agrícolas no estrato dos 20% mais pobres entre 1981 e 1989. Esses números revelam que ocorreu um crescimento importante do emprego formal de baixa remuneração entre 1981 e 1989, principalmente nas atividades sociais e administração pública (onde o emprego formal teve rápido crescimento na década de oitenta) e na indústria de transformação (onde aumentou lentamente nesses anos).

Já o emprego informal, embora menor, continuava em 1989 representando a maioria (69,2%) dos 20% dos ocupados de menor rendimento. A redução do emprego informal entre os 20% mais pobres ocorreu com uma mudança substancial na sua composição interna: diminuiu substancialmente a importância relativa dos trabalhadores por conta própria e das empregadas domésticas, ao

mesmo tempo que aumentou a dos empregados sem carteira de trabalho. Esse aumento do peso dos empregados sem carteira entre os ocupados mais pobres tem estreita relação com a rapidez do crescimento do número total de empregados sem carteira ao longo da década de oitenta, que aumentaram sua participação em todos os estratos de renda. Já a redução do peso das empregadas domésticas entre os 20% de menor rendimento ocorreu com manutenção do seu número absoluto nesse estrato, apesar do total de empregadas domésticas ter continuado a aumentar nos anos oitenta, embora em ritmo inferior ao da ocupação não agrícola total.

Pode-se, então, ir além da simples constatação de que houve substancial redução da renda média dos 20% mais pobres entre 1981 e 1989. É possível afirmar que tal redução não pode ser explicada, pura e simplesmente, pela queda do rendimento do setor informal, que proliferou na década. O rápido aumento do emprego sem carteira de trabalho com certeza contribuiu para o declínio da renda média dos 20% mais pobres, já que tendem a predominar em todos os setores econômicos as baixas remunerações deste tipo de emprego. Mas o fato é que também pesou bastante neste declínio a rápida proliferação do emprego formal mal remunerado, notadamente em atividades sociais, administração pública e indústria de transformação.

A renda média também diminuiu expressivamente no segundo estrato (formado pelos 30% dos ocupados não-agrícolas com renda logo abaixo da mediana), em que o emprego formal já é predominante, embora represente uma proporção menor do que a observada no total de ocupados não-agrícolas. Além disso, a estrutura ocupacional desse estrato ocupacional em termos de emprego formal/informal não se modificou na década de oitenta, mantendo-se o peso do emprego formal em cerca de 54%.

Mudaram, no entanto, as composições internas dos empregos formal e informal dos ocupados do segundo estrato de baixa renda nos anos oitenta. Refletindo a rapidez do crescimento do total de empregados sem carteira de trabalho e de empregados de atividades sociais e de administração pública, essas categorias ocupacionais elevaram suas participações nesse estrato de renda. Já os pesos das empregadas domésticas, dos trabalhadores por conta própria e dos empregados com carteira de trabalho diminuíram.

Deste modo, as alterações no perfil ocupacional do segundo estrato de baixa renda foram menos expressivas que as do estrato dos 20% mais pobres. Assim, a pronunciada redução do nível de renda média que também ocorreu neste segundo estrato reflete certamente a queda da renda em todas as categorias ocupacionais, embora seja possível também destacar o papel desempenhado pela proliferação de empregos sem carteira de trabalho e pelo aumento do emprego de baixa remuneração das atividades sociais e de administração pública.

No terceiro estrato de renda (formado pelos 30% com rendimento imediatamente acima da mediana), as modificações no perfil ocupacional entre 1981 e 1989 foram substanciais. O peso do setor formal diminuiu de 70% para 65,8%, em consequência da redução na importância relativa dos empregados com carteira de trabalho, especialmente noutros ramos de atividade que não a indústria de transformação. Não obstante, foi pequena a redução do nível de renda média do

terceiro estrato. O aumento da participação do emprego sem carteira de trabalho não parece ter contribuído para deprimir o nível de renda desse estrato.

No estrato de renda imediatamente superior (15%), as alterações no perfil ocupacional entre 1981 e 1989 foram semelhantes às do terceiro estrato. A participação do setor formal também diminuiu, de 71,4% para 67,1%, em consequência da redução do peso do emprego com carteira de trabalho, que ocorreu principalmente na indústria de transformação neste estrato. A renda média aumentou significativamente nesse estrato entre 1981 e 1989, o que não pode deixar de ser associado ao aumento da participação dos empregadores.

Finalmente, entre os 5% mais ricos a participação do setor formal também diminuiu, e de forma expressiva, entre 1981 e 1989, de 70,0% para 59,4%. Essa queda do emprego formal entre esses ocupados deveu-se às diminuições do peso do emprego em atividades sociais e administração pública e do emprego com carteira de trabalho na indústria de transformação. A primeira ocorreu em circunstância de aumento da participação do emprego em atividades sociais e de administração pública no total da ocupação não-agrícola, enquanto a outra ocorreu em termos absolutos.

A contrapartida desse movimento foi principalmente o aumento de trabalhadores por conta própria e de empregadores entre os 5% mais ricos. A proliferação de pequenos negócios e de auto-emprego de renda elevada na década de oitenta contribuiu para a elevação do nível de renda média do estrato de renda superior, mais que compensando a redução dos empregos formais de alta remuneração, que ocorreu com o encolhimento desses empregos na indústria de transformação e a diminuição geral nos níveis de renda do emprego nas atividades sociais e de administração pública, inclusive em seus níveis superiores.

Deste modo, as alterações ocorridas na estrutura da ocupação não-agrícola ao longo dos anos oitenta — com destaque para a queda da participação do emprego formal, apesar do intenso aumento do emprego em atividades sociais e de administração pública, e derivada da escassa geração de empregos com carteira de trabalho e da proliferação do auto-emprego e pequenos negócios que utilizam mão-de-obra sem contrato de trabalho formalizado — afetaram a distribuição de renda das pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas. Mas o fizeram de um modo não exatamente igual ao previsto pelos que fazem uma associação simples entre a ampliação do setor informal e a proliferação de ocupações de níveis inferiores de renda.

É fato que o comportamento da estrutura da ocupação não-agrícola na década de oitenta pôs em evidência o agravamento do problema do emprego no mercado de trabalho urbano. O aumento do emprego formal não foi suficiente para absorver a elevação da população ativa, destacando-se o aumento da participação dos trabalhadores por conta própria, empregadores e empregados sem carteira de trabalho.

A diminuição do emprego formal ocorreu somente entre os 50% mais ricos. Entre os 20% mais pobres, entretanto, o emprego formal chegou a se ampliar, sobretudo nas atividades sociais e de administração pública.

A proliferação de empregos assalariados sem carteira em pequenos negócios

de fato contribuiu para reduzir o nível de renda dos estratos de menor remuneração, aliada à própria proliferação de empregos formais de baixa remuneração, notadamente nas atividades sociais e de administração pública. Mas para compreender o aumento da desigualdade da renda não-agrícola nos anos oitenta é preciso considerar que os efeitos do escasso aumento, ou mesmo da eliminação, de uma série de empregos formais de alta remuneração (especialmente na indústria de transformação), e do rebaixamento das altas remunerações das atividades sociais e de administração pública foram mais do que compensados pela parcela de alta renda do setor informal formada pelo auto-emprego e pelos proprietários dos pequenos negócios. Deve-se ressaltar que a categoria trabalhador por conta própria é muito heterogênea no Brasil, com uma ampla dispersão de remunerações: parcela expressiva desses trabalhadores não tem alternativa de emprego e auferem renda de nível irrisório, especialmente em atividades de comércio e prestação de serviços pessoais, mas uma outra parcela tem nível de renda relativamente alto, comparável aos altos salários. Ao contrário dos assalariados, no entanto, os trabalhadores por conta própria não estão sujeitos a rigidez do contrato salarial e puderam se proteger melhor da aceleração da inflação. Nota-se, inclusive, que na década de oitenta aumentou a dispersão das remunerações do trabalho por conta própria.

Em suma, o aumento da desigualdade de renda dos ocupados não-agrícolas na década de oitenta não deve ser atribuído pura e simplesmente à proliferação do emprego assalariado sem carteira e mal remunerado nos pequenos negócios. Também pesou a expansão do trabalho por conta própria, mas, ao contrário do esperado, cresceu aquele de alta renda.

Deve-se ressaltar que a maior parte do aumento da desigualdade da renda do trabalho não-agrícola ao longo da década de oitenta ocorreu após 1986, fato que de certo se relaciona com o descontrole da inflação e com a capacidade variada de defesa dos níveis de renda (conquistados basicamente na recuperação da economia entre 1984 e 1986, após sua queda na recessão de 1981-83) contra os efeitos deletérios da aceleração da inflação pelas diversas categorias ocupacionais.

Apesar da importância da capacidade diferenciada de defesa do nível de renda, em que foram mais bem sucedidos os empregadores e os trabalhadores por conta própria de renda elevada, houve alterações desfavoráveis da estrutura do trabalho assalariado. A primeira foi a ampliação dos empregos sem carteira de trabalho, e a segunda, o movimento simultâneo de eliminação de empregos com carteira, que favoreceria estruturalmente a barganha de uma alta remuneração, e de criação de outros que, embora também com carteira, não reúnem aquelas condições estruturais. O paradigma disto é o emprego industrial.

Os empregos industriais formais criados após a recessão do início dos anos oitenta não tiveram a mesma natureza daqueles eliminados neste período, já que se reduziu a participação dos empregos das categorias profissionais metalúrgicas e aumentaram os empregos nas chamadas indústrias de bens de consumo não-duráveis, notadamente vestuário e calçados, produtos alimentares e bebidas. Finalmente, houve crescimento expressivo do emprego público, mas com pronunciado rebaixamento no nível dos salários.

As observações anteriores são confirmadas pelas mudanças na distribuição dos

ocupados de cada categoria ocupacional entre os estratos de renda. Em primeiro lugar, sobressaem as diferenças de nível de renda entre, de um lado, os empregados sem carteira de trabalho e, principalmente, as empregadas domésticas, e de outro, os empregados com carteira de trabalho. Dentre esses últimos, os da indústria de transformação auferiam os salários relativamente maiores (Tabela 6).

Tabela 6  
Distribuição dos Ocupados em Atividades Não-Agrícolas, por Categoria Ocupacional, Segundo Estratos de Renda  
Brasil  
1981-1989  
Em porcentagem

Estratos de Renda	Emp.Domést.		Empregado s/ Carteira		Trabalho por Conta Própria		Empr.Ativ.Soc. e Adm. Pública		Outros Empregos com Carteira		Empr. C/ Cart. na Ind. Transf.		Empregadores	
	1981	1989	1981	1989	1981	1989	1981	1989	1981	1989	1981	1989	1981	1989
- 20	60,3	54,6	33,6	33,5	26,6	25,2	13,3	15,4	9,7	10,4	6,6	7,7	0,8	1,8
30	34,1	34,8	41,8	39,6	29,4	28,2	29,6	30,3	30,6	30,6	23,3	24,8	7,8	9,6
30	5,5	10,1	19,4	21,0	27,8	27,6	33,7	32,5	37,8	36,0	38,9	40,2	24,9	28,2
15	0,1	0,5	4,2	4,7	13,3	14,6	17,7	17,1	16,7	17,4	23,2	21,3	39,8	35,4
+ 5	0,0	0,0	1,0	1,2	2,9	4,4	5,7	4,7	5,2	5,6	8,0	6,0	26,7	25,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 1981 e 1989.

Em segundo lugar, nota-se que entre 1981 e 1989 houve um aumento relativo na renda das empregadas domésticas e dos trabalhadores por conta própria, bem como uma redução generalizada da renda dos empregados de atividades sociais e de administração pública. No caso dos empregados com carteira da indústria de transformação, a redução da renda associou-se à eliminação dos empregos de alta remuneração.

A expressiva elevação do nível de renda das empregadas domésticas reflete mudanças qualitativas que estão em processo nesse tipo de emprego e que ocorrem principalmente, mas não exclusivamente, nas regiões mais desenvolvidas do país. Essas mudanças apontam na direção de um menor servilismo neste tipo de emprego e de um maior grau de monetização da remuneração, através de uma definição mais precisa da jornada de trabalho com a menor frequência do pernoite no local de trabalho. Isso tem sido acompanhado de uma maior especialização da prestação de serviço doméstico, o que tem transformado a empregada doméstica de uma assalariada à disposição dos patrões numa trabalhadora por conta própria que presta serviços domésticos específicos.

## A RECESSÃO DE INÍCIO DOS ANOS NOVENTA

Não se dispõe ainda de dados para examinar o que ocorreu com o nível e estrutura do emprego e da renda dos ocupados em atividades não-agrícolas no Brasil entre 1989 e 1992. Evidências parciais disponíveis para a Região Metropolitana de São Paulo indicam a profundidade da recessão e o começo de mudanças na estrutura do emprego associadas a estratégias empresariais de modernização e racionalização dos processos de trabalho.

Quanto ao emprego, ressalta-se, em primeiro lugar, a redução mais pronunciada do nível de emprego industrial no começo dos anos noventa, comparativamente à ocorrida na recessão do início dos oitenta. Essa redução ocorreu principalmente nas grandes empresas, indicando não apenas os efeitos da recessão, mas também a presença de um processo de terceirização. Essa impressão é confirmada pela reprodução ampliada do emprego em empresas menores e inclusive do trabalho por conta própria na indústria e na prestação de serviços. Para muitos trabalhadores isso representou uma perda de proteção institucional e maior instabilidade da ocupação, mesmo no caso de não ter havido necessariamente redução no nível da remuneração.

Em segundo lugar, destaca-se a elevação do trabalho por conta própria na ocupação total da Região Metropolitana de São Paulo. Esse aumento, que foi mais pronunciado do que o ocorrido na recessão do começo dos oitenta, pode expressar um duplo movimento: a proliferação do auto-emprego mal remunerado por completa falta de alternativas de ocupação, por um lado, e as conseqüências do processo de terceirização, por outro, que amplificou os efeitos já conhecidos da desigual distribuição de renda sobre as auto-ocupações de prestação de serviços para a classe média e alta de uma metrópole heterogênea, mas de alta renda, como a de São Paulo.

Em terceiro lugar, na recessão dos anos noventa houve novamente um aumento substancial no número dos desempregados. O aumento foi particularmente marcante no desemprego oculto pelo trabalho precário, ou seja, entre aqueles que, mesmo desempregados, não podem, por suas responsabilidades como fonte de renda da família, permanecer sem nenhuma ocupação remunerada, mesmo que extremamente precária. Isto ocorreu na principal metrópole do país num momento em que consolidou-se o sistema de seguro-desemprego.

Quanto ao nível da renda, houve uma queda brutal e generalizada das remunerações do trabalho, bastante maior do que a observada na recessão do início dos oitenta. A diminuição foi maior no estrato dos 5% de maior renda do que nos demais estratos. A avaliação desse comportamento, no entanto, deve ser feita à luz do contexto sócio-econômico ao longo dos anos oitenta.

No início da década de oitenta, a recessão com inflação provocou rebaixamento geral da renda do trabalho, mas relativamente menor entre os ocupados de alta renda. Na recuperação da economia as rendas aumentaram, indo além das perdas anteriores. Esse aumento foi maior justamente entre os ocupados mais ricos. No período de interrupção do crescimento da economia e de descontrolada inflação após 1986, as rendas do trabalho voltaram a cair, novamente com

maior intensidade entre os ocupados mais pobres. Como saldo da década de oitenta, somente os 20% mais ricos dos ocupados tinham nível de remuneração superior ao do início da década, principalmente os 5% mais ricos. Já os ocupados mais pobres chegaram ao final da década com uma renda substancialmente inferior.

Assim, a perda de renda proporcionalmente superior dos 5% mais ricos no início dos anos noventa teve por base um valor bastante superior ao do início dos oitenta, enquanto os ocupados de menor renda perderam menos mas a partir de um nível já bastante deteriorado. Ou seja, embora os níveis de renda dos estratos tenham decaído de forma geral de 1981 para 1992, a diferença foi maior entre os ocupados de menor remuneração.

A recessão com inflação do início dos anos noventa, ao ampliar substancialmente o desemprego, aumentou o grau de desigualdade da distribuição das rendas do trabalho, embora entre os ocupados tenha diminuído a participação na renda total dos 5% mais ricos. Não se trata, entretanto, de uma reversão das tendências observadas nos anos oitenta, no sentido de ampliação das desigualdades de renda entre os ocupados, pois é muito provável que a eventual reinserção dos desocupados ocorra sob formas de emprego de baixa remuneração. Além disso, é sintomático que a comparação das distribuições de renda dos ocupados em 1983 e 1992 aponte claramente para uma maior desigualdade em 1992.

## CONCLUSÃO

A estagnação com alta inflação que tem caracterizado a economia no Brasil desde o início da década de oitenta repercutiu intensamente no nível e estrutura da ocupação e no perfil da distribuição de renda do trabalho. Cabe ressaltar algumas das tendências que são importantes por suas implicações para o movimento sindical.

Em primeiro lugar, a perda de importância do assalariamento formal entre os ocupados não agrícolas, sobretudo em função da queda do nível de emprego industrial. Ocorreu também uma mudança na composição dos assalariados formais: enquanto aumentou a participação relativa do emprego público, entre os assalariados formais da indústria de transformação diminuiu a importância relativa dos setores mais dinâmicos e de grandes empresas, notadamente os metalúrgicos e químicos, e aumentou a dos setores de bens de consumo não-duráveis como alimentos, bebidas e artigos do vestuário, mais dispersos pelo território nacional. Esse processo de mudanças na estrutura do emprego industrial tornou-se mais intenso no começo dos anos noventa, com claras evidências de racionalização, terceirização e substituição de produção local por importações.

Em contrapartida, ocorreu intenso aumento do trabalho por conta própria e de assalariados sem carteira empregados em pequenos negócios. Tais ocupados são mais difíceis de sindicalizar, mesmo quando envolvidos em serviços produtivos, e além disso uma parcela importante deles localiza-se em serviços pessoais.

Conclui-se, então, que a crise contemporânea do Brasil provocou uma desvalorização global do trabalho assalariado com implicações sobre as condições de vida de um importante segmento da população, inclusive sobre sua capacidade de organização no trabalho, colocando dificuldades adicionais para o movimento sindical.

## *Evolução do emprego rural na década de oitenta*

José Graziano da Silva\*

### INTRODUÇÃO

A agropecuária brasileira ensaiou nos anos oitenta um novo padrão de desenvolvimento baseado no crescimento intensivo (via aumento dos rendimentos físicos) e na diversificação da sua pauta de exportações. Não se pode dizer, porém, que esse "novo modelo" esteja consolidado. Do ponto de vista de suas limitações internas, esbarra na capacidade de financiamento do Estado. No início dos anos noventa, as dificuldades de caixa do Estado brasileiro em manter as políticas de subsídios direcionados via crédito rural e/ou preços mínimos — dada a sua crise fiscal, somada à instabilidade financeira que tomou conta do cenário econômico do país após o fracasso de mais um plano de estabilização — traduziram-se numa reversão das principais tendências de crescimento da produção e dos rendimentos que vinham se delineando nos anos oitenta.

É sintomático também constatar na primeira metade dos oitenta um arrefecimento do processo de modernização tradicional (tratores, fertilizantes, defensivos e semente melhoradas), bem como a sua reconcentração no Centro-Sul do país. Se, ainda assim, foi possível aumentar os rendimentos físicos das principais culturas na segunda metade dos anos oitenta, isso se deveu à feliz combinação de alguns fatores conjunturais e estruturais, como a difusão de inovações de produtos resultantes da maturação de pesquisas da década anterior.

Em suma, é difícil imaginar que a modernização da agropecuária brasileira,

\* Professor Titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas

que tanto dependeu do Estado para seus passos iniciais, possa andar nos anos noventa sem seu apoio. Ainda que se alegue que grande parte das novas tecnologias de produto seja de origem privada - como no caso das inovações decorrentes das novas biotecnologias e da microeletrônica -, a base para sua adaptação/adoção em nosso país tem que ser criada pelo Estado. Não tem sido outro o papel dos institutos de pesquisa e das estações experimentais mantidas pelo poder público, hoje quase que totalmente sucateadas. Assim, tanto pelo lado dos incentivos financeiros necessários à sua difusão, como pelo lado de criar as condições necessárias à internalização das inovações tecnológicas desenvolvidas nos centros de pesquisa internacionais, a ação do Estado é fundamental para que se possa efetivamente consolidar um novo padrão de desenvolvimento intensivo da nossa agropecuária.

É fundamental assinalar que a "modernização conservadora" praticamente atingirá o seu ápice nesse final de século. A ação do Estado permitiu consolidar as ligações do nosso mundo rural e agrário com o "resto da economia", impulsionando as agroindústrias de um lado e indústrias de insumos de outro. As exigências do "novo padrão" que se está delineando são outras, a começar pela necessidade de criar a infra-estrutura adequada à nova base técnica em que ele se assenta (telecomunicações, transportes, portos, etc.). No caso brasileiro, essa exigência passa obrigatoriamente pela recuperação da capacidade de financiamento do Estado, ainda que o setor privado possa vir a ter um papel importante.

Do ponto de vista dos seus limites externos, a consolidação do "novo modelo" também parece problemática. O ajuste recessivo dos anos oitenta forçou a agropecuária a voltar-se ainda mais para o mercado externo. Ela foi empurrada, primeiro, pela recuperação dos preços internacionais em 1984-85; depois, pela brutal reversão das expectativas de crescimento da demanda de produtos alimentícios em função do fracasso do Plano Cruzado em 1987 e pela conseqüente perda do poder aquisitivo dos salários, que só não foi maior em função da queda dos preços internos dos principais bens/salários de origem agropecuária.

Os dados disponíveis demonstram, todavia, que o *drive* exportador da nossa agropecuária não resultou num crescimento em valor da proporção agrícola exportada na segunda metade dos anos oitenta. E mais, dada a queda de preços internacionais dos nossos tradicionais produtos de exportação — café, cacau e açúcar — na segunda metade da década de oitenta, o país teve que procurar outros nichos de inserção nos mercados internacionais. E o fez basicamente não como exportador de produtos agrícolas *in natura* (ainda que isso também tenha ocorrido no caso da soja), mas como exportador de produtos elaborados de origem agropecuária. Acrescente-se a tudo isso a dificuldade de se fazer prognósticos sobre as possibilidades de inserção da agropecuária brasileira na nova divisão internacional do trabalho que está em andamento, a qual, em princípio, parece muito mais destinada a impulsionar o comércio intra-regional dos blocos constituídos em torno dos países desenvolvidos do que a promover as oportunidades de participação do Terceiro Mundo.

É preciso indagar também sobre a viabilidade de continuarmos a reproduzir esse modelo de crescimento "para fora" da nossa agropecuária. Foi a política de arrocho salarial posta em prática ao longo dos anos oitenta que viabilizou o crescimento físico dos excedentes exportáveis para fazer frente à queda de preços internacionais; por outro lado, possibilitou uma forte redução relativa dos custos da força de trabalho, permitindo até mesmo uma expansão da mão-de-obra contratada num agudo período recessivo, como foi o final dos anos oitenta.

Muito se tem falado e escrito sobre o "notável" desempenho do ponto de vista produtivo da agropecuária brasileira nas décadas passadas, especialmente na crise dos anos oitenta. Mas pouco se fala sobre o resultado do ponto de vista social desse modelo de crescimento agroindustrial excludente, que aumentou drasticamente a concentração da renda no campo: a proporção de pobres cresceu e os pobres se tornaram relativamente mais pobres. E quase nada se tem escrito sobre o que fazer com os que já foram excluídos, os "barrados do baile", ou os descamisados, ou os pobres do campo ou qualquer outro nome que se dê a essa população, marginal do ponto de vista das necessidades internas de acumulação do sistema.

A primeira seção deste artigo é dedicada a uma análise mais detalhada dos dados disponíveis sobre emprego rural e agrícola nos anos oitenta. A segunda apresenta um resumo do que seriam os "novos e velhos problemas" dos anos noventa, destacando o agravamento da questão agrária, com aumento da concentração da renda e da pobreza no campo. A terceira seção é dedicada a uma avaliação das principais tendências que se delineiam para a nossa agropecuária nesse final de século. Finalmente, a última seção esboça uma política de emprego para o país que contemple o meio rural.

## EVOLUÇÃO DO EMPREGO RURAL E AGRÍCOLA

Existem apenas duas fontes de dados sobre emprego rural no Brasil nos anos oitenta: os Censos Agropecuário (1980 e 1985) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), para todos os anos ímpares da década. Nessa seção faremos um apanhado geral desses dados, apresentando ao final algumas estimativas do emprego agrícola por produto.

### OS DADOS DOS CENSOS AGROPECUÁRIOS

Os dados de pessoal ocupado nas atividades agropecuárias do Censo Agropecuário de 1985 mostram um crescimento da mão-de-obra familiar, da parceria e do número de assalariados temporários de mais de 3,3 milhões de pessoas, ou seja, uma taxa de crescimento de 2,8% ao ano, quase 15% acumulados no período 1980-85, conforme mostram os dados da Tabela 1.

*Tabela 1*  
Pessoal Ocupado nos Estabelecimentos Agropecuários  
Brasil  
1980-1985

Anos	Total	Resp.e Famil.	Empreg.		Temporários(1) Diret.	Empreit.	Parceiros e Outros
			Perman.				
1980(2)	22,8	15,6	2,2		3,3	1,1	0,6
1985(2)	26,1	17,7	2,2		4,2	1,2	0,8
%a.a.	+2,8	+2,5	+0,2		+4,9	+2,5	6,7

Fonte: Kageyama (1991), a partir dos censos agropecuários.

- (1) Estimados a partir das médias mensais de pessoas ocupadas e das empreitadas pagas, respectivamente.  
(2) Em milhões de pessoas.

É preciso alertar que os censos consideram as pessoas ocupadas em atividades nos estabelecimentos agropecuários sem qualquer restrição de tempo e/ou idade, o que tende a superestimar o peso da mão-de-obra familiar das mulheres e crianças. Assim, essa expansão das pessoas "ocupadas" indicada pelos censos agropecuários na primeira metade da década deve-se na verdade a essa "minifundização" e à conseqüente maior retenção da mão-de-obra familiar nas regiões de agricultura mais pobre — em especial no Nordeste —, em função da redução das oportunidades de emprego nos setores urbanos.

Segundo Kageyama, as razões principais para o crescimento do pessoal ocupado revelado pelos dados de 1985 foram:

a) a reativação de pequenos estabelecimentos familiares no Nordeste e parte do Sudeste (norte de Minas Gerais), após a seca de 1979-83, responsável principalmente pelo crescimento da mão-de-obra familiar nessas regiões (1,2 milhão de pessoas no Nordeste e 216 mil em Minas Gerais);

b) a incerteza e o risco associados à produção agrícola nesse período de crise econômica (o PIB agrícola sofreu variações reais negativas em 1982 e 1983) e de forte restrição ao financiamento governamental, que podem ter induzido a maior utilização da parceria. Esta é, do ponto de vista do proprietário rural, uma forma de reduzir riscos, transferindo parte dos gastos para o parceiro e aproveitando a mão-de-obra, geralmente não remunerada, de sua família, para substituir assalariados contratados (...);

c) o reforço da tendência de crescimento do emprego temporário, que já vinha desde a década de setenta. Considerando o total de empregados temporários (contratados diretamente e por empreitadas), houve um aumento de pouco mais de um milhão de pessoas ocupadas, distribuído em todas as regiões do país.

A conclusão da autora é de que esse crescimento das pessoas ocupadas "não se trata de uma mudança do padrão estrutural da ocupação na agricultura, por

exemplo, no sentido da consolidação de uma agricultura familiar de caráter comercial/empresarial. O comportamento dos dados parece, mais bem, indicar que no período de crise a agricultura evitou o agravamento dos problemas urbanos por meio de um aumento do subemprego (trabalho temporário, estabelecimento de subsistência) e de expedientes tradicionais de redução do risco (parceria), que eventualmente podem ter arrefecido o êxodo rural".

### OS DADOS DA PNAD

Os dados disponíveis da PNAD sobre emprego rural no Brasil (exceto região Norte) para a primeira metade dos anos oitenta são ainda mais precários: o número de pessoas ocupadas nas atividades agropecuárias aumentou de 13,1 milhões em 1981 para 15,2 milhões em 1985, quando atingiu o pico da década. Todavia, uma avaliação mais cuidadosa da evolução das pessoas ocupadas na agricultura brasileira por região segundo a PNAD mostrou que grande parte do "crescimento" apresentado na primeira metade da década de oitenta se deveu na verdade à não-contabilização das pessoas ocupadas nas frentes de trabalho nos anos de 1981 a 1983. Em função disso, não analisaremos a evolução do emprego rural de acordo com a PNAD nessa primeira metade da década.

Já para o período 1985-89 os dados da PNAD mostram uma forte queda do emprego na agricultura no país: dos 15,2 milhões de pessoas ocupadas em 1985, apenas 13,9 milhões foram estimados para 1989. Isso representa uma redução de quase 1,4 milhão de pessoas ocupadas na agricultura em apenas cinco anos, cerca de 10% do estoque total, ou seja, uma taxa geométrica de - 2,3% ao ano.

Os dados apresentados por Kageyama et alii (1993), que aparecem resumidos na Tabela 2, mostram que esse decréscimo se distribuiu de modo muito diferente entre as diversas categorias de trabalhadores rurais.

*Tabela 2*  
Distribuição das Pessoas Ocupadas na Agricultura, por Posição na Ocupação  
Brasil  
1985-1989  
Em porcentagem

Anos	Não Rem.	Empregados	Volante c/Int.	Volante s/Int.	Conta Própria	Empregador	Total
1985	4,4	3,9	0,33	1,6	4,6	0,5	15,2
1989	3,8	3,7	0,28	1,2	4,3	0,6	13,9
%a.a.	-3,6	-1,3	-4,1	-7,2	-0,9	+3,5	-2,3

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 1985 e PNAD 1989.

No período 1985-89, os empregadores rurais tiveram um forte crescimento em quase todo o país (as exceções foram de parte da região Nordeste e o Estado de Minas Gerais). Esse crescimento, todavia, não foi acompanhado por um crescimento no número de empregados, tanto permanentes como volantes (com ou sem intermediário).

A categoria dos trabalhadores volantes sem intermediário foi a que apresentou a maior queda relativa no período 1985-89: 7,2% a.a. Essa queda foi generalizada, tendo atingido, sem exceção, todas as regiões. Já os trabalhadores volantes com intermediários, apesar de também terem apresentado forte queda no mesmo período (- 4,1% a.a.), mostraram um padrão regional bem diversificado. É difícil, porém, aprofundar as causas dessas variações, dada a pequena representatividade dessa categoria de trabalhadores rurais na amostra da PNAD em alguns dos estados e regiões.

Também diminuiu o número de trabalhadores familiares não remunerados e por conta própria no período, redução que, se não foi tão drástica como no caso dos trabalhadores volantes, foi também generalizada, atingindo praticamente todas as regiões do país, com a exceção apenas de Pernambuco, Alagoas e Sergipe.

Essa redução, todavia, não foi suficiente para ofuscar o peso relativo do trabalho familiar na composição da mão-de-obra ocupada na agricultura brasileira. Os trabalhadores não remunerados representavam, ainda em 1989, 27% das pessoas ocupadas, e os por conta própria, 31,1%. Juntos, os trabalhadores familiares somavam 58,2% e representavam, indiscutivelmente, a maior categoria ocupacional no campo, segundo a PNAD. Os empregados permanentes vinham a seguir em ordem de importância, representando, isoladamente, 26,9% das pessoas ocupadas. Somados aos trabalhadores volantes — que sozinhos representavam apenas 10,5% — os trabalhadores assalariados perfaziam 37,4%, ou seja, mais de um terço das pessoas ocupadas na agricultura brasileira.

Os dados da PNAD de 1989 indicam também que as mulheres representavam aproximadamente 20% das pessoas ocupadas na agricultura brasileira, variando de um mínimo de 5% em Goiás a um máximo de 32% em Santa Catarina e Rio Grande do Sul; em São Paulo, representavam cerca de 20%. A participação feminina nas diversas categorias ocupacionais acusava intensa variação regional. Sua maior participação ocorria na categoria não-remunerados (44%), embora também fosse relevante entre os trabalhadores volantes, especialmente nos estados da região Sul e em São Paulo, onde representavam mais de um terço dos trabalhadores contratados por intermediários. Assim, a população feminina ocupada na agricultura tende a se concentrar nas categorias mais precárias e sem vínculos formais de emprego — não-remunerados e trabalhadores volantes. Em 1989 a PNAD indicava um contingente de 1,6 milhão de mulheres não remuneradas (644 mil no Nordeste e 742 mil no Sul) e 317 mil mulheres volantes (114 mil em São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná).

Quanto à idade, a diversidade regional é bem menor. Em linhas gerais,

pode-se concluir que cerca de 20% a 25% das pessoas ocupadas na agricultura estão abaixo da linha da maioridade (18 anos), o que denota um peso grande de jovens no trabalho agrícola. Tende a reproduzir-se no caso dos jovens a mesma estrutura ocupacional verificada entre as mulheres, ou seja, uma concentração nas ocupações não remuneradas e em empregos não formalizados em carteira (volantes). Dos 2,9 milhões de jovens de 10 a 17 anos apontados pela PNAD de 1989, tem-se 108 mil como conta-própria, 330 mil como volantes e 1,8 milhão como não-remunerados. Em resumo, constatam-se uma alta proporção de jovens na força de trabalho rural, especialmente como não-remunerados e trabalhadores volantes, e também uma elevada participação de mulheres entre os não-remunerados, trabalhadores volantes e conta-própria. Vale a pena ressaltar que no Brasil, à semelhança dos países desenvolvidos, grande parte da migração rural—urbana é constituída de jovens que querem ingressar na força de trabalho e não encontram oportunidade nos campos. Ou seja, os jovens da zona rural, hoje, deixam de ser desempregados nos campos para serem desempregados urbanos.

Os dados da PNAD de 1989 relativos à educação no país mostram que a grande maioria dos trabalhadores volantes ocupados na agricultura brasileira é semi-analfabeta: cerca de 50% foram considerados analfabetos, sem instrução alguma, e outros 30% declararam possuir apenas primário incompleto (ou seja, menos de quatro anos de instrução formal). Esses números crescem significativamente para os estados da região Nordeste, onde a proporção de analfabetos chega a ultrapassar 70%. Em São Paulo, os semi-instruídos representam cerca de 35% e os que têm primário incompleto, 30%.

#### ESTIMATIVAS DA DEMANDA DE FORÇA DE TRABALHO POR PRODUTO

As fontes anteriormente apresentadas (censos agropecuários e PNADs) referem-se sempre à ocupação ou ao emprego no meio rural — incluindo as atividades da silvicultura, agricultura, pecuária, pesca e caça e atividades não-agrícolas — e são informações obtidas através de coleta primária.

Pesquisadores do Núcleo de Economia Agrícola do Instituto de Economia da Unicamp vêm aperfeiçoando uma metodologia com vistas a estimar com base em dados secundários o emprego gerado (bem como sua flutuação ao longo do ano) para o subsetor culturas. Essa metodologia baseia-se na multiplicação dos coeficientes técnicos da demanda de força de trabalho das principais culturas pelas suas respectivas áreas plantadas, considerando-se os distintos níveis tecnológicos utilizados em cada um dos 25 estados do país.

Nas estimativas do volume global da demanda de força de trabalho agrícola para os anos 1984-87, apresentadas na Tabela 3, considerou-se como nível tecnológico alto o coeficiente técnico correspondente à região mais avançada do estado; e para o nível baixo, a tecnologia manual e/ou de tração animal quando existente; e para o nível médio, a tecnologia mais usual em cada estado.



Convém explicitar desde logo as principais limitações dessa metodologia. A primeira é que os dados relativos à demanda de força de trabalho por produto são apenas uma parte do emprego agrícola ao nível dos estabelecimentos rurais. Ou seja, estimar a demanda de força de trabalho por produto não é o mesmo que estimar o emprego ao nível do estabelecimento agrícola. Por isso, é impossível comparar as estimativas por produto por nós obtidas com os dados dos censos agropecuários, uma vez que os estabelecimentos aí são classificados apenas em função da sua atividade principal. Ou seja, os censos não especificam a demanda de força de trabalho gerada para cada produto ou atividade do estabelecimento agropecuário.

A segunda limitação diz respeito à precariedade dos dados disponíveis. Infelizmente, para muitos estados não foi possível obter os coeficientes técnicos com o detalhamento desejado, o que nos obrigou a reduzir o número de produtos, respeitado o limite mínimo de 90% da área do produto no total do país. Tampouco foi possível incorporar, por falta de coeficientes técnicos fidedignos, as estimativas referentes à pecuária e às atividades extrativas, sabidamente importantes em termos de ocupação de mão-de-obra nos estados do Norte e Nordeste. No caso dos produtos hortigranjeiros, para os quais dispõe-se de coeficientes técnicos razoáveis, não conseguimos séries de área e/ou produção para o período 1984-87.

As estimativas agregadas da demanda de força de trabalho agrícola das 25 principais culturas analisadas mostram, para o ano de 1987, um total de aproximadamente 7 milhões de equivalentes homens-ano (EHA) para o nível médio, que considera a "tecnologia usual". A amplitude de variação dessa estimativa vai de 5,8 milhões a 10,0 milhões de EHA, conforme se considere os níveis tecnológicos alto e baixo, respectivamente. Essa é uma primeira indicação de importância do impacto da tecnologia utilizada sobre o nível de emprego na agricultura. O emprego de tecnologias "de ponta" — especialmente a mecanização dos tratos culturais e da colheita, bem como a quimificação das capinas — reduz drasticamente o nível de demanda de força de trabalho no subsetor culturas.

Não pretendemos destacar os valores absolutos obtidos em EHA, uma vez que eles dependem fundamentalmente dos fatores de conversão utilizados para transformar os requerimentos de força de trabalho exigidos por hectare de cada uma das culturas consideradas. Por isso, nossa análise será centrada nos valores relativos, como, por exemplo, os indicados pelas duas últimas colunas da Tabela 3. Os dados mostram que a evolução da demanda de força de trabalho agrícola não acompanhou a evolução da área cultivada, indicando que a combinação (*mix*) de culturas em cada estado se alterou no sentido de um maior peso relativo daquelas que se utilizam de tecnologias de ponta.

Tabela 3  
Demanda de Força de Trabalho Gerada pelas Principais Culturas(1), por  
Nível Tecnológico  
Brasil  
1984-1987  
Em milhões EHA(2)

Anos	Nível Tecnológico			Índice Relativo	
	Alto	Médio	Baixo	Nível Médio	Área Total(3)
1984	5,67	7,34	9,53	100	100
1985	5,91	7,62	9,75	104	104
1986	6,07	7,81	10,21	106	108
1987	5,77	7,54	10,01	103	107

Fonte: Graziano da Silva et alii (1989).

- (1) Algodão (arbóreo e herbáceo), arroz, banana, batata, cacau, café, cana-de-açúcar, cebola, coco, feijão, fumo, guaraná, juta, laranja, malva, mamona, mandioca, milho, pimenta-do-reino, soja, sisal, tomate (rasteiro e envarado) e trigo.
- (2) Considerou-se que a exigência de 200 homens-dias (HD) perfaz, em média, um equivalente homem-ano (EHA).
- (3) Considerando-se as áreas colhidas do IBGE e as áreas estimadas de plantio e manutenção das culturas permanentes.

A Tabela 4 apresenta a participação relativa dos principais produtos considerados para estimar a demanda de força de trabalho agrícola no subsetor culturas. Chama a atenção que um conjunto de sete produtos — algodão (arbóreo e herbáceo), milho, cana-de-açúcar, arroz, café, mandioca e feijão — seja responsável por mais de 70% da demanda de força de trabalho gerada pelo subsetor culturas no país, considerando-se o nível médio, que se aproxima da tecnologia mais utilizada nos diversos estados. Mais ainda: o subconjunto milho, mandioca, cana-de-açúcar e café é responsável por quase 60% da demanda de força de trabalho gerada pelas 25 principais culturas do país.

Tabela 4  
Distribuição Relativa da Demanda de Força de Trabalho Agrícola (1)  
e das Áreas Cultivadas, Segundo Principais Produtos  
Brasil  
1984-87  
Em porcentagem

Principais Produtos	Demanda de Força de Trabalho				Área Cultivada			
	1984	1985	1986	1987	1984	1985	1986	1987
Algod. Arb.	2,9	2,6	2,2	1,3	3,5	3,2	2,6	1,5
Algod. Her.	3,5	4,4	3,8	2,4	6,8	8,6	7,4	4,6
Arroz	11,0	9,4	10,7	11,5	7,2	6,6	7,5	8,0
Banana	0,8	0,8	0,8	0,9	3,0	3,0	3,0	3,3
Batata	0,3	0,3	0,3	0,3	0,7	0,6	0,6	0,7
Cebola	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,4	0,4	0,5
Cacau	1,5	1,7	1,5	1,5	3,9	4,0	4,0	4,3
Café	5,9	6,1	5,8	5,8	15,0	14,1	14,8	15,2
Cana-de-açúcar	7,5	7,7	7,5	8,3	13,3	13,8	13,3	15,8
Coco	0,3	0	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5
Feijão	10,9	10,5	10,5	10,0	7,6	7,2	7,3	6,9
Fumo	0,6	0,5	0,5	0,6	2,4	2,3	2,3	2,5
Juta	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2	0,2	0,3	0,2
Laranja	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,7	1,8
Malva	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,3	0,2	0,3
Mamona	0,8	0,9	0,8	0,5	1,0	1,1	1,0	0,6
Mandioca	3,7	3,7	3,9	3,7	11,4	11,4	12,2	11,5
Milho	24,7	23,3	23,8	25,9	16,4	15,7	16,3	17,0
Soja	19,3	20,1	17,5	17,5	2,2	2,3	2,0	2,1
Sisal	0,6	0,6	0,6	0,6	0,9	0,9	0,8	0,8
Tomate Rast.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Tomate Env.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,3	0,3	0,3
Trigo	3,6	5,3	7,3	6,6	0,3	0,4	0,6	0,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Graziano da Silva et alii (1989).

(1) Nível médio ou usual.

Todavia, o papel de destaque dos produtos citados fica bastante relativizado quando se atenta para a proporção da área colhida que eles ocupam. Assim, por exemplo, o milho ocupa quase 26% da área colhida e, portanto, não emprega um contingente da mesma magnitude. O mesmo ocorre com o arroz e o feijão. Nesse aspecto merece destaque novamente a cana-de-açúcar, que demanda uma proporção da força de trabalho sempre superior à sua participação relativa na área cultivada. Quanto às culturas que empregam uma proporção maior da

força de trabalho em relação à área colhida que ocupam, merecem destaque também o algodão herbáceo, banana, cacau, café, fumo, laranja, mandioca, tomate e sisal. De outro lado, porém, produtos como arroz, soja e trigo, além dos já citados, como feijão e milho, têm uma participação relativa na demanda de força de trabalho sistematicamente inferior à proporção da área total colhida que ocupam. Não há dúvida de que a razão fundamental disso é a tecnologia de colheita mecânica e das capinas químicas, já incorporada por esses grãos.

Esses coeficientes técnicos, no entanto, dependem também — e talvez isso seja até mais importante no caso brasileiro — do que se considera tecnologia usual. Por exemplo, no caso das culturas permanentes, a tecnologia usual (nível médio) não inclui a mecanização da colheita, enquanto os cereais (como no caso do trigo e soja) a incluem. A explicação para tal não está na “dificuldade inerente” de se mecanizar a colheita das culturas permanentes, como muitos argumentam, mas sim na própria “disponibilidade da tecnologia”. Ou seja, para os cereais em geral, a colheita mecânica já é uma tecnologia que “vem junto com a cultura”, sendo utilizada há décadas nos países desenvolvidos. Já a mecanização das culturas tropicais — e quase todas as permanentes se enquadram aí — só há alguns poucos anos vem sendo objeto de pesquisa em nosso país.

Esse ponto já havia sido constatado também por Gasquez e Paiva, que chamaram a atenção para o fato de que os coeficientes técnicos dos produtos de exportação são em geral maiores do que os do setor de bens domésticos. Segundo esses autores, “a expansão de culturas de exportação em áreas ocupadas por lavouras de mercado interno não leva necessariamente à redução do emprego. Tudo dependerá das tecnologias dos produtos que se substituem”.

As estimativas da demanda de força de trabalho agrícola a partir dos coeficientes técnicos das nossas 25 principais culturas, apresentadas por Graziano da Silva et alii (1989), permitem as seguintes conclusões:

— O impacto da variável tecnológica sobre o nível geral do emprego agrícola é muito forte. Nossas estimativas indicam que, se fossem incorporados os conhecimentos tecnológicos hoje já disponíveis para as principais culturas, o nível de emprego reduzir-se-ia em quase 40,0%. O emprego de tecnologias “de ponta”, em particular a mecanização da colheita e a quimificação das capinas, reduz drasticamente o volume de emprego gerado pelas principais culturas temporárias. No caso das culturas perenes, como a mecanização da colheita ainda não é um salto tecnológico possível de ser efetivado no curto prazo, o impacto principal no nível de emprego fica por conta das capinas químicas e da mecanização dos tratamentos culturais.

— O principal resultado obtido mostra que apenas quatro produtos — mandioca, milho, café e cana-de-açúcar — são responsáveis por mais de 50% do emprego agrícola gerado pelas 25 principais culturas do país, classificadas de acordo com a sua importância em termos da área cultivada ao nível de cada um dos estados da Federação. Se esses produtos sofressem um salto tecnológico, de modo a incorporar a mais moderna tecnologia hoje disponível, continuariam a representar mais de um terço do volume global do emprego agrícola estimado para o país.

## O AGRAVAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL RURAL NOS ANOS OITENTA

As análises propiciadas pela PNAD nos anos oitenta permitem também constatar outras mudanças significativas em relação aos anos setenta, especialmente no que se refere às migrações e ao emprego urbano e à evolução da distribuição de renda no campo.

### ASMIGRAÇÕES

Nos anos setenta ocorreram grandes migrações inter-regionais, especialmente do Nordeste para o Centro-Oeste e Sudeste, que tinham por origem a zona rural de pequenas e médias cidades e como destino principal as metrópoles de São Paulo, Rio Janeiro e Belo Horizonte.

Já nos anos oitenta, ao contrário, houve forte redução nas migrações inter-regionais e crescimento das migrações intra-regionais - ou seja, dentro das regiões. A origem continuou sendo predominantemente rural, mas o destino passou a ser tanto as grandes metrópoles regionais, como as pequenas e médias cidades do interior. Em outras palavras, a população rural migrante tende a ser absorvida dentro das suas próprias regiões de origem, talvez à espera da tão prometida "retomada do crescimento econômico" do Centro-Sul.

Os anos setenta foram marcados também por forte êxodo rural, fruto de uma aceleração da modernização conservadora. Nos anos oitenta, o êxodo rural continuou intenso, mas com menor magnitude, tanto pelo "esvaziamento dos campos" ocorrido em algumas regiões já na segunda metade dos anos setenta (caso do Paraná), como pela redução do ritmo de modernização da nossa agropecuária.

O saldo dos oitenta mostra, entretanto, que a agricultura continuou reduzindo a sua participação no emprego, especialmente nas regiões Sudeste e Nordeste, onde a fronteira agrícola já havia se consolidado. Assim é que a participação da população ocupada na agricultura caiu de 30% para 23% entre 1981 e 1989, segundo dados da PNAD, para o Brasil, enquanto para a região Nordeste caiu de 48% para 40% no mesmo período. Como já mostramos, os dados ajustados para incluir entre a população ocupada em atividades agrícolas os empregados nas frentes de trabalho existentes até 1983, no caso do Nordeste, mostram que essa queda ocorreu na segunda metade da década, corroborando o caráter excepcional do crescimento do número dos pequenos estabelecimentos agropecuários apontado para a região, no período 1980-85, pelos censos agropecuários. Ou seja, o desempenho do Nordeste em termos de ocupação da população foi melhor (ou menos pior) do que o do país como um todo, e a agricultura regional teve um papel de destaque nessa performance.

Em resumo, a década de oitenta mostrou uma maior retenção (tanto em relação ao resto do país, como em relação à década anterior) da população rural nordestina na própria região.

## A EVOLUÇÃO DO EMPREGO URBANO

No que se refere aos ramos urbanos que expandiram suas atividades em termos de pessoas ocupadas, as diferenças também são marcantes. Os anos setenta deixaram um saldo positivo de 13,2 milhões de novos postos de trabalho, metade dos quais nas indústrias de transformação (4 milhões) e na construção civil (1,5 milhão). O perfil desses novos empregos exigia pessoas de pouca qualificação e trabalhos repetitivos para a grande indústria de base fordista, o que também implicou um crescimento relativo das relações formalizadas de vínculo empregatício.

Os anos oitenta deixaram um saldo também positivo de 12,7 milhões de novos postos de trabalho, sendo que 20% apenas na indústria de transformação (2,4 milhões) e na construção (0,4 milhão). Entre as atividades que mais aumentaram seu nível de ocupação estão o "comércio de mercadorias", "serviços de alojamento e alimentação" e "serviços públicos e sociais". O perfil desses novos empregos, embora muito mais diferenciado, mostra claramente as exigências de uma flexibilidade não existente nas indústrias de base fordista e um grande crescimento das relações informais de trabalho na década de oitenta. Em resumo, as oportunidades de trabalho criadas nos setores urbanos nos anos oitenta não favorecem os novos migrantes, especialmente aqueles de origem rural.

As perspectivas dos anos noventa são ainda mais sombrias, em função da esperada informatização de muitos ramos de serviços que se expandiram na década anterior e da pressão crescente para entrada na força de trabalho de jovens nascidos nos anos setenta, uma década ainda de elevadas taxas de natalidade.

O fato é ainda mais preocupante ao constatarmos que o decréscimo das pessoas ocupadas na agricultura na segunda metade dos anos oitenta ocorreu em todas as regiões analisadas, inclusive nas áreas de expansão recente da fronteira agrícola, e que as taxas mais elevadas de redução se encontravam tanto nos estados de agricultura mais moderna do Sul e Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), como também naqueles estados onde o estoque absoluto da população agrícola é maior, caso da Bahia e Minas Gerais.

Vale a pena notar que, à semelhança dos países desenvolvidos, grande parte da migração rural-urbana é constituída de jovens que querem ingressar na força de trabalho e não encontram oportunidade nos campos. Um indicador interessante nesse sentido é apresentado pelo Prealc, ao assinalar que a maior brecha entre a desocupação juvenil em zonas urbanas e rurais de toda a América Latina ocorre no Brasil: a taxa de desemprego entre os menores de 24 anos da PEA que se encontram nas cidades é quatro vezes maior que a verificada nas zonas rurais. Ou seja, os jovens da zona rural hoje deixam de ser desempregados nos campos para serem desempregados urbanos.

É preciso chamar a atenção ainda para uma mudança fundamental na dinâmica da população rural economicamente ativa segundo os seus ramos de atividade. Embora muita gente ainda acredite que quem mora na zona rural está necessariamente ocupado em atividades agropecuárias, isso há muito deixou de ser verdade.

A Tabela 5 mostra a distribuição da população economicamente ativa por ramos de atividade em que se encontrava ocupada, de acordo com os censos

demográficos de 1970 e de 1980. Como se pode verificar, já em 1970 mais de 12% da população residente na zona rural estava ocupada em atividades não-agrícolas, proporção que cresceu para cerca de 20% no ano de 1980.

A Tabela 6 apresenta os principais ramos de atividades não-agrícolas em que estavam ocupadas essas pessoas que residiam na zona rural: indústria de transformação (possivelmente agroindústrias), 5,1%; construção civil, 2,4%; e serviços pessoais e sociais, 6,1%.

**Tabela 5**  
Distribuição da População Economicamente Ativa (PEA) de 10 Anos ou Mais, por Situação do Domicílio e Ramos da Atividade Principal  
Brasil  
1970-1980  
Em porcentagem

Anos	Urbano		Rural		Total	
	Agrícola	Não-Agrícola	Agrícola	Não-Agrícola	Agrícola	Não-Agrícola
1970	10,1	89,9	87,8	12,2	44,3	55,7
1980	7,6	92,4	79,7	20,3	29,3	70,7
1990	6,0	94,0	68,4	31,6	22,9	77,7

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

**Tabela 6**  
Distribuição da População Economicamente Ativa Ocupada, Residente na Zona Rural, por Ramos de Atividades Não-Agrícolas  
Brasil  
1970-1980  
Em porcentagem

Anos	Ramos de Atividades Não-Agrícolas (1)									
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j
1970	0,6	2,8	0,1	1,7	1,4	0,9	0,0	4,0	0,7	-
1980	0,7	5,1	0,2	2,4	2,3	1,0	0,1	6,1	0,4	1,9
1990	1,0	6,9	-	3,2	3,8	1,4	0,6	8,0	0,4	1,2

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, censos de 1990 e 1980; PNAD, 1990.

- (1) a = expl. mineral; b = indústria transformação; c = serviços de utilidade pública; d = construção; e = comércio, restaurantes e hotéis; f = transporte, armazenamento e comunicações; g = serviços financeiros, imobiliários e empresariais; h = serviços pessoais e sociais; i = ativ. não bem especificada; j = buscando trabalho.

Também chama a atenção, nos dados apresentados nas Tabelas 5 e 6, que nos anos setenta, enquanto a PEA rural ocupada nas atividades agropecuárias decresceu à taxa de 1% a.a., a PEA rural ocupada em atividades não-agrícolas cresceu à taxa de 5,2% a.a. Embora não se disponha dos dados do Censo Demográfico de 1991, esse crescimento do emprego rural não-agrícola deve ter sido ainda maiores nos anos 80, a julgar pelos dados disponíveis em outros países latino-americanos e da PNAD de 1990, mostrados na tabela 6.

É interessante notar que a proporção da PEA total ocupada em atividades agrícolas caiu de 44,3% em 1970 para apenas 23% em 1990, e que esse decréscimo relativo das pessoas ocupadas nas atividades agropecuárias atingiu tanto as pessoas que residiam na zona rural, como as que já residiam nas zonas urbanas. De fato, a proporção de pessoas ocupadas em atividades agropecuárias residentes na zona urbana caiu de 10,1% para 7,6%, em 1980, chegando a apenas 6% em 1990. Isso confirma, de um lado, a redução das oportunidades de emprego no campo em função da crescente tecnificação das atividades agropecuárias; de outro, porém, mostra uma tendência à urbanização da PEA agropecuária que havia se iniciado já na década dos sessenta, com a expulsão dos trabalhadores residentes nas propriedades rurais e sua transformação em bóias-frias. Os dados da PNAD de 1990 confirmam a redução relativa da PGA agrícola no total e o crescimento da PEA rural não agrícola, como destacaremos mais adiante.

#### A EVOLUÇÃO DA RENDA E DA POBREZA RURAL

Em termos de distribuição de renda no campo, também as décadas anteriores mostraram um desempenho bastante distinto. Nos anos setenta, cresceu a desigualdade, mas diminuiu a pobreza, no campo: ou seja, os ricos ficaram mais ricos, mas os pobres ficaram menos pobres. Isso porque cresceu a renda média dos estratos inferiores da distribuição, apesar de ter havido um crescimento ainda maior de renda dos estratos superiores (usineiros, grandes proprietários rurais, etc.). As explicações para esse comportamento passam fundamentalmente pelo fato de que o campo expulsou seus pobres para as cidades, onde foram ser favelados, biscateiros, bóias-frias, etc.

Os anos oitenta mostraram um quadro muito mais perverso: continuou a crescer a desigualdade na distribuição da renda, com o agravante de que os pobres se tornaram ainda mais pobres. Se tomarmos, por exemplo, o indicador de insuficiência de renda (r), podemos dizer que os pobres do campo necessitariam de um aumento de 45% na renda que percebiam em 1981 para deixarem de ser considerados pobres; em 1990, esse aumento teria que ser de 78%.

A Tabela 7 aponta uma das razões dessa deterioração da distribuição da renda no meio rural nos anos oitenta: a queda persistente e continuada do valor real do salário mínimo serve de balizamento para a queda dos salários rurais, tanto dos diaristas como dos mensalistas, que em geral são trabalhadores residentes nas fazendas. Há poucos momentos durante toda a década em que ocorre um descolamento entre a variação do salário mínimo e os salários pagos no meio rural.

Um desses momentos é o ano do Plano Cruzado, 1986: a expansão da área plantada com lavouras e o crescimento dos preços desses produtos geraram uma maior demanda de força de trabalho, especialmente dos diaristas, fazendo com que os salários pagos se elevassem acima do piso legal fixado pelo salário mínimo.

Note-se também que os salários caem na frente de todos os principais preços de produtos agrícolas, de arrendamento e de venda de terras no meio rural, evidenciando uma situação típica de crise econômica. É só em 1992, quando o governo federal ensaia uma política de recuperação do valor real do salário mínimo, que essa situação se inverte: os índices de preços dos produtos agrícolas caem abaixo dos índices de salários pagos no meio rural.

**Tabela 7**  
Evolução dos Preços de Terras e Salários no Meio Rural e dos Preços Recebidos pelos Produtores  
Brasil  
1980-92  
Base: 1980 = 100

Anos	Arrenda		Venda Terras		Salários			Preços Recebidos		
	Lav.	Pasto	Lav.	Pasto	Mês	Dia	Min.	Lav.	Anim.	Agrop.
1981	116	93	112	104	102	99	102	88	83	87
1982	113	90	105	93	103	90	103	79	74	77
1983	98	83	83	72	86	75	88	89	76	84
1984	104	87	91	82	78	69	81	95	84	91
1985	108	94	108	100	88	80	87	93	74	86
1986	134	143	215	212	95	109	74	103	83	96
1987	88	99	109	110	65	71	59	76	77	77
1988	104	69	64	53	62	52	59	74	60	69
1989	106	103	97	92	71	66	55	69	70	71
1990	95	83	87	84	52	54	43	54	56	56
1991	104	80	81	75	56	60	55	58	52	57
1992	85	64	61	53	64	56	57	53	48	52

Fonte: CEP/IBRE/FGV. A partir dos dados brutos das Empresas Estaduais de Técnica e Extensão Rural, Instituto de Economia Agrícola (SP), da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais, da Comissão do Plano da Lavoura Cacaueira e das prefeituras.

Um recente estudo sobre a pobreza rural em 114 países em desenvolvimento, feito pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, coloca o Brasil em sexto lugar, com 73% da população rural com renda inferior à linha de pobreza, abaixo apenas da Bolívia (97%), Malavi (90%), Bangladesh (86%), Zâmbia (80%) e Peru (75%). E o que é pior: enquanto a grande maioria dos países analisados mostrou tendência de redução da pobreza rural,

no Brasil a população pobre vem aumentando, tendo saltado de 65% em 1965 para 73% em 1988.

Há poucas evidências empíricas sobre quem são esses pobres do campo nos anos noventa, mas não está longe da realidade afirmar que na sua grande maioria são trabalhadores temporários sem vínculo empregatício e pequenos produtores — em particular os que têm acesso precário à terra, como parceiros e arrendatários — concentrados na região Nordeste.

Um recente estudo da FAO mostra que as políticas do governo brasileiro de combate à pobreza rural — tanto a política estrutural, como as políticas compensatórias — ficaram muito distantes dos propósitos e metas estabelecidos. Segundo a FAO, “estes programas refletem a crise dos modelos de administração nascidos basicamente da integração de financiamento nacional e estrangeiro, para enfrentar com instrumentos estritamente compensatórios a pobreza no meio rural. Tais modelos são insuficientes, uma vez que a pobreza é gerada por uma distribuição fortemente desigual dos fatores de produção, aguçada historicamente por uma combinação de políticas macroeconômicas e agrícolas que reforçaram a natureza excludente do modelo de desenvolvimento. A crise e o ajuste macroeconômico condicionaram o desempenho dos programas de combate à pobreza, mas não parecem ter sido estes os principais fatores que explicam seus limitados resultados. Haveria que acrescentar também a escassa prioridade real que se outorgou ao problema”.

## UMA POLÍTICA DE EMPREGO QUE CONTEMPLE O MEIO RURAL

Como mostramos anteriormente, a agricultura brasileira é hoje — e será cada vez mais — uma estrutura complexa, heterogênea e multideterminada. Só se pode entendê-la a partir de seus vários segmentos constitutivos, os Complexos Agroindustriais (CAIs), com suas dinâmicas específicas e interligadas aos setores industriais fornecedores de insumos e processadores de produtos agropecuários. O fundamental é reconhecer que já não se pode mais falar num único “setor agropecuário” para o Brasil.

Para elaborar uma política de emprego que contemple o meio rural, é preciso identificar as principais tendências apontadas pela evolução recente da nossa agricultura no que diz respeito à estrutura produtiva e às relações sociais de produção.

Em relação à estrutura produtiva, a variável—chave diz respeito à esperada evolução da concentração e centralização de capitais, em função da consolidação dos CAIs nos anos noventa. As estimativas hoje disponíveis indicam que menos de 10% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros estariam integrados a essa maneira moderna de produzir. Essa é uma característica fundamental da chamada “modernização conservadora” da agropecuária em nosso país: o seu caráter excludente, quer se considere o tamanho dos produtores, quer a região do país. Estes produtores são principalmente os médios e grandes, embora também haja pequenos produtores em culturas específicas, e estão localizados predominantemente nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul do país. Nas regiões Nordeste e

Norte, bem como numa parte significativa do Sudeste (Nordeste de Minas, Espírito Santo e Rio de Janeiro), a predominância é ainda de pequenos produtores não integrados aos CAIs.

Nada indica que essa tendência da concentração produtiva dos CAIs venha a se alterar. Pelo contrário, os indicadores mais recentes apontam no sentido de uma centralização ainda maior da produção, seja em função do crescimento da escala mínima viável em vários ramos da atividade agropecuária, seja dos desenvolvimentos tecnológicos esperados principalmente nos sistemas de colheita, carregamento e transporte, seja ainda de uma maior integração para trás com a indústria fornecedora de insumos, máquinas e equipamentos.

As tendências das relações sociais podem não parecer, à primeira vista, tão claras como as já apontadas para as estruturas produtivas. Isso se deve basicamente a outra especificidade do processo de modernização da agricultura, que além de desigual, como já foi destacado, repõe (ou redefine, se preferirem) formas aparentemente já superadas da produção ao longo do próprio desenvolvimento capitalista.

Porém, a tendência anteriormente assinalada — de maior concentração da produção e centralização dos capitais conjugados — implicará também um processo crescente de subordinação do trabalho rural. Por isso, se de um lado haverá continuidade do processo de proletarização, de outro podemos esperar uma diferenciação crescente do campesinato.

Em relação ao processo de proletarização, espera-se primeiro uma continuidade da purificação das relações de trabalho assalariadas através da expropriação dos trabalhadores que ainda mantêm vínculo produtivo com a terra. E, segundo, um crescimento relativo do contingente de assalariados permanentes em relação aos temporários (contrariamente ao verificado nos anos sessenta e setenta), em razão de: crescentes requerimentos de treinamento e qualificação exigidos pelos segmentos mais modernos do campo em relação a seus operários; crescimento das atividades administrativas e de prestação de serviços por parte de profissionais liberais; e redução da sazonalidade do trabalho naquelas atividades que logram maiores índices de mecanização na colheita.

Já no espectro de diferenciação crescente do campesinato desenha-se uma polarização: de um lado, perda gradativa do papel produtivo dos segmentos mais pobres dos pequenos produtores, de modo a converter os pequenos pedaços de terra que possuem num mero local de moradia ou, quando muito, de produção para autoconsumo; e de outro, tecnificação crescente dos produtores familiares integrados aos complexos agroindustriais, aliando um patrimônio imobilizado cada vez maior a menores níveis de autonomia na organização de seu próprio processo produtivo. Por isso é que — ao lado desse segmento de empresas familiares bastante tecnificadas, que tende a ser mais estável e a “imobilizar-se” através dos contratos de integração em distintos ramos de atividades — deverá haver também uma contínua recriação/destruição de pequenos produtores não integrados em todos os cantos do país. Primeiro, porque alguns ramos (a pecuária, por exemplo) têm ainda hoje barreiras mínimas à entrada e saída da atividade, e são, na verdade, as únicas alternativas possíveis para alguém se estabelecer

“autonomamente”. E, segundo, entre os integrados aos CAIs a elevação da escala mínima para permanecer na atividade obriga o produtor a uma tecnificação contínua, mas tal como numa corrida em esteira rolante: por mais que se corra, continua-se sempre no mesmo lugar — de pequeno. Em resumo, é preciso correr muito para não ser empurrado para fora.

Finalmente, é preciso assinalar que com a industrialização da agricultura — especialmente na atual fase da consolidação dos CAIs, que teve início a partir de meados dos anos oitenta — deve-se esperar uma crescente urbanização da população rural. Dois processos são aí fundamentais: primeiro, a já conhecida “perda de atividades do setor agrícola” que caracteriza a ruptura do velho complexo rural — as cidades absorvem gradativamente atividades que antes se encontravam dissolvidas no interior das fazendas, além de criar novos ramos de atividades. Segundo, o que poderíamos chamar de “urbanização do trabalho rural”, que acompanha as já mencionadas transformações nas relações sociais de produção — particularmente a purificação das relações de trabalho, o crescimento relativo dos contingentes de assalariados permanentes associados a maiores níveis de qualificação da força de trabalho rural e a tecnificação crescente dos produtores familiares ligados aos CAIs. Essa tecnificação vem tornando compatível uma dissociação crescente entre o local de residência do trabalhador e o seu local de trabalho. Ela também liberou a mulher e os filhos menores das lides agrícolas diárias, tornando assim possível a urbanização do seu domicílio. Ou seja, o pequeno produtor tecnificado saiu do campo e veio para a cidade em busca de escola para os filhos e dos “confortos” urbanos. Na cidade, a família diversificou a origem de sua renda, seja através do trabalho assalariado dos filhos, seja através das rendas de aluguéis e cadernetas de poupança e outras alternativas ao seu alcance. Assim, do ponto de vista da família — especialmente da família ampliada —, as atividades agrícolas dos produtores familiares urbanizados vão se convertendo gradativamente em atividades *part-time*, ainda que fundamentais para sua reprodução. E esse caminho tem sido muito mais eficiente para elevar e estabilizar a renda familiar que os programas de suporte de preços nos países desenvolvidos.

Além disso o trabalho rural também se urbaniza, refletindo a crescente importância das atividades exercidas “além da porteira” das fazendas. As estatísticas disponíveis indicam que de acordo com a PNAD de 1990, 45% da PEA residente no meio rural não estava envolvida em atividades agropecuárias.

Vários outros fatores ligados às próprias expectativas dos trabalhadores rurais contribuem também para acelerar essa urbanização da PEA agrícola e do trabalho rural. A cidade é hoje no Brasil a única esperança de acesso a benefícios sociais — como saneamento, água encanada, luz elétrica, hospital e escolas — de que o meio rural não dispõe. O fracasso da tentativa de levar alguns desses benefícios ao campo — como os custosos e ineficientes programas de eletrificação rural, ensino agrícola, entre outros — indica que somente a cidade continuará a oferecer esses benefícios até o final do século.

O final do século mostraria assim a nossa agropecuária — que não será mais apenas rural, dada a urbanização de inúmeros ramos de atividades e do próprio trabalho no campo — segmentada não mais em grandes e pequenos produtores,

mas sim em produtores integrados ou não integrados aos CAIs. Os integrados, se forem grandes capitais, estarão verticalmente relacionados às atividades agroindustriais; se forem pequenos, buscarão formas sociais e políticas de aliviar essa luta frenética pela sobrevivência, essa corrida sem fim, através de organizações cooperativas e sindicais onde procurarão melhorar o seu poder de barganha frente a aqueles grandes capitais verticalmente integrados.

Os produtores não integrados — possuem eles grandes ou pequenas extensões de terras — estarão condenados a atividades marginais do ponto de vista produtivo, em particular do ponto de vista da reprodução da classe trabalhadora. Uma minoria poderá até mesmo estar envolvida em atividades altamente lucrativas, como aquelas direcionadas a segmentos sociais diferenciados com altas rendas (produção de alimentos frescos sem uso de defensivos, flores, etc.). Mas a grande maioria dos produtores não integrados aos CAIs — em particular os pequenos e localizados nas regiões Norte e Nordeste — estarão condenados à produção para autoconsumo, ou quando muito para fornecimento direto às pequenas populações locais, com nível tecnológico rudimentar. É preciso assinalar que o nível de vida — e em particular o nível de renda — desses segmentos de pequenos e médios produtores não integrados aos CAIs dependerão cada vez mais das políticas não-agrícolas que serão implementadas no país, em especial a de previdência social.

Mas quais implicações tem isso tudo para uma política de emprego que contemple o meio rural?

Como já vimos, o setor agropecuário contribuiu pouco para a geração de novos empregos nas duas últimas décadas, sendo a taxa de crescimento quase nula na segunda metade dos anos oitenta, em parte devido à menor taxa de crescimento da área com culturas, mas sobretudo em função da modernização agrícola. Essa perda de dinamismo em termos de criação de novos empregos mostrada pelo setor agropecuário não pode ser atribuída singelamente a uma estagnação do setor: ao contrário, o produto agropecuário apresentou significativas taxas médias anuais de crescimento especialmente durante a crise dos anos oitenta. Ela se deve, antes, à substituição de lavouras intensivas em trabalho por culturas modernas e poupadoras de mão-de-obra, pela ocupação das fronteiras com base na pecuária e, principalmente, pelo ritmo e forma assumido mais recentemente pelo progresso tecnológico, com destaque para a mecanização da colheita de produtos como a cana-de-açúcar, algodão e milho.

Mantidas as tendências e prognósticos atuais, a demanda não acompanhará a oferta de emprego, o que provocará elevação dos níveis de desemprego rural. A migração continuará alta, acentuando e concorrendo com o desemprego urbano, já que as áreas de colonização e expansão da fronteira não são mais suficientes para atrair os fluxos populacionais. Mas seria impropriedade qualquer postura "antiindustrialista" que levasse a esperar do setor agropecuário a contribuição principal para solucionar os graves problemas de desemprego aberto e subemprego crônico. Como mostramos, a "industrialização" e a "urbanização" da agricultura brasileira parecem-nos um processo não apenas irreversível, mas também desejável do ponto de vista da melhoria do bem-estar da população rural.

Entretanto, é indiscutível que o setor agropecuário ainda tem enorme peso na absorção de força de trabalho; que apresenta alta capacidade de indução de empregos em outras áreas da economia; e que tem um custo relativo menor na geração de novos empregos. Assim, impõe-se um esforço para separar, no desenvolvimento recente da agropecuária, o que decorre de tendências estruturais incontornáveis e o que pode ser atribuído ao efeito de políticas suscetíveis de alterações.

O diagnóstico geral que fizemos indica que o setor agropecuário vem liberando mão-de-obra com demasiada rapidez; ou seja, dada a drástica redução da capacidade de absorção dos setores urbanos nos últimos anos, a participação do emprego agropecuário direto na estrutura do emprego global do país, apesar de ser ainda muito significativa, vem declinando muito rapidamente.

Isso se deve em grande parte à inexistência de uma política global que equacionasse o problema do emprego rural no país. A estratégia básica seria de reorientar o desenvolvimento do setor agrícola no que diz respeito ao processo de inovações tecnológicas e de ocupação produtiva das terras disponíveis, de modo a permitir uma expansão da produção que gere maiores níveis de absorção de mão-de-obra. Não se trata de uma "volta ao passado", mas de apoiar sistemas produtivos compatíveis com o problema da falta de empregos gerado pela atual crise econômica, com vistas a "ganhar tempo" para uma eventual reabsorção produtiva de uma reestruturação que ainda está em marcha.

As principais medidas específicas que se recomenda tendo em vista a reorientação tecnológica da agricultura são:

- dar ênfase à pesquisa de tecnologias que visem a reduzir a dependência da produção agropecuária de componentes importados, especialmente dos derivados de petróleo, e que possam ser mais intensivas em termos de absorção de mão-de-obra;
- maior seletividade nos itens a serem financiados através do crédito rural, com vistas a não estimular o uso de tecnologias fortemente poupadoras de mão-de-obra;
- estabelecer um conjunto de políticas agrícolas diferenciadas por tipo de produtores e não apenas por produtos;
- maior controle dos setores oligopolizados que produzem e distribuem insumos agrícolas.

Um segundo conjunto de medidas visaria à reorientação da política de ocupação do solo através da implementação de um código de uso dos solos e outros recursos naturais (água, florestas, etc.), de modo a incorporar ao meio rural as suas dimensões de conservação e preservação da natureza, hoje tão reclamadas pelos setores urbanos. Nesse campo deveriam ser examinadas medidas do tipo:

- implantação de um zoneamento agrícola que evite a monocultura, estabelecendo índices mínimos de diversificação de cultivos em cada propriedade agrícola;
- reorientação da atual política de caso-a-caso de desapropriações para fins de reforma agrária para regiões especiais a serem definidas em função não apenas do uso improdutivo das terras, mas de seu potencial em termos de expulsão de mão-de-obra do campo, caso da zona semi-árida

nordestina e também agora das zonas recentes de expansão da fronteira agrícola nas regiões Norte e Centro-Oeste;

- elevar significativamente os níveis de impostos diretos (ITR e IR) sobre as grandes propriedades rurais, especialmente para os que têm outras fontes de renda, tais como profissionais liberais, indústrias, comerciantes, etc. Finalmente, seria preciso definir políticas específicas de geração de emprego para os trabalhadores rurais, tais como:
  - programas de geração de empregos não-agrícolas nas entressafras, a serem desenvolvidos especialmente nas regiões monocultoras com picos acentuados de demanda de mão-de-obra (a idéia básica seria repassar recursos às prefeituras para programas de reparos de obras públicas, construção civil e outros que permitissem ocupar temporariamente os trabalhadores rurais desempregados do local, com o Ministério do Trabalho assumindo o papel de entidade agenciadora dos órgãos governamentais e privados envolvidos na execução dessas atividades);
  - programas de emergência de frentes de trabalho nas situações de calamidade pública (seca, inundações, geadas), que regularmente vêm se repetindo no país (neste caso, em especial, será preciso buscar fórmulas operacionais que permitam enfrentar as situações de calamidade sem que isso necessariamente reverta em benefício dos grandes proprietários de terras e dos interesses clientelísticos dos políticos locais, como ocorre com as frentes de trabalho do Nordeste);
  - programas de incentivos ao uso de terras suburbanas públicas e privadas, através da cessão de uso, da parceria ou do arrendamento, para drenagem de várzeas, implantação de hortas comunitárias, autoconstrução e outras pequenas experiências afins, para absorção de migrantes da zona rural, com o objetivo básico de criar oportunidade de trabalho para mulheres, jovens e idosos nas pequenas e médias cidades, evitando assim a migração precoce das famílias para os grandes centros urbanos (obviamente, esses programas não poderiam nunca substituir o de reforma agrária e seriam apenas uma forma de minorar o "ritual de passagem" dos migrantes das zonas rurais na ausência de grandes programas de obras públicas, que sempre foram sua porta de entrada nos grandes centros urbanos);
  - maior rigor na fiscalização e punição dos faltosos no que diz respeito às relações de trabalho no campo, visando a assegurar o efetivo cumprimento da legislação trabalhista vigente.

Antes de finalizarmos, nunca é demais lembrar a necessidade de o Ministério do Trabalho implantar um sistema de acompanhamento do emprego rural que permitisse rapidamente avaliar a evolução da demanda de força de trabalho agrícola nos âmbitos municipal e regional. Tal sistema permitiria agilizar as políticas específicas a serem definidas no âmbito das prefeituras locais, em função das flutuações do nível de emprego, especialmente nos anos de frustração de safras.

## *Trinta anos de políticas salariais no Brasil\**

Marcio Pochmann\*\*

As políticas gerais de salários e de piso mínimo nacional são temas controversos e sistematicamente explorados pela literatura especializada. O fato de o Brasil se caracterizar, ainda hoje, pela presença de mecanismos antiquados de regulação dos rendimentos assalariados confere especificidade à presença do Estado no relacionamento entre o capital e o trabalho.

A tendência dos estudos mais recentes realizados no país tem sido a de adotar o conceito de política salarial em seu sentido restrito, como expressão das formas mais evidentes de participação direta do Estado na determinação dos salários. Nesse aspecto, 1964 constitui o marco divisor na atuação do Estado, principalmente com a proliferação de leis e decretos-lei direcionados para a fixação dos critérios de reajuste e de disciplinamento dos salários nominais.

Sem abandonar esta forma de abordagem, procura-se chamar a atenção para a necessidade de uma interpretação mais ampla da política salarial. Tratada sob o ponto de vista do sistema institucional, responsável pela regulamentação do relacionamento entre o capital e o trabalho, a política salarial assume uma

\* O autor agradece os comentários atentos de Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, José Siqueira Neto, Jorge Eduardo Mattoso e Marco Antonio de Oliveira, todos membros da equipe do Cesit. Os erros eventualmente existentes são de exclusiva responsabilidade do autor.

\*\* Economista, técnico do Cesit e membro do Grupo de Estudos e Análise de Conjuntura do Dieese.



dimensão relativa à sua capacidade de condicionar o custo do trabalho. Junto com as negociações coletivas, a Justiça do Trabalho, as legislações social e trabalhista, o comportamento do mercado de trabalho e o grau de autonomia dos empresários em fixar a remuneração, a política salarial pertence ao conjunto de elementos constitutivos do padrão de relações de trabalho e de definição da taxa de salários na economia nacional.

Assim, o comportamento mais geral dos salários não depende isoladamente das políticas salariais. Desde 1964, contudo, a tendência de queda na participação do rendimento assalariado em relação à renda nacional tornou-se mais evidente com as medidas no campo salarial adotadas pelo regime militar.

Em contrapartida às críticas tradicionais utilizadas pelos neoliberais, contrárias à participação do Estado na regulamentação do mercado de trabalho, o presente artigo objetiva destacar a necessidade de mudança no atual padrão de formação do rendimento assalariado. A definição de um novo papel para as políticas gerais de salário e de salário mínimo, juntamente com a implantação do regime de contratação coletiva de trabalho, constituem requisitos fundamentais para a modernização do padrão de relações de trabalho e de redefinição da taxa de salários no Brasil.

O texto encontra-se subdividido em cinco partes: a regulação do rendimento assalariado após 64; as políticas de salário mínimo; as políticas gerais de salário; a importância das políticas gerais de salários e de salário mínimo; e o papel das políticas salariais num ambiente de modernização das relações industriais e de reestruturação produtiva. Nessa última parte, são realizadas algumas considerações sobre a necessidade de reformulação do atual padrão de formação do rendimento assalariado.

### A REGULAÇÃO DO RENDIMENTO ASSALARIADO APÓS 1964

A política salarial *lato sensu* teve origem em 1940, com a fixação dos primeiros valores do salário mínimo no Brasil, apesar de algumas das regras que compuseram a remuneração direta e indireta do trabalhador assalariado urbano e do funcionalismo público terem sido implementados nos anos trinta. Durante as décadas de quarenta e cinquenta, a autonomia das empresas estatais e privadas para definição do salário do empregado era condicionada tanto pelas políticas de salário mínimo, que fixavam o valor do piso de ingresso no mercado formal de trabalho, quanto pelo movimento do próprio mercado, especialmente para os trabalhadores com qualificação profissional. Na administração pública, as diretrizes de remuneração eram determinadas pelo governo central.

Os sindicatos com maior poder de barganha pressionavam pela fixação dos salários profissionais, já que a inexistência de ação sindical no interior da empresa e de escala hierárquica de funções dava ao empregador enorme autonomia para o estabelecimento do salário nominal e do seu valor-teto. Como parcela significativa dos empregados assalariados do setor urbano formal recebia remuneração próxima ao valor do piso nacional, a política do salário mínimo era responsável

por grande parte da dinâmica dos salários nominais (em 1960, cerca de um terço dos assalariados possuía carteira de trabalho, entre os quais dois terços situados na faixa do salário mínimo). Não era por outro motivo que a definição dos valores do mínimo, a partir dos relatórios das Comissões de Salário Mínimo (formadas por representação tripartite), tinha grande repercussão nacional.

Deve-se ressaltar que tanto a condução da política do mínimo quanto a da legislação do funcionalismo público sofriram influência da prática política no plano conjuntural. Nos governos comprometidos com os anseios populares, por exemplo, as medidas voltadas para a proteção dos salários, em diversas oportunidades, incorporavam demandas sindicais. Ao contrário do que ocorria nos governos que adotavam uma posição contrária às vontades políticas organizadas de representação das classes subalternas (antilabor).

Desde a segunda metade dos anos cinqüenta, com a internalização dos setores produtivos da chamada Segunda Revolução Industrial (aço, química, eletricidade, petróleo, bens duráveis de consumo, etc.) e com o avanço do assalariamento, em maior escala nas cidades do que no campo, ocorreram novas e importantes transformações no mercado de trabalho e na dinâmica salarial. A implementação de setores industriais (Plano de Metas do governo JK) contribuiu para a expansão do proletariado e para a segmentação do mercado de trabalho urbano, conformando o que se poderia definir por incipiente mercado interno de trabalho.

Além disso, a ausência da representação sindical por local de trabalho e do contrato coletivo permitiu que as novas empresas estabelecessem autonomamente a hierarquia de remuneração e os critérios de progressão funcional interna. Apesar da rapidez com que foi processada a montagem da estrutura industrial no país, sem a participação dos sindicatos na definição da hierarquia de funções, a existência de valores elevados para o salário mínimo inviabilizou a abertura do chamado leque salarial.

No início dos anos sessenta, quando o aparelho produtivo industrial (indústria de bens de consumo duráveis e de capitais) estava praticamente completo, houve sinais embrionários de ruptura da regulamentação das relações entre o capital e o trabalho. Parte dos sindicatos, principalmente aqueles situados nos setores modernos da economia, buscava reduzir o grau de autonomia da empresa na definição do salário e da escala de remuneração, através de um forte movimento grevista.

O sindicalismo emergente reivindicava também reformas amplas e democráticas na educação, na estrutura fundiária, entre outras lutas nas esferas da política pública. No campo havia uma importante pressão social pela universalização das legislações previdenciária e do trabalho, que até então permaneciam voltadas exclusivamente para os empregados urbanos e com contrato individual de trabalho formal.

Com o fortalecimento da capacidade dos sindicatos de articular movimentos mais amplos em torno de diversas questões, principalmente no que diz respeito às perdas salariais provocadas pela aceleração da inflação, a implementação de medidas voltadas para a estabilização monetária passou a requerer o apoio dos

trabalhadores. Desde a segunda metade dos anos cinqüenta, o movimento sindical havia tomado consciência dos efeitos deletérios provocados pela inflação sobre o poder aquisitivo do salário.

Algumas entidades sindicais conquistaram reajustes anuais, assim como o valor do mínimo teve correções mais freqüentes, embora sua legislação original prevesse correções com intervalo máximo de três anos. No início dos anos sessenta, diversas categorias profissionais tinham direito ao reajuste semestral de salário.

As autoridades governamentais, por sua vez, procuravam também atender às vontades políticas dos assalariados organizados. Exemplo disso foram as medidas legais como o salário-família, o 13º salário anual e o Estatuto do Trabalhador Rural, no início dos anos sessenta.

O fim do regime democrático, contudo, significou a exclusão dos interesses das classes subalternas da condução das políticas econômica e social. Em 1964, com o golpe militar, foi implementado um plano ortodoxo de combate à inflação, que naquela oportunidade ameaçava alcançar o índice de três dígitos ao ano. O Plano de Ação Econômica do Governo de Castelo Branco (PAEG), marcado pelo diagnóstico conservador, apresentou como algumas das causas principais da inflação a elevação dos salários acima da produtividade e a indisciplina nos reajustes dos assalariados.

Em função disto, surgiram as primeiras medidas voltadas para a tutela não apenas da remuneração dos funcionários públicos, mas também dos salários dos setores privado e estatal. Nesse momento, teve início a política salarial *stricto sensu*, com a definição de um conjunto de decretos e leis direcionados para a fixação dos critérios de reajuste e de disciplinamento do rendimento assalariado. Rapidamente, os índices oficiais transformaram-se nos parâmetros da dinâmica dos salários, levando à deterioração da distribuição da renda nacional.

A implementação de políticas gerais de salários pelo regime militar, como instrumento de combate à inflação, somente ganhou efetividade com o uso da repressão generalizada pelo poder público (prisão de dirigentes sindicais, intervenção nos sindicatos, proibição legal das greves, etc). Além disso, o Poder Executivo encontrou caminho livre para impor o arrocho salarial, com esvaziamento do Poder Legislativo, fechamento de partidos políticos e a subordinação plena da Justiça do Trabalho à política econômica.

De outra parte, o fim da política de salário mínimo pelo alto (mínimo vital) implicou também o rebaixamento dos benefícios da previdência social, vinculados ao valor do mínimo. Além de permitir a redução do custo do trabalho no setor urbano, principalmente das empresas atrasadas e com baixa produtividade, favoreceu a generalização das legislações trabalhista e social para os setores rural e urbano sem relação formal sem melhorar significativamente as condições de vida das classes trabalhadoras, até então excluídas da política social.

É possível afirmar que a partir do regime militar a atuação do poder público sobre a formação do rendimento assalariado foi marcada por três características principais: flexibilização do regime de contratação individual do trabalho assalariado, poder crescente do Estado em tutelar os reajustes gerais de salários e mudança na condução da política do salário mínimo. Mesmo com o restabelecimento

da ordem democrática, na segunda metade dos anos oitenta, essas características básicas de atuação do Estado mantiveram-se inalteradas na regulação do rendimento assalariado.

#### A FLEXIBILIZAÇÃO DO REGIME DE CONTRATAÇÃO INDIVIDUAL DE TRABALHO

O movimento em direção à flexibilização do regime de contratação e demissão da mão-de-obra ocorreu a partir da introdução das medidas desregulatórias no regime de estabilidade no trabalho (FGTS, em 1967) e na contratação por tempo determinado em 1976.

Apesar da existência de uma ampla e detalhada legislação tutelar sobre o emprego assalariado (Consolidação da Leis do Trabalho), a introdução de medidas desregulatórias no regime de contratação resultou na formação de mercados segmentados de trabalho, sem as mesmas características verificadas nos países industrializados. Ou seja, nos chamados mercados internos de trabalho localizados nas grandes empresas, os empregados pouco desfrutaram de vantagens como estabilidade, planos de cargos, carreira e salários, entre outras.

Com a instabilidade no emprego organizado, parte significativa dos trabalhadores situados nos mercados internos de trabalho teve que conviver com regras idênticas aos empregados dos mercados externo de trabalho. As altas taxas de rotatividade conferiram especificidade ao funcionamento do mercado de trabalho no país.

Além disso, o movimento no sentido da padronização da estrutura ocupacional, através da segurança da renda e de relações estáveis no trabalho, ocorreu de forma distinta ao registrado nos países industrializados. Com a maior flexibilidade no uso da contratação e da demissão imotivada, as empresas passaram a operar com uma parte relativamente pequena da mão-de-obra assalariada estável.

A maior parte da mão-de-obra ocupada foi integrada de maneira precária (assalariamento sem emprego contínuo, sem carteira e trabalho por conta própria). A grande instabilidade no funcionamento do mercado (fenômeno da rotatividade da mão-de-obra) impediu a formação de um mercado de trabalho estruturado, com maiores salários e pequena desigualdade de renda.

#### A TUTELA DO ESTADO SOBRE OS REAJUSTES GERAIS DE SALÁRIOS

A segunda característica da atuação do poder público foi o fortalecimento dos critérios de fixação centralizada pelo Poder Executivo do disciplinamento e dos reajustes dos salários nominais. A introdução da chamada política salarial após 64, ao impor índices de reajustes anuais pela média (e não pelo pico) do poder aquisitivo, teve por objetivo combater a inflação. Mas não apenas isso.

Com o regime militar, os instrumentos normativos até então existentes foram substituídos pela imposição de índices oficiais de reajustamento dos salários

nominais. Na realidade, o uso do poder de repressão pelo Estado possibilitou a eliminação de qualquer pressão externa às empresas na determinação dos salários.

Mantidas livres as forças de mercado, observou-se que a evolução dos salários foi movida pelos critérios de escassez e abundância da mão-de-obra. Com isso, determinados segmentos assalariados alteraram a sua posição relativa no conjunto dos ocupados, através da melhora de sua remuneração em face da maior demanda de emprego. Por força da liberalidade no regime da contratação e da demissão, os trabalhadores de salário de base, que alcançavam remuneração distante do salário mínimo, eram forçosamente rebaixados (rotatividade), já que o mínimo tinha valores decrescentes em relação à evolução do índice do custo de vida e à média dos demais salários nominais urbanos e rurais.

Com liberdade para remunerar seus empregados, as empresas modernas e com maior produtividade moveram-se no sentido da adaptação às vigentes condições de salários pagos pelas empresas atrasadas e de menor produtividade. De fato, num quadro de diversidade produtiva, a empresa moderna constituiu sua hierarquia de salário e progressão interna com grande autonomia, tendo por referência o salário mínimo.

Quanto menor o valor do mínimo, maior a capacidade da empresa em estabelecer a estrutura interna de remuneração e maior a diferenciação entre os salários dos empregados qualificados. Os dados da Tabela 1 indicam que as empresas de capital estrangeiro no setor metalúrgico de São Paulo aproximaram-se da distribuição salarial das empresas nacionais (menor produtividade), principalmente após a segunda metade da década de sessenta.

*Tabela 1*  
Distribuição Salarial dos Metalúrgicos de São Paulo, por Origem do Capital,  
Segundo Faixas de Salário Mínimo  
São Paulo  
1961-1976  
Em porcentagem

Faixa de Salário Mínimo <sup>(1)</sup>	Distribuição Salarial, por Origem do Capital							
	Nacional				Estrangeiro			
	1961	1966	1971	1976	1961	1966	1971	1976
Até 2	29	56	57	50	15	49	42	46
de 2,1 a 5	64	39	35	38	74	42	46	35
Mais de 5,1	7	5	8	12	11	9	12	19
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Dieese.

(1) Salário mínimo real em maio de 1971.

Por outro lado, as políticas gerais de salário, em conjunto com outros instrumentos normativos, retiraram da esfera do sindicato a possibilidade da revisão do rendimento assalariado. Após 64, as políticas gerais de salário limitaram-se, de maneira geral, a impedir que o efeito propagador da indexação atuasse sobre o custo de produção. Os empresários tornaram ato unilateral o estabelecimento da hierarquia e da promoção dos seus empregados, a partir do salário mínimo com valores reais decrescentes e do disciplinamento geral dos salários com índices oficiais muitas vezes abaixo da inflação.

Em função disso, houve o crescimento do grau de autonomia da empresa na determinação dos salários de fato. Os trabalhadores, além de não contarem com o instrumento da contratação coletiva, conforme as experiências européia e norte-americana, deixaram de ter o sindicato como instrumento de representação legítima dos seus interesses e de defesa do poder aquisitivo dos salários.

#### AMUDANÇA NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA DE SALÁRIO MÍNIMO

A terceira característica de atuação do poder público está relacionado à mudança na condução da política de salário mínimo. Esta, que no período 1940-63 era definida por Comissões de Salário Mínimo (representação tripartite) e associada ao mínimo vital de sobrevivência dos trabalhadores de salário de base, perdeu, a partir de 1964, qualquer vinculação com o custo de reprodução da força de trabalho. Os valores do mínimo passaram a ser estabelecidos pelo Poder Executivo, favorecendo a situação das empresas de menor produtividade, em conformidade às regras da política salarial.

A perda de identidade do valor do mínimo com o custo de reprodução da força de trabalho atendeu, pelo menos a dois motivos básicos. Em primeiro lugar, a queda do valor real do salário mínimo visou adequar as empresas em face da adoção da política ortodoxa de combate à inflação (elevação dos juros, corte do crédito e do gasto público). O ajuste no custo salarial foi utilizado como medida compensatória para as empresas privadas, diante da diminuição da produção e do aumento de outros custos produtivos. Já na administração pública o ajuste no gasto de salários serviu para reduzir o déficit público.

Em segundo lugar, a política de arrocho do salário mínimo também foi utilizada como mecanismo de ajuste tanto do financiamento quanto do gasto social. Como o financiamento da política social (previdência social, habitação, educação, etc.) se manteve associado fundamentalmente à folha de salários (salário-educação, INPS, FGTS, etc.), a incorporação de novos segmentos assalariados pela previdência social (rurais e autônomos) ocorreu mediante o baixo valor real dos benefícios e o insatisfatório atendimento das necessidades básicas da população. A queda no valor real dos benefícios sociais foi provocada pela diminuição do poder aquisitivo do mínimo.

Em síntese, o salário mínimo perdeu a partir de 1964 as principais características estabelecidas pela legislação de 1940. Cada vez mais esteve comprome-

rido com a ineficiência da previdência social e das prefeituras municipais de regiões economicamente atrasadas

Mesmo com a retomada do regime democrático, a tendência de baixos valores para o salário mínimo não foi alterada. As tentativas de rompimento com a condução conservadora da política de salário mínimo não tiveram êxito (Constituição de 1988 e Comissão Nacional do Salário Mínimo em 1992).

### AS POLÍTICAS DE SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL

A política do mínimo no Brasil possui mais de meio século de existência. Da introdução do valor do primeiro salário mínimo (1940) até os dias de hoje, a política do mínimo passou por profundas modificações, seja no que diz respeito ao seu objetivo, seja no que se refere ao seu resultado. Pode-se destacar três fases distintas de evolução da política de salário mínimo no país: 1940-51, 1952-64 e pós-64.

#### OS ANOS 1940-51

A primeira fase, durante a década de quarenta, correspondeu ao momento de implementação do valor do mínimo pelo governo de Getúlio Vargas (Estado Novo, de 1937 a 1945) e de reação a essa medida de intervenção no mercado de trabalho pelo governo liberal de Gaspar Dutra (1945-50). Decorrido um longo tempo de negociação política — iniciado em plena década de trinta —, a fixação em 1º de maio de 1940 do primeiro valor do salário mínimo representou uma vitória das forças políticas comprometidas com o movimento de industrialização nacional, sustentado em torno da construção do mercado interno de consumo. A ação do poder público direcionada para a institucionalização do valor do mínimo nacional, além de ter sido favorável ao movimento de industrialização (estruturação das remunerações), desempenhou um papel importante na regulamentação do mercado de trabalho, como um mecanismo de proteção dos trabalhadores de salário de base. Segundo a interpretação de Oliveira Vianna (1951), um dos ideólogos da legislação trabalhista de Vargas, a criação do salário mínimo teve por objetivo a correção das injustiças promovidas pelo desenvolvimento industrial, incorporando ao mercado de consumo aqueles que se encontravam no limite da pauperização.

Mas o salário mínimo era limitado para os empregados com carteira de trabalho nas cidades e diferenciava-se regionalmente. Nos centros industriais como São Paulo e Rio de Janeiro, que eram responsáveis por cerca de 50% do total dos empregos urbanos registrados, o valor do primeiro salário mínimo ficou abaixo da média dos menores salários, enquanto no restante das cidades o mínimo legal foi superior à média das menores remunerações.

A Tabela 2 permite observar que a fixação de um piso com valor elevado para o acesso ao mercado de trabalho organizado, durante os primeiros anos da

década de quarenta, atendia às necessidades essenciais do trabalhador, embora estimando-se que para as despesas familiares representasse apenas 40% do custo total. Na segunda metade dos anos quarenta, o poder de compra do mínimo caiu rapidamente.

A derrubada da ditadura do Estado Novo e a vitória da coalizão conservadora em 1946 deram maior força ao mercado para determinação dos salários. Para que isso fosse possível, o governo Dutra utilizou-se da intervenção nos principais sindicatos, da perseguição a líderes políticos e da cassação de partidos políticos (PCB).

Embora houvesse a retomada do regime democrático e a definição constitucional (1946) do salário mínimo com dimensão familiar, na prática percebeu-se que o seu poder aquisitivo (1944-51) correspondeu a tão-somente dois terços das necessidades estimadas para um indivíduo e de 24% para uma família.

#### OS ANOS 1952-64

Do início da década de cinquenta até a primeira metade dos anos sessenta, o poder aquisitivo do salário mínimo recuperou as perdas anteriores e passou a incorporar parte dos ganhos de produtividade nacional. A existência de coalizões políticas que incluíam os interesses das classes subalternas permitiu que o salário mínimo chegasse a representar, na média do período 1952-64, 2,4 vezes a renda per capita, enquanto no período 1944-51 representou, em média, 1,3 vez o PIB per capita.

A forte atuação sindical durante os anos cinquenta, apesar de sua ausência nas fábricas, permitiu o desenvolvimento de campanhas nacionais de defesa da elevação do salário mínimo, como forma de possibilitar o aumento do conjunto dos salários urbanos. A presença de interesses sociais organizados representados na agenda do Estado foi resultado do desenvolvimento do chamado "sindicalismo populista".

Para os empregos urbanos com carteira assinada houve a proteção dos trabalhadores de salário de base, enquanto os ocupados no meio rural permaneceram afastados dos efeitos diretos da elevação do valor do mínimo. Apesar disso, a segunda fase da política de salário mínimo (1952-64) esteve solidária com o padrão de desenvolvimento do setor de bens de consumo não-duráveis. Através da decisão política de elevação do valor do salário mínimo urbano foi possível a generalização de uma norma de consumo adequada à estrutura produtiva de bens e salários (Souza e Tavares, 1981).

O valor do mínimo registrou taxas de crescimento que permitiram atender às necessidades essenciais individuais de consumo, ainda que durante o movimento de forte industrialização e urbanização o custo de reprodução do trabalhador adulto houvesse tido que incorporar novas despesas, até então distantes do assalariado urbano (transporte, aluguel, remédios, etc.).

Comparando o período 1952-64 com os anos 1944-51, observa-se que houve encarecimento, em média, de 12,2% no custo de reprodução do trabalhador assalariado, bem como evolução positiva do salário mínimo nos anos 1952-64 (Tabela 2).

Tabela 2  
Evolução do Salário Mínimo Médio Real  
Estado de São Paulo  
1940-1993

Anos	Salário Mínimo Oficial(1) A	Salário Mínimo Vital		Relação		Relação Salário Mínimo/ PIB Per Capita		
		Individual <sup>(2)</sup> B	Familiar <sup>(3)</sup> C	A/B	A/C	A	B	C
1940-43	5.402	4.236	12.708	1,28	0,42	-	-	-
1944-51	3.230	4.446	13.339	0,73	0,24	1,3	1,8	5,4
1952-64	6.464	4.988	14.964	1,30	0,43	2,4	1,9	5,5
1965-74	4.296	4.363	13.090	0,98	0,33	1,4	1,4	4,3
1975-82	3.785	5.335	16.004	0,71	0,24	0,6	0,8	2,5
1983-93	2.573	5.419	16.257	0,47	0,16	0,2	0,4	1,3

Fonte: IBGE (Anuários Estatísticos do Brasil); FGV; Dieese.

- (1) Salário mínimo real em valor monetário de março de 1993 para São Paulo.  
 (2) Estimativa do salário mínimo capaz de atender às necessidades essenciais de um trabalhador, com base na relação entre o custo da Ração Essencial Mínima (DL 399/38) e a participação do item alimentação no orçamento das famílias de baixa renda (55,1% nos anos quarenta, 44,7% na década de cinqüenta, 44,7% nos sessenta, 48,1% nos anos setenta, 36,0 até 1985 e 39,0 após 1986).  
 (3) Estimativa de salário mínimo para uma família de quatro membros, sendo o consumo das duas crianças equivalente ao de um adulto, o que representa o salário mínimo vital individual multiplicado por 3.

### OS ANOS PÓS-64

A terceira fase da política de salário mínimo teve início com a interrupção do regime democrático em 1964, quando o valor do mínimo deixou de estar vinculado diretamente ao custo de reprodução da força de trabalho.

Embora permanecesse o mecanismo de intervenção do poder público no mercado de trabalho, a política do mínimo, no que se refere à proteção dos trabalhadores de salário de base, esteve distante do atendimento dos objetivos estabelecidos pela legislação de 1940. Nos anos 1965-74, por exemplo, o valor do mínimo registrou uma queda no seu poder aquisitivo de 33,5% em relação ao período imediatamente anterior (1952-64).

Na realidade, o salário mínimo teve eficácia para atender aos interesses dos pequenos empresários com baixa produtividade, das prefeituras de regiões economicamente atrasadas e da previdência social com gestão tecnocrática. Ao invés da proteção dos trabalhadores de salário de base, a política do mínimo

esteve associada tanto à sustentação de uma base de apoio político do regime militar (pequenos negócios), quanto à composição das medidas ortodoxas de combate à inflação.

Em função disso, por exemplo, a incorporação gradual dos empregados rurais e dos autônomos nas legislações social e trabalhista ocorreu de forma incompleta e precária. Os trabalhadores rurais passaram a ter o direito à remuneração mínima e, parcialmente, aos demais direitos trabalhistas a partir da década de sessenta, enquanto as empregadas domésticas somente foram incorporadas plenamente com a Constituição de 1988.

Os baixos valores para o salário mínimo foram acompanhados pelos benefícios previdenciários. Com isso, a generalização da política do salário mínimo e da previdência social não reproduziu os mesmos efeitos positivos ocorridos para os trabalhadores urbanos durante os anos cinqüenta.

Mesmo com o movimento de generalização da formalização dos empregos assalariados (em 1990 eram 58,8% do total de empregados que possuíam carteira de trabalho assinada, e em 1960, apenas 33,2%), os trabalhadores foram brutalmente penalizados pela política de arrocho do valor do mínimo. Com a flexibilização do regime de contratação e demissão da mão-de-obra (FGTS) e o rebaixamento do valor real do salário mínimo, as políticas de regulação do mercado de trabalho estiveram descomprometidas com a melhora das condições de vida das classes trabalhadoras. Observou-se, assim, o fortalecimento das forças de mercado, especialmente no que diz respeito ao movimento de generalização do valor do mínimo para o campo e à unificação nacional do seu valor.

Tabela 3  
Evolução do Salário Mínimo e do Salário do Trabalhador Rural  
Estado de São Paulo  
1960-1974

Anos	Salário Mínimo		Salário Trabalhador Rural		Salário Mínimo/ Salário Rural (%)
	Cr\$ Hora (1)	Índice Real	Cr\$ Hora (1)	Índice Real	
1960	6,64	100,0	3,42	100,0	0,52
1962	13,21	101,5	6,69	99,8	0,51
1964	39,03	92,2	22,92	104,6	0,59
1966	81,00	75,8	53,61	96,2	0,66
1968	124,07	70,2	98,01	106,7	0,79
1970	174,27	68,9	154,05	116,1	0,88
1972	254,40	64,6	257,40	123,0	0,99
1974	355,20	54,3	475,50	139,9	1,34

Fonte: IEA "Prognóstico 76/77", mimeo.

(1) Índice Real segundo o ICV/Dieese.

Os dados da Tabela 3 indicam como a política de salário mínimo, a partir da segunda metade dos anos sessenta, foi passiva frente ao processo de generalização das legislações trabalhista e social aos trabalhadores rurais. Noutras palavras, o salário-hora do homem do campo aproximou-se do valor do mínimo muito mais pela queda do poder aquisitivo do salário mínimo do que pela elevação acentuada de sua remuneração. Dessa forma, a maior abrangência de empregados de salário mínimo e no regime formal de trabalho deixou de provocar modificações profundas no nível de remuneração dos novos segmentos do mercado de trabalho.

No mesmo sentido, não se verificou a elevação do custo do trabalho, apesar de a possibilidade da formalização das relações de trabalho implicar a introdução de adicionais sobre o salário de base (contribuições sociais e direitos trabalhistas). Na Tabela 4 pode-se observar a tendência de redução das diferenças regionais entre o menor e o maior valor do salário mínimo, representados respectivamente por Bahia e São Paulo.

O movimento de unificação nacional do valor do mínimo ocorreu paralelamente à queda do poder aquisitivo do maior valor do mínimo, fazendo com que permanecesse inalterada a situação dos baixos salários. Enquanto em São Paulo o salário mínimo teve reduzido em 48% o seu poder de compra nos anos 1960-84, na Bahia, no mesmo período, aumentou em 2,4%.

Portanto, o movimento de unificação nacional do salário mínimo praticamente não trouxe alteração no nível de diferenciação geográfica da remuneração dos trabalhadores de salário de base, uma vez que foi o maior valor do salário mínimo que adequou-se ao menor poder aquisitivo do mínimo praticado nas regiões tradicionalmente de baixos salários. Esse movimento favorável às regiões atrasadas e às empresas de baixa produtividade permitiu manter intactas as bases de sustentação política do regime militar (pequenos negócios e oligarquias regionais). Com isso, pode-se dizer que o salário mínimo pouco contribuiu para a redução da heterogeneidade produtiva nacional.

*Tabela 4*  
Evolução do Valor Nominal e Real do Salário Mínimo  
Bahia e São Paulo  
1960-1984

Anos	Salário Mínimo				Relação		Número de Níveis do SM
	São Paulo		Bahia		Bahia/São Paulo	Maior/Menor SM	
	Nominal	Índice Real <sup>(1)</sup>	Nominal	Índice Real <sup>(1)</sup>			
1960 (2)	5.900	100,0	3.000	100,0	0,51	2,86	28
1970 (2)	156	68,9	98	85,2	0,63	1,50	7
1975 (2)	415	56,9	295	79,3	0,71	1,41	5
1979 (nov.)	2.933	61,3	2.364	96,9	0,81	1,35	4
1962 (nov.)	23.568	66,0	21.891	120,2	0,93	1,19	3
1984 (nov.)	97.176	53,0	97.176	101,9	1,00	1,00	1

Fonte: Dieese.

(1) Deflacionado pelo ICV/Dieese.

(2) Média anual.

Mesmo nos anos do "milagre econômico" (1968-73), quando o país registrou taxas significativas de expansão do emprego e do produto, o poder aquisitivo médio do mínimo nacional continuou apresentando queda. Isso, de certa forma, confirma a tese de que, a partir de 1964, não foi por razão econômica que o salário mínimo perdeu poder aquisitivo. Ainda hoje os argumentos de natureza econômica têm sido utilizados pelos conservadores para evitar qualquer elevação real do valor do mínimo.

Em relação ao período 1975-82, por exemplo, o salário mínimo apresentou, pela primeira vez em termos de média anual desde 1940, valores anuais inferiores à renda per capita. Desde 1975, o salário mínimo anual passou a ser inferior à renda per capita nacional, enquanto nos anos anteriores o salário mínimo anual atingia valores nominais superiores a renda nacional dividida pelo número de habitantes (ver Tabela 2).

No período subsequente (1982-93), a tendência de queda do valor real do mínimo não foi alterada. Representando tão-somente, em média, cerca de 20% da renda per capita, 50% do custo das necessidades mínimas do trabalhador individual e 16% do custo familiar, o salário mínimo continuou afastando-se dos objetivos para o qual havia sido criado em 1940.

No ano de 1990, por exemplo, as informações oficiais indicaram que apenas 13% dos empregos com carteira assinada recebiam o salário mínimo, enquanto em 1940 esta proporção chegara a quase 70%. A drástica redução da participação dos empregados com salário mínimo não pode ser creditada tão-somente à elevação real da remuneração dos trabalhadores de salário de base, uma vez que o poder de compra do mínimo, no período em análise, apresentou uma queda de 70,9%, segundo dados do Dieese.

Apesar do descompromisso da política do salário mínimo com a reprodução adequada da força de trabalho, o seu valor ainda continua representando, de forma figurada, o centro de gravitação das remunerações dos empregados de salário de base. Por ser a remuneração de ingresso no mercado de trabalho organizado e a base da hierarquia de remunerações de grande parte das empresas, o valor do mínimo continua sendo uma referência de salário dos empregados secundários (não-chefes de família, mulheres e jovens), dos empregos com alguma qualificação no início da carreira e, sobretudo, de trabalhadores (chefes de família) sem qualificação.

Estes são os elementos que permitem explicar por que na faixa de um salário mínimo ainda existem empregados não-chefes de família e pessoas pertencentes às faixas de renda per capita familiar mais elevadas. Mas isso, muito mais do que permitir conclusões apressadas sobre o papel do salário mínimo na distribuição da renda, revela, o quanto a elevação do mínimo pode contribuir para a redução das desigualdades de salários regional, setorial e na mesma empresa.

#### AS POLÍTICAS GERAIS DE SALÁRIO

Depois de três décadas de vigência, as políticas de salários *stricto sensu* cumpriram diferentes objetivos e apresentaram diversos resultados. As políticas gerais de salário do governo, vistas como normas para fixação dos índices de

reajuste e disciplinamento do conjunto dos rendimentos assalariados, foram implementadas em 1964, inicialmente, para vigir por tempo determinado.

Uma vez completados os três primeiros anos de sua existência (1964-67) — com o poder policial do Estado voltado para o enquadramento dos sindicatos —, a política salarial transformou-se num instrumento permanente da política econômica, tanto do regime militar quanto do regime democrático. Cabe esclarecer que desde 1984 toda e qualquer legislação de salário aprovada pelo Parlamento tem sido fruto da pressão de diferentes partidos políticos e do próprio movimento sindical de trabalhadores e patrões, ao contrário do que ocorreu durante o período do autoritarismo (1964-84).

Além disso, a inexistência tanto do regime de contratação coletiva de trabalho quanto da centralização das negociações coletivas colocou na esfera de ação da política econômica a necessidade de compatibilizar o comportamento geral dos salários com as metas de regulação macroeconômica. Nesse aspecto, as políticas salariais adotadas procuraram compatibilizar as diferentes metas macroeconômicas.

A política salarial, embora tenha apresentado alta efetividade no processo de formação dos salários nominais (Gonzaga, 1988), passou por diferentes fases, em conformidade com os objetivos definidos e a conjuntura econômica e política. Em função disso, os trinta anos de políticas gerais de salários podem ser também divididos em três fases principais: 1964-78, 1979-82 e os anos pós-1983.

#### A PRIMEIRA FASE: OS ANOS 1964-78

Apesar de modificações realizadas, a legislação manteve a sua estrutura básica durante o período 1964-78, basicamente formada pela recomposição do salário médio real anterior, por reajuste anual e pela fixação do índice oficial de reajustamento e de produtividade por parte do governo Federal. Nessa primeira fase, a política salarial foi utilizada como um componente subordinado da política econômica antiinflacionária, sendo, em boa medida responsável pela queda da participação do rendimento assalariado na renda nacional, de 55,5% em 1959 para 52,0% em 1970 e 50,3% em 1979.

Durante os anos 1964-67, a política salarial foi sendo gradualmente implementada através de medidas gerais de disciplinamento do conjunto dos salários nominais. As primeiras medidas (Circular 10/64) estiveram inicialmente voltadas para o setor público. Paralelamente à ação repressiva do Estado autoritário, as mesmas regras de salário do setor público foram transferidas para o setor privado (Lei 4.725/65).

Assim, a generalização das políticas gerais de salário para os trabalhadores do setor privado se tornou possível com as intervenções do Estado nos sindicatos (409 somente em 1964), com o fim, praticamente, do direito de greve, com a plena subordinação da Justiça do Trabalho às razões da política econômica e com a impossibilidade legal de acordo coletivo com cláusulas superiores ao índice oficial.

A resistência sindical frente à centralidade dos índices de reajustes no Poder Executivo não pôde ser maior em virtude do regime militar. Por força disso, os

salários, que anteriormente eram corrigidos conforme a inflação passada, com periodicidade semestral para muitas categorias (garantia do valor do pico anterior do poder aquisitivo), passaram a ser reajustados anualmente com base na média do valor real dos últimos 24 meses, acrescida de uma estimativa da inflação futura e da produtividade. Além dos erros presentes na fórmula utilizada pelo governo, os índices de correção impuseram perdas no poder aquisitivo (a média do salário real se transformou novamente em pico, mas com menor poder aquisitivo) de vários segmentos assalariados do mercado de trabalho.

Inicialmente voltado para o combate à inflação, o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo, 1964-67) mostrou, tão logo foi implementado, diversos mecanismos de convivência com a instabilidade no nível de preços, ao criar o mecanismo da correção monetária (minidesvalorização cambial e indexação dos ativos financeiros). Com exceção dos salários corrigidos anualmente pelo critério imperfeito da média do seu poder aquisitivo anterior, as demais rendas tiveram correções com periodicidades inferiores e de acordo com a totalidade da inflação acumulada no período passado.

Para os trabalhadores de salário de base, os prejuízos se mantiveram mesmo durante os anos do "milagre econômico" (1968-74), quando a Lei 5.451/68 retirou o caráter de provisoriedade da política salarial e eliminou alguns erros do cálculo dos índices oficiais de reajustes, num momento de conflito trabalhista emergente (greves de Contagem e Osasco). Tomando-se por referência uma amostra de grandes empresas industriais (Tabela 5), é possível observar que nos anos 1964-67, para uma taxa de produtividade estimada em 7%, o ordenado médio do posto de diretor foi multiplicado por cinco vezes, enquanto os salários do operário qualificado e do não-qualificado cresceram abaixo da produtividade. Nos anos subsequentes, 1967-74, para uma produtividade estimada de 63%, o salário do técnico cresceu 59%, o do operário qualificado 58% e o do não-qualificado apenas 6% (o ordenado de diretor subiu 85% e o de gerente, 82%).

O critério de reajustamento dos salários entre os anos 1975 e 1979 se manteve com periodicidade anual, embora a correção passasse a considerar a média dos últimos doze meses, acrescida da estimativa da inflação futura e da multiplicação do índice de produtividade. Uma vez alterada a fórmula de cálculo em 1975, ocorreu a redução do impacto da previsão da inflação futura, geralmente subestimada. Enquanto o índice de reajuste oficial tornou-se mais próximo da inflação passada, o salário real aproximou-se dos indicadores de produtividade. Conforme a Tabela 5, com informações referentes a uma pequena amostra de empresas industriais, no período 1974-79 o salário do operário qualificado subiu 26%, o do não-qualificado 38% e o do técnico 7%, enquanto o do diretor subiu 29% e o do gerente 32%, para uma produtividade de 21% (212 : 174).

#### A SEGUNDA FASE: OS ANOS 1979-82

Nessa segunda fase relativamente curta, referente aos três primeiros anos do último governo autoritário, a política geral de salários conhecida como *distributiva* fez parte de algumas das concessões realizadas pelo regime militar, com o objetivo

de prolongar a vida do autoritarismo no país. Durante essa fase da política salarial, a participação do rendimento assalariado na renda nacional aumentou de 50,0% em 1980 para 51,2% em 1982, segundo dados do IBGE. A alteração na distribuição da renda favorável ao trabalho significou um ponto de ruptura na tendência de penalização do rendimento assalariado.

Num momento de forte aceleração inflacionária, a aprovação da Lei 6.708 em 1979 trouxe alterações profundas não apenas nos critérios oficiais de reajuste de salários, mas também no que diz respeito à incorporação de parte das reivindicações do movimento sindical emergente na agenda governamental. O índice de correção oficial passou a ser semestral, com reposição pelo pico do salário real do semestre anterior, com índices diferentes por faixa de salário mínimo (maior reajuste para os baixos salários e menor para os altos) e com interferência menos visível do Poder Executivo nas decisões da Justiça do Trabalho sobre os índices de correção das remunerações.

Para os trabalhadores com rendimento até 11,5 salários mínimos (SM), a indexação era plena, sendo que para aqueles com rendimento de até 3 SM havia ainda o ganho de 10% acima da inflação passada. Para os empregados com salários acima de 11,5 SM, a indexação oficial era imperfeita, pois os índices oficiais de correção não alcançavam a inflação.

Dois foram os elementos novos apresentados pela legislação de 1979-82. O primeiro referia-se à preocupação oficial com os menores salários, concedendo ao valor do mínimo — até então abandonado como instrumento de proteção dos trabalhadores de salário de base — a função de articulação dos reajustes do salário mínimo em relação à toda a estrutura salarial.

O segundo elemento foi a nova ação normativa do poder público sobre o salário nominal, diante do ressurgimento do movimento sindical pós-78 e da instabilidade crescente da economia nacional (Brandão, 1991; Cacciamali, 1985; Camargo, 1984; Dieese, 1987; Ócio, 1987; Tuma, 1987). Com a tendência de desrespeito crescente aos critérios oficiais de reajuste dos salários, em face da retomada da ação sindical e do fortalecimento das negociações salariais, o poder público procurou recuperar parte do seu papel de interlocutor no processo de formação do rendimento assalariado, mas sob novas bases, pois a legislação atribuía índice de correção maior para os menores salários e tendia a agir favoravelmente na redistribuição intersalarial. Além disso, os acordos entre as partes foram estimulados, na medida em que a incorporação do índice de produtividade colocava-se como objeto da negociação salarial e não mais por definição exclusiva do Poder Executivo federal.

Como indica a Tabela 5, durante o período 1979-82 os salários do operário qualificado e do não-qualificado apresentaram taxas de crescimento superiores às do salário do técnico e dos ordenados. Ainda que os dados refram-se a uma amostra pouco representativa e, de certa maneira, superestimem a média dos salários menores (devido ao impacto geral da rotatividade e da redução do nível de emprego), pode-se observar um rápido movimento de redução das diferenças intersalariais.

Tabela 5  
Evolução dos Índices Reais do Ordenado, do Salário Mínimo e da Produtividade, Segundo uma Amostra de Indústrias Brasil  
1961-63 = 100,0

Itens	Evolução dos Índices Reais					
	1964-67	1967-74	1974-79	1979-82	1982-85	1979-85
Ordenados						
Diretores	137	253	326	271	376	436
Gerentes	114	207	273	254	246	221
Chefe Administrativo	134	196	244	251	236	231
Salário						
Técnicos	124	197	211	257	226	242
Operário Qualificado	101	160	202	244	254	320
Operário Não Qualificado	105	111	153	203	183	218
Salário Mínimo (SP)	78	59	67	72	58	50
Produtividade (1)	107	174	212	223	274	353

Fonte: Sabóia, 1988: 131.

(1) VTI por pessoal ocupado.

#### A TERCEIRA FASE: OS ANOS PÓS-1983

O ano de 1983 inaugurou uma nova fase da política geral de salário, marcada pela queda na participação do rendimento assalariado na renda nacional. Num período de apenas seis anos (1982-88), a participação dos salários foi reduzida de 51,2% em 1982 para cerca de 35% em 1988.

Na terceira fase da política geral de salários, predominou o ambiente da estagnação econômica e das taxas crescentes de inflação. A adoção da política econômica antiinflacionária conservadora logo em 1983 implicou o rompimento das bases *distributivas* da política geral de salário anterior.

O período 1983-94 foi marcado pelo crescimento das desigualdades intersalariais e perda no salário real, apesar da existência de critérios de indexação voltados para os mais baixos salários. A permanência de altas taxas de inflação e de rotatividade possibilitou às empresas contrabalançar os maiores reajustes para os menores salários.

Ainda com base na Tabela 5, pode-se observar como o salário do operário não qualificado acumulou perda (10%), assim como o do técnico (12%) e o ordenado de gerente (3%) e o do chefe administrativo (6%). O comportamento geral dos indicadores reais de salários e de ordenados reflete, em parte, as sucessivas mudanças nos critérios de indexação e de periodicidade impostos pelas diferentes políticas gerais de salários.

Não sem motivo, as constantes alterações na legislação salarial indicaram



as oscilações na condução da política econômica antiinflacionária. Em 1983, por exemplo, foram implementados cinco decretos-lei (2.012, 2.024, 2.045, 2.064 e 2065) direcionados à redução do nível dos salários, segundo as intenções do plano recessivo de ajuste econômico orientado pelo Fundo Monetário Internacional.

Nos dois anos seguintes (1984-85), a economia nacional voltou a apresentar taxas positivas de crescimento. A legislação salarial foi alterada, tendo em vista que o movimento dos sindicatos obtinha conquistas superiores aos índices oficiais de reajuste.

Com o retorno do regime democrático, a partir de 1985, a pressão de parte dos partidos políticos e do movimento sindical no Congresso Nacional transformou-se num importante elemento direcionado ao estabelecimento de novos critérios de revisão dos salários. As regras de reajustes, no entanto, permaneceram semestrais e com base na inflação passada. Houve, contudo, a redução do grau de indexação do conjunto dos salários, mantendo a proteção dos menores salários (salvo o Decreto-Lei 2.045 de 1983, que estabeleceu correção idêntica para todas as faixas de remuneração).

Em 1986; abandonaram-se a semestralidade dos reajustes e a indexação por faixa de salário mínimo. Com o Plano Cruzado, o salário foi corrigido conforme a média do poder aquisitivo dos últimos seis meses, acrescido de 8% a título de abono contra a inflação futura.

Um novo mecanismo de reajuste salarial foi criado. Em cada data-base, assegurava-se por lei apenas 60% da inflação passada, enquanto ao longo dos doze meses a escala móvel, com gatilho de 20% de inflação acumulada, deveria proteger o poder aquisitivo do salário, através de antecipações automáticas.

Com o Plano Bresser, em junho de 1987, uma vez mais foram introduzidos novos elementos na condução da política geral de salários. O congelamento da remuneração por dois meses, a perda da inflação do mês de junho e a implementação da correção mensal, conforme a inflação média do trimestre móvel anterior, identificaram um conjunto de elementos direcionado ao combate da inflação.

Com a aceleração dos preços, o critério de reajuste mensal mostrou-se insuficiente para proteger efetivamente o poder aquisitivo do rendimento assalariado. As constantes mudanças de patamar nas taxas mais elevadas da inflação retiravam a eficácia das políticas gerais de salário, mesmo com reajuste mensal.

A partir de 1989, as regras de indexação sofreram constantes modificações. A eliminação dos índices oficiais de correção dos salários (Plano Verão em janeiro de 1989 e Plano Collor I em março de 1990) foi acompanhada, posteriormente, pela retomada dos critérios de reajustes por faixas de salário mínimo, com diferentes periodicidades (quadrimestral, bimestral e mensal), e por distintas datas-base.

Em síntese, pode-se afirmar que prevaleceu, durante a terceira fase da política geral de salários (1983-93), um movimento de proteção das menores faixas de salários e de estabelecimento de critérios de indexação imperfeitos

para as maiores remunerações (Saboia, 1992). Mesmo para as faixas de menor remuneração houve queda do poder aquisitivo diante ao processo de hiperinflação.

As alternativas nos critérios de indexação salarial revelam o resultado dos embates entre interesses políticos divergentes em face das sucessivas medidas de ajuste macroeconômico e da permanência da instabilidade monetária e a da estagnação do produto. Diante das supertaxas de inflação e da estagnação da renda per capita, o rendimento assalariado foi um dos componentes da renda nacional que apresentou menor grau de proteção.

**Quadro 1**  
Síntese das Principais Medidas Legais que Orientaram a Política Salarial  
Brasil  
1940-1993

Período	Legislação	Conteúdo Sintético
1940/63	- DL 2.162 de maio de 1940	- Definiu o primeiro valor do salário mínimo;
	- DL 5.452 de maio de 1943	- Definiu o poder do Pres. da República para fixar o SM;
	- DL 53.275 de julho de 1963	- Criou o Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS).
1964/78	- Circular 10 de 06/1964 e DL 54.018 de 07/1964	- Definiu o poder do CNPS e o reajuste salarial do setor público anual (data-base), segundo a média dos últimos 24 meses, a produtividade e a estimativa da inflação futura;
	- Lei 4.725 de julho de 1965	- Fixou o critério de indexação para todos salários e definiu pleno poder para o Executivo Federal por um período de três anos;
	- Dec. 15 e 16 de 06 e 07/1966	- Estabeleceu a nulidade dos acordos com cláusulas diferentes das normas legais;
	- Lei 5.451 de junho de 1968	- Tornou o critério de indexação permanente e alterou a fórmula na estimativa da inflação futura (12 meses);
	- Lei 6.147 de janeiro de 1975	- Alterou a fórmula de indexação e reduziu a recomposição do aquisitivo para os últimos 12 meses.
1979/82	- Lei 6.708 de novembro de 1979	- Alterou o cálculo da indexação, estabelecendo o reajuste semestral, segundo a inflação acumulada dos últimos seis meses e por faixa de SM (até 3, 110% do INPC, de 3 a 10, 100% e acima de 10, 80% do INPC, com exclusão dos servidores públicos. A produtividade tornou-se objeto da livre negociação;
	- Lei 6.886 de dezembro de 1980	- Reduziu a indexação por faixa de SM (110% até 3, 100% de 3 a 10, 60% de 10 a 15, 50% de 15 a 20 e livre negociação para acima de 20 SM).

- DL 2.012 de 02/1983, DL 2.024 de 06/1983, DL 2.045 de 07/83, DL 2.064 e DL 2.065 de 10/1983
  - Alterou o critério de indexação, reduzindo as faixas de SM protegidas em 100% do INPC e retirando o adicional 10% sobre a inflação dos últimos seis meses para os menores salários. A produtividade ficou limitada a variação do PIB *per capita*;
  - Definiu índice de 100% do INPC semestral para até 3 SM e 80% para mais de 3 SM. Deixou de haver a nulidade dos acordos com cláusulas superiores às normas legais;
  - Ampliou para até 10 SM o reajuste semestral de 100% do INPC e 80% para acima de 10 SM;
  - Definiu o reajuste para todos salários com base na média dos últimos 6 meses e mais 8% de abono (16% para o SM), criou a escala móvel (20% do INPC) e garantiu 60% do INPC dos últimos 12 meses na data-base a todas as faixas de salário mínimo;
- Lei 7.238 de 10/1984
  - Definiu o congelamento dos salários sem incorporar a inflação de junho/87 e o reajuste mensal segundo a URP (Unidade de Referência de Preços) a todas faixas de SM;
- Lei 7.450 de 12/1985
  - Definiu o poder aquisitivo médio dos últimos 12 meses segundo a OTN e sem incorporar a inflação de jan/89;
- DL 2.283 de 02/1986
  - Definiu a indexação trimestral plena para salários até 20 SM. Acima disso, a livre negociação. Criou a antecipação mensal, sendo de 100% do IPC até 3 SM e de 3 a 20 SM IPC menos 5%. Três grupos foram definidos por data-base para feito de reajuste;
  - Definiu reajuste mensal com base na pré-fixação do IPC;
- DL 2.335 de 07/1987
  - Estabeleceu abonos salariais, correção e conversão por valores médios segundo o Fator de Reajuste Salarial (IPC do mês anterior);
  - Criou abono salarial não incorporado na remuneração, segundo a variação nominal de uma cesta básica de consumo;
- 1983/93
  - Definiu reajuste quadrimestral a partir de 4 grupos de datas-base e antecipação bimestral para até 3 SM com base na prefixação de 50% da inflação;
- Lei 7.730 de janeiro de 1989
  - Manteve o conteúdo da legislação anterior e alterou o índice de correção do salário (FAS - Fator de Atualização de Salários);
- Lei 7.788 de junho de 1989
  - Manteve a legislação anterior, alterando para até 6 SM a sua abrangência e para 60% do FAS a antecipação bimestral
- Lei 8.030 de abril de 1990
  - Definiu antecipações mensais de acordo com o IRSM (Índice de Reajuste do Salário Mínimo), após a redução de 10 pontos percentuais para a faixa de até 6 SM. A cada quadrimestre o reajuste é integral para a faixa de até 6 SM e um valor fixo acima de 6 SM
- Medidas Provisórias 193, 211, 219, 234, 256, 273, 292 e 295 de Abr/90 a Fev/91
  - Definiu o reajuste integral para a faixa de até 6 SM e um valor fixo acima de 6 SM
- Lei 8.178 de março de 1991
  - Definiu o reajuste integral para a faixa de até 6 SM e um valor fixo acima de 6 SM
- Lei 8.222 de setembro de 1992
  - Definiu o reajuste integral para a faixa de até 6 SM e um valor fixo acima de 6 SM
- Lei 8.419 de maio de 1992
  - Definiu o reajuste integral para a faixa de até 6 SM e um valor fixo acima de 6 SM
- Lei 8.542 de dezembro de 1992
  - Definiu o reajuste integral para a faixa de até 6 SM e um valor fixo acima de 6 SM
- Lei 8.700 de agosto de 1993
  - Definiu o reajuste integral para a faixa de até 6 SM e um valor fixo acima de 6 SM

Fonte: Dieese.

## A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS GERAIS DE SALÁRIO E DE SALÁRIO MÍNIMO

Ao longo das últimas cinco décadas, o Brasil passou por profundas transformações nas suas estruturas econômica e social e por descontinuidades no regime democrático. De fato, entre os anos quarenta e o início dos noventa, o país passou por dois regimes de exceção (Estado Novo, 1937-45, e ditadura militar, 1964-84), o produto interno bruto por habitante foi quase quintuplicado e a população passou a ser predominantemente urbana, enquanto a legislação corporativa do trabalho de 1943 mantém-se ainda em vigor.

A excelente performance no desempenho dos indicadores econômicos não foi acompanhada pela constituição de uma economia de altos salários e de um padrão de consumo homogêneo. Sem dúvida, as obstruções na condução do regime democrático implicaram o afastamento dos interesses das classes subalternas da agenda governamental.

No que se refere especialmente aos salários, constata-se a inalteração da legislação corporativa do trabalho desde 1943. Entretanto, a estabilidade do padrão de relações industriais não foi acompanhada pela continuidade dos objetivos das políticas gerais de salário e de salário mínimo.

As políticas salariais constituem um dos fatores explicativos da constituição de uma economia de baixos salários e heterogêneo padrão de consumo. Antes de mais nada, cabe mencionar que a funcionalidade das políticas salariais, dentro da condução do modelo de desenvolvimento econômico, encontra-se diretamente associada às forças políticas que sustentam o governo. Quanto mais conservadora a coalizão política, menor a capacidade das políticas salariais em atender aos objetivos das camadas subalternas da população.

Em segundo lugar, destaca-se a escassez de medidas governamentais que objetivem contrabalançar as tendências inerentes ao livre funcionamento do mercado de trabalho (desemprego e salário baixo). O detalhamento, a diversidade e a amplitude da legislação trabalhista e salarial sugerem um forte controle do poder público sobre a dinâmica dos salários nominais (controle externo à empresa).

No entanto, as empresas possuem grande flexibilidade na contratação e demissão do empregado, bem como na definição da escala interna de remuneração, a partir do piso nacional. Quanto menor o valor do salário mínimo, maior tende a ser a autonomia do empregador na definição interna da hierarquia e da progressão dos salários.

As facilidades na contratação individual e na demissão imotivada criam a possibilidade de que o empregador se esquivue, pelo menos em parte, dos possíveis graus de proteção que as legislações trabalhista, social e salarial poderiam oferecer. Através da rotatividade no trabalho, por exemplo, o empresário encontra alternativa para escapar do rigor da legislação e assim manter a autonomia na fixação da remuneração assalariada e praticar baixos salários e custos decrescentes em relação ao valor da produção.

Em terceiro lugar, constata-se a ausência do sindicato na definição da escala salarial e de sua progressão interna na empresa. Desta forma, o Brasil transformou-

se numa referência de economia industrializada que ainda não conta com a presença do contrato coletivo de trabalho, conforme a experiência européia e norte-americana.

A empresa possui grande autonomia para definir o salário sem paralelo internacional. A pulverização do número expressivo de sindicatos por base geográfica municipal, a fraca presença da representação dos empregados por local de trabalho e a inexistência de instrumentos voltados para a contratação coletiva tiram parte significativa do poder de barganha sindical na determinação do salário nominal.

Por outro lado, o funcionamento do mercado de trabalho, fundado em um amplo contingente de mão-de-obra excedente — livre de medidas voltadas para a garantia de renda e de estímulo ao pleno emprego por parte do poder público —, leva o trabalhador a buscar no mercado informal (empregos com baixa produtividade e remuneração) formas alternativas de sobrevivência. No Brasil — ao contrário do que muitas vezes tem sido afirmado —, as ausências do poder público e do sindicato no que diz respeito à proteção dos trabalhadores de salário de base e à definição da hierarquia interna de salários representam um dos elementos responsáveis pela conformação de uma economia industrializada com baixos salários.

Em quarto lugar, percebe-se que a constante presença de taxas elevadas de inflação repercute negativamente sobre o poder aquisitivo dos salários. Considerando-se o IGP/FGV, durante o período 1949-90 a taxa média de inflação foi de 79,0% ao ano, e a inflação média anual foi de 677,4% durante os anos 1986-90.

Assim, as políticas gerais de salários e de salário mínimo, seja pela possibilidade de utilização do rendimento assalariado como variável de ajuste nos planos antiinflacionários, seja pelo objetivo de evitar a redução acentuada no seu poder aquisitivo, têm sido historicamente um instrumento importante na regulamentação da relação entre o capital e o trabalho (Saboia, 1991).

Nas últimas três décadas, a evolução dos salários poderia ter sido outra, apesar dos anos de crise econômica. Neste sentido, as transformações produtivas ocorridas no país permitiriam a conformação de uma economia com salários mais elevados e com menos heterogeneidade no padrão de consumo da população. A política salarial poderia estar voltada para a redução das diferenças intersalariais e para a elevação do valor dos menores rendimentos, através da garantia de reajustes idênticos à variação do custo de vida e de aumentos reais, pelo menos, equivalentes à produtividade do trabalho. Dessa maneira, a política salarial estaria evitando o aumento das desigualdades de renda e favorecendo a maior participação dos salários na renda nacional.

### O PAPEL DAS POLÍTICAS SALARIAIS NUM AMBIENTE DE MODERNIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INDUSTRIAIS E DE REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

Nas páginas anteriores foi apresentado um quadro sintético sobre as estratégias adotadas pelo poder público para influenciar a dinâmica do rendimento assalariado no Brasil. Mais do que um simples conjunto de medidas voltadas para a regulação do comportamento nominal dos salários, as políticas salariais *lato sensu*

expressaram, nas últimas três décadas, o grau de envolvimento que possuem com o sistema institucional, responsável pela definição das regras de relacionamento entre o capital e o trabalho.

Objetivamente, pode-se identificar que cabe à política salarial o papel de buscar contrabalançar as tendências inerentes ao livre funcionamento do mercado de trabalho. Ou seja, um conjunto de medidas do poder público, fruto das ações dos macro-sujeitos que operam no mercado de trabalho, tende a prevalecer sobre os fatores estritamente de funcionamento do mercado, quando apresenta elevado grau de eficácia.

Pode-se observar também que, desde a década de trinta, a introdução das primeiras medidas legais voltadas para a regulação do mercado de trabalho atendeu às condições exigidas pela industrialização nacional e condicionou a conformação, mais tarde, daquilo que se poderia chamar de "sistemas de relações industriais" no país. Por sua inspiração corporativa (conflitos tratados pela Justiça do Trabalho, afastamento do sindicato do princípio da contratação coletiva e organização sindical com a presença no local de trabalho), as políticas trabalhista e social refletiam a predominância de fatores institucionais sobre as forças do mercado de trabalho assalariado urbano.

Neste sentido, a política salarial no período 1940-63 (salário mínimo) buscou contrabalançar o funcionamento de um mercado de trabalho urbano marcado pela abundância de mão-de-obra de baixa qualificação. Isso pode ser verificado pela definição de valores elevados para o salário mínimo.

A partir da vigência do regime militar, contudo, houve a inversão radical na política salarial, com a ruptura do modelo de regulação do rendimento assalariado externo às empresas. Cresceu o poder policial do Estado e houve maior centralização dos mecanismos institucionais direcionados ao controle da dinâmica salarial.

O sindicato foi impedido de interferir sobre os reajustes anuais de salários, bem como de exercer o seu poder de barganha através da greve. Enquanto a Justiça do Trabalho simplesmente confirmava os índices de reajuste oficiais de salários, os trabalhadores eram afastados das escassas instâncias de representação existentes (Comissão do Salário Mínimo, Previdência Social, etc.).

Não deve ser por outro motivo que alguns autores (Oliveira, 1985; Saboia, 1988) identificam o avanço do poder público em quase todas as etapas da determinação dos salários nominais pós-64 como uma manifestação do corporativismo estatizante. Sem negar esse aspecto formal da atuação do poder público, deve-se chamar a atenção para a ação do Estado no mercado de trabalho nos últimos trinta anos.

Durante este longo período, as políticas gerais de salário e de salário mínimo deixaram, em sua maior parte, de atuar sobre os movimentos inerentes ao livre funcionamento do mercado de trabalho. Após 1964, diminuiu a capacidade política de elevação do poder aquisitivo dos baixos salários.

Diante da existência de um excedente de mão-de-obra e da forte segmentação do mercado de trabalho, a ausência de políticas ativas para os salários gerais e de salário mínimo contribuiu para a abertura do leque salarial e a manutenção de salários baixos para o conjunto dos assalariados.

De um lado, a política geral de salário foi implementada para evitar que a indexação do poder aquisitivo do rendimento assalariado se transformasse num mecanismo de propagação da inflação passada. Neste caso, isso tornou-se possível com a reposição do salário real nominal inferior à variação dos preços e da produtividade. Qualquer aumento no poder aquisitivo do trabalhador dependia, em geral, do comportamento da oferta e demanda de mão-de-obra; já que o sindicato encontrava-se impossibilitado de exercer o seu poder de barganha e a legislação salarial limitava legalmente a variação das remunerações. Mesmo o princípio da transferência de produtividade definida pelas legislações salariais (1964-78) não se confirmou plenamente, segundo o comportamento dos salários do conjunto dos trabalhadores não qualificados (ver Tabela 5).

De outro lado, a política passiva referente ao salário mínimo foi movida no sentido de adequar a taxa de salários segundo as condições operacionais das empresas de menor produtividade, conforme, aliás, tradicionalmente funciona o livre mercado de trabalho. Isso pode ser identificado pela queda no poder aquisitivo do mínimo, que permitiu tanto a generalização do seu valor para o trabalhador do campo desde o final dos anos sessenta, quanto a sua unificação nacional, no início do oitenta, sem que ocorresse alteração na estrutura da remuneração regional e setorial.

Ao analisar nos anos oitenta a política neoliberal de Margaret Thatcher, Burgi (1992a, 1992b) destacou que na Inglaterra houve uma política de centralização e institucionalização do domínio político na esfera do Poder Executivo. Através da aprovação de diversas leis anti-sindicais (o movimento de resistência organizada dos trabalhadores era considerado pelas autoridades governamentais como responsável pela ineficiência econômica, pelo desemprego e pela inflação), os empresários obtiveram maior autonomia para definir salários. Noutras palavras, o espaço ocupado pela prática do Estado policial foi utilizado, em boa medida, para o exercício de práticas restritivas à atuação dos sindicatos, liberando o funcionamento do mercado de trabalho.

No Brasil, desde a segunda metade dos anos sessenta, o governo militar antecipou-se à política neoliberal posteriormente aplicada pelo governo Thatcher. Isto é, liberou o funcionamento do mercado de trabalho paralelamente à adoção da violência para reprimir os sindicatos e flexibilizar a contratação e demissão do empregado.

A política de salário mínimo, até então ativa, perdeu rapidamente o seu papel, enquanto medidas gerais de indexação salarial eram introduzidas. O rebaixamento do valor real do mínimo atendeu ao interesse das empresas com menor produtividade e, segundo o disciplinamento dos reajustes dos salários nominais, em ausência da atuação sindical, permitiu ao poder público transformar o rendimento assalariado em uma variável de ajuste macroeconômica.

Tabela 6  
Evolução dos Salários e dos Ordenados Médios em Relação ao Salário de Base e do Salário Mínimo na Indústria Brasil 1964-1986

Categorias	Março 1964		Maio 1978		Dezembro 1982		Março 1986	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Ordenado								
Diretor	13,2	14,7	24,2	47,5	13,9	40,1	18,7	57,1
Gerente	10,2	11,3	15,0	29,4	9,4	26,9	9,5	29,1
Chefe Administrativo	5,4	6,0	10,8	21,2	6,4	18,5	5,4	16,5
Salário								
Técnico	2,7	3,0	5,0	9,7	4,3	12,3	3,7	11,3
Operário Qualificado	1,8	2,0	2,3	4,6	2,0	5,7	2,1	6,5
Operário Não-Qualificado	1,0	1,1	1,0	2,0	1,0	2,9	1,0	3,1

Fonte: Ócio, 1987.

(1) Salário médio do operário não qualificado é igual a 1,0.

(2) Salário mínimo é igual a 1,0.

A Tabela 6 reproduz com base numa amostra de empresas industriais o movimento de abertura do leque salarial pós-64. A redução do poder aquisitivo do salário mínimo e a ausência da atuação sindical favoreceram a maior autonomia da empresa na definição da hierarquia interna de remuneração e sua progressão interna.

A tabela indica ainda que a diminuição relativa do grau de autonomia da empresa foi contida ligeira e temporariamente em momentos de mudança das políticas salariais: entre 1979 e 1982, com a implementação de uma nova política geral de salário com características *redistributivas*, e em 1986, com o Plano Cruzado, que atacou a inflação sem arrochar os salários.

Além disto, desde o final da década de setenta o chamado novo sindicalismo também tem atuado no sentido de evitar o maior rebaixamento dos salários e a dispersão salarial. Entretanto, o agravamento da crise econômica nos anos oitenta terminou contribuindo para o enfraquecimento da ação sindical, assim como para a adoção de políticas econômicas conservadoras.

Com o retorno ao regime democrático — após vinte anos de legislações salarial e de salário mínimo restritivas (1964-84) —, as tentativas de recuperação do papel das políticas salariais não obtiveram sucesso. Certamente, a existência de um quadro econômico marcado pela estagnação do produto e pela instabilidade monetária influenciou decisivamente para isso. Mas não se deve esquecer que a inalteração do sistema de relações industriais dificulta a modernização das relações entre o capital e o trabalho.

No final do século XX, urge que medidas direcionadas para a alteração do

sistema de relações industriais sejam adotadas. O conjunto de medidas legais responsáveis pela regulamentação da relação capital/trabalho implementadas na década de trinta, como requisito organizacional de uma economia no estágio inicial de industrialização, tem demonstrado estar ultrapassado para enfrentar os desafios que se colocam diante da reestruturação produtiva e da construção de uma sociedade democrática e com justiça social.

Como já foi exposto anteriormente, o Brasil é uma das poucas economias que se industrializou e que não possui o instituto da contratação coletiva, o que retira, em parte, o espaço que poderia ser ocupado pelos atores sociais. Nos países capitalistas avançados, a generalização da contratação coletiva foi um dos componentes que permitiram a conformação de uma economia de salários mais elevados.

As experiências das políticas salariais apresentam, por exemplo, objetivos precisos e restritos à redução dos diferenciais de remuneração, à manutenção do pleno emprego e à estabilidade monetária. Durante os períodos de instabilidade econômica, as políticas de renda contribuíram com formas acordadas socialmente para definição de ajustes macroeconômicos.

A contratação nacional também representa um instrumento político-social de definição de regras salariais compatíveis com as demais variáveis econômicas (lucro, juro, exportação, crescimento da produção interna, etc.). Nos países onde a estrutura da negociação é centralizada, as políticas de renda tenderam a apresentar melhor grau de eficácia na definição de medidas de compatibilização macroeconômica.

A ação do poder público, depois da II Guerra Mundial, esteve pautada em diversos países industrializados pela busca da combinação entre o exercício da contratação coletiva de trabalho e a condução de políticas econômicas, com capacidade de resistir à elevação de preços e à queda do nível de atividades. Também a presença de mecanismos de intervenção estatal voltados para a proteção dos trabalhadores de salário de base e de garantia de renda para os sem trabalho exerceu importante ação no sentido de elevar o padrão de vida e evitar a desigualdade salarial. Em diversas oportunidades, quando havia a aceleração inflacionária, o salário era protegido pelos mecanismos de indexação estabelecidos pelo contrato coletivo ou pela legislação salarial (políticas de renda) (Suzuki, 1980).

No Brasil, a implementação do regime da contratação coletiva de trabalho pode representar um passo importante no sentido do enfrentamento dos desafios colocados pela reestruturação produtiva, pela necessidade de geração de empregos e pela elevação dos salários sem inflação. Da mesma forma, a política do salário mínimo, ao garantir o atendimento das necessidades básicas do trabalhador, deve acompanhar a evolução do salário médio industrial.

Com isso, novos elementos são introduzidos na agenda dos debates relativos à homogeneização do padrão de consumo e à modernização da produção. De um lado, as empresas com baixa produtividade, as prefeituras de regiões economicamente atrasadas e a previdência social ineficiente são colocadas em xeque, exigindo a promoção de medidas urgentes de alteração nas formas do seu funcionamento.

É importante, contudo, ressaltar o fato de que a política de salário mínimo não existe objetivamente para estimular o emprego de baixa remuneração ou

combater a inflação, mas sim para proteger os trabalhadores de salário de base, assim como os benefícios da previdência social, do seguro-desemprego e do acidente de trabalho existem para sustentar a renda, respectivamente, do idoso, do desempregado e do empregado nos momentos em que não podem mais exercer suas atividades profissionais.

As políticas salariais, para poderem cumprir efetivamente o seu papel numa economia de mercado, necessitam estar incorporadas a um quadro mais amplo de reformulação do atual sistema de relações industriais e de redefinição de um novo padrão de crescimento econômico e social. Nesse aspecto, a política de salário mínimo com valores elevados, a política geral de salário com novos critérios de indexação e a contratação coletiva de trabalho podem ser transformadas nos mecanismos da dinâmica do rendimento assalariado, enquanto as políticas fiscal e social agiriam no sentido da redução dos níveis de desigualdade de renda e dos indicadores de pobreza nacional. Certamente, esse seria um caminho viável para reduzir a instabilidade de vida de quem vive do trabalho assalariado, promovendo a maior participação dos salários na renda nacional no Brasil.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, M. (1978). *Estado e classes trabalhadoras no Brasil (1930-1945)*. São Paulo, tese de doutoramento, FFLCH-USP.
- BAER, W. (1966). *Industrialização e desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, FGV.
- BRANDÃO, S. (1991). *Política salarial e negociações coletivas*. Campinas, IE/Unicamp, mimeo.
- BURGI, N. (1992). "État faible, pouvoir fort: l'exemple de la Grande Bretagne". *Revue Française de Science Politique*. Paris, nº 3, juin.
- \_\_\_\_\_. (1992). *L'État Britannique contre les syndicats*. Paris, Éditions Kime.
- CACCIAMALI, M. (1985). "As fórmulas de reajustes coletivos dos salários no Brasil: origem, modificações e sistemática atual". São Paulo, IPE/USP, Trabalho de Discussão Interna, nº 14.
- CAMARGO, J. (1984). "Salário real e indexação salarial no Brasil: 1969/81". In: *PPE*. Rio de Janeiro, 14 (1), abr.
- CARVALHO, (1972). "Políticas salariais no período 1964/81". *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, 36 (1), jan.
- CELLA, G. e TREU, T. (1986). "Relazioni industriali". *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*. Milano, F. Angeli, nº 31.
- CUNHA, P. (1970). "A organização dos mercado de trabalho: três conceitos alternativos". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 10 (1), jan./mar.
- DIEESE (1975). "10 anos de política salarial". *Estudos Econômicos*. São Paulo, nº 3.
- \_\_\_\_\_. (1991). "A necessidade de uma política salarial no Brasil". *Pesquisa Dieese*. São Paulo.
- DRAIBE, S. et alii (1991). *O sistema de proteção social no Brasil*. Campinas, Nepp/Unicamp, mimeo.

- ERICKSON, K. (1979). *Sindicalismo no processo político no Brasil*. São Paulo, Brasiliense.
- FELLNER, W. et alii (1961). *The problem of rising price*. Paris, OCDE.
- FIGUEIREDO, A. (1975). *Política governamental e funções sindicais*. São Paulo, USP.
- GONZAGA, G. (1988). *Eferividade da política salarial no Brasil (1964/85)*. Rio de Janeiro, Dept. de Economia/PUC, mimeo.
- GUDIN, E. (1954). "Salário mínimo". In: *Digesto Econômico*. Rio de Janeiro, ago.
- HUMPHREY, J. (1980). "As raízes e os desafios do novo sindicalismo da indústria automobilística". *Novos Estudos*. São Paulo, nº 26, Cebrap.
- IPEA (1978). *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes.
- KAFKA, A. (1954). "O impacto do salário mínimo". *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano 8 (4), dez.
- KINGSTON, G. (1960). "Salário mínimo e o salário móvel". *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano 14 (3), set.
- MANTEGA, G. (1984). *A economia política brasileira*. São Paulo, Polis/Vozes.
- MARANHÃO, R. (1979). *Sindicatos e democratização (Brasil 1945/50)*. São Paulo, Brasiliense.
- MEDEIROS, C. (1992). *Padrões de industrialização e ajuste estrutural: um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismo tardios*. Campinas, IE/Unicamp, mimeo.
- ÓCIO, D. (1987). "Distribuição de renda do trabalho e política salarial". São Paulo, FGV, relatório de pesquisa, mimeo.
- OLIVEIRA VIANNA, F. (1951). *Direito do trabalho e democracia social*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- OLIVEIRA, C. (1985). *Política salarial no Brasil (1964/84): idas e vindas do corporativismo estatizante*. Belo Horizonte, FAFICH/UFMG.
- OLIVEIRA, F. (1972). "A economia brasileira: crítica à razão dualista". *Novos Estudos*. São Paulo, nº 2, Cebrap.
- POCHMANN, M. (1991). "A magia nos índices de preços: uma sofisticação da política antiinflacionária adotada no Brasil". *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, 18 (4), fev.
- \_\_\_\_\_. (1993). *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança*. Campinas, tese de doutoramento, IE/Unicamp.
- RODRIGUES, J. (1960). "Política salarial no Brasil". *Boletim do Dieese*. São Paulo, ano 1, nº 8.
- \_\_\_\_\_. (1979). *Sindicato e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo, Símbolo.
- SABOIA, J. (1988). *Salário e emprego no Brasil: um estudo de longo prazo*. Rio de Janeiro, FEA/IEU/UFRJ.
- \_\_\_\_\_. (1991). "Política salarial e distribuição de renda: 25 Anos de desencontro". In: CAMARGO, J. e GIAMBIAGI, F. (orgs.). *Distribuição de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (1992). "Intervenção governamental e participação dos agentes na definição da política salarial no Brasil: efeitos sobre a pobreza e a distribuição de renda". In: *Texto para Discussão*. Rio de Janeiro, nº 287, IEU/UFRJ.
- SEPT (1946). *Alguns aspectos da política de salário mínimo*. Rio de Janeiro.
- SIMONSEN, M. (1975). "A política salarial dos governos da revolução". In: "Pronunciamento na CPI dos Salários na Câmara dos Deputados". Brasília, mimeo.

- SOMAINÉ, E. (1984). "Política salarial e política econômica". In: CELLA, G. e TREU, T. (eds.). *Relazioni Industriali*. Bologna, Il Mulino.
- SOUZA, A. e LAMOUNIER, B. (1981). "Governo e sindicatos no Brasil: a perspectiva dos anos 80". *Dados*. Rio de Janeiro, 24 (2).
- SOUZA, P. e TAVARES, M. (1981). "Empregos e salários na indústria". *Revista de Economia Política*. São Paulo, 1 (1), Brasiliense.
- SUZUKI, H. (1980). "Indexación de salarios en países industriales con economia de mercado". *Revista Internacional del Trabajo*. Ginebra, OIT, 99(3), jul.
- TUMA, F. (1987). *A política salarial no período 1979/82: uma análise dos seus efeitos redistributivos*. Campinas, IE/Unicamp, mimeo.
- TURVEY, R. (1961). *Wages policy under full employment*. London, William Hodge.
- WEFFORT, F. (1972). *Sindicatos e política*. São Paulo, FFLCH/USP, mimeo.

## NOTAS

- Um dos estudos pioneiros sobre o novo caráter da política salarial pós-64 foi realizado pelo Dieese (1975) no início do anos setenta.
- As idéias originais nesse sentido podem ser observadas em Rodrigues (1960).
- Conforme a experiência internacional, no mercado interno de trabalho, ao contrário do mercado geral, há a estabilidade da mão-de-obra, a oportunidade para a mobilidade funcional e para salários mais elevados e o maior poder de barganha sindical. Sobre a segmentação do mercado de trabalho durante a segunda metade dos anos cinquenta ver: Cunha (1970).
- Durante a década de cinquenta, a inflação foi utilizada como um instrumento de transferência de renda e favorável ao processo de acumulação de capital. Sobre o papel da inflação nos anos cinquenta ver: Baer (1966).
- Uma caracterização sobre as formas de uso da mão-de-obra no principal setor industrial pode ser encontrada em: Humphrey (1980).
- Dados do Cadastro Geral de Empregados (lei nº. 4.923) indicam que a taxa de rotatividade nacional é superior a um terço do estoque da mão-de-obra assalariada com carteira de trabalho registrada.
- Os fatores de reajustamento salarial definidos pelo Poder Executivo federal continham incorreções que impediam a manutenção da média do poder aquisitivo dos assalariados (Dieese, 1975; Simonsen, 1975).
- Os índices de correção dos salários, definidos arbitrariamente e sem nenhuma transparência pelo Poder Executivo, expressaram, em diversas oportunidades, práticas de adulteração, principalmente no que diz respeito aos índices de inflação. Sobre as incorreções da fórmula de cálculo dos índices de salários, ver: Dieese (1975). Sobre a adulteração dos índices de inflação, ver: Pochmann (1991).
- A universalização da política de salário mínimo com valores elevados exigiria a modernização nas relações de trabalho atrasadas no campo e em setores de baixa produtividade. Da mesma maneira, a gradual universalização dos direitos sociais necessitava da recomposição dos fundos públicos, através de uma refor-

- ma tributária capaz de permitir o ingresso de recursos fiscais no financiamento das políticas sociais (Draibe et alii, 1991; Medeiros, 1992).
10. A proposta de criação do salário mínimo fazia parte das pautas sindicais desde os primeiros anos do século XX. Posteriormente, esteve presente na plataforma dos vitoriosos na Revolução de Trinta. Mas somente em 1936, com a Lei nº. 185, foi prevista a fixação do salário mínimo imediatamente após a realização de um inquérito censitário através das Comissões Tripartite de Salário Mínimo. O Decreto-Lei nº 399 de 1938 instituiu as Comissões de Salário Mínimo e definiu a Ração Essencial Mínima, contendo os principais alimentos cujo custo deveria ser coberto pelos futuros valores do mínimo. E, por fim, em 1939, foi realizado o censo do salário mínimo, com o objetivo de identificar a taxa de salário da economia naquele momento; em maio de 1940, foi criado o primeiro valor para o mínimo (SEPT, 1946).
  11. Sobre as diferentes visões sobre o projeto de desenvolvimento nacional, ver: Ipea (1978); Mantega (1984)."
  12. Quanto ao debate sobre o papel do salário mínimo nos anos quarenta, ver: Almeida (1978); Oliveira (1972).
  13. Sobre a repressão durante o governo Dutra, ver: Maranhão (1979).
  14. Sobre a atuação política sindical nos anos cinquenta, ver: Rodrigues (1979); Erickson (1979); Weffort (1972).
  15. Em 1975, proibiu-se que o salário mínimo continuasse a ser utilizado como referência de correção monetária para o conjunto de preços da economia nacional. Essa medida indica como nos anos 1964-74 o mínimo foi utilizado como instrumento de combate à inflação. Na segunda metade da década de setenta, os reajustes do salário mínimo voltavam a se aproximar da inflação.
  16. O Ministério do Trabalho, nos anos 1964-67, interveio em cerca de 70% dos sindicatos com mais de 5 mil membros, 38% dos sindicatos de mil a 5 mil trabalhadores e 19% dos sindicatos com até um mil trabalhador (Figueiredo, 1975).
  17. No início da década de setenta, em função das altas taxas de crescimento econômico e da escassez de segmentos da força de trabalho, algumas categorias profissionais obtiveram aumentos salariais acima dos fixados oficialmente (Souza e Lamounier, 1981).
  18. A partir de 1976, o indicador de produtividade passou a ser calculado com base na variação dos termos de troca, o que significou valores abaixo do aumento do PIB per capita. (Dieese, 1975; Carvalho, 1972).
  19. Os dados sobre a participação do rendimento assalariado na renda nacional nos anos oitenta são estimados, uma vez que a Fundação IBGE deixou de fornecê-los sistematicamente. Por serem estimativas não-oficiais, as informações são motivos de controvérsia.
  20. De tradição anglo-saxônica, o conceito de relações industriais é aberto e não exclusivo apenas à indústria, pois diz respeito ao conjunto de normas que regulam o emprego assalariado (formal e informal, geral e específico) e são efetuadas por sujeitos coletivos ou institucionais (Cella e Treu, 1986).
  21. No centro do capitalismo, a política salarial surge tradicionalmente como compromisso entre os macro-sujeitos que operam no mercado de trabalho e o

- poder público. O seu papel é o de alterar as tendências do mercado que instabilizam o nível de vida dos empregados assalariados e os custos das empresas (Somaine, 1984).
22. Sobre as experiências internacionais de políticas salariais, ver: Fellner et alii (1961); Turvey (s/d).
  23. Para uma caracterização da experiência de países industrializados em proteger o trabalhador de salário de base e de garantir renda aos sem emprego, ver: Pochmann (1993).