

Desafios da centralização sindical: uma agenda para os anos 90*

Challenges of union centralization: an agenda for the 1990s

EDWARD J. AMADEO**

JOSÉ MÁRCIO CAMARGO***

RESUMO: Este artigo examina os efeitos macroeconômicos, em particular os associados à inflação e à estabilização, da recente tendência à centralização do movimento sindical no Brasil. Seu argumento central é que, apesar do Código do Trabalho, houve uma tendência à centralização do movimento que, juntamente com a descentralização das negociações salariais, é um aspecto importante da atual crise de estabilização brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Sindicalismo; negociação coletiva.

ABSTRACT: This paper examines the macroeconomic effects, in particular those associated with inflation and stabilization, of the recent trend towards the centralization of the union movement in Brazil. Its central argument is that despite the Labor Code there has been a tendency towards the centralization of the movement which, together with the decentralization of the wage negotiations, is an important aspect of the current Brazilian stabilization crisis.

KEYWORDS: Unions; collective bargaining.

JEL Classification: J51; J52.

INTRODUÇÃO

As profundas mudanças político-institucionais ocorridas na sociedade brasileira a partir de 1975 têm afetado a estrutura das relações entre capital e trabalho e, em consequência, o processo de formação dos salários e dos preços. A retomada da atividade sindical, em lugar de preservar a estrutura atomizada de representação implícita na CLT, gerou uma tendência à centralização da representação sindical, que se reflete na criação de duas fortes centrais sindicais, ativas e representativas

* Somos gratos a Marcello Estevão e Jaime Gatica por suas sugestões.

** Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio, Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

*** Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio, Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

em nível nacional, que influem diretamente sobre o processo de formação dos salários e dos preços na economia.

Desde 1978-79, criou-se um círculo vicioso no qual a cada choque externo se segue uma aceleração inflacionária, redução dos salários reais e aumento da insatisfação dos trabalhadores com os mesmos. Isto induz maior ativismo sindical e reduções (legalizadas ou não) do período de reajustes de salários. Como todas as demais rendas estão também indexadas, o grau de indexação da economia aumenta e, conseqüentemente, aumenta a taxa de inflação necessária para promover as mudanças de preços relativos desejadas pela política econômica.

A retomada do crescimento da economia em 1984, combinada à transição do governo militar para um governo civil em março de 1985 e os elevados níveis de insatisfação dos trabalhadores com seus salários reais após a queda decorrente do ajuste externo, tornou o processo de formação dos salários particularmente caótico. A redução do desemprego, em um contexto de forte insatisfação, exacerbou o conflito entre capital, trabalho e governo. O processo de redemocratização, por outro lado, tornou o arcabouço institucional baseado na CLT e na Lei de Greve do governo militar totalmente inadequados para a estabilidade econômica.

O aumento da taxa de inflação se tornou o único caminho através do qual o conflito distributivo é mediado na economia brasileira. A reformulação do conjunto de instituições que rege a relação entre capital, trabalho e governo no Brasil de forma a compatibilizá-lo com a realidade hoje vigente e preencher o vácuo institucional criado, é uma tarefa importante neste contexto.:

CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS

Para entender o processo que leva à situação atual, devemos analisar a origem e a direção das mudanças ocorridas na relação entre capital e trabalho ao longo do período de redemocratização. Seu marco inicial deve ser localizado nos anos de 1978/1981, quando do aparecimento da CUT e da CGT na estrutura sindical brasileira, combinado à estreita ligação entre estas centrais e os partidos políticos representados no parlamento, principalmente o PT, partes do PMDB e os partidos de esquerda (comunistas e socialista). O que torna o desenvolvimento destas instituições único na história das relações de trabalho no Brasil é a clara tendência à centralização da atividade sindical, sua total desvinculação com o Poder Executivo e a estreita ligação entre Centrais Sindicais e Poder Legislativo.

O reaparecimento do ativismo sindical no país tem características distintas das que vigoraram nos períodos anteriores. A criação da CUT e da CGT, a partir da mobilização de base dos trabalhadores industriais e totalmente desvinculada do Poder Executivo (na verdade, estas centrais eram ilegais até a promulgação da nova Constituição), e o aumento da representatividade das lideranças sindicais em nível parlamentar é um fato novo.

A importância deste processo pode ser percebida quando notamos que a CUT e a CGT, apesar de sua ilegalidade, cresceram rapidamente. Hoje, uma parcela ma-

goritária dos sindicatos do segmento formal do mercado de trabalho, inclusive os sindicatos de empresas estatais, estão a elas filiados. Este crescimento se deu apesar de a CLT incentivar a atomização das negociações coletivas, por categoria ocupacional, por municípios, distribuídas ao longo do ano. Estas mudanças tornaram a estrutura da CLT anacrônica diante das novas condições da atividade sindical.

Ao mesmo tempo, o crescimento do poder de representação dos partidos ligados às centrais sindicais no parlamento e nos executivos das grandes cidades brasileiras não só tornou as discussões quanto aos direitos e deveres trabalhistas em um dos principais componentes do debate político hoje no país, assim como colocou estes partidos como um interlocutor extremamente importante no processo político nacional.¹

Neste sentido, podemos considerar que o Brasil se encontra em um momento extremamente importante no que toca à redefinição institucional da relação capital/trabalho/governo. O percurso de elaboração da nova Constituição ao longo de 1987 e 1988, mostrou que a politização da discussão dos direitos e garantias trabalhistas é um fato concreto no país, sendo que os ganhos obtidos pelos representantes sindicais sugerem um aumento no nível do conflito. A total liberdade de greves e de organização sindical, combinado ao aumento do custo para dispensar trabalhadores tende a aumentar a centralização da organização sindical e a reduzir a probabilidade de dispensa, aumentando o poder de mobilização dos sindicatos. Desta forma, a tendência à centralização da representação sindical pode ser acelerada, ao mesmo tempo em que a vinculação entre a atividade sindical e parlamentar se acentua.

CENTRALIZAÇÃO SINDICAL: VANTAGENS E DESVANTAGENS

Como observado, o que há de novo em termos da experiência histórica brasileira e dos demais processos de democratização recentes não é o crescimento do ativismo sindical, mas a centralização do movimento sindical. Devido à novidade, esta tendência gera ceticismo e perplexidade. Há quem prefira ignorar as centrais sindicais, ou abafar sua importância por temer seu poder de ação e mobilização. Há os que veem na centralização sindical uma panaceia, mirando-se no exemplo de alguns países europeus. Finalmente, há os que propõem uma volta à estrutura descentralizada, sem, contudo, apresentar sugestões de como fazê-lo.

Há vantagens e desvantagens em ambos os 'modelos' sindicais, pulverizados e centralizados. Nos sistemas pulverizados, em que os sindicatos atuam apenas a nível das empresas, os líderes sindicais não têm por que se preocuparem com os

¹ Ao contrário do que ocorreu com a representação dos trabalhadores, a dos empresários pouco mudou em sua estrutura. Apesar do aumento do poder político de algumas federações de empresários, estas têm poucos instrumentos de controle sobre seus afiliados, assim como de apoio em caso de dificuldades geradas por problemas relacionados com negociações coletivas mal-sucedidas e, conseqüentemente, pouca capacidade de fazer valer suas determinações em nível desagregado.

efeitos macroeconômicos (sobre a inflação; desemprego e produtividade) de suas demandas e eventuais vitórias. Afinal, o efeito sobre a economia como um todo da atuação de cada sindicato é pequeno. Isto gera um viés 'altista' nas demandas salariais. Por outro lado, o poder de barganha dos trabalhadores está limitado pelos efeitos de suas reivindicações sobre a *performance* da empresa em que trabalham. Se a empresa não for capaz de repassar para os preços o aumento dos salários, sem com isso perder uma fatia do mercado, endurecerá no processo de negociação salarial, reduzindo o poder de barganha do sindicato. Finalmente, no sistema pulverizado, políticas de estabilização ortodoxas, baseadas no controle da demanda agregada, tendem a ser eficazes, pois os sindicatos, isolados como são, não conseguem reagir à redução do seu poder de barganha provocado pelo crescimento do desemprego.

No modelo centralizado, em que uma central sindical negocia a determinação dos salários com representantes patronais, mediante metas de política econômica estabelecidas pelo governo, a ação sindical tem efeitos macroeconômicos imediatos. Por isso os efeitos são levados em conta pelos próprios líderes sindicais, tornando a moderação salarial um resultado do processo de negociação. A negociação centralizada de salários (e outros itens da pauta de negociações) é, em geral, seguida de negociações setoriais, ou ao nível da empresa, a fim de que as especificidades de cada setor ou firma sejam levados em conta. Caso contrário, corre-se o risco de que desequilíbrios setoriais passem a ocorrer. A principal vantagem do modelo centralizado é a capacidade de coordenação de interesses dos grupos representados na negociação. Os casos intermediários, entre o pulverizado e o centralizado, em que se encontram a maior parte dos países, tendem a contar com as desvantagens dos dois sistemas polares e poucas de suas vantagens. Pensamos no caso de um movimento sindical ativo com negociações pulverizadas, porém coordenado a partir de duas ou três centrais sindicais. Em negociações ao nível de empresas ou setores, as lideranças sindicais não chegam a considerar os efeitos macroeconômicos de suas reivindicações. Estes, entretanto, existem, não só porque as centrais sindicais tendem a apoiar o sindicato, aumentando o seu poder de barganha, mas principalmente porque procuram estender as reivindicações dos sindicatos mais importantes para aqueles com menor poder de barganha, gerando um piso para as demandas salariais.

As políticas de controle da demanda agregada, assim como as políticas concertadas, são pouco eficazes nos casos intermediários. A capacidade de resistência a reduções dos salários por parte de sindicatos apoiados por centrais é maior que no caso pulverizado. Portanto, a taxa de desemprego requerida para gerar o mesmo grau de 'moderação salarial' é muito maior, assim como também os custos políticos.

Por outro lado, se há duas ou três centrais sindicais disputando a preferência dos trabalhadores, e se cada uma está vinculada a um partido político (como em geral acontece), as negociações centralizadas tornam-se potencialmente mais difíceis. Nem sempre as centrais têm agendas unificadas, seja no que se refere a salários e outras reivindicações, seja no que tange aos objetivos e instrumentos de políticas econômica e social.

Se a atuação das centrais está pautada por interesses políticos e eleitorais, o confronto entre estes e a ação econômica do governo (seus planos e objetivos) pode ter consequências indesejáveis. Nestes casos, o espaço para políticas baseadas na 'disciplina do mercado' (de controle da demanda agregada) fica reduzido, pois as centrais não alinhadas com o governo podem oferecer resistência efetiva; as políticas negociadas também ficam comprometidas, pois uma ou mais centrais de peso pode(m) se recusar a sentar-se à mesa.²

CENTRALIZAÇÃO SINDICAL E DESCENTRALIZAÇÃO DAS NEGOCIAÇÕES

As relações sindicais no Brasil, hoje, encontram-se muito próximas do que chamamos de casos intermediários. A incompatibilidade entre a fragmentação do processo de negociações coletivas e a relativa centralização da atividade sindical são aspectos fundamentais da presente crise de estabilização brasileira. A fragmentação das negociações coletivas tem como principal objetivo evitar que as demandas dos sindicatos mais fortes se transformem em bandeiras nacionais de todos os sindicatos. As negociações isoladas têm o efeito de diluir as disputas e reduzir o poder de mobilização das centrais sindicais, reduzindo sua capacidade de afetar o comportamento macroeconômico do país.

Dada, porém, a tendência à centralização, ocorrida à margem da legislação, o Brasil está hoje diante de uma delicada encruzilhada. Com negociações descentralizadas, cada sindicato negocia os salários de número relativamente pequeno de trabalhadores. Como observamos, os efeitos dos reajustes de salários de cada grupo isolado são muito pequenos no conjunto da economia para serem levados em consideração pelo negociador individual. Por outro lado, as centrais sindicais transformam cada vitória isolada de seus sindicatos mais ativos em demandas para todos os seus filiados reduzindo, na prática, os efeitos da atomização das negociações.

Em segundo lugar, como cada negociação se faz em um determinado mês, se um sindicato reduz suas reivindicações isoladamente pode gerar sérias perdas de salários reais para os trabalhadores. Ganhos mais elevados obtidos por outros sindicatos em futuras negociações acabam por gerar perdas significativas de salários reais para aqueles que se contentaram com reajustes mais modestos.

Um terceiro aspecto é a inércia inflacionária embutida nesta estrutura de reajustes. Como cada grupo negocia em um mês diferente, e o faz com base na inflação do período anterior, a cada mês uma parte da inflação passada é projetada para o futuro pelos reajustes de salários daquele período.

Finalmente, como as negociações têm periodicidade anual e a taxa de inflação

² Deve-se reconhecer que, por outro lado, o fato de as centrais estarem ligadas a partidos políticos que, em geral, devem responder a um público mais abrangente que os sindicatos, pode tornar a atuação das centrais mais moderada do ponto de vista macroeconômico.

é extremamente elevada, negociações malsucedidas significam grandes perdas de salário real por longo período de tempo. A possibilidade de elevadas perdas dificulta a negociação e a obtenção de acordos, tornando o processo altamente conflituoso e incerto.

Em outras palavras, se as negociações são realizadas de forma atomizada através do ano, existem externalidades negativas no processo de formação dos salários que aumentam com a taxa de inflação e não são internalizadas pelos negociadores. Daí o aparecimento de demandas por reajustes extremamente elevados nas negociações salariais.

Todas estas características apontam para uma grande instabilidade no processo de negociação coletiva no Brasil. Para cada sindicato individual, a melhor estratégia para evitar perdas no futuro é maximizar suas demandas por reajustes de salários nominais. A necessidade de conquistar espaços no movimento sindical e aumentar seu poder político, induz as centrais a transformar em demandas de todos os sindicatos os ganhos obtidos pelas entidades mais ativas e mais fortes. O resultado final são incompatíveis reivindicações de reajuste de salários nominais que, uma vez repassadas aos preços dos produtos pelas empresas, geram mais inflação e acentuadas quedas de salários reais para os trabalhadores menos organizados.

Note-se que nas condições institucionais hoje vigentes, pedir às entidades representativas dos trabalhadores que reduzam suas demandas é, no mínimo, pedir-lhes que deem um cheque em branco para os gestores da política econômica e para os empresários e cometam suicídio político. Neste contexto, se o objetivo destas entidades é aumentar a probabilidade de ganhos reais para seus representados e conquistar espaços políticos importantes para futuras negociações, a estratégia correta é maximizar as demandas por reajustes de salários nominais, a menos que a taxa de desemprego seja muito elevada. Mas isto significa também um aumento do nível de conflito e da taxa de inflação.

Por outro lado, como o país possui uma estrutura de proteção ao desempregado extremamente ineficiente e pobre, uma política de redução da demanda e aumento da taxa de desemprego que possa afetar a taxa de inflação se torna excessivamente custosa do ponto de vista social e político. Em consequência, os mecanismos de proteção contra a inflação desenvolvidos ao longo dos últimos quinze anos tornam a convivência com elevadas taxas de crescimento dos preços uma opção mais palatável politicamente (a menos que se verifiquem taxas de inflação excessivamente elevadas) que uma política de estabilização que leve a aumentos das taxas de desemprego ..

Os parágrafos anteriores sugerem que o processo de centralização sindical, ocorrido no Brasil ao longo dos últimos dez anos, e a democratização do país tornaram inadequados os mecanismos institucionais que regem as relações entre capital, trabalho e governo e criaram um impasse de difícil solução. Se a economia cresce, as centrais se fortalecem e aumenta o conflito, gerando aceleração inflacionária. A recessão é a única forma de, com este arcabouço institucional, reduzir o conflito e evitar maiores acelerações da taxa de inflação. Porém, devido aos baixos salários reais, a ausência de proteção adequada aos desempregados e os

custos sociais decorrentes da recessão, esta é politicamente inaceitável, pelo menos no volume necessário para gerar estabilidade. O resultado são os espasmos de crescimento com aceleração inflacionária e recessão com alta inflação que o país tem vivido desde a crise da dívida externa no início dos anos 80. Neste sentido, o governo simplesmente perdeu a capacidade de coordenar a política macroeconômica no país.

CONCLUSÕES

Estas notas apresentam algumas reflexões quanto à importância das mudanças institucionais ocorridas na sociedade brasileira ao longo dos anos 80, no que se refere ao processo da formação dos salários e preços. Estas mudanças, que ocorreram espontaneamente e ao largo da legislação, geraram uma situação extremamente conflitante entre capital e trabalho no país e retiraram das mãos do governo a capacidade de coordenar estes processos na economia brasileira.

Se esta interpretação é correta, a resolução deste problema exige total reformulação do conjunto institucional que rege as relações entre capital, trabalho e governo que reordene os processos de formação de salários e preços no país. Para tal, uma mudança de atitude dos empresários e do poder público em relação aos trabalhadores e suas entidades representativas, o reconhecimento da centralização das organizações sindicais, a percepção de que os trabalhadores são hoje um movimento social forte e representativo em nível nacional e a necessidade de adaptar o processo de negociações coletivas a esta nova realidade, está na raiz desta reformulação. Da mesma forma, é fundamental o fortalecimento das entidades representativas dos empresários através do desenvolvimento de instrumentos de apoio e controle de seus membros por parte das mesmas, para que suas determinações sejam minimamente aceitas e respeitadas.

Se atendidas estas condições gerais, uma negociação de âmbito nacional, reunindo representantes empresariais e sindicais, bem como do governo, seria uma alternativa³. Os limites desta alternativa, entretanto, são muitos e não devem ser desconsiderados. Em primeiro lugar, é preciso que sejam estabelecidas formas de representação dos grupos interessados aceitáveis para todos. Em segundo lugar, é preciso que as partes envolvidas tenham alguma clareza sobre as metas desta negociação (estabilidade de preços e salários e redução do grau de conflito) e deixem claras suas demandas básicas para que aceitem participar das negociações. Há poucas indicações de que as lideranças empresariais e sindicais sejam capazes de estabelecer junto às suas bases suas demandas e o que estão de fato dispostas a negociar. Por último, deve-se ter claro que uma negociação como esta deixa de lado os interesses dos grupos empresariais e trabalhistas menos organizados que, em princípio, podem ou não ser simpáticos às diretrizes de política econômica que

³ Para uma discussão mais profunda desta proposta, ver Amadeo Camargo (1989c, 1989d).

dela resultem. Caso não sejam, deve-se pensar em alternativas de política que contenham a hostilidade destes grupos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADEO, E. (1989). Redemocratização e Centralização Sindical, *Folha de São Paulo*, 27/4/89.
- AMADEO, E. J. & CAMARGO, J. M. (1989a). A Structuralist Analysis of Inflation and Stabilization. In: *Heterodox Shocks Experiments*, MARGLIN, S. (ed.), forthcoming, Oxford University Press.
- AMADEO, E. J. & CAMARGO, J. M. (1989b). Market Structure, Relative Prices and Income Distribution: An Analysis of Heterodox Stabilization Experiments. In: *Heterodox Shocks Experiments*, MARGLIN, S. (ed.), forthcoming, Oxford University Press.
- AMADEO, E. J. & CAMARGO, J. M. (1989c.) Choque e Concerto, a aparecer na revista *Dados*.
- AMADEO, E. J. & CAMARGO, J. M. (1989d.) Política Salarial e Negociações: Perspectivas para o Futuro, trabalho realizado no âmbito do Projeto PNUD/OIT /BRA/87 /002 Políticas de Emprego e Salários. Texto para Discussão n. 217, Departamento de Economia, PUC/RJ.
- BARBOSA, F.H., (1983). A Inflação Brasileira no Pós-Guerra; Estruturalismo versus Monetarismo, Cap, 2, IPEA/INPES, 1983.
- CAMARGO, J. M., (1980). “A Nova Política Salarial, Distribuição de Renda e Inflação”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, dezembro.
- CAMARGO, J. M., (1981). A Nova Política Salarial, Distribuição de Renda e Inflação: Uma Réplica, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, dezembro.
- CAMARGO, J. M., (1984). Salário Real e Indexação Salarial no Brasil, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, abril.
- CAMARGO, J. M., (1988). *Inflação, Congelamento de Preços e Ativismo Sindical*, PREALC, Santiago. (mimeografado)
- CAMARGO, J. M. (1989). Travessia, *Jornal do Brasil*, 27 /3/89.
- CAMARGO, J.M. e RAMOS, C.A., (1988). *A Revolução Indesejada: Conflito Distributivo e Mercado de Trabalho*, Ed. Campus, Rio de Janeiro.
- CARVALHO, L., (1975) Princípios e Aplicações da Política Salarial Pós-64, Texto para Discussão n. 9, UNB, Brasília.
- CARVALHO, L (1982). A Nova Política Salarial, Distribuição de Renda e Inflação: Um Comentário, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, dezembro.
- CUT, (1988). Contrato Coletivo, Boletim Nacional da CUT, março/abril. DIEESE, 1975, 10 Anos de Política Salarial. São Paulo.
- GONZAGA, G.M., (1988). Efetividade da Política Salarial no Brasil 1964-1985. (Tese de Mestrado) Departamento de Economia, PUC/RJ.
- LERDA, J.C., (1985). Forma Analítica geral da Correção Salarial no Período 1979-1985, UNB, Brasília. (mimeografado)
- LERDA, J.C (1986). A Política Salarial do Período 1979-1985: Alguns Aspectos Dinâmicos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, dezembro.
- MACEDO, R., (1983). Wage Indexation and Inflation: The Recent Brazilian Experience. In: *Inflation, Debt and Indexation*, DORNBUSCH R. e SIMONSEN M.H. (eds.), MIT Press, Cambridge, Mass.
- Ministério do Planejamento, (1965) Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966, Brasília.
- MODIANO, E.M., (1985). Salários, Preços e Câmbio: Os Multiplicadores de Choques numa Economia Indexada. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, abril.
- SIMONSEN, M.H., (1983). Indexation: Current Theory and the Brazilian Experience. In: *Inflation, Debt and Indexation*, DORNBUSCH, R. e SIMONSEN, M.H. (eds.). MIT Press, Cambridge, Mass.

- SOUZA, A. e LAMOUNIER, B., (1981). Governo e Sindicatos no Brasil: A Perspectiva dos Anos 80. *Dados*, junho.
- TAVARES DE ALMEIDA, M.H., (1981). Tendências da Negociação Coletiva no Brasil, *Dados*, julho.
- TAVARES DE ALMEIDA, M.H. (1983). O Sindicalismo Brasileiro entre a Conservação e a Mudança. In: SORJ B. & TAVARES DE ALMEIDA, M.H. (eds.). *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*, Brasiliense, São Paulo.
- TAVARES DE ALMEIDA, M.H. (1988) Dificil Caminho: Sindicalismo e Política na Construção da Democracia. In: WANDERLEY REIS, F. e O'DONNELL, G. (eds.). *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, Vértice, São Paulo.

