

Desemprego, desregulamentação e sindicatos.

Valéria Marques Lobo*

Resumo:

O texto discorre sobre as iniciativas governamentais de combate ao desemprego nos anos 90. Argumenta-se que tais medidas acentuaram a tendência à *remercantilização* do trabalho desencadeada pelos efeitos da política econômica, impondo importantes desafios ao sindicalismo do período.

Palavras-chave: Desemprego, Estado, sindicalismo.

Abstract:

The text discourses about the governments initiatives to combat unemployment in the 1990s. It's argued that such measures emphasized the tendency for work *commodification* unleashed by the economic policy effects, imposing important challenges on the syndicalism of the period.

Key words: unemployment, State, syndicalism

O desemprego nas sociedades contemporâneas tornou-se um problema mundial desde os anos 80, quando os ciclos de crescimento das economias nacionais já não se faziam acompanhar da reposição de postos de trabalho, em função da reestruturação produtiva adotada de modo generalizado pelas empresas (MATTOSO, 1995). No Brasil, o desemprego adquire um caráter estrutural e de longa-duração nos anos 90, atingindo mais de 10 milhões de pessoas em todo o país.

O descontrole da inflação e o forte endividamento externo, dois aspectos centrais que o desenvolvimento mantido à *marcha forçada* envolvia, suscitavam a necessidade de redefinição das fontes de financiamento para a retomada do desenvolvimento industrial da Nação. Quanto a isto, não havia objeções relevantes entre os economistas. A presença de uma crise macroeconômica, expressa no esgotamento do padrão desenvolvimentista, era consensual¹. A terapia adotada, contudo, foi objeto de controvérsias, pois tendia a produzir efeitos colaterais de monta sobre a sociedade brasileira, atingindo em cheio o mercado de força-de-trabalho.

Com efeito, o custo social da estabilização monetária foi de grandes proporções. Além

* Doutora em Ciência Política, Professora Adjunta do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora.

¹ A crise financeira do Estado, derivada do forte endividamento interno e externo, inviabilizava que se processassem novas *fugas para frente*, impondo reajustes estruturais na economia nacional (SOARES, 1999:153).

do desemprego, acentuou-se precarização do trabalho de diversas maneiras, fazendo recrudescer o *despotismo do capital* e a mercantilização do trabalho. O aumento da insegurança no trabalho, derivado desse processo, afetou o poder de mobilização dos sindicatos, inibindo a ação coletiva destinada a pressionar o poder público a fixar medidas orientadas para a reversão do quadro de desemprego e de deterioração das relações de trabalho.

Por outro lado, a década de 1990 assiste ao incremento de uma *superpopulação relativa* que, nesse período, já não representa um contingente marginalizado que aspira ingressar no mercado de trabalho. Tampouco constitui-se de assalariados temporariamente afastados das principais atividades da economia capitalista. Trata-se de um setor permanentemente *excluído*, marcado pelo desalento quanto às possibilidades de *retorno* a um emprego formal e crescentemente aberto a estratégias de sobrevivência distintas daquelas associadas à dinâmica do mercado de trabalho capitalista. Os excluídos do mercado formal constituem um contingente heterogêneo, formado tanto de pessoas que desenvolvem atividades que de alguma forma as colocam em contato com a economia formal, como de indivíduos *desfiliados*, *socialmente inúteis* e com reduzidas expectativas de inserção numa estrutura social e econômica que apresenta crescente *déficit de lugares ocupáveis* (CASTEL, 1998). Para esses, a *exclusão* perde o caráter temporário e transforma-se em um *modo de vida* que, segundo José de Souza Martins, compromete sua dignidade e sua capacidade de ser cidadão (*apud* VÉRAS, 1999: 30). Vivem no que Braudel chamou de *zonas opacas* do capitalismo no plano nacional e têm sua existência reconhecida apenas na medida em que essa alimenta a crescente violência contra os *cidadãos*.

Impossível, nos limites deste trabalho, apurar o impacto que esses segmentos podem exercer sobre a disposição do Estado e dos trabalhadores assalariados em relação às políticas de proteção social. Seria necessário mapear as modalidades de ocupação que sustentam sua reprodução continuada e os mecanismos que desenvolvem para expressão de seus interesses. Indaga-se, todavia, se não passam a constituir uma força que afeta negativamente a preservação das políticas de proteção social assentadas no salariado, não só pelos efeitos que acarreta sua presença na solidariedade de classe dos trabalhadores formais, mas também pela distância que passam a dispor de tais políticas, uma vez que, ao contrário da população marginalizada do período desenvolvimentista, deixam de aspirar o ingresso no mercado de trabalho como meio acessar os benefícios da proteção social a ele vinculados. Assim, é possível que, nos anos 90, verifique-se um fenômeno equivalente ao que Swaan (1988) diagnosticou em relação ao papel exercido pelos pequenos proprietários franceses de

interdição política e ideológica às políticas de proteção social associadas ao assalariamento.

Quanto ao Estado, a posição referente a isso é mais evidente. No discurso governamental dos anos 90, a atenuação do quadro de desemprego e exclusão supõe a redução do custo do trabalho, que se traduz em iniciativas que produzem uma inflexão na trajetória de conquistas dos trabalhadores brasileiros, cujo corolário é a Constituição de 1988. No centro da política de combate ao desemprego estava, pois, a flexibilização das relações de trabalho.

Segundo Pochmann, as políticas de emprego adotadas no Governo Cardoso inspiraram-se numa concepção *neoliberal*, constituindo-se em "parte complementar e seletiva" da política econômica (POCHMANN, 1997: 32). Nessa concepção supõe-se que quanto mais livre o funcionamento do mercado de trabalho, mais fácil é o alcance do pleno emprego. Com o propósito de garantir maior liberdade ao Capital para contratar e demitir de acordo com as flutuações da produção, adotou-se uma série de medidas centradas na redução de direitos associados ao trabalho formal².

Todavia, diante da tradição legislada que marca o sistema de relações de trabalho no

² Tais como: 1- A M.P. n. 1.053/95, convertida na Lei 10.192/2001, permitia o retorno a um marco zero nas relações de trabalho entre o término da vigência de um Acordo Coletivo e a fixação de novo Acordo. 2- O projeto de lei 5.483 permitia a negociação de todos os direitos trabalhistas, desde que não contrariasse a Constituição, a Legislação Tributária e Previdenciária, as leis do FGTS e do vale-transporte e programa de alimentação do trabalhador e as normas de segurança e saúde (NOGUEIRA, 2002: 9). Como vários preceitos constitucionais são regulamentados na CLT, garantir o mínimo constitucional e transferir para a Negociação Coletiva a definição de certos benefícios, num quadro de crise de emprego e fragilização do Trabalho, poderia implicar em prejuízos para o trabalhador, a exemplo do direito a férias. A Constituição o assegura a todos os trabalhadores, mas é a CLT que detalha as regras, determinando o prazo mínimo e a forma de pagamento, os quais passariam a ser objeto da Negociação Coletiva. 3- A Portaria 865/1995 (MTE), referente à fiscalização do Trabalho e à Negociação Coletiva. Primeiro, a Portaria permitia a substituição de direitos do trabalhador fixados em lei por garantias estabelecidas por acordos coletivos, antecipando-se, assim, ao projeto de lei da reforma trabalhista. Segundo, permitia a redução do impacto da ação fiscalizadora do Ministério do Trabalho, uma vez que determinava que o empregador que não cumprisse as obrigações estabelecidas em convenções ou acordos coletivos só poderia ser autuado depois de receber uma advertência de fiscal do Ministério do Trabalho. O fiscal deveria, pois, realizar duas visitas à empresa para proceder à autuação, uma para advertir, outra para autuar. Na prática, o empregador poderia desrespeitar as cláusulas da Convenção, só não poderia reincidir. 4- A formalização da denúncia da Convenção 158 da OIT (Decreto 2.100, de dezembro de 1996), que estabelece limites à demissão e sugere a fiscalização sindical sobre os processos de dispensa. 5- A fixação de medidas destinadas a ampliar o leque de situações em que o Contrato Temporário poderia ser aplicado configura mais uma forma de flexibilizar as relações de trabalho e reduzir os custos do contrato formal, com efeito reconhecido pelo governo de precarizar as relações de trabalho. Após dois anos de tramitação no Congresso, o projeto de lei que ampliava as possibilidades de adoção dessa modalidade contratual foi aprovado e transformado na Lei 9.601/98. 6- Ainda no intuito de flexibilizar o mercado de trabalho, o Governo Cardoso lançou, em 1998, como parte do "pacote contra o desemprego" anunciado pelo então ministro do Trabalho, Edward Amadeo, a medida provisória 1.709 (posteriormente 1.779), que abrangia mais de um aspecto das relações de trabalho. Primeiro, ela permitia reduzir a jornada de trabalho com a subsequente redução proporcional do salário mesmo daqueles empregados anteriormente contratados em regime integral. Segundo, a medida ampliava para um ano o prazo para as compensações do sistema de banco de horas. Terceiro, ela estabelecia um regime de suspensão temporária em cuja vigência o trabalhador não receberia salário da empresa, mas uma espécie de bolsa qualificação proveniente do FAT, de valor equivalente ao do seguro-desemprego, menor, portanto, que o salário regular. Além disso, a medida provisória desonerava a empresa dos encargos associados ao trabalhador em regime de suspensão temporária, o qual só poderia contar o tempo da suspensão para fins de aposentadoria caso assumisse o ônus das contribuições previdenciárias durante a vigência da suspensão temporária.

país, da histórica resistência empresarial em reduzir as taxas de lucros para assegurar direitos aos trabalhadores e de um mercado de trabalho em retração, alterar as relações de trabalho nos termos propostos pelo Governo terminou por acentuar a fragilização do Trabalho diante do Capital, ampliando as possibilidades de *super-exploração* do trabalho e inibindo a geração de empregos. O que se verifica nos anos 90 é uma tendência do empresariado, apoiado numa certa *cultura da crise*³, em contratar força-de-trabalho a preços os mais baixos possíveis. Diante disso, observa-se uma contração da renda familiar, com a subsequente antecipação do ingresso das pessoas na PEA, pressionando ainda mais o já premido mercado de trabalho. Por outro lado, livre dos freios da legislação trabalhista e diante da insegurança do trabalhador, o empresariado tende a prolongar as jornadas realizadas por seus empregados por meio do recurso abusivo ao trabalho suplementar (hora-extra), inibindo ainda mais uma vez a geração de vagas.

Por fim, cumpre mencionar, como parte da concepção neoliberal, a redução das restrições econômicas e administrativas à demissão (POCHMANN: 35), cujo efeito não poderia ser outro senão o desengajamento da força-de-trabalho mediante qualquer sinal de declínio da produção. Enfim, é quase um paradoxo a adoção de uma política de emprego inspirada em uma concepção neoliberal num país como o Brasil, num quadro de crise de trabalho. Ao invés de gerar empregos de boa qualidade, o efeito de medidas inspiradas nessa concepção é não mais que o estabelecimento de relações de trabalho no âmbito das quais o trabalho assume a condição de exclusiva mercadoria, cuja abundância tende a reduzir o preço desse fator de produção dentro da lógica liberal.

Outro aspecto a frisar é que o modo como certas medidas foram apresentadas subtraiu da sociedade, e particularmente do movimento sindical, o espaço para qualquer tipo de intervenção propositiva, tendo em vista que boa parte foi lançada como medida provisória, nem sempre analisada por comissão especificamente constituída para esse fim, ou, quando apresentadas sob a forma de projeto de lei, em geral foram votadas em regime de urgência, em atendimento à solicitação do Executivo ou das lideranças parlamentares da base governista. Tais dispositivos constituem expedientes notadamente limitadores da participação social. Desta forma, se algumas medidas foram adotadas à revelia das disposições de parcela importante da sociedade organizada, outras tiveram sua tramitação legislativa bloqueada pelo exercício do poder de veto que foi o que restou como procedimento possível aos que se opunham ao conteúdo daquelas medidas, já que o espaço para o debate foi limitado.

³ A expressão foi cunhada por Mota (1995) para definir o comportamento do empresariado nacional, que frequentemente se reporta à presença de uma crise para defender medidas que acabam por penalizar o Trabalho.

Reduzindo-se o debate, mitigam-se as chances de obtenção de consenso em torno de medidas de geração de empregos, com o que os atores, agentes racionais que são, permanecem buscando maximizar ganhos ou minimizar perdas. Retraem-se, assim, as possibilidades de consolidação e estabilidade de um novo ordenamento das relações de trabalho no país, que pudesse efetivamente fortalecer a Negociação Coletiva, mas também os sindicatos, cujo efeito seria a redução da disparidade que caracteriza a correlação de forças entre Capital e Trabalho nesse ambiente de reestruturação das empresas e mercado de trabalho em retração. Diante da ineficácia do Governo em reverter os indicadores de desemprego por meio de medidas adotadas nestes termos, o resultado foi a progressiva mercantilização do trabalho no país.

Cumprindo indicar, ainda, que, além da contenção dos salários e da redução dos gastos públicos direcionados à garantia de certas condições de trabalho, o governo promoveu um certo afrouxamento na função fiscalizadora do Ministério do Trabalho (LOBO, 2005), facilitando a prática da burla pelos empresários e acentuando a precarização do trabalho e das relações de trabalho, com impacto sobre os rendimentos e a deterioração das condições de subsistência do trabalhador com registro formal.

Um último aspecto a considerar diz respeito ao discurso, largamente utilizado no período, que transferia para o trabalhador a responsabilidade por sua baixa *empregabilidade*, fonte dos debates que se travam no período em relação à qualificação profissional.

As iniciativas governamentais que supostamente visavam reduzir as disparidades sociais e o desemprego estiveram, pois, longe de produzir impacto sobre a estrutura de distribuição de renda e tampouco foram capazes de reverter os indicadores de desemprego no país, contribuindo outrossim para a configuração de um ambiente adverso para a ação do movimento sindical mais combativo, orientado para a desmercantilização do trabalho. O discurso do Governo Cardoso em torno da desregulamentação da legislação trabalhista, corroborado pelo empresariado e pela FS, joga água no moinho da remercantilização da força-de-trabalho, posto em movimento pela política econômica. Numa conjuntura de retração do mercado formal e de redução do poder de pressão dos sindicatos, e na ausência do Contrato Coletivo nacionalmente articulado, lançar ao mercado a definição das regras de contratação implica atribuir ao trabalhador individualmente a decisão de aceitar ou não os termos propostos pelo Capital, o que, ao contrário do caráter modernizador impresso no discurso desregulamentador, implicaria num retrocesso do sistema brasileiro de relações de trabalho.

Há ainda pelo menos dois outros fatores que contribuíram para obstar as iniciativas mobilizadoras dos sindicatos. O primeiro diz respeito à impermeabilidade do executivo federal face às manifestações reivindicativas, cujo marco foi a greve dos petroleiros, em 1995,

quando o governo deixou claro que não cederia às pressões dos trabalhadores organizados (COGGIOLA, 1997: 72; CARDOSO, 2003: 45). O segundo vincula-se aos efeitos iniciais do Plano Real. Embora a estabilidade da moeda não tenha produzido impacto duradouro sobre a estrutura de distribuição de renda, que permaneceu altamente concentrada, aumentou temporariamente o poder de compra das parcelas mais pobres, sem afetar o topo da pirâmide. Assim, o governo obteve o apoio dessas camadas e de certo modo isolou o movimento sindical, que como se sabe representa sobretudo as camadas intermediárias, fortemente afetadas pela política econômica adotada no período e pela desindustrialização dela caudatária⁴. Nos anos 80, a inflação, ao mesmo tempo que foi instrumental à mobilização sindical em torno da questão salarial, penalizou as parcelas de mais baixa renda, cujos rendimentos não chegavam à proteção bancária com seus dispositivos indexadores, aumentando assim o hiato entre as camadas intermediárias e baixas. Essas parcelas foram imediatamente beneficiadas com a estabilização da moeda, da mesma forma que os setores situados no topo não foram afetados. O apoio destes dois segmentos no início do Plano Real foi fundamental para amortecer o impacto do descontentamento dos estratos intermediários, os mais penalizados pelas medidas desencadeadas pela estabilização⁵, facilitando para o governo a adoção de uma postura adversária em relação ao movimento sindical mais combativo. Tudo isso contribuiu para que a posição contrária da CUT ao Plano Real se apresentasse como um gesto de intransigência e *esquerdismo*, afetando a legitimidade de suas ações contra o processo de remercantilização do trabalho acentuado pelas iniciativas estatais no plano econômico e social.

Impossível desconsiderar os efeitos desta prática sobre o sindicalismo. Todavia, a ofensiva governamental neste campo foi além. Ao mesmo tempo em que flexibilizava as relações de trabalho, atuava deliberadamente no combate à CUT, e elegia a Força Sindical (FS) como interlocutora privilegiada nos meios sindicais, inclusive abrindo à entidade canais diretos com o Ministério do Trabalho para formulações de projetos (CARDOSO, 1999).

De modo que o saldo da década neoliberal, marcada por franca hegemonia dos monetaristas sobre os desenvolvimentistas, do Capital sobre o Trabalho, do capital especulativo sobre o produtivo e pela baixa ressonância das demandas sociais sobre o Estado, foi a permanência de uma sociedade recordista em desemprego e um país campeão em

⁴ O grau de elasticidade da situação distributiva no Brasil quando da implementação do Plano Real teria dispensado o governo FHC de pactuar mudanças distributivas estruturais, isolando as camadas intermediárias e contraindo o apoio do topo e da base piramidal (PATRÍCIO, 1997).

⁵ A abertura comercial e o aumento da concorrência internacional forçou para baixo os preços dos artigos industrializados produzidos internamente, impondo fortes restrições ao aumento da renda dos trabalhadores do mercado formal (GONÇALVES, 1999: 57)

concentração de renda e de riquezas (Gonçalves, 1999: 48).

O balanço da década é, pois, negativo para os trabalhadores. A elevação do desemprego foi acompanhada do declínio dos rendimentos dos trabalhadores que obtiveram ocupação no período e da permanência de longas jornadas. As Negociações Coletivas também não apresentaram resultados favoráveis aos trabalhadores, uma vez que boa parte delas não redundou em recomposição de perdas inflacionárias acumuladas em cada data-base, o que pode ser indicativo do declínio do poder sindical face ao Capital (DIEESE, 2004). De maneira que os indicadores de desemprego permaneceram em elevação e a precarização dos contratos de trabalho tornou-se uma tendência cuja reversão parece supor políticas de ordem macro, como a redução da jornada de trabalho. Medidas desta natureza, todavia, não podem prescindir de um pacto entre os atores envolvidos, sob pena de suscitar a adoção de mecanismos que possibilitem contornar a elevação do custo do trabalho que envolvem, tal como ensinou a experiência do período imediatamente posterior à promulgação da Constituição de 1988⁶. No entanto, a fragilização do sindicalismo nesse cenário de remercantilização da força-de-trabalho mitiga as chances um entendimento nacional que contemple os interesses dos trabalhadores.

Ao cabo, o desemprego e a exclusão colocam freqüentemente o movimento sindical diante de um cenário de escolhas difíceis, sobretudo quando ganha peso na cena nacional o discurso que acentua a incompatibilidade entre a ampliação de vagas no mercado de trabalho e a manutenção de certos direitos aos trabalhadores formais. Essa disjuntiva, amiúde explorada pelo Governo e empresariado, cria entraves para a defesa de tais direitos e, tanto provoca o distanciamento entre os interesses dos “de dentro” e dos “de fora”, como acentua a cisão no interior do movimento sindical. Esse, embora tenha logrado definir agendas unificadas nos anos 90, divide-se quanto à definição de novos marcos regulatórios das relações de trabalho, mitigando o consenso em torno de uma política capaz de assegurar a contenção do processo de remercantilização do trabalho por meio da combinação entre a preservação de direitos, sua extensão e a implementação de políticas de geração de emprego e inclusão social. Se a defesa de uma política de retomada do crescimento da economia nacional, da redução da jornada e do incremento do seguro-desemprego unifica a pauta sindical, as iniciativas governamentais que alteram a legislação trabalhista provocam um nítido dissenso, que se traduz no apoio da FS às medidas desreguladoras, fortemente rejeitadas pela CUT. A essa divergência de fundo entre as duas centrais, que cinde ao meio o

⁶ quando boa parte dos empresários reagiu à redução da jornada de trabalho recorrendo largamente à utilização da hora-extra, mitigando o impacto da medida constitucional sobre a geração de empregos.

sindicalismo no plano nacional, acresce-se a fragmentação na base da pirâmide da estrutura sindical, mitigando as chances de uma ação coordenada que pudesse conter o processo de remercantilização da força-de-trabalho desencadeada pela retração do mercado de trabalho e reforçada pela ação estatal direcionada para a flexibilização das relações de trabalho.

Na prática, a ação sindical notabilizou-se por um grande empenho na qualificação da força-de-trabalho. Mesmo a CUT, que inicialmente era adversária do envolvimento sindical com políticas de qualificação, por acreditar que tal caberia ao Estado e ao empresariado, acabou assumindo funções dessa natureza, fundamental à sua própria sobrevivência num contexto de esvaziamento da prática mobilizadora.

Por outro lado, é flagrante a contradição entre o discurso cutista contrário à desregulamentação e a prática de sindicatos filiados à Central, como os acordos em torno do Banco de Horas, que exprimiam uma flexibilização, na prática, da jornada de trabalho.

Naquele contexto extremamente adverso, é possível que as escolhas sindicais tenham sido informadas pela prudência, exprimindo uma estratégia que tornou possível a sobrevivência do movimento sindical e mesmo o adiamento de soluções que pudessem aprofundar ainda mais o processo de remercantilização da força-de-trabalho. Cumpre indagar, contudo, se, numa conjuntura agora mais favorável, já não se atrasam as lideranças sindicais em promover uma reforma não trabalhista, mas sindical, que possa, por exemplo, conter a fragmentação de suas bases e habilitar o trabalho organizado à obtenção de novas conquistas.

REFERÊNCIAS:

- CARDOSO, A. M. **A Trama da Modernidade: pragmatismo sindical e democratização no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan/IUPERJ, 1999.
- CARDOSO, A. M. **A Década Neoliberal (e a crise dos sindicatos no Brasil)**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- CASTEL, R. **As Metamorfoses da Questão Social – uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- COGGIOLA, O. *O Governo FHC e o Movimento Sindical*. In: COGGIOLA, O. et alli. **A Crise Brasileira e o Governo FHC**. São Paulo: Xamã, 1997.
- DIEESE. 10 Anos de Plano Real. In: DIEESE. Estudos e Pesquisas. Ano I, n. 1, jun/2004.
- GONÇALVES, R. *Distribuição de Riqueza e Renda: alternativa para a crise brasileira*". In: LESBAUPIN, I. (ed.). **O Desmonte da Nação: Balanço do Governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- LOBO, V. M. **Os Elos e os Nós: movimento sindical, (des)mercantilização e os excluídos do mercado formal de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005. (tese de doutorado)
- MATTOSO, J. **A Desordem do Trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

- MATTOSO, J. *Produção e Emprego: renascer das cinzas*. In: LESBAUPIN, I. (ed.). **Desmonte da Nação**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- MOTA, A. E. **Cultura da Crise e Seguridade Social**. São Paulo, Cortez, 1995.
- PATRÍCIO, I. *Democracia e distribuição de renda: a viabilidade redistributiva do Plano Real*. In: Série Estudos. nº 97. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997.
- SOARES, L.T. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- VÉRAS, M. (ed.). **Por uma sociologia da Exclusão Social**. São Paulo: EDUC, 1999.
- SWAAN, A. **In Care of the State**. Cambridge: Polity Press, 1988.