

# **Sindicalismo Internacional**

**América  
Latina  
e  
Europa  
Oriental**

**ILDES-FES  
Escola Sindical 7 de Outubro**

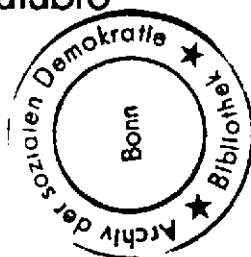
C 97 - 01154

# **Sindicalismo Internacional**

**América  
Latina  
e  
Europa  
Oriental**

ILDES-FES  
Escola Sindical 7 de Outubro

C 97 - 01154



**Projeto Gráfico:**  
Marcelino Peixoto

**Organização:**  
Caio Galvão de França

**Revisão:**  
Claudemir Francisco Alves

**Impressão:**  
SEGRAC

Escola Sindical 7 de Outubro  
Rua Nascimento, 101  
Barreiro de Cima  
30620-390 - Belo Horizonte/MG  
Tel.: (031) 383 6789  
Fax.: (031) 383 6647

**Dezembro de 1996**

## Apresentação

Esta publicação reúne dois artigos extraídos do livro *Sindicalismo Latinoamericano - entre la renovacion y la resignación*, coordenado por Maria Silvia Portella de Castro e Achim Wachendorfer, editado por Nueva Sociedad e pelo ILDEFES-Brasil, em 1995. O livro apresenta uma visão sobre as transformações que vem ocorrendo no sindicalismo latinoamericano como consequência das mudanças no modelo de desenvolvimento, no perfil e papel do estado e na estruturação do mercado de trabalho.

O artigo inicial de Achim Wachendorfer, coordenador do ILDEFES-Brasil, identifica e analisa a situação os desafios do sindicalismo latino-americano diante dos processos de reestruturação. Destaca um conjunto de dificuldades e problemas acumulados historicamente, que teriam se transformado numa pesada hipoteca, que impediria uma efetiva intervenção sindical sobre as mudanças em curso.

O segundo artigo, elaborado por Lecher e Uwe Optenhögel, descreve as mudanças na Europa Oriental, em particular o processo de desregulamentação e suas implicações sobre as relações de trabalho e as formas como os sindicatos vêm respondendo.

Ao editar esta publicação, a Escola Sindical 7 de Outubro e o ILDEFES esperam contribuir com a discussão sobre temas centrais da agenda sindical e com a ampliação do conhecimento dos trabalhadores brasileiros sobre o movimento sindical internacional, condição para a construção de laços efetivos de solidariedade e o desenvolvimento de lutas conjuntas.



## SINDICALISMO LATINO-AMERICANO: SAÚDE DELICADA, PROGNÓSTICO INCERTO\*

Achim Wachendorfer

Sem os sindicatos, a história moderna da América Latina seria outra. Talvez não tenham a mesma importância social que lhes cabe na Europa ocidental, mas, mesmo assim, sempre marcaram presença nas manchetes dos jornais, seja por causa de sua oposição metódica aos regimes militares, seja como protagonistas da luta por direitos sociais e políticos ou como fator de poder político nos regimes corporativistas. Por outro lado, apareciam também com a imagem de burocracias corruptas ou instrumentos dóceis manipulados por partidos ou grupos de poder.

Hoje em dia, os sindicatos se encontram, no mundo inteiro, numa posição defensiva, e tudo indica que, por enquanto, deverão continuar nessa situação. Não faltam indícios para comprovar essa afirmação, mesmo que estes se revelem apenas a um olhar mais atento. O fato que mais se evidencia é o da diminuição do

potencial de organização dos sindicatos<sup>1</sup>, uma consequência tanto do aumento do desemprego nos países industrializados, quanto do inchaço do setor informal da economia nos países em desenvolvimento. Com isso, os sindicatos perdem também em importância e, em muitos casos, vêm declinar seu prestígio na sociedade. Já não são poucos os que consideram os sindicatos "fósseis da era industrial que passou".

Como causa dessa posição defensiva dos sindicatos cita-se, geralmente, o processo global de reestruturação e transformação da economia, que teve seu início nos anos 70 e que se alastra, desde então, por todos os níveis e setores, a começar pela realidade das empresas, até atingir toda a economia mundial. Mas, o processo de reestruturação não pára aí. Suas repercussões se fazem sentir também no estado, na sociedade bem como em normas e valores culturais.

---

\*tradução de Alfred Keller, Julho 1995

Uma análise mais detalhada mostra, no entanto, que os sindicatos dos diversos países enfrentaram e assimilaram esse processo de diferentes maneiras. Em alguns países, os sindicatos se encontram hoje numa crise existencial, com perspectivas sombrias quanto ao futuro, em outros conseguiram pelo menos manter o terreno conquistado<sup>2</sup>. São sobretudo três fatores que se destacam como responsáveis pela capacidade dos sindicatos de assimilar o atual processo de reestruturação econômica e social:

- De que maneira os sindicatos estavam preparados a enfrentar o processo de reestruturação, isto é, até que ponto tinham aprendido, nos últimos anos e decênios, a adaptar-se constantemente a novas situações e condições, atualizando seus programas, suas políticas e sua organização?

- Que rumos tomou o processo de reestruturação em cada um desses países e em cada região? Existiu na sociedade a base comum de um consenso mínimo, com a participação, por exemplo, dos próprios sindicatos, com mecanismos de neutralização dos problemas sociais no decorrer de uma concretização gradual das medidas necessárias, ou o processo transcorreu em forma de terapia radical "neoliberal", imposta sobretudo por circunstâncias inexoráveis de origem interna e externa?

- Até que ponto os sindicatos se mostraram capazes de lidar com as novas realidades? Estavam dispostos a realizar reformas internas, a rever sua orientação política e programática, a livrar-se de pesos antigos, a abrir-se para novos temas e novos grupos sociais?

O presente texto tenta discutir essas três questões à luz dos sindicatos latino-americanos. De fundamental importância será a análise do estado em que se encontravam os sindicatos latino-americanos às "vésperas" do processo de reestruturação econômica e social, bem como a definição dos principais pontos fracos diante do desenvolvimento que se anunciava. O objetivo é fazer uma espécie de levantamento dos problemas sindicais existentes no final dos anos 60 e início dos anos 70.

O atual processo de reestruturação econômica na América Latina, muitas vezes chamado popularmente de "neoliberalismo", receberá uma análise bastante sucinta, já que se dispõe de suficiente literatura específica sobre o assunto<sup>3</sup>. Importa, sobretudo, realçar as diferenças essenciais do processo, em comparação com outras regiões do mercado internacional, além de dar destaque às peculiaridades desse processo nos diferentes países latino-americanos.

Quanto à capacidade dos sindicatos latino-americanos de aprender e de adaptar-se às novas circunstâncias, será necessário verificar de que modo os diversos sistemas sindicais souberam enfrentar a nova situação e redefinir suas relações com a sociedade e a economia, se é que conseguiram realizar esta tarefa.

Não podemos deixar de advertir para o problema das generalizações em relação ao movimento sindical latino-americano como um todo. Apesar de uma série de experiências históricas comuns, existem entre os países latino-americanos enormes diferenças quanto a tamanho, geografia, desenvolvimento econômico, composição étnica, diferenciação social e tradições sócio-culturais. A mesma diversidade se verifica na conformação dos agentes sindicais em cada um desses países. Apesar disso, tentaremos realçar aquilo que eles têm em comum além de processos de desenvolvimento semelhantes ou comparáveis, que se aplicam a uma maioria ou, pelo menos, a um grupo de sindicatos. Para melhor entendimento, pretendemos, ao mesmo tempo, inserir comparações oportunas com sindicatos de outras regiões, especialmente da Europa ocidental.

### **Peso do passado e deficiências históricas**

A primeira tese deste artigo afirma que os agentes sindicais latino-ame-

ricanos, no decorrer de sua história conturbada, já tinham acumulado, às "vésperas" do processo de reestruturação econômica e social, uma série de problemas e deficiências inter-relacionados que passariam a constituir-se em pesada hipoteca para o futuro. Esses problemas e deficiências, de origem histórica, afetavam praticamente todos os sindicatos latino-americanos nos anos 60 e 70, isto é, todo o amplo leque de projetos sindicais que se estendia das tradições corporativistas às marxista-leninistas, além das muitas variantes, mesclas e "vias separadas". Grande parte das deficiências acumuladas e dos problemáticos erros do passado que, naquela época, pareciam de pouca importância podendo ser até parcialmente escondidos, nem eram de responsabilidade dos sindicatos; tratava-se essencialmente de efeitos produzidos pelas condições históricas que se situavam além das possibilidades de intervenção e influência dos sindicatos. Mas mesmo quando as oportunidades apareciam e as ocasiões se mostravam favoráveis à ação dos sindicatos, passaram frequentemente sem serem aproveitadas.

A seguinte seleção de áreas problemáticas e deficitárias tem como critério o grau de comprometimento que estes haveriam de criar para o desenvolvimento futuro dos sindicatos dentro de um contexto totalmente mudado.



### ***O estado como ponto de referência central***

Na história do movimento sindical latino-americano deu-se muito mais atenção e importância ao estado do que, por exemplo, na Europa ocidental. Falando na América Latina da relação entre o estado e os sindicatos, pensa-se primeiramente no sistema sindical corporativista que se estabeleceu nos anos 30 e 40, numa espécie de "casamento de interesses", que haveria de durar décadas, nos países mais importantes da América Latina: Brasil, Argentina e México<sup>4</sup>. No seu tempo áureo, esse modelo não deixou de trazer vantagens para ambas as partes. O estado garantia prestígio político e privilégios para os líderes sindicais, além de tomar uma série de medidas sociais, recebendo em troca lealdade e apoio político, bem como um instrumento eficaz de controle social<sup>5</sup>. Mas essa regulamentação levou também a uma redução considerável da autonomia sindical frente ao estado e a outras instituições. Com o tempo, vieram cada vez mais à tona os aspectos negativos desse "entrosamento": burocratização e corrupção progressiva da máquina sindical, distanciamento crescente entre as lideranças e os sindicalizados, neutralização e marginalização de tendências divergentes e oposicionistas, além de um afastamento das instituições democráticas e menosprezo pelos seus valores. Já que o estado lhes garantia os

"direitos adquiridos", os sindicatos não sentiram a necessidade da renovação.

Mas também os sindicatos de orientação comunista-ortodoxa, trotskista, maoísta ou socialista, que ostentavam uma postura crítica ou hostil perante o sistema vigente, viam no estado o seu objeto central. Naturalmente não no papel de "benfeitor" da tradição corporativista e, sim, como causador de todo "mal", como lhes ensinara a experiência amarga. Segundo esse raciocínio, as ações sindicais eram dirigidas quase que exclusivamente contra o "inimigo" representado pelo estado, suas diversas instituições e seus representantes. A consequência dessa atitude eram conflitos trabalhistas extremamente politizados.

O desenvolvimento insuficiente de relações construtivas e consolidadas entre capital e trabalho ou entre empresas e sindicatos é, até certo ponto, fruto dessa tradição de ligação "positiva" ou "negativa" ao estado. Geralmente, essa tendência era ainda reforçada pelas tentativas de organizações patronais de impor seus interesses por intermédio do estado, procurando transformar o estado em instrumento de uma política anti-sindical.

### ***Autonomia reduzida***

As tentativas de reduzir e restringir a autonomia sindical vêm de longa data na América Latina. O estado por várias vezes tentou levar os sin-



dicatos a renunciar a uma parte de sua autonomia em troca de privilégios e concessões, recorrendo ao uso da repressão, quando essas tentativas se frustraram, sempre no intuito de restringir as possibilidades de ação dos sindicatos. Hoje em dia, já não se recorre, nas principais áreas, aos expedientes de outrora, mas por baixo das formas mais mitigadas continuam vivos, muitas vezes, os mesmos conteúdos. Normalmente, os sindicatos estão presos numa ampla rede de restrições em forma de regulamentações, portarias, leis, etc. que restringem drasticamente sua liberdade de ação em quase todos os níveis. Assim se estabelece, ainda hoje, em muitos países, a forma obrigatória de organização sindical, limitando os mecanismos de contratação, exigindo que os resultados das negociações sejam aprovados por órgãos do estado, exigindo obediência às diretrizes salariais do governo e negando o reconhecimento legal de sindicatos por razões de ordem política<sup>6</sup>.

Certamente não se registrou apenas na América Latina o fenômeno da dependência sindical de partidos políticos ou instituições como a igreja, comprometendo assim decisivamente a autonomia sindical. Mas, na Europa ocidental, teve início, nos anos 60, um processo dinâmico de diferenciação dos interesses sindicais e políticos e/ou religiosos<sup>7</sup>, enquanto na América Latina esse mesmo movimento se revelou mais lento e menos nítido<sup>8</sup>.

### ***Poucas chances de influência sobre a ordem econômica e social***

As reviravoltas políticas entre ditadura e democracia, entre governos autoritários e governos civis relativamente democráticos, a recusa de direitos democráticos, assim como a instrumentalização de sindicatos corporativistas para fins políticos, tudo isso fez com que os sindicatos, partindo de perspectivas várias, concentrassem as suas atenções na área política. Os sindicatos corporativos da Argentina e do México, por exemplo, tinham, pelo menos no auge de sua força, uma importância eminentemente política<sup>9</sup>.

Em determinadas circunstâncias políticas, coube também a sindicatos democráticos opositoristas um importante papel político. Isso vale de modo especial para a era das ditaduras militares que, nos anos 70 e 80, se alastraram, sobretudo no cone sul latino-americano, quando certos sindicatos conseguiram destacar-se como pioneiros legítimos da sociedade na luta contra a ditadura e pela conquista dos direitos políticos<sup>10</sup>. Mas, via de regra, houve uma redução drástica dessa sua grande importância política durante a fase de transição à democracia e de sua consolidação.

A circunstancial importância política dos sindicatos latino-americanos contrasta com a irrelevância de sua atuação no campo social e econô-

mico. Afora algumas exceções e casos esporádicos de presença meramente formal, não se destacaram nem na definição das relações de trabalho e da formação profissional, nem na administração do sistema previdenciário, do seguro-saúde<sup>11</sup> ou de fundos sociais e de desenvolvimento. Não havia mecanismos de participação supra-empresarial, a não ser em um ou outro caso isolado<sup>12</sup>, e as decisões globais de ordem econômica e social eram tomadas sem a intervenção dos sindicatos.

Assim, o estado e os empresários procuravam manter os sindicatos afastados dessas áreas, enquanto os próprios sindicatos, por razões diversas, manifestavam pouco interesse por essa participação, uma vez que os sindicatos corporativistas eram pouco propensos a esse tipo de debate e os sindicatos de oposição ao regime temiam ser usados como fatores de legitimação do sistema capitalista.

### ***Posição fraca dentro do sistema político e social***

A inserção dos sindicatos latino-americanos no sistema social e político costumava ser extremamente precária. É verdade que, em certas circunstâncias, podiam alcançar grande importância, mas, em geral, não eram nem vistos, nem aceitos como elementos integrantes do sistema político e social, o que lhes garantia, afinal, uma certa estabili-

dade e garantia de sobrevivência até mesmo em tempos críticos. Essa é uma das grandes diferenças em comparação com os sindicatos da Europa ocidental, por exemplo, onde existe também o interesse dos empresários e das forças conservadoras de restringir o poder sindical. Mas lá a liquidação dos sindicatos seria simplesmente inaceitável para a sociedade, pois os sindicatos, mesmo que sejam relativamente fracos e insignificantes, fazem parte da cultura política do país, ao lado dos partidos, da igreja, etc.

Na América Latina, os sindicatos não podem contar com esse tipo de garantia para sua existência. O poder e a importância dos sindicatos corporativistas dependem, em primeiro lugar, da boa vontade e do apoio do governo e de outros fatores tradicionais do poder. Quando perdem esse sustentáculo, com certeza não podem contar com a mobilização da sociedade a seu favor, uma vez que a conotação de seu prestígio e sua reputação são frequentemente negativas. Os sindicatos que, pelo contrário, não se subordinam aos interesses predominantes são vistos pelos detentores tradicionais do poder como corpos estranhos que, na medida do possível, precisam ser eliminados.

### ***Deficiências de organização política***

Predomina na América Latina o modelo de organização sindical base-

ado na empresa. Essa forma de organização constituiu, no mundo todo o ponto de partida do desenvolvimento sindical e, em muitos países e regiões, conseguiu se estabelecer de modo definitivo. Mas, por força das circunstâncias, surgiram, em outros países, sindicatos organizados de acordo com os ramos industriais, normalmente associados a formas de representação a nível do local de trabalho. Não há dúvida de que os sindicatos mais centralizados, organizados por setor industrial, se revelam superiores ao sistema disperso dos sindicatos por empresa, quando se trata de fazer prevalecer os interesses globais da sociedade. Mas esse critério se aplicaria também a nível de empresa individual? Ai os sindicatos por empresa não representariam melhor os interesses sindicais do que os sindicatos relativamente centralizados por setor industrial? No entanto, mesmo o sistema de organização sindical por empresa revela uma série de defeitos estruturais. O sindicato corre sempre o risco de ser absorvido pela empresa, seja através da submissão aos seus interesses egoístas, seja através da manipulação, já que lhe faltam mecanismos externos de controle e mediação. Por outro lado, falta a esses sindicatos, muitas vezes, a visão de um horizonte mais amplo de experiências, de modo que ficam isolados do que ocorre em outras empresas, já que os contatos institucionalizados são muito tênues. Além disso, a organização sindical por empresa favorece, sobre-

tudo numa economia heterogênea, como é o caso na América Latina, os desníveis existentes em relação a salários, benefícios sociais, condições de trabalho, etc. Em empresas de grande porte, os sindicatos têm condições de conseguir a aprovação de reivindicações de maior alcance, mas em empresas menores os sindicatos não têm força suficiente para conseguir melhorias substanciais nas negociações, ao contrário dos sindicatos setoriais que, por meio de um contrato coletivo, podem fazer prevalecer padrões mínimos que beneficiam a todos.

É impressionante o grau de dispersão e atomização sindical nos países da América Latina em decorrência dessa organização em forma de sindicatos por empresa, que é incentivada também pelas próprias empresas<sup>13</sup>. O tamanho relativamente reduzido das empresas deve ser outro fator importante para essa situação.

Assim, o grau de intervenção articulada na política nacional só pode ser pequeno, e é rudimentar também a política sindical nas empresas.

As exceções são a Argentina e o Brasil, onde, sob a influência dos governos corporativistas, se desenvolveram e firmaram outras estruturas de organização. Na Argentina consolidou-se em amplos setores o sistema de sindicatos industriais nacionais, com elevada concentra-

ção e centralização de poder, tanto que não cabe praticamente nenhuma importância às instituições regionais ou locais a nível de empresa<sup>14</sup>. No Brasil, a legislação exige o sindicato único por grupo profissional de âmbito municipal. Esses sindicatos se organizam em entidades coordenadas a nível estadual e federal<sup>15</sup>. De fato, não existe representação com atribuições próprias ao nível de empresa.

Já nos anos 60-70, o conjunto dessas estruturas se revelou pouco apropriado, seja para aumentar a força da ação sindical, seja para administrar, com eficiência, os interesses dos empregados nas empresas.

12

### ***Princípios obsoletos e falta de abertura para a sociedade***

Durante décadas, os princípios de organização sindical se mantiveram praticamente inalterados em muitos países latino-americanos. Exagerando, poderíamos dizer que o mundo, isto é, o referencial dos sindicatos, mudou, enquanto o programa e a ideologia dos sindicatos ficaram parados no tempo. Pode até ser que as mudanças na economia, na sociedade, dos valores sócio-culturais e dos processos dentro das empresas sejam registrados, só que não se tiraram as devidas conseqüências para a estrutura interna, o programa, as formas de ação, etc dos sindicatos. Dependendo do ideário e da visão do mundo, substitui-se a elaboração

de alternativas econômicas, sociais e políticas realísticas por declarações políticas e modelos explicativos globais. Nem mesmo mudanças radicais no mercado de trabalho, como, por exemplo, a porcentagem crescente de mulheres na população economicamente ativa, a importância cada vez maior do setor de serviços e o alastramento da economia informal, conseguiram alterar sensivelmente as estratégias sindicais.

A falta de renovação ideológica e política levou também a uma falta de sensibilidade para com as tendências e os temas da sociedade atual, tratados, sobretudo, por movimentos sociais, em relação aos quais os sindicatos freqüentemente preferiram manter distância. A reduzida capacidade de adaptação encontra sua expressão também na dificuldade de proceder a uma renovação das lideranças<sup>16</sup>.

Nesta análise das deficiências, deixamos fora de consideração o assim chamado *novo sindicalismo* que, a essa altura, como fruto da industrialização forçada, começou a tomar forma no Brasil, transformando-se, nos anos subseqüentes, em referência, tanto para os sindicatos novos, quanto para uma parte dos históricos. Boa parte das deficiências que acabamos de mencionar não se aplicam a ele, uma vez que deve sua existência expressamente à luta contra o modelo sindical corporativista dominante e, em parte, à dife-

renciação diante de posições dogmáticas da esquerda.

Antes, já houvera, naturalmente, outras tentativas que objetivaram romper com os princípios tradicionais, como, por exemplo, em 1968, na Argentina<sup>17</sup>. Mas essas tinham fracassado.

Com o *novo sindicalismo*, conseguiu estabelecer-se no Brasil - no país mais importante da América Latina - um novo projeto sindical que representava nitidamente um aspecto dinâmico diante dos ideários tradicionais.

### **Características do processo de reestruturação econômica e social na América Latina**

Falando do processo de reestruturação econômica e social pelo qual está passando a América Latina - processo esse que recebe freqüentemente o rótulo de "neoliberalismo" - dá-se, muitas vezes, a impressão de que se trata de um modelo básico comum a todos os países da região. O processo apresenta, realmente, uma série de características comuns, mas, ao mesmo tempo, podemos distinguir também um grande número de peculiaridades de cada país.

Generalizando, podemos dizer que o processo de reestruturação se realiza na América Latina de uma maneira mais profunda, mais ampla, menos social e num prazo bem mais

curto do que ocorreu em outras regiões e outros países, afetando praticamente todos os setores da economia, do estado e da sociedade. Existem, naturalmente, razões específicas para essa lógica que comanda o processo de reestruturação. Uma das causas principais é, certamente, o fato de o modelo de industrialização e substituição das importações (ISI), desenvolvido pelo CEPAL e adotado por quase todos os países da América Latina como guia de seu projeto de desenvolvimento, ter se revelado, já nos anos 60, como um beco sem saída, com exceção do Brasil, que é um caso à parte. Em outros países e em outras regiões do mundo, cujo nível econômico e social, em alguns casos, se situava, na época, bem abaixo dos padrões latino-americanos, foram desenvolvidas estratégias para que pudesse haver uma adaptação às condições exigidas pela economia em escala mundial. Enquanto isso, continuavam praticamente inalteradas as estratégias de desenvolvimento na América Latina, apesar do surgimento de novos fatores sociais, econômicos e políticos, com suas múltiplas reivindicações. O desenvolvimento contraditório provocou, com freqüência, longas crises econômicas que, em alguns casos, acabariam desembocando em bloqueios de natureza social e política. Finalmente, os problemas acumulados encontraram seu desfecho na instalação de regimes militares, sobretudo na América do Sul, dos anos 60 até o início dos anos 80.



14

Nesse período, a indústria latino-americana, protegida pelos muros altos dos impostos de importação, se distanciava cada vez mais dos padrões internacionais, isolada da dinâmica de desenvolvimento dos mercados mundiais, via desaparecer também a sua competitividade. O próprio estado já não estava em condições de garantir a estabilidade e um mínimo de legalidade ou de desempenhar as suas funções sociais básicas, pois estava sendo explorado progressivamente por grupos de interesses econômicos, por políticos corruptos, por militares sedentos de poder e, em alguns países, também pelos sindicatos na defesa de seus interesses corporativistas. A situação se agravou ainda mais em função do endividamento elevado dos países latino-americanos.

Nestas condições extremamente desfavoráveis - com as finanças abaladas, com um estado quase falido e, em grande parte, ineficiente, com uma estrutura industrial sucateada e improdutiva - a América Latina viu-se repentinamente confrontada com o novo dinamismo do mercado internacional e a globalização da produção. Sob o peso de inúmeros problemas, sem alternativas realísticas e viáveis, a América Latina era pressionada por seus credores internacionais a recuperar, em pouquíssimo tempo, tudo aquilo que outros países e regiões tinham realizado num prazo muito maior e sob

melhores condições: modernizar a sua economia, torná-la competitiva e abri-la ao mercado mundial, além de reformar o estado para torná-lo mais eficiente.

Diante das realidades políticas internas e das condições impostas pela situação internacional não restava outra alternativa. Mas os efeitos desse desenvolvimento se fariam sentir na marginalização e no empobrecimento de amplos setores da população e na redução radical dos programas sociais.

O processo acabou se realizando de modo diverso nas áreas centrais de cada país, apesar da necessidade comum de proceder às adaptações necessárias e da identidade dos objetivos do processo de reestruturação definidos pelos agentes políticos e econômicos dos diferentes países. Sua concretização dependia de fatores como o tamanho e a importância de cada país, do grau de penúria de sua economia, do volume e da importância de sua produção industrial, dos respectivos mandatórios políticos, do comportamento de seus agentes sociais e de suas tradições sócio-culturais.

No Chile, o processo foi implementado bastante cedo pelo governo militar. Na Argentina e no México, a iniciativa partiu de governos de origem corporativista e populista. No Peru e na Bolívia a responsabilidade coube a governos de centro-direita, enquanto na Venezuela o pro-

cesso se realizou por intermédio de um governo que se auto-definia como social-democrático. O ritmo de abertura do mercado também variava de país para país. Em alguns, a abertura foi tão repentina e radical que acabou provocando um verdadeiro processo de desindustrialização, como no caso da Argentina. Em outros, o processo evoluiu mais lentamente, com certa hesitação e até de maneira contraditória, como por exemplo, no Brasil, onde acabou promovendo até uma modernização da indústria. Nesse caso entraram em ação também fatores como o alto grau de industrialização e a força das oposições social e política. Paralelamente à abertura ao mercado mundial, intensificaram-se também os esforços de integração em diversas regiões (Mercosul, Nafta, etc), sempre com o objetivo de conquistar uma posição mais forte nos mercados internacionais.

Já mencionamos que certas medidas e suas conseqüências ocorreram de modo semelhante em todos os países latino-americanos. Entre estas estão as privatizações em larga escala de empresas estatais e de serviços públicos. Pouco importava se essas empresas eram ineficientes e altamente deficitárias, como no caso argentino ou mexicano, ou se davam lucro, como em alguns casos no Brasil. Freqüentemente embaralhavam-se princípios ideológicos e necessidades econômicas. Às vezes predominava o interesse em

livrar-se de empresas não rentáveis que oneravam as contas do governo. Outras vezes era necessário fazer caixa para cobrir o déficit público. O procedimento adotado para realizar as privatizações variava bastante. Na Argentina e no México, as empresas estatais foram privatizadas, por vezes, em curtíssimo prazo e em circunstâncias bastante obscuras. No Brasil, o processo foi mais hesitante e contraditório. No Uruguai, realizou-se, em 1994, um referendo popular, em que a maior parte da população se pronunciou contra a privatização da área de telecomunicações.

Outro fator característico desse processo, que se verificou em praticamente todos os países latino-americanos, foi o desmonte de serviços públicos, seja por meio de privatizações, seja por meio de cortes no orçamento, levando, em muitos casos, à demissão de um número grande de funcionários públicos. Mas as diferenças entre os países chegam a ser substanciais nesse ponto. Alguns privatizaram o sistema de aposentadoria, o sistema de saúde pública, os transportes coletivos, o sistema educacional, parte da rede viária, etc. enquanto outros se mostraram mais moderados.

Uma das conseqüências mais graves do processo de reestruturação é o descenso social de uma parcela considerável da população, visível em vários setores e sob diversas

formas, que vão desde o aumento generalizado da miséria até a marginalização de regiões inteiras. Um dos fenômenos de maior relevância para os sindicatos é o processo de reestruturação radical pelo qual passou o mercado de trabalho e que é, em parte, fruto das mudanças econômicas, mas decorre também das medidas de desregulamentação e flexibilização.

O mercado de trabalho formal experimentou um processo de encolhimento que atingiu com especial intensidade o setor industrial. Com a pressão da concorrência internacional e a falta de competitividade, ramos industriais inteiros foram desativados, enquanto os processos de racionalização levaram em outros à redução drástica do número de empregados e à terceirização de áreas de produção. A remodelação do estado e a redução das funções públicas fizeram com que outros tantos empregos do setor formal da economia se tornassem dispensáveis. Os empregados remanescentes viram-se confrontados com a necessidade de adaptação a novos processos laborais, introdução de novas tecnologias, mudanças na estrutura profissional, etc.

O decréscimo acelerado do número de empregos formais provocou, por outro lado, um aumento vertiginoso do setor informal, que ficou com a tarefa de absorver tanto os demitidos do mercado de trabalho formal, quanto aqueles que estão tentando

ingressar nesse mercado, sobretudo os jovens. Hoje, encontramos no setor informal de 20% a 60% da população em idade ativa, com uma participação desproporcionalmente alta do sexo feminino. Já não se trata, como em outras épocas, de um fenômeno conjuntural, passageiro que poderá vir a ser revertido com o início de um novo ciclo de crescimento. Antes, vemos-nos confrontados com um componente fundamental deste novo modelo econômico que começou a prevalecer nos últimos anos<sup>18</sup>.

### **Reações e perspectivas dos sindicatos**

De que maneira repercutiu o processo de reestruturação nas condições de funcionamento e na situação atual dos sindicatos? Em primeiro lugar, tiveram de assistir, de braços cruzados, à redução progressiva de seu potencial de organização nas áreas que formam historicamente o seu principal núcleo de ação; no setor industrial, onde houve o colapso de áreas inteiras de produção, desativação de empresas e racionalização generalizada, e no setor público com suas privatizações, terceirização de serviços e dispensa de funcionários.

Em segundo lugar, revelaram-se no decorrer do processo de reestruturação deficiências que antes eram disfarçadas. Com a evolução dos fatos que acabamos de descrever, o estado, que antes tinha servido de



ponto de referência para as estratégias sindicais, começou a ter cada vez menos importância, tanto como empregador direto quanto em relação à sua influência normativa nos campos político e econômico. Por outro lado, ganhava mais e mais peso para as atividades sindicais aquilo que estava acontecendo no interior das empresas individuais. As estruturas de organização sindical, porém, ficaram à margem desse processo, pois não estavam em condições de responder de modo flexível aos novos desafios. Também as formas clássicas de luta sindical se revelavam cada vez mais inúteis, assim como as formas tradicionais de negociação "política". Muitas vezes passaram igualmente despercebidas as mudanças incisivas ocorridas no mercado de trabalho e, como consequência, grupos importantes de trabalhadores (como, por exemplo, mulheres e funcionários qualificados) se sentiram cada vez menos atraídos pelo discurso sindical. A falta de competência em questões econômicas e empresariais fez com que os sindicatos permanecessem numa atitude de passividade frente aos novos processos de produção e de trabalho. Numa perspectiva global, o processo levou ao enfraquecimento dos sindicatos - cuja posição já não vinha sendo das mais sólidas - dentro do sistema político e social. Novos agentes sociais, antes ignorados ou esnobados pelos sindicatos, começaram a ganhar espaço político, desempenhando,

em algumas áreas, com maior eficiência do que os sindicatos o papel de representantes<sup>19</sup>.

Certamente podemos afirmar que a maior parte dos sindicatos lutava simplesmente com a dificuldade de compreender as causas, o dinamismo e os efeitos desse processo de reestruturação que se impunha com tanta rapidez e de modo tão radical, pois continuavam por demais presos aos ideários tradicionais. Faltava-lhes toda noção do processo de globalização econômica, de suas consequências e das mudanças que haveria de provocar, tanto no sistema de produção, quanto de organização do trabalho. Tampouco eram capazes de interpretar adequadamente os efeitos diretos desse processo sobre a política sindical. Assim, colocados, de repente, diante do duplo desafio de reduzir, a curtíssimo prazo, os problemas e as deficiências acumulados durante dezenas de anos e de enfrentar, ao mesmo tempo, com competência, os temas da situação atual, a maioria dos sindicatos só podia reagir com desalento.

Ilustremos de modo exemplar a reação concreta dos sindicatos corporativistas e dos dogmáticos de esquerda diante da nova realidade. A lógica da política econômica exigia dos sindicatos de tradição corporativista, sobretudo do México e da Argentina, a adoção de um sistema sindical "desregulamentado", com sindicatos dispostos a conviver com um "mercado livre". Mas em vez des-

sa solução, optou-se por um acordo tácito pelo qual os sindicatos corporativistas se submetiam às diretrizes da política governamental, na esperança de poder conservar os mesmos domínios. O governo garantia, por seu lado, pelo menos a sobrevivência das máquinas sindicais que, em troca, deviam continuar apoiando a política governamental. Protestos isolados contra os efeitos dessa política não passavam de meras encenações que visavam preservar um mínimo de legitimidade diante das bases recalcitrantes. Hoje, a posição desses sindicatos se mostra extremamente enfraquecida e, geralmente, sem perspectivas. Perderam a sua grande influência política de outrora, e as fontes dos recursos financeiros, às quais deviam boa parte de seu poder, escassearam ou secaram de vez<sup>20</sup>. O número de filiados caiu drasticamente, tanto por causa das mudanças econômicas quanto em consequência de desligamentos e afastamentos. Sua imagem na sociedade não podia ser mais negativa. Na situação atual, dispensa-se sobretudo seu modo de negociar e de fazer política. Mesmo assim, é bem possível que esse tipo de organização sindical sobreviva ainda durante anos, contanto que isso convenha aos interesses do respectivo governo. Contudo, sua influência sobre os rumos da economia e da sociedade ou dos processos nas empresas, deixou de existir. A maior ameaça para esses sindicatos - ao lado da

perda das simpatias do estado - consiste na possibilidade de os sindicatos oposicionistas, até o momento marginalizados e neutralizados, conseguirem romper as barreiras erguidas pelo estado e por eles próprios, para se constituírem em alternativas na área sindical.

Bem diversa era a reação dos sindicatos que se orientam na esquerda dogmática. Se bem que a atitude destes também se deva, em grande parte, a erros gritantes de avaliação do processo de reestruturação em curso. Muitos deles já se encontravam, a essa altura, numa profunda crise de identidade, depois que tinham perdido seu sistema referencial em consequência das mudanças dramáticas no leste da Europa, dos acontecimentos na República Popular da China, etc. Qualquer tema que aflorasse no contexto do processo de reestruturação era sistematicamente tachado de obra do "neoliberalismo" e rejeitado. Em muitos casos não concordavam nem mesmo com a necessidade de proceder à modernização urgente da economia. Esses sindicatos, que do ponto de vista programático defendem uma mudança radical do sistema político, se vêem, de repente, no papel de defensores do "status quo". Superestimando a própria força e capacidade de mobilização e desconhecendo seu verdadeiro grau de aceitação e apoio na sociedade, esses sindicatos (alguns originários do Peronismo "combativo" ou do

*novo sindicalismo*) resistiram, às vezes heroicamente mas sem maiores chances, sobretudo à privatização de empresas estatais<sup>21</sup>, numa mistura de motivação política e de razões de ordem pessoal<sup>22</sup>. Nestes, como em outros casos, os sindicatos perceberam que a nova situação era avessa às formas de luta comprovadas e tradicionais, pois estas esbarram cada vez mais na resistência da população<sup>23</sup>. Registraram-se, então, importantes processos de aprendizagem, sobretudo em função da perda de prestígio<sup>24</sup>. Mas é extremamente difícil e penoso descartar antigos dogmas e valores, para dizer adeus a uma visão do mundo e da história que fora cultivada durante dezenas de anos. Mesmo assim, trata-se de um ponto de partida bem mais propício do que o dos sindicatos corporativistas, uma vez que esses sindicatos aprenderam a sobreviver na resistência contra um ambiente hostil, conservando uma certa autonomia.

As esperanças concentram-se, portanto, numa série de tentativas de reforma sindical, entre as quais sobressai o *novo sindicalismo* no Brasil. É preciso evitar, no entanto, qualquer atitude de supervalorização e endeusamento, uma vez que também nesses sindicatos existem muitos problemas internos e são imensos os desafios a serem enfrentados.

Encontramos elementos desses princípios de reforma sindical tanto

em organizações totalmente novas, entre as quais em primeiro lugar a CUT brasileira (1984), mas também a CUT paraguaia e a CUT colombiana, além de uma série de centrais sindicais da América Central e do Caribe de língua espanhola, quanto em organizações tradicionais que voltaram a se constituir depois de uma ruptura histórica, causada geralmente por uma ditadura militar, reunindo elementos novos aos tradicionais. Esse é, por exemplo, o caso do Uruguai e do Chile. No Uruguai surgiu, depois da ditadura militar, o PIT-CNT, fazendo referência ao CNT histórico que levava a marca do Partido Comunista, mas também como resultado da fusão com o PIT que fora fundado na clandestinidade. No Chile, a CUT ressuscitou com novas características político-sindicais após uma fase de transição, mantendo, entretanto, intocada a grande dependência em relação ao sistema partidário.

Em suma, também nas iniciativas sindicais reformistas se encontram vestígios das deficiências tradicionais, mesmo reconhecendo que algumas foram superadas. Desta forma, encontramos resquícios dogmáticos, debilidades organizativas, a presença de mulheres em posições diretivas continua muito fraca<sup>26</sup>, os problemas do setor informal continuam fora dos debates e o discurso moderno, reformista, é muitas vezes desmentido pela prática sindical.

Vale lembrar, porém, que a criação das novas bases sindicais se deu sob circunstâncias extremamente adversas. Apesar da presença de um bom número de militantes ativos, faz-se sentir em todos os sindicatos recém-fundados o problema da falta de profissionais com experiência nas áreas tradicionais do sindicalismo, como por exemplo em negociações coletivas, em política empresarial, etc. Além disso, constata-se, sobretudo nos países menores, uma certa precariedade da estrutura organizacional e do grau de consolidação (por exemplo, no Paraguai e na América Central). Em diversos países, nem a existência de sindicatos reformistas conseguiu impedir a queda dramática do número de sindicalizados (por exemplo, na Colômbia).

Quais são, então, as perspectivas dos sindicatos latino-americanos? Certamente não procedem as previsões que falam de um fim iminente do sindicalismo na América Latina. Mesmo sob novas condições, há lugar para sindicatos com diversas opções. Um grande número de sindicatos deverá realmente desaparecer <sup>27</sup>, a taxa de sindicalização talvez continue caindo e, em alguns países, os sindicatos carecerão de peso político.

Como estratégias de sobrevivência apresentam-se aos sindicatos sobretudo duas alternativas: uma que diz respeito sobretudo ao setor moderno consiste em restringir sua

ação quase que exclusivamente à defesa dos interesses diretos de seus filiados, sem pretensões maiores, de ordem social. Trata-se de uma espécie de grupo de interesses formado por "detentores de postos de trabalho" do setor formal. Na prática cumpririam a função clássica de um *lobby* ou *pressure group* que se limita à obtenção de privilégios para seus membros. Essa opção significaria, naturalmente, o fim do ideal sindical, que pretende representar interesses diretos e político-sociais dos empregados; os sindicatos se encontrariam possivelmente lado a lado com todo tipo de defensores de privilégios e do *status quo*.

O outro caminho é bem mais árduo. Apresenta, porém, perspectivas mais promissoras, além de dar continuidade à tradição de um movimento sindical autêntico. Nesse sentido, os sindicatos continuariam se definindo como representantes de toda a população trabalhadora. Isso implica, na situação atual da América Latina, uma difícil abrangência, que inclui também a redefinição do conceito tradicional de trabalho. Por um lado, os sindicatos deveriam continuar representando a parcela moderna da população laboral, mostrando sua competência em todos os assuntos valorizados pela nova realidade, dispostos a lidar com novos processos, com mudanças na organização e no mercado de trabalho, com temas como produtividade e qualidade, desenvolvendo, ao

mesmo tempo, estratégias de cooperação internacional efetiva a nível de empresa, setor e central sindical. Por outro lado, os sindicatos precisam defender também os interesses dos empregados de pequenas empresas, do setor rural, dos serviços tradicionais, etc. Ao mesmo tempo será necessário intensificar as relações com pelo menos parte do setor informal criando estruturas de comunicação. Essa deve ser a parte mais difícil da tarefa. Isso não quer dizer que os sindicatos deveriam passar a organizar o setor informal. Afora algumas exceções<sup>28</sup>, os sindicatos não teriam nem a força organizacional, nem a capacidade política para executar tal tarefa, em função das estruturas heterogêneas e individualistas do setor informal. O que os sindicatos podem fazer é desenvolver formas de apoio solidário, de assistência e de prestação de serviços que se estendam, pelo menos, a boa parte das organizações do setor informal.

Em outras palavras, os sindicatos precisam aprender a lidar com um leque muito amplo de interesses diferentes e até divergentes, que têm a sua origem tanto nas realidades do primeiro, quanto do quarto mundo. Mas isso ainda não é suficiente. Para conservar sua legitimação e compensar a perda de importância sofrida durante o processo de reestruturação, os sindicatos precisam tentar, com mais ênfase, influir nos rumos atuais da ordem econômica

e social por meio de propostas concretas e realísticas.

<sup>1</sup> Via de regra, a diminuição do potencial de organização se manifesta na redução do número de filiações sindicais. Mas, quando a taxa de organização sindical é muito baixa, é possível compensar a diminuição do potencial de organização pelo recrutamento de novos filiados.

<sup>2</sup> Entre os sindicatos que conseguiram estabilizar mais ou menos as suas posições, apesar de uma pequena redução do quadro de sindicalizados, encontram-se os sindicatos alemães e escandinavos, enquanto os ingleses, norte-americanos, franceses e espanhóis resvalaram para uma situação bastante crítica.

<sup>3</sup> Cf. os artigos de F. Zapata e outros do livro *Sindicalismo Latinoamericano - entre la renovación y la resignación*, coordenado por Achim Wachendorfer e Maria Silvia Portella de Castro. Remetemos também a diversas monografias, como p.ex. P. Bustos (compilador), "Masalla de la estabilidad", Buenos Aires, 1995; João Paulo dos Reis Velloso (coord.), "Estabilidade e crescimento: os desafios do real", Rio de Janeiro, 1994.

<sup>4</sup> Não é só nesses países que existem tradições sindicais corporativistas. Existem, também, em outros países, se bem que menos pronuncia-

das e duradouras. Assim, o Peru teve sob o regime militar de Velasco Alvarado (1968-75) a sua CTRP, o Paraguai conheceu sob a ditadura de Alfredo Stroessner a sua CPT, e também a Colômbia teve de conviver, sob diversos governos liberais e conservadores, com sindicatos dessa espécie, como foram a UTC e a CTC.

<sup>5</sup> Existiam naturalmente consideráveis diferenças nas relações entre o estado e os sindicatos no México, na Argentina e o Brasil. Aqui nos restringimos apenas à consideração de algumas formas comuns de manifestação.

<sup>6</sup> Essas restrições podem ser constatadas em todos os países, com exceção do Uruguai onde se registrou um desenvolvimento mais arraigado das tradições e instituições democráticas em geral.

<sup>7</sup> Confira sobretudo a evolução na Itália, mas também na Espanha e na Inglaterra.

<sup>8</sup> A dependência sindical de partidos políticos não se restringe a um determinado tipo de partido. Seu leque é tão amplo que abrange exemplos de dependência de partidos comunistas, como a CGTP (Peru), CTE (Equador), CUT (Costa Rica, etc, ou de partidos de orientação burguesa ou populista, como a CTC (Colômbia) do partido liberal, a UTC (Colômbia) do partido conservador, a CTP (Peru) da APRA. Além des-

ses, há uma série de sindicatos de orientação cristã que dependiam de partidos da Democracia Cristã.

<sup>9</sup> As assim chamadas 62 Organizações que englobavam a maior parte dos sindicatos argentinos formavam a espinha dorsal do partido peronista. Tinham direito a uma série de privilégios para a indicação de candidatos às eleições gerais. Os sindicatos mexicanos, por sua vez, detêm grande influência dentro do partido oficial PRI quando se trata de definir o candidato presidencial.

<sup>10</sup> Isso se aplica sobretudo ao PIT-CNT (1983-84), aos sindicatos chilenos (no início dos anos 80), aos sindicatos peruanos (1978-79) e aos sindicatos brasileiros (no final dos anos 70).

<sup>11</sup> Uma exceção importante constituem, certamente, os sindicatos argentinos, agraciados durante a ditadura do general Onganía com as obras sociais, que haveriam de constituir durante longos anos uma de suas principais fontes de poder e de recursos financeiros.

<sup>12</sup> Durante algum tempo existiu na Bolívia uma participação dos sindicatos nas decisões econômicas da empresa de mineração estatal COMIBOL. O modelo de co-gestão da Comunidade Industrial no Peru sob o governo Velasco (1968-1975) era dirigido expressamente contra os sindicatos.

13 Tomemos como exemplo a Costa Rica, que conta hoje em dia 280 sindicatos, dos quais apenas 24% têm mais de 200 filiados.

14 As direções nacionais dispõem de amplos poderes de intervenção a nível regional, local ou de empresa. A total dependência financeira das organizações regionais em relação à central sindical constitui um meio de pressão importante.

15 Nesse sistema, não estavam previstos órgãos centrais supra-sindicais.

16 Sobretudo o México e a Argentina fornecem um bom número de exemplos de líderes sindicais que permanecem durante décadas à frente de suas organizações, como Fidel Velasquez, o presidente da Confederação dos Trabalhadores do México (CTM), Lorenzo Miguel, secretário geral da União Obreira Metalúrgica (Argentina). Na Bolívia, Juan Lechín também dirigiu durante dezenas de anos a COB.

17 A extinção dos movimentos sindicais opositores (CGT dos argentinos) foi aplaudida também pelas organizações sindicais corporativistas.

18 Cf. Günther Maihold, Thesenpapier, Conferência Sindical Latino-Americana, ILDES, São Paulo, fevereiro de 1995.

19 Em alguns países coube, sobretudo às ONGs assumir funções de

representação da sociedade civil.

20 Na Argentina e no México, os sindicatos dispunham de muitas fontes de recursos financeiros. Na Argentina, por exemplo, o sindicato SMATA recebia uma porcentagem sobre cada veículo vendido e assim também o sindicato dos bancários sobre cada cheque emitido. Nesses dois países, as empresas estatais também ajudavam a melhorar as receitas dos sindicatos.

21 Greves contra a privatização da companhia telefônica ENTEL e da companhia aérea estatal Aerolíneas, na Argentina; greve dos petroleiros contra o fim do monopólio da empresa estatal Petrobrás, no Brasil; diversas greves também na Bolívia e no Peru.

22 A luta contra as privatizações reunia, às vezes, motivos diversos: posições nacionalistas, a convicção de que as empresas estatais garantem melhor os interesses sociais, a experiência de que nas empresas estatais a estabilidade no emprego é maior e os salários são mais altos.

23 Greves nos setores de educação, saúde, segurança, transportes, serviços essenciais, etc.

24 Sobretudo os sindicatos da Bolívia e do Peru, mas também os da Colômbia e do Uruguai, saíram enfraquecidos do processo de reestruturação.

25 Como em outras agremiações sindicais, podemos encontrar também na CUT brasileira tendências do dogmatismo de esquerda de cunho trotskista ou do maoísmo de outrora, etc.

26 Apesar do grande aumento da presença feminina na população economicamente ativa, chegando a ultrapassar, em muitos países, um terço do total, não se reflete essa situação nos cargos diretivos dos sindicatos. Na melhor das hipóteses encontramos nas diretorias uma ou duas mulheres para guardar as aparências. A CUT brasileira passou a ser uma exceção nesse quadro, depois que decidiu, em 1994, reservar às mulheres uma terça parte dos postos em cada nível.

27 Apesar de não dispormos de números para a América Latina, podemos supor que seu número diminuiu drasticamente nos últimos anos. Se o Brasil realizar, por exemplo, a reforma de sua legislação trabalhista, conforme anunciado, e se vier a cair o imposto sindical obrigatório, sossobrarão centenas, senão milhares de sindicatos minúsculos.

28 Em vários países andinos e no Paraguai existem iniciativas muito interessantes de contatos sindicais com o setor informal. Em outros países (Brasil, Bolívia, etc), há uma integração dos pequenos agricultores e lavradores nas centrais sindicais.

---

### Bibliografia

Barbosa de Oliveira, Carlos Alonso (org.): *O mundo do trabalho*, São Paulo, 1994.

Bispinck, Reinhard e Lecher, Wolfgang (ed.): *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa*, Colônia, 1993.

Bodemer, Klaus (org.): *La Reforma del Estado*, Montevideo, 1993.

CEPAL: *Reestructuración y desarrollo productivo: desafio y potencial para los años noventa*, Santiago do Chile, 1994.

CLACSO: *El sindicalismo latinoamericano en los ochenta*, Santiago do Chile, 1988.

FES: *Conferência Sindical Latino-Americana: Informes nacionais*, São Paulo, 1995.

Godio, Julio: *Economia de Mercado, Estado regulador y sindicatos*, Buenos Aires, 1993.

Greenaway, David e Whelley, John: *Symposium on Liberalisation and Adjustment in Latin America and Europe*, The World Economy, vol. 17, nº 4, julho de 1994.

Jacobi, Otto: *Technological Change, Retionalisation and Industry Relations*, Nova York, 1986.



Latin American Perspectives: *Brazil in Transition: Democratization, privatization and working class resistance*, edição 80, vol. 21, nº 1, Londres, 1994.

Mielke, Siegfried (ed.): *Internationales Gewerkschaftshandbuch*, Opladen, 1983.

Nueva Sociedad: *El trabajo en la encrucijada*, nº 124, Caracas, março-abril 1993.

OIT: *El trabajo en el mundo. (5 vol.)* Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1990-1994.

Valdés Del-ré (org.): *Sindicalismo y cambios sociales*, Madri, 1994.

Zapata, Francisco: *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano*, México, 1993.

## Desregulamentação regulamentada - Requisitos e oportunidades de política sindical no centro e no leste da Europa

Wolfgang Lecher e Uwe Optenhögel

Se reputarmos desejável a integração das partes ocidental e oriental da Europa, não apenas sob o ponto de vista econômico como também sob o aspecto social<sup>1</sup>, torna-se indispensável o estabelecimento de critérios de avaliação da integrabilidade dos novos membros na comunidade. Considerando o nível desigual do desenvolvimento social, tais critérios deverão ser necessariamente "maleáveis", uma vez que a quantificação se revela difícil numa área em que os habituais critérios de convergência de uma união econômica e monetária (taxa anual de endividamento, taxa de juros dos títulos públicos de longo prazo, taxa de inflação) já não são suficientes.

Os países do socialismo real de outrora, localizados no centro e no leste da Europa, fizeram progressos desiguais na consolidação da democracia e da economia de mercado. Ficou claro que os países que se lançaram logo com determinação às reformas necessárias (República Checa, Polônia, Eslovênia, Estônia) se encontram hoje em situação melhor - não apenas economicamente, mas também sob o ponto de vista social - do que aqueles que não ti-

veram essa iniciativa (Romênia, Ucrânia, Rússia)<sup>2</sup>.

As condições em que os países do centro e do leste da Europa precisam realizar as adaptações são de uma dificuldade incomparável<sup>3</sup>. Trata-se, por exemplo, de transformar uma economia planejada em economia de mercado. Mas, além disso, exige-se, dos países da Europa central, a substituição radical dos antigos paradigmas de política externa. Da noite para o dia, esses países passaram de periferia desenvolvida da União Soviética para periferia subdesenvolvida da União Européia (UE); essa reviravolta precisa gerar, primeiro, um processo de assimilação mental a ser realizado tanto pela população quanto pelas elites da reforma. Diante da globalização de produtos e mercados, já não funcionam as estratégias comprovadas de recuperação industrial que os países em desenvolvimento e também os países industrializados do Ocidente experimentaram depois da Segunda Guerra Mundial. Ao mesmo tempo existe uma incompatibilidade histórica e cultural que impede a aplicação de modelos recentes de recuperação econômica bem

sucedida (sobretudo no sudeste asiático), uma vez que esses não correspondem às aspirações sociais e democráticas das elites reformistas centro-européias. Os países ocidentais da UE, por sua vez, apesar de serem considerados modelos socialmente compatíveis, vêem-se atualmente de tal maneira acuados pelo mercado internacional que sua própria estrutura de estado social precisa ser radicalmente repensada frente às perspectivas de um colapso financeiro a longo prazo<sup>4</sup>.

No contexto dessas contradições analisaremos a seguir o processo de desregulamentação como foi realizado até hoje, considerando sobretudo suas implicações sociais e a evolução das relações de trabalho nos países reformados. Para tanto, recorreremos inicialmente ao uso de paradigmas que, como tais, podem ser aplicados a quaisquer sistemas de relação de trabalho: solidariedade, justiça social, formas de negociação e papel dos sindicatos como organizações e estruturas de intermediação do equilíbrio de interesses na sociedade. Depois, num segundo passo, tentaremos descrever as áreas estratégicas de ação da política social, por onde, a nosso ver, deveria ser mais fácil conseguir a modernização global das relações de trabalho nessa região, além de oferecer as melhores oportunidades a uma integração dos países do centro e do leste da Europa numa futura Europa Unida. Passaremos a cha-

mar essa opção de "desregulamentação regulamentada".

Por isso, começaremos com um balanço provisório das transformações ocorridas nos países do centro e do leste da Europa. Destacaremos os elementos básicos das novas estruturas que estão em vias de formação nas relações de trabalho, sobretudo quanto à posição dos sindicatos, suas potencialidades e suas deficiências. Finalmente, veremos qual a importância dessas estruturas para o relacionamento com os países da Europa ocidental e quais as linhas de desenvolvimento que se verão reforçadas ou contrariadas<sup>5</sup> pelas opções do leste, no caso de uma futura integração de toda a Europa.

### **A situação social como ponto de partida**

Nos países do centro e do leste da Europa constata-se em toda a parte uma diminuição da solidariedade dentro da sociedade vista como um todo, acompanhada de um aumento da desigualdade social. Com a acumulação de capital privado e a introdução da economia de mercado surge uma sociedade altamente diferenciada. A nova estratificação social influi de modo decisivo na capacidade de organização e na penetração das associações de classe, sobretudo dos sindicatos.

A raiz das mudanças que ocorreram na região estava na divisão da sociedade, no tempo do socialismo real,

em uma nomenclatura privilegiada e uma grande maioria popular sem direitos nem poder, que se via praticamente nivelada, em relação à renda e às posses. Essa dicotomia se manifestou nitidamente durante as mudanças drásticas de 1989: eram revoluções de caráter político ou nacional, mas nunca social, nas quais toda a população se unia em torno da exigência de democracia. Hoje sabemos que as pessoas ganharam, de fato, os direitos de liberdade política, mas o processo de transformação trouxe, ao mesmo tempo, para grandes parcelas da população uma imensa insegurança coletiva e individual de cunho social<sup>6</sup>. No campo político, a diferenciação da estrutura social se reflete na dissolução dos movimentos de oposição que existiam nos tempos da reviravolta. Formou-se um quadro político que se estende da socialdemocracia ao cripto-fascismo, passando pelo liberalismo e pelo nacionalismo populista, uma amplitude que já não se restringe àquele consenso democrático que conhecemos nas sociedades industrializadas do ocidente. Como consequência, tem-se uma instabilidade contínua durante a fase de transição, devida também - e talvez mais que tudo - à ineficiência e imprevisibilidade do sistema político-administrativo. Apesar de terem passado cinco anos desde a reviravolta, continuamos diante de uma sociedade civil pouco articulada, com um número reduzido de organizações que

defendam de modo responsável os interesses dos grupos sociais.

Nesse contexto, encontramos tão somente os sindicatos como associações intermediárias bem estruturadas e duradouras. Mas eles também sofrem de maneira toda especial sob a herança do passado real-socialista. O antigo regime deixou uma classe operária extremamente homogênea: um alto nível de emprego, distribuição igualitária de renda, poucas diferenças em termos de salário e status, empresas enormes, às vezes gigantescas, um tipo de organização do trabalho que nem sequer conseguira superar o fordismo, o papel central da empresa na distribuição de benefícios sociais e um meio social homogêneo também na área de reprodução. Assim, o socialismo do estado conseguiu realizar de um modo quase perfeito aquilo que teóricos de esquerda tinham profetizado como sendo a perspectiva natural do capitalismo, se bem que nunca concretizada: um proletariado homogêneo como maioria avassaladora da população.

É exatamente essa homogeneidade social, ligada ao predomínio da forma fordista da organização do trabalho que, nesta fase de transição, mais obstáculos cria para uma política sindical construtiva e prospectiva. Não que, desde o início da industrialização até os anos 70 de nosso século, nos países industrializados do ocidente, o poder dos sindicatos não se tenha baseado

igualmente na homogeneização do operariado. Essa base só começou a desmanchar-se nos países desenvolvidos a partir da terceira revolução tecnológica e com o fim do fordismo. O poder e a influência dos sindicatos, e do que hoje resta deles, se baseavam no efeito solidarizante que as condições relativamente iguais de trabalho e de vida tinham criado nos setores industriais clássicos no decorrer da industrialização. Seguindo o mesmo padrão, baseava-se a força dos novos movimentos sindicais nos países em desenvolvimento do Terceiro Mundo (como por exemplo no Brasil, na África do Sul, no México) na solidariedade de um novo operariado, que tinha surgido paralelamente a um movimento de recuperação nos setores industriais de bens de consumo organizados segundo o modelo fordista, bem como ao desenvolvimento de setores estratégicos na área de serviços (bancos). Nesses países, a solidariedade ultrapassou logo o setor de produção assumindo ares anticapitalistas. Devido à ligação íntima entre os empregadores e o estado autoritário, os sindicatos se transformaram em organizações decisivas da luta política contra a ditadura. A solidariedade operária nasceu tanto da opressão do sistema capitalista quanto da repressão pelo sistema político.

### **A variedade de ação sindical**

Nenhuma das situações de desenvolvimento esboçadas, que permitiram às organizações de empregados, em tempos e lugares diversos, exercer uma influência decisiva sobre a formação das respectivas sociedades, pode servir de referência aos sindicatos nos países do centro e do leste da Europa, já que estes se vêem confrontados com uma situação completamente diferente e bem mais difícil. Mesmo na fase de fundação e de construção ou reformulação precisam enfrentar um processo complexo de fragmentação e diferenciação, cujas características principais são:

1. Desemprego como fenômeno social comum e, além disso, desemprego em massa; sabe-se quais os efeitos de tal situação sobre o poder de barganha dos sindicatos. Cada vez mais frequentemente, o desemprego estará acompanhado de uma escassez de mão-de-obra em mercados parciais, o que confere um grande poder de negociação a grupos de empregados relativamente pequeno em termos de quantidade - um fator que trabalha contra o espírito de solidariedade.
2. Os setores industriais clássicos, em que se concentrava também a maior força das organizações sindicais do ocidente, constituíam a espinha dorsal da economia

socialista estatal. São precisamente esses os setores que apresentam capacidades superdimensionadas nos mercados internos e a nível internacional e que, devido à sua baixa produtividade, sofrem as maiores pressões de racionalização nessa fase de transição. Além de tudo, se aguarda ainda, cinco anos depois da reviravolta, a realização das "grandes privatizações" ou seja a reestruturação das grandes empresas estatais.

3. No setor privado recém-criado que, em algumas áreas, já é responsável por mais de 50% da produção e que passou a empregar uma parcela correspondente da população economicamente ativa, os sindicatos têm apenas penetração fraca ou nenhuma.

4. As mulheres, que tinham alcançado um status social relativamente alto em consequência de sua integração intensa no processo produtivo, se vêem cada vez mais alijadas das atividades profissionais.

Para os movimentos sindicais da região, a homogeneidade tradicional do operariado que garantira uma segurança social a longo prazo, se bem que em um nível baixo, transforma-se, agora, numa hipoteca pesada. Fica cada vez mais patente que os sindicatos representam sobretudo os perdedores desse processo de diferenciação social que acompanha

a transformações<sup>7</sup>. As sociedades, pós-socialistas revelam desequilíbrios sociais extremamente graves. Também, sob esse aspecto, verifica-se nitidamente um desnível progressivo do oeste para o leste. Na República Checa, por exemplo, 40% das pessoas economicamente ativas ganham hoje mais do que em 1989<sup>8</sup>; 30% conseguiram manter o mesmo nível, e cerca de 30% estão hoje em situação pior do que em 1989. Já na Hungria existe uma tendência bem mais acentuada ao empobrecimento. De 40-45% da população vivem no limite mínimo de uma existência humana ou abaixo dele. Muito mais crassa é a situação na Rússia. 20% das pessoas dizem que estão vivendo melhor que antes da reviravolta, contra 80% que vivem em situação pior que antes. Para poder sobreviver em países como a Ucrânia, uma parte da população precisa sujeitar-se a padrões de dependência que beiram o sistema feudal. Amplas camadas da população que arcam com o maior peso das transformações não dispõem de nenhum "lobby" que defenda seus interesses, de modo que ficam completamente à margem da economia oficial (aposentados, desempregados, famílias numerosas, mães solteiras ou separadas, jovens). O grande grupo dos perdedores dessa época de transição, que tinham saudado com tanta esperança o novo sistema econômico, dificilmente acharão socialmente justa a nova realidade.



Caso as sociedades da Europa central e do leste permaneçam nesse nível social extremamente baixo durante um longo período, prevêem-se para o futuro situações semelhantes às aquelas que estamos acostumados a considerar como exemplos negativos dos países subdesenvolvidos. Aos sindicatos sobrarão, nessas sociedades divididas, no máximo a representação dos interesses dos empregados do setor formal, e estes constituiriam então, à vista dos prognósticos atuais, meras minorias privilegiadas.

Na prática diária das transformações, encontra-se o desenvolvimento social dos sindicatos diante de decisões cruciais. Sem considerar que a dinâmica das transformações passa, em grande parte, ao largo das organizações dos empregados, vêem-se estas muitas vezes confrontadas com um grande dilema. Nem mesmo os defensores declarados das reformas (como o *Solidarnosc* na Polônia, o novo sindicato dos mineiros russos NPG, o *Podkrepa* na Bulgária) podem dar-se ao luxo de consolar seus filiados, num ambiente de pluralismo sindical, apenas com a perspectiva das vantagens a longo prazo que o processo de transformação deverá trazer-lhes. O preço de uma ligação demasiadamente estreita aos planos de reformas políticas radicais do respectivo governo pode ser muito alto se os resultados positivos das reformas não aparecerem. Esses sindi-

catos perderão rapidamente a atração, e seus filiados se voltarão para organizações mais radicais ou populistas, se não deixarem de vez as fileiras do sindicalismo.

Por isso, os sindicatos se vêem, muitas vezes, na contingência de terem de propor objetivos mais imediatos que a longo prazo, que não são compatíveis com a índole das reformas. Essas pressões provocam conflitos com os governos que, por sua vez, tendem a excluir as organizações dos empregados das decisões sobre os rumos da política de reformas. Em casos extremos pode acontecer que os sindicatos comecem a agir sem objetivos político-estratégicos definidos<sup>9</sup>, o que faz com que acabem se desgastando, ao lado de ex-diretores de fábrica e lobistas setoriais, na luta pela manutenção de estruturas de produção "inadequadas", sem nenhuma perspectiva de sucesso a médio e longo prazo.

### **Balanco provisório das tentativas de reforma**

O processo de diferenciação social e de solidariedade decrescente que acabamos de esboçar condicionou, por um lado, as possibilidades de ação dos sindicatos. Para acompanhar esse processo, fez-se necessário, por outro lado, criar estruturas totalmente novas de regulamentação dos conflitos, uma vez que a antiga tríade formada pelo partido, pelo estado e pelo sindicato se tornara obsoleta.

Exceto o *Solidarnosc* polonês, os sindicatos do centro e do leste da Europa não dispunham de nenhuma experiência ou tradição na defesa autônoma de interesses por meio de negociações e lutas trabalhistas. Além disso, continua muito fraca a função clássica de proteção das organizações dos empregados, pois a transição de uma economia planejada para a de mercado exigiu mudanças estruturais significativas nas áreas de emprego e renda. Por isso, os sindicatos do centro e do leste da Europa tinham pouco a oferecer a seus filiados justamente na área principal da atividade sindical que é a função econômica. Em todos os países da região houve uma queda considerável dos salários reais. Mas, além da questão salarial, a fraqueza dos sindicatos se faz sentir também na questão da garantia do emprego. A reestruturação econômica leva a um aumento constante do desemprego, cujo ponto mais alto ainda está por chegar quando acontecer a "grande privatização". Os sindicatos se encontram igualmente na defensiva em relação aos benefícios sociais administrados pelas empresas. Na época dos regimes do socialismo real concentrava-se nessa área a atividade principal dos sindicatos, que atuavam como uma espécie de agências sociais semi-estatais. Com as reformas, esses benefícios foram transferidos das empresas para novos órgãos independentes. Assim, a seguridade social já não depende do lugar na fila,

controlado pelo sindicato, e sim do preço. A função protetora dos sindicatos foi abalada também em relação à questão da carga de trabalho. Com o aumento da concorrência, em condições de mercado, aumenta também a pressão por maior produtividade em trabalhos outrora menos sobrecarregados.

A fraqueza da função protetora dos sindicatos manifesta-se num quadro estrutural marcado por dois polos. Numa ponta, as centrais sindicais procuram negociar com o estado condições gerais, como um salário mínimo e diretrizes salariais para todo o território nacional. Na outra ponta, realizam-se as negociações sobre salários e condições de trabalho e sociais, fragmentadas a nível de empresa. Em muitos países, porém, os sindicatos por empresa têm os mesmos direitos de celebrar contratos coletivos de trabalho quanto as federações regionais ou confederações setoriais. Mas, as estruturas de propriedade e a quase ausência dos sindicatos no setor industrial privado, até agora bastante reduzido, fizeram com que falte um interlocutor articulado do outro lado da mesa - os empresários -, de modo que fica difícil falar em autonomia de negociação coletiva, na acepção ocidental do termo, nos países do centro e leste da Europa. Os contratos coletivos por setor, que (ainda) são típicos para as relações de trabalho na maior parte dos países da União Européia, constituin-



do-se em fator previsível da política de renda desses países e que são negociados pelos sindicatos ocidentais, com consciência plena de seus efeitos globais sobre a respectiva economia, não existem praticamente no centro e no leste da Europa. Os poucos casos em que sindicatos dessa região puderam exercer positivamente a sua função protetora nas áreas citadas, sobretudo em relação aos salários, estão restritos a áreas de importância estratégica: foram mineiros, pilotos, controladores de voo, maquinistas e funcionários de hospitais que conseguiram, em alguns casos, fazer valer as suas exigências. Mas, o sucesso desses grupos profissionais com posição forte nas negociações provoca também efeitos secundários problemáticos no movimento sindical. Os representantes desses grupos são frequentemente acusados - com toda razão - por outros sindicatos de imporem suas exigências às custas de outros grupos, sobretudo quando se estabelece ou impõe um determinado volume global de salários a nível nacional. Trata-se, em todo caso, de mais um processo a contribuir para a progressiva diferenciação entre os empregados.

Diante da fraqueza real e previsível das funções protetoras do sindicato na área da política de contratação coletiva autônoma, os protagonistas se esforçaram por encontrar mais um mecanismo de regulamentação que garantisse às agremiações re-

presentativas participarem no processo de transformação. Como exemplo positivo serviram as "mesas redondas" da fase aguda das transformações ocorridas no final dos anos 80 e início dos 90, quando a participação de todas as partes implicadas possibilitou um consenso, que contribuiu de modo decisivo para a mudança pacífica do sistema. Recorrendo a essa experiência positiva, formaram-se em todos os países da região conselhos de representação tripartite. Com isso tornou-se o tripartismo a estrutura característica das novas relações de trabalho no centro e leste da Europa<sup>10</sup>.

A iniciativa partia normalmente do estado. Esperava-se que essa forma de cooperação institucionalizada com as associações representativas funcionasse como uma espécie de complementação dos processos parlamentares que, na fase inicial das reformas, se revelavam bastante frágeis e imprevisíveis, em vista da precariedade dos partidos que não dispunham de uma base consolidada na população. A experiência de uma direção política corporativa oferecia ao governo, também, a oportunidade de compatibilizar a política salarial com outras áreas e de usar os sindicatos como amortecedores de medidas impopulares nas áreas salarial e social. Além disso podiam os governantes contar com o apoio internacional para seus esforços de erguer essas estruturas

tripartites. Sobretudo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a única organização das Nações Unidas composta por três representações paritárias, incentivou a introdução do tripartismo como modelo de orientação consensual na Europa central e do leste.

Os benefícios do tripartismo variam de país para país e são bastante controversos. Uma análise mais detalhada mostra que as condições para um arranjo corporativo são precárias nessa região, de modo que seus resultados ficam muito aquém das experiências bem sucedidas em países industrializados e desenvolvidos. Apesar de todas as partes se terem pronunciado, em princípio a favor do tripartismo, porque prometia ser uma legitimação a mais num contexto de pouca tradição democrática, constatou-se, desde o início, que a nova estrutura era caracterizada por enormes disparidades entre as três partes no tocante a recursos, estrutura e experiência. Uma breve análise dos três protagonistas revela essa situação:

### 1. Empresários

As diferenças se mostraram mais nítidas nos representantes do lado empresarial<sup>11</sup>. No início das reformas, não existiam ainda organizações autônomas dos empregadores, e a evolução posterior acentuou ainda mais os conflitos internos em vez de levar a um posicionamento uniforme. Uma linha clara separa as

associações de antigos "diretores vermelhos", dos tempos do socialismo real, dos empresários surgidos com o novo setor privado, marcado pela presença de empresas pequenas e médias. Estes últimos têm pouco ou nenhum interesse no tripartismo, uma vez que suas empresas estão, em grande parte, livres dos sindicatos, operando, até frequentemente, numa zona indefinida entre os setores formal e informal. Além disso, travam-se entre as jovens empresas lutas acirradas pela repartição dos novos mercados, de modo que fica quase impossível a adoção de posições comuns. Quanto às associações patronais de antigos diretores, que se transformaram em proprietários capitalistas durante a fase de transição, existem interesses mais diferenciados. Nos conglomerados dos setores em crise, as empresas procuram aliar-se aos sindicatos para fazer frente comum contra o governo quando se trata de obter, por exemplo, novas subvenções. Nesses casos, o governo se vê, de repente, colocado no banco dos réus dentro dos conselhos tripartites. Nas grandes empresas lucrativas, porém, os empresários-diretores não dependem das estruturas tripartites, já que podem mandar e desmandar à vontade em suas empresas. Enquanto não houver sindicatos capazes de desafiarlos a nível de empresa, não sentirão a necessidade de se juntarem em associações patronais fortes. Assim, a falta de homogeneidade e

o baixo grau de organização do patronato revelam mais a força de suas empresas do que a sua fraqueza político-social. Conseqüentemente, descartam, também, a estrutura tripartite ou a utilizam apenas de modo seletivo.

## 2. Governos

Nos últimos anos, os governos constituíam certamente a parte mais forte dessa estrutura, mas mesmo assim é um papel relativamente fraco em comparação com o que se vê no ocidente. Em primeiro lugar, fica difícil representar numa mesma função o poder executivo e o maior empregador do país. Em segundo lugar, faltava uma base administrativa desenvolvida. As instituições que regulam os conflitos rotineiros de uma economia de mercado ainda precisavam ser criadas. Em terceiro lugar, havia muitos governos constituídos em bases políticas fracas, já que aos próprios partidos que os apoiavam faltava ainda uma imagem bem definida. Na maioria dos casos tratava-se de governos nascidos de movimentos de oposição contra o regime antigo que perderam sua razão de ser com o colapso do sistema comunista. Só pouco a pouco as relações entre os partidos políticos e os interesses sociais começaram a tornar-se mais estáveis, de modo que o quadro partidário dos primeiros anos após a virada apresentava muita flutuação. Além disso, os principais partidos da primeira safra de governos democráticos

- com exceção da Polônia - não dispunham praticamente de nenhuma base sindical que poderia ter servido de canal de comunicação com os empregados durante o debate das reformas.

## 3. Sindicatos

Os sindicatos tampouco podiam ser considerados parceiros fortes nesses órgãos tripartites. Assim como os demais protagonistas careciam de representatividade. Em decorrência do pluralismo sindical nos diversos países, exceção feita à República Federativa Checo-Eslovaca, não compareciam aos conselhos para defenderem as mesmas posições. Além disso, é ainda hoje muito restrita a influência que as centrais sindicais exercem sobre as organizações filiadas, tanto assim que lhes falta praticamente todo e qualquer meio de coerção. Apesar dessas deficiências organizacionais, os sindicatos se esforçaram para alcançar nos órgãos tripartites os seus objetivos. Frente a situação econômica e social não lhes restava outra alternativa que a de tentar transformar sua fraqueza econômica em influência política. Dispostos a dar apoio social às reformas, queriam ser compensados com o direito de participar ativamente da formulação da política econômica e social. Com a ausência de um "lobby" político-partidário no parlamento, o tripartismo se transformara, afinal, no instrumento principal de uma definição política abrangente. Pelo menos

nesse contexto, os sindicatos conseguiram manter-se no centro das atenções dos meios de comunicação. Visto sob esse ângulo, a participação nos órgãos tripartites se revestia em muitos casos de uma função compensatória da falta de estrutura para uma política de contratação coletiva autônoma

Diante das deficiências graves das partes envolvidas, os resultados das relações de trabalho tripolares e globais só podiam ser modestos. Por isso, chegamos à conclusão de que o tripartismo ainda era "a alternativa menos ruim" de coordenação dos interesses conflitantes. No fundo, tratava-se mais de uma negociação bipolar (entre o estado e os sindicatos) do que realmente tripartite. Numa visão de conjunto reflete-se no tripartismo a fraqueza comum dos protagonistas como ponto de partida decisivo. A exceção que confirma a regra é a Polônia onde, até 1993, não havia estruturas tripartites, já que o *Solidarnosc*, como sindicato e movimento político, oferecia inicialmente um projeto social hegemônico. O efeito restrito das tentativas de comando corporativo nos outros países se deve em parte também ao fato de os outros dois agentes (o estado e os empresários) manifestarem sobretudo um interesse instrumental imediatista na estrutura do órgão. Os sindicatos, por sua parte, conseguiram obter apenas uma parte dos objetivos visados. Assim, conquistaram, por

exemplo, uma certa participação na formulação da política distributiva da transformação, ou seja, da política social. Mas o tripartismo não lhes deu nenhuma chance de influenciar os principais fatores econômicos do processo, como por exemplo a privatização e a política de renda, tributária e industrial. Essas questões essenciais da transição foram decididas pelos governos sem a participação dos sindicatos e muitas vezes até contra eles.

O tripartismo se revela, portanto, como tentativa de regulamentação dos conflitos de uma fase de transição, mas não deve ser considerado necessariamente como o caminho que leva à consolidação de estruturas corporativas para o equilíbrio de interesses na região. Assim como não funcionou a contento nesse curto período democrático, a hipótese corporativa da troca de concessões materiais contra direitos políticos será também de pouco proveito para um corporativismo viável num futuro previsível. Para tanto, falta a perspectiva de algum progresso na área de distribuição econômica - e não se pode contar nem mesmo com a disposição política dos governantes. Os próprios protagonistas da comissão precisarão ainda de um longo tempo para consolidarem as suas posições. Diante do passado político desses países é até questionável se a consolidação de estruturas corporativas será benéfica para a jovem cultura democrática, uma vez que



esse tipo de mecanismo para dirimir conflitos costuma vir sempre acompanhado dos riscos de um novo estatismo. Questiona-se, também, a possibilidade de se pular simplesmente a fase da solução dos conflitos através da atuação de associações autônomas das partes conflitantes, passando diretamente do corporativismo autoritário do socialismo do estado para uma variante neocorporativista de qualquer matiz.

### **Os campos de ação estratégicos da desregulamentação regulamentada**

38 Para muitos cidadãos da Europa oriental, o mito da economia de mercado, da prosperidade das massas populares e da democracia, que fora um dos motores psicossociais das mudanças de 89, se desfez com demasiada rapidez. Sabemos hoje que os países da região deverão saltar a fase histórica do estado de bem-estar social que conhecemos na parte ocidental da Europa. Em seu lugar deverão ser capazes de construir alguma coisa de original, em termos de solidariedade e segurança social. Caso essas economias em transição permaneçam por tempo demasiado nesse estágio de recuperação da acumulação privada de capital, descuidando ao mesmo tempo da implantação de um sistema satisfatório de segurança social, é possível que comprometam de modo irreversível a estabilidade social e a construção de um siste-

ma eficiente de relações de trabalho. Nesse ponto, as tendências negativas do oeste e do leste da Europa podem vir a reforçar-se mutuamente, de modo que seja desencadeada uma corrida rivalizante de desestabilização de toda a estrutura social.

Mas essa espiral descendente não se limita apenas ao sistema de segurança social. Se as relações econômicas entre o oeste e o leste continuarem marcadas pela dependência existente entre a tecnologia e organização do trabalho superdesenvolvidas do centro ocidental e as atividades de bancada de oficina do leste, veremos que o desnível salarial decorrente dessa situação haverá de exercer sua influência negativa também sobre o desenvolvimento dos países da União Européia. Mas, sem a ameaça instigante do "relho dos salários", faltará aos países mais industrializados o mais importante estímulo de otimização contínua da própria competitividade nos mercados internacionais. Em vista da interligação global da economia mundial de hoje e, de modo especial, de um país eminentemente exportador como a Alemanha, anuncia-se aqui um potencial de risco que não deveria ser subestimado.

O desenvolvimento já liga hoje os países da União Européia aos do centro e leste da Europa, tanto social quanto economicamente. Sob a

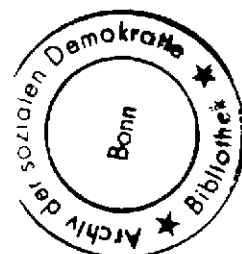
perspectiva das relações de trabalho e dos sindicatos, que aqui merecem o nosso interesse especial, podemos divisar quatro linhas convergentes na identificação dos problemas comuns ao oeste e ao leste da Europa, problemas estes que, apesar dos pontos de partida diversos, estão exigindo providências extraordinárias em relação a um objetivo comum. As linhas são as seguintes:

- substituição da organização fordista pela racionalização sistêmica;
- necessidade de reestruturação do estado social no sentido de uma ampla base comum que sustenta garantias de risco específicas;
- distanciamento de uma política sindical centralizada, para dar mais atenção a cada empresa;
- reorientação dos sindicatos em direção aos novos grupos de empregados altamente qualificados com tendência à individualização, abandonando cada vez mais seu clássico potencial de recrutamento.

Vamos chamar esse caminho a ser seguido do caminho da "desregulamentação regulamentada", distanciando-nos com isso, claramente, das idéias do corporativismo centralizado que encontramos por exemplo como proposta na sistemática

das "mesas redondas" das conversações tripartites no leste europeu, cujos resultados continuam sendo muito precárias na prática. Tampouco pretendemos fazer o jogo de uma ideologia de mercado livre que visa desregulamentar totalmente o velho sistema com a maior pressa e abrangência possível.

A nosso ver, precisamos descobrir para o futuro opções inteligentes de cooperação entre o oeste e o leste da Europa, que nos permitam aprender com os desafios comuns, para desenvolver e executar, com apoio mútuo, projetos de concretização adequados. Trata-se de implementar, na área econômica, uma política industrial, estrutural e tecnológica que aposte decididamente na instalação de capacidades produtivas orientadas no mercado para a fabricação de pequenas séries, em setores econômicos avançados e de tecnologia sofisticada. Citaríamos, especialmente, a cooperação entre o oeste e o leste em forma de "joint-ventures" em "corredores de desenvolvimento" devidamente demarcados<sup>12</sup>. As experiências colhidas até o momento (sobretudo na Hungria) mostram que essa cooperação é possível e importante. Falta, porém, uma disposição maior de engajamento da parte da Europa ocidental. Diante da excelente qualificação formal dos empregados na maioria dos países do centro e do leste da Europa e tendo em vista a grande motivação para desenvolver tam-



bém virtudes secundárias de trabalho (qualificações não específicas ou extrafuncionais) em decorrência da pressão das circunstâncias existenciais, existem perspectivas, perfeitamente realísticas, para essa cooperação.

Mas esta visão está indissoluvelmente ligada a um novo projeto de seguridade social que esteja em condições de absorver, de modo socialmente aceitável, a liberação de mão-de-obra que é uma das conseqüências dos processos de racionalização tecnológica e organizacional que acompanham o advento dos modernos métodos de produção. A situação social desolada que reina na maior parte dos países do centro e do leste da Europa exige, sob essa perspectiva, uma política social integrada ao combate da pobreza. Como o sistema social praticado atualmente no centro e no leste da Europa não se pode guiar pelos padrões ocidentais, já que os resultados econômicos são fracos e os salários reais estão, na melhor das hipóteses, estagnados, quando não continuam caindo, como é o caso na maioria dos países, importa sobretudo evitar a marginalização dos novos e dos velhos pobres, integrando a política de combate à pobreza à política social como um todo. Essa política poderia retomar a idéia de uma seguridade básica generalizada que já fora discutida nos anos 80 pela crítica opinião pública ocidental<sup>13</sup>. Mas a ajuda pre-

cisa ir além disso, visto que é grande a variedade de problemas que exigem soluções numa sociedade em transformação. Certamente não será possível realizar um modelo keynesiano de estado social da metade do século, que pressupõe emprego pleno e crescimento econômico; nesse ponto exige-se também das sociedades ocidentais desenvolvidas a criação de novos paradigmas. No leste (mas, em princípio, também no oeste) se faz necessário um sistema que garanta, por meio de um nível mínimo de benefícios sociais, a manutenção do patamar social e cultural alcançado, prevenindo assim a superdiferenciação nociva da sociedade. Uma justiça social (relativa) é certamente um objetivo utópico, mas mesmo assim continua indispensável para uma sociedade que pretende acompanhar as inovações e mudanças de nosso tempo. São justamente as mudanças rápidas que pressupõem a confiança num padrão mínimo de benefícios sociais garantidos, do contrário haverá resistência contra elas e faltará apoio para realizá-las.

O terceiro meio de “desregulamentação regulamentada” diz respeito ao papel da empresa nas relações do trabalho. É a nível de empresa que se processam as mudanças fundamentais do “trabalho”. Nos países do centro e do leste da Europa ocorrerão grandes mudanças na produção e na prestação de serviços, em conseqüência das novas formas de

organização do trabalho e do novo sistema de relações de trabalho na empresa, baseado no tripé sindicato, gerência e empregados (estes com participação cada vez mais direta); também o conselho de representação dos empregados terá novos direitos institucionais fixados normalmente na própria legislação do trabalho; o modelo das relações de trabalho receberá orientação externa, por exemplo, nas "joint-ventures" entre empresas do oeste e do leste. Os efeitos dessas mudanças serão mais importantes a médio e longo prazo do que os novos "arranjos de parceria social", a nível central tripartite ou mesmo as novas experiências de pluralismo sindical<sup>14</sup>. Por isso, recomenda-se aos sindicatos que concentrem suas atenções mais nas empresas do que em suas centrais sindicais. O objetivo principal dos novos (e antigos) sindicatos deveria ser o registro das numerosas manifestações de ansiedade nas empresas e o seu encaminhamento em direção a uma política de contratação coletiva autônoma bipartite, à base das estruturas gerenciais e empregatícias recém-introduzidas ou a serem criadas em breve. Essa atitude requer, no entanto, capacidade de coordenação e controle ao nível dos tão negligenciados setores. Estes deverão ser fixados como pontos-chave nos programas de uma política sindical do futuro. Assim poderiam ser desenvolvidas novas estruturas para as

relações de trabalho que fossem viáveis também no futuro, em vez de arcar com o desgaste de uma defesa das grandes indústrias clássicas, tradicionais e esclerosadas, muitas vezes ainda sob a direção da antiga nomenclatura fisiológica. De maneira análoga ao que propõem as modernas tendências ocidentais, convém combinar essa reorientação, voltada para a empresa e o setor, com um catálogo de princípios estabelecidos pelos sindicatos (isso pode acontecer ao nível da contratação coletiva, por meio de um lobby para influenciar o legislador, ou mesmo de forma corporativa se as respectivas instituições puderem trazer algum proveito).

O quarto e último elemento desse projeto diz respeito à reestruturação do quadro sindicalizado; existe naturalmente uma ligação íntima com as três áreas de problemas que abordamos anteriormente. Se as estruturas econômicas e de trabalho deixarem de ser fordistas, se os sindicatos se virem desobrigados de suas funções hipertrofiadas em relação à política salarial, pela garantia do estado de assegurar a todos um conjunto mínimo de benefícios sociais e, se as relações de trabalho se concentrarem na empresa, a filiação de novos membros será uma consequência natural para as entidades. Uma posição decisiva caberá aos empregados das "joint-ventures", porque é nelas que deverão surgir com maior probabilidade no-



vas oportunidades de trabalho; além disso, parece indispensável que essas "ilhas" de modernização assumam um papel dinamizador não apenas regionalmente como também na organização intermediária dos próprios sindicatos. Os empregados dessas empresas poderiam vir a transformar-se numa "nova elite", em sentido positivo, trazendo as suas experiências para dentro da atividade coletiva dos sindicatos. Se essa vanguarda encontrar acolhida nos sindicatos e estiver disposta a passar à entidade o seu *know-how* sobre as novas formas de organização e relação de trabalho, poderá ter lugar um precioso efeito multiplicador.

42

Para que esse processo de formação e assimilação de novos padrões nas relações de trabalho possa ocorrer, é necessário, em primeiro lugar, que tanto nos sindicatos novos quanto nas entidades revitalizadas que sucederam aos antigos sindicatos oficiais exista a disposição ao diálogo com esses novos grupos de filiados, para que se possa tirar proveito de suas experiências no campo da organização e relação do trabalho. Nesse sentido, a cooperação com sindicatos ocidentais para a transferência de experiências do oeste para o leste pode ser útil se bem que bastante limitada a esta altura, pois muitos desses sindicatos enfrentam eles próprios grandes problemas na assimilação de padrões análogos (por exemplo, a re-

lação entre delegação direta e representativa entre o nível de empresa e o nível de posto de trabalho); revela-se também muito lento o processo de recrutamento desses novos filiados potenciais nos países ocidentais da Europa. A médio prazo é bem possível que, com a maior urgência aliada a uma disposição maior para o desenvolvimento de novas formas de relações de trabalho nos países do centro-leste da Europa, se chegue a um processo de aprendizagem mútua.

Em resumo, podemos dizer que, na frente das novas realidades econômicas e sociais - política industrial, estrutural e tecnológica, benefícios sociais mínimos, relações de trabalho centradas na empresa com coordenação das condições gerais a nível sindical e sindicalização de novos grupos de empregados - as condições objetivas tendem a ser idênticas para os sindicatos dos países da UE e os países do centro e leste da Europa, mesmo admitindo que devam enfrentar os novos desafios a partir de posições que diferem entre si por razões históricas. É verdade que os sindicatos e a maior parte dos empregados nos países da UE podem lançar-se ao processo de reestruturação com reservas bem mais folgadas em termos de renda e segurança social, mas nada garante que isso lhes seja necessariamente favorável. A maior pressão econômica, política e até existencial nos países do centro e

leste da Europa pode levar à escolha de caminhos mais radicais, e possivelmente mais curtos, para a reformulação econômica e social da vida nessas sociedades como um todo.

Nesse ponto reside também um último risco para os países do centro e leste da Europa. Como a tradição histórica de seu desenvolvimento sócio-industrial sofreu por diversas vezes solução de continuidade (difícil concretização da identidade nacional, confronto com diversos regimes totalitários e diferentes estruturas sociais até o passado recente, divisão oligopolista do trabalho), não se pode descartar em absoluto a possibilidade de uma opção autoritária nesses países<sup>15</sup>. O projeto de uma economia de mercado tomaria, então, as feições de uma nova nomenclatura centralista no governo, nos sindicatos e nos representantes do capital. As conseqüências de uma evolução dessa natureza não ficariam restritas apenas à política social. O restabelecimento do potencial autoritário nesses países poderia dificultar a aproximação da UE e frustrar a perspectiva de sua integração numa Europa Unida. Esta é uma das razões por que os esforços de integração das duas partes da Europa não devem limitar-se ao aspecto econômico; a política social e as relações de trabalho como elemento-chave de sua qualidade ajudarão a definir de modo decisivo a perspectiva de integração euro-

péia. Sob este ângulo, revela-se inócua a alternativa entre a ampliação geográfica da UE e o seu aprofundamento. A inclusão dos países do centro-leste da Europa na perspectiva abrangente de uma União Europeia baseada num projeto comum de "desregulamentação regulamentada" provocará certamente efeitos profundos e mais criativos para o futuro da região européia na triada do que jamais poderia resultar da federalização de uns poucos e pequenos estados euro-ocidentais.

## Notas

1. Quanto ao aspecto político da integração dos países do centro e leste da Europa, de importância secundária no contexto do tema abordado por nós, encontram-se detalhes interessantes em *Randzio-Plath, Chr., Friedmann, B., Unternehmen Osteuropa - eine Herausforderung für die europäische Gemeinschaft - zur Notwendigkeit einer EG-Ostpolitik*, Baden-Baden, 1994, especialmente p. 231ss.
2. Ver a respeito a comparação das experiências transformadoras na Europa central e do leste sob o ângulo de uma figura destacada da política de reformas: *Balcerowicz, L., Sicherheit durch Wachstum*, em *Transit*, nº 8/1994, p. 191ss.
3. Para aprofundamento do tema, ver *Hübner, K., Osteuropa im Wandel - Weltwirtschaftsintegration, Regionalisierung und dynamische Akkumulation*, em: *Bieling, H.J., Deppe, F. (ed.), Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus, FEG-Studie*, nº 4, Marburg, 1994.
4. Cf. sobre a idéia de um "imposto negativo" ou de uma "renda como direito civil" em oposição a uma "garantia das necessidades básicas": *Bäcker, G., Defizite und Reformbedarf in ausgewählten Bereichen der sozialen Sicherung*, em: *Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales - NRW (ed.), Zukunft des Sozialstaates - Leitideen und Perspektiven für eine Sozialpolitik der Zukunft*, Düsseldorf, 1995, especialmente p. 126ss. Ver também nota 13.
5. Uma boa síntese do problema das nacionalidades em sua perspectiva histórica e atual encontra-se em *Glatz, F., Territorium - Verwaltung - Nation. Historische Wurzeln der Nationalitätenkonflikte Mitteleuropas*, em: *Weidenfeld, W. (ed.), Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa - Strategien und Optionen für Europa*, Gütersloh, 1993, p. 81ss.
6. Uma perspectiva das condições e dos agentes dos países do centro e do leste da Europa apresenta *Offe, C., Der Tunnel am Ende des Lichts - Erkundungen der politischen Transformationen im Neuen Osten*, Frankfurt/New York, 1994, especialmente p. 95ss.
7. Sobre a distribuição de renda e a evolução dos salários reais a partir de 1989 nos países

reformados da Europa central, cf. *Portes, R., Economic Transformation in Central Europe: A Progress Report*, Londres, 1993.

8. Esses dados e os seguintes constam de uma coletânea de *Lecher, W., Optenhögel, U. (ed.), Geregelt Deregulierung - Eine Chance für Mittel- und Osteuropa*, Colônia, 1995 (no prelo).

9. Przeworski chega ao ponto crítico desse dilema que atinge não apenas os sindicatos mas também todo o contexto político, quando diz: "Como a principal decisão política a ser tomada se reveste de caráter 'intertemporal', não há nenhuma força política responsável, nem mesmo os sindicatos, que possa assumir uma atitude clara diante das reformas. Seria certamente um sinal de miopia atacá-las por causa de interesses corporativos; apoiá-las significaria fazer coro com a resistência contra os custos das reformas. ... Os sindicatos estão divididos por causa dessa ambivalência prolongada. A maior parte das forças políticas pretende tirar proveito das vantagens das reformas a longo prazo, mas sem sofrer o desgaste dos custos imediatos." *Przeworski, A., Ökonomische und politische Transformationen in Osteuropa.*

*Der aktuelle Stand*, em: *Prokla* 98, março de 1995, p. 140s.

10. Sobre a origem do tripartismo nos países do centro e leste da Europa no contexto do debate sobre o corporativismo e sobre a avaliação dos resultados e das oportunidades de uma definição de interesses tripartite, cf. tb. *Tatur, M., Neo-Korporatismus in Osteuropa?* em: *Berliner Debatte* Initial 5/1994, p. 3ss. e *Schienstock, G., Traxler, F., Von der stalinistischen zur marktvermittelten Konvergenz? - Zur Transformation der Struktur und Politik der Gewerkschaften in Osteuropa*, em: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, ano 45, cad. 3, p. 479ss.

11. Sobre a nova classe dos empresários nos países do centro e leste da Europa existem, por ora, poucos dados seguros. Algumas informações interessantes quanto à origem, ao comportamento e posicionamento desse grupo encontram-se no resumo preliminar de um estudo da ECP/EVLA em: *Novak, A., Wer sind die neuen Unternehmer?* em: *Ost-West-Gegeninformation* 1/95, p. 6/7; cf. tb. sobre a Polônia: *Dobrowoiski, P., Verachtet und beneidet*, em: *Ost-West-Gegeninformation* 1/95, p. 11ss. e sobre a República Checa: *Flek,*

V., Arbeitgeberverbände in der Tschechischen Republik, Praga, 1993 (Projeto de Pesquisa da Fundação Friedrich Ebert, mimeografiado).

12. O próprio Instituto da Economia Alemã destaca em trabalhos recentes de cunho auto-crítico o "engajamento muito limitado" da indústria alemã. Cf. *Direkt - Presseinformationen* do IDW, 2 e 10/1995.

13. Uma proposta aprofundada de reorganização da seguridade social na Alemanha, contendo também sugestões interessantes para os países do centro e do leste da Europa, foi apresentada recentemente pelas duas grandes igrejas alemãs. Cf. *Gemeinsame Texte 3, Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland*, Bonn, 1994, especialmente p. 30ss. Uma diferenciação interessante e, em nosso contexto, de interesse tanto analítica quanto politicamente proveitosa entre "estado social" (cuja manutenção e reforma está em jogo) e "estado de bem estar" (cujo fundamento financeiro está ficando problemático) mostra Koch, C., *Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat*, em: *Leviathan* 1/1995, p. 78ss.

14. Essa avaliação é confirmada pelos resultados de pesquisas

atuais que mostram terem os "arranjos consensuais corporativistas ... poucas chances de se transformarem nos países em reformas na diretriz de regulamentação". Schienstock, G., Traxler, F., *Von der stalinistischen zur marktvermittelten Konvergenz? - Zur Transformation der Struktur und Politik der Gewerkschaften in Osteuropa*, em: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, vol. 45, cad. 3, p. 504.

15. Esse risco é reconhecido inclusive por defensores de arranjos corporativos ou tripartites: "O modelo de um neocorporativismo paternalista traz em si o risco do imobilismo autoritário por causa da fraqueza dos agentes sociais. ... Ainda mais quando se sabe que o modelo paternalista tem a tendência de enfraquecer os sindicatos como organizações esmagadas entre sua inserção política e os conflitos nas empresas, já que o nível intermediário dificilmente recebe atribuições importantes." Tatur, M., *Neo-Korporatismus in Osteuropa?* em: *Berliner Debatte* Initial 5/1994, p. 12s.

Impresso nas oficinas da  
SEGRAC - Sociedade Editora e Gráfica de Ação Comunitária  
Rua Catumbi, 191 • Caiçara • 31230-070 • Belo Horizonte/MG  
Telefax: (031) 411-7077 • e-mail: [segrac@net.em.com.br](mailto:segrac@net.em.com.br)

ILDES-FES

