

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM CONCERTAÇÃO SOCIAL⁽⁺⁾

João de Lima Teixeira Filho^(*) (*)

I - INTRODUÇÃO

A concertação social é o processo de busca do entendimento através do qual os interlocutores realizam, em torno de temas amplos, "*um exercício de democracia macrossocial e de negociação política*".¹ A concertação significa, portanto, um instrumento de planejamento compartilhado e de execução comprometida pelo consenso que o tornou efetivo.

As condições mínimas para sua viabilização despontam quando o Estado, empregadores e trabalhadores reconhecem que isoladamente, sem a participação consciente dos demais, não podem estabelecer um programa de metas consistente e eficaz, objetivando a superação de uma situação de crise com vistas à melhoria das condições sociais, ao crescimento econômico e ao fortalecimento das instituições.

Por se tratar de um processo negocial, é imanente que as partes, para alcançar os benefícios desejados, estejam imbuídas de espírito de renúncia, isto é, assumam uma cota de sacrifício: os empregadores bem dosando os preços de seus produtos, os trabalhadores arrefecendo a conflitividade que certos pleitos estimulam; e o Estado gerindo participativamente determinadas ações socioeconômicas.

Em largos traços, estes são os contornos mais encontradiços nos casos de concertação. Todavia, as várias experiências internacionais evidenciam que a negociação social não possui fórmula-padrão. As realidades nacionais, tão díspares entre os diversos países, constituem fator primeiro a ser considerado para que esse processo de entendimento possa almejar sucesso e apresentar uma feição própria, independentemente do nome que se lhe dê.

(+) Texto para fins de estudo comparativo apresentado na conclusão do Curso avançado de Especialização de Formação para Expertos Latino-Americanos sobre Problemas do Trabalho e das Relações Industriais (3ª Edição), realizado em Bologna – Itália, em 1990, e promovido pelo Ministério de Relações Exteriores da Itália, pela Universidade de Bologna, pelo Centro Interamericano de Administração do Trabalho (CIAT/OIT) e pelo Instituto de Estudos para Cooperação à Pequena e Média Empresa.

(*) Membro titular da Academia Nacional de Direito do Trabalho. Professor em Cursos de Pós-graduação *lato sensu* no Rio de Janeiro. Advogado.

¹ Efrén Córdova, in "Pactos Sociais; Experiência Internacional, Tipologia e Modelos", São Paulo, 1985, Ed. Ibrart/MTb/OIT, pag. 13.

Não é por outra razão que há pactos sociais com objetivos de curto ou médio prazo, tentados em épocas de crise (inflação e desemprego) ou de estabilidade econômica (sistemas de composição de conflitos trabalhistas), formalizados ou não em um instrumento, tendo por conteúdo temas os mais variados.

Como assenta Carlos López-Monis:

"Em todo o Pacto Social persegue-se algum dos seguintes objetivos ou todos eles, seja simultânea ou sucessivamente:

a) administrar de forma solidária uma situação de crise, procurando aumentar o crescimento econômico, a estabilidade de preços e salários e a redução nas taxas de desemprego;

b) reformular o sistema de relações trabalhistas do país, introduzindo modificações de fundo no modelo de organização sindical, na regulamentação do direito de greve e na participação dos trabalhadores na empresa;

c) fixar, com o maior grau de consenso possível, os princípios de um novo quadro de valores econômicos e sociais, a serem plasmados em um texto constitucional que inaugure uma nova etapa na vida do país".²

Devido à variedade de formas e objetivos com que a concertação pode se revelar, é impossível eleger um modelo, ainda que coroado de êxito em dado país, e transpô-lo para outro cenário na esperança de que o mesmo resultado se perfaça. Olvidar os matizes locais, que sustentam esse entendimento amplo, significa privilegiar a forma em detrimento da essência.

II - ASPECTOS HISTÓRICOS

Escassas as experiências brasileiras sobre concertação social e, ainda assim, recentes.

Razões há para que o assunto somente tenha sido tratado no último quinquênio. No Brasil ainda agroindustrial, dando seus primeiros passos rumo à industrialização, vigorava o Estado Novo, regime ditatorial do primeiro período do

² "Os Pactos Sociais na Espanha", in "Relações Coletivas de Trabalho – Estudos em homenagem ao Ministro Arnaldo Sussekind", Coord. João de Lima Teixeira Filho, ed. LTr., São Paulo, 1989, pag. 114

Presidente Getúlio Vargas. Em 1943, Getúlio consolida as poucas leis de proteção ao trabalho existentes, as revê, agrega novos direitos sociais e promulga, por Decreto-Lei, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Uma legislação avançada para a época.

Mas, na parte alusiva às relações coletivas de trabalho, a CLT importa o modelo da Carta del Lavoro fascista. Atraiu o sindicato ao Estado, por variadas formas. Disciplinou em minúcia sua estrutura para arrefecer sua ação. Retirou-lhe autonomia. Impôs a unicidade sindical. Financiou o sindicato com a contribuição sindical compulsória, não voluntária. Seduziu dirigentes sindicais integrando-os em todas as instâncias da Justiça do Trabalho por meio da representação classista. O âmbito representativo do sindicato foi pulverizado em inúmeras categorias, de enquadramento forçoso pelo Estado, não pela vontade dos representados. Criou a Comissão de Enquadramento Sindical no Ministério do Trabalho para controlar as entidades de classe e fixar o respectivo plano de atividades e profissões. O movimento sindical brasileiro sofreu enorme retardo histórico em termos de combatividade e autêntica representatividade.

Posteriormente, com o advento dos governos militares de 1964 a 1985, os sindicatos, num primeiro momento, careceram de espaço para mobilizar-se; em seguida, a partir de 1969, tiveram as principais lideranças sindicais cassadas por ato do Ministério do Trabalho e da Previdência Social; ao final desse período, foram tolerados devido ao respaldo paulatinamente conquistado na sociedade, apesar da onda de greves que iniciava e repercutia, num efeito bumerangue, sobre o próprio apoio da sociedade.

A esses dois conjuntos de fatores agrega-se outro: a crise de credibilidade na classe política iniciada em 1964. Esta seqüela se revela ainda latente na eleição nacional realizada em 3 de outubro de 1990, oportunidade em que votos nulos e em branco, para candidatos a Senador e Deputado Federal, chegaram à espantosa cifra de 60%! E mais. Dos 495 Deputados atuais, apenas 192 foram reeleitos, o que significa uma renovação de 61,02% dos integrantes da Câmara dos Deputados!³

Estes fatores, aliados às desigualdades regionais, sem embargo de outros, foram importantes agentes inibidores de tentativas de diálogo social no Brasil na poucas oportunidades que se esboçaram.

Não obstante esse cenário, um dos pré-requisitos da concertação desponta no

³ "O Globo", de 21.10.90, pag. 8

final da década de 70: a negociação coletiva ganha decisivo impulso entre categorias econômica e profissional, ou entre esta e a empresa, separadamente. Começam a proliferar acordos e convenções coletivas de trabalho. Progressivamente, o conteúdo destes instrumentos de autocomposição é aprimorado e ampliado, seja em termos de condições econômicas de trabalho, de cláusulas sociais, e, finalmente, de promoção da ação sindical. Floresce o espírito associativo e o vínculo de solidariedade entre os trabalhadores nos locais de maior concentração industrial, em especial no Estado de São Paulo.

Os atores da negociação coletiva experimentam, nesse ínterim, e valorizam o diálogo e a autocomposição, forma democrática de solução dos conflitos; reconhecem que a conflitividade é inerente ao processo negocial; humanizam as relações de trabalho nas dimensões individual e coletiva; aquilatam a representatividade dos sindicatos, dentre outros tantos efeitos benéficos.

Essa busca do ponto de equilíbrio na relação capital-trabalho, no plano categorial, constitui o suporte indispensável à pavimentação do caminho através do qual há de passar a negociação macro, isto é, a concertação social.

III - PRECEDENTES

Os aspectos históricos, resumidamente expostos, explicam por que frustraram as iniciativas de pacto social antes de 1985 em âmbito nacional.

Algumas poucas tentativas são registradas em esfera estadual, como a do Pacto de 1917 entre o Governo do Estado de São Paulo, o Comitê de Defesa Proletária e o Centro dos Industriais do Estado de São Paulo. Esse acordo local, segundo noticia Antônio Rodrigues de Freitas Junior, objetivou por fim a uma greve geral em troca de um *"aumento geral de salário da ordem de 25%, o reconhecimento do direito de associação, a obrigação de pontualidade no pagamento dos salários, bem como outras melhorias de caráter geral nas condições de trabalho"*⁴.

Coube ao Governo do Estado *"estudar todas as medidas legais possíveis para: regulamentar o trabalho da mulher e do menor e permitir a reunião desde que seus objetivos não fossem contrários à ordem pública", além de "encaminhar algumas soluções fiscalizadoras objetivando diminuir a alta do custo de vida"*⁵.

⁴ "Pactos Sociais e Modelos de Relações Coletivas de Trabalho", in Revista de Direito do Trabalho nº 66, Mar-Abr/87, pags. 26/27.

⁵ Antônio Carlos Bernardo, *apud* Antônio Rodrigues de Freitas Junior, in op. cit., pag. 27.

Todavia, só com o advento da Aliança Democrática Nacional, coligação partidária do PMDB e do PFL para assegurar a vitória de Tancredo Neves à Presidência da República (1985), via eleição indireta, é que surge ambiente fértil para convocação dos atores sociais com vistas à composição ampla de interesses na órbita nacional em conjunto com o Governo Federal.

Apesar de vitorioso no colégio eleitoral, Tancredo Neves não chegou a tomar posse no cargo de Presidente da República. Problemas de saúde que o levaram a morte. Coube, então, a José Sarney, Vice-Presidente da chapa, a missão de conduzir o país a melhores dias e de cumprir os compromissos da Aliança.

Em fevereiro de 1986, o Presidente Sarney edita um plano de estabilização econômica (Decreto-lei nº 2.283, de 27.02.86), chamado "*Plano Cruzado*". Seus efeitos imediatos fazem a população sonhar com a inflação zero. Contudo, o sonho durou poucos meses... As correções que se faziam necessárias para reequilibrar o plano e conter a inflação crescente aguardaram, por injunções políticas, a realização das eleições de 15 de novembro de 1986. Dias após o término do processo eleitoral foi expedido novo pacote de medidas, que passou a ser chamado de "*Cruzado II*" (Decretos-leis nºs 2.290 a 2.303, todos de 21.11.86).

Em dezembro de 1986 têm início, finalmente, as rodadas de negociação do ansiado pacto social, embora os interlocutores já estivessem se preparando há tempos. A Central Única dos Trabalhadores, por exemplo, apresentou ao Ministro do Trabalho Almir Pazzianotto, em fins de janeiro de 86, suas reivindicações básicas, a saber:

- 1ª. -redução da duração semanal de trabalho para 40 horas;
- 2ª. -reajuste salarial trimestral;
- 3ª. -seguro-desemprego;
- 4ª. -salário mínimo real;
- 5ª. -congelamento dos preços dos gêneros de primeira necessidade;
- 6ª. -reforma agrária sob controle dos trabalhadores⁶

Do lado dos trabalhadores participaram a Central Única dos Trabalhadores - CUT, a Central Geral dos Trabalhadores - CGT (à época ainda chamada CONCLAT), a União Sindical Independente - USI e os órgãos de cúpula da estrutura sindical reconhecidos por lei, as Confederações. Do lado dos empregadores, a representação ficou a cargo de suas três Confederações. O Governo foi representado

⁶ *apud*, Revista "Senhor", nº 255, de 04.02.86, pags. 30 e 53

pelo Ministro do Trabalho.

As conversações pouco evoluíram. Trabalhadores e empresários constataram que o Governo escusava-se de assumir compromissos. Na verdade, limitava-se a atuar como uma espécie de mediador entre os dois outros interlocutores.

Fracassada essa tentativa de pacto social, as Centrais e Sindicatos de trabalhadores canalizaram suas energias para a Assembleia Nacional Constituinte, como veremos adiante, ensejando que os pleitos acima referidos, e outros mais, sempre estivessem presentes nas diversas e sucessivas etapas decisórias da A.N.C.

Novo choque à inflação sobreveio em julho de 1987 (Decreto-lei nº 2.336, de 15.06.87). O chamado "*Plano Bresser*" acarretou novo congelamento de preços. Houve expurgo da inflação então medida, de 26,06%, do índice de reajuste salarial, implicando efetiva perda sobre salários, além da mudança da sistemática de reajuste salarial.

A Justiça do Trabalho foi invadida por formidável avalanche de dissídios coletivos e ações individuais ou de grupos postulando reparação da perda salarial de 26,06%. O Judiciário Trabalhista, unissonamente, decidiu pela restauração do índice sonogado.

Mal refeito desta derrota no Judiciário, o Governo editou o Decreto-lei nº 2425, de 07.04.88, suspendendo o reajuste salarial dos funcionários públicos e dos empregados de empresas estatais. Objetivava conter gastos públicos, porém transgredindo de princípios elementares de Direito. Em consequência, nova derrota nos Tribunais do Trabalho com a declaração de inconstitucionalidade daquele Decreto-lei no que aplicável aos empregados de empresas estatais, constitucionalmente equiparadas às empresas privadas.

Estas duas derrotas do Governo, juntamente com a retomada do processo inflacionário, a persistência do déficit público e a promulgação da nova Constituição Federal, constituem o pano de fundo para a segunda tentativa de pacto social, em fins de 1988. A fim de viabilizar esse intento, o Governo comprometeu-se a não editar plano econômico antes do entendimento tripartite ser posto em andamento. Compromisso envolvendo, até onde possível, os partidos políticos e os Estados da Federação.

Certo que os Estados não foram envolvidos, apesar representarem uma das principais causas do déficit público. A despeito disso, as representações sindicais dos

trabalhadores e empresários subscreveram o "*Compromisso Social pelo Combate à Inflação e à Retomada do Crescimento da Economia*", em 04.10.88.

Neste termo formal, ajustam os atores sociais, *in verbis*:

"a) Participar na elaboração e apoiar um programa de emergência, definido a partir de um entendimento social amplamente negociado, visando a um rápido e eficaz controle da inflação, através de uma política de rendas de âmbito geral, equitativa na distribuição dos ônus como na proteção de interesses legítimos, sem implicar privilégios de grupos ou de categorias econômicas;

b) Orientar o programa econômico de acordo com os seguintes objetivos prioritários:

-impedir a continuação da queda do poder aquisitivo dos salários e, por mecanismos negociais, revertê-la, sem prejuízo dos acordos e convenções nas datas-base das categorias profissionais;

-afastar a perspectiva de desemprego, sinalizada pela virtual estagnação de amplos setores da atividade econômica, e promover as condições necessárias à retomada dos investimentos produtivos;

-retomar os níveis históricos de investimentos nos setores de infraestrutura básica, hoje a cargo do Estado, cuja descapitalização e deteriorização afetam as condições de funcionamento eficiente da economia, e implementar um programa de construção habitacional;

-fiscalizar o programa de saneamento e reorganização das finanças governamentais, e contribuir na definição de um programa de recuperação da eficiência das administrações públicas;

-superar a crise geral da economia através de soluções não convencionais para o seu maior ponto de estrangulamento, a dívida externa, definindo mecanismos que conciliem este objetivo com a política de rendas a ser traçada e o programa proposto de retomada dos investimentos."

A CUT, que não subscreveu este compromisso, reivindicou a reposição de perdas salariais, um sistema de correção de salário pela inflação real, a instituição do contrato coletivo de trabalho, ao estilo italiano, e a concessão do salário mínimo real.

Diante da perspectiva de hiperinflação, prevendo-se taxa superior a 30% para novembro e de 40% para dezembro, resolveram as partes, logo na primeira reunião (03.11.88), atacar a expectativa inflacionária. Ajustaram que os preços de bens sujeitos a controle e de produtos básicos poderiam crescer até 26,5% em novembro e 25% em dezembro. Tal providência revelou-se positiva, na medida em que evitou o descontrole do processo inflacionário.

Os bons propósitos dos interlocutores, todavia, defrontaram-se com alguns obstáculos:

- a) pelo lado dos empresários, a manutenção da margem de lucro (apesar do risco ser inerente ao empreendimento econômico, o lucro parece ser encarado como certo, tanto que se discute qual a sua margem) e a retomada dos investimentos;
- b) pelo lado dos trabalhadores, a efetivação de uma política salarial incompatível com as dificuldades do momento aliada ao fato de estarem avalizando reajustes de preços;
- c) pelo lado do Governo, sua dificuldade em cortar gastos drasticamente, em administrar os recursos públicos austeramente e em reabrir a negociação da dívida externa.

Desfeito o cenário de entendimento tripartite, o Governo Federal baixou a Medida Provisória nº 32, de 15 de janeiro de 1989, transformada pelo Congresso Nacional na Lei nº 7.730/89, contendo amplo programa de estabilização da economia, denominado "*Plano Verão*".

Dentre as várias providências consagradas neste Plano, destaca-se o congelamento transitório dos preços e a revogação da política salarial. O reajuste de salários foi remetido à negociação coletiva com a limitação de não poder retroagir a janeiro de 1989. O Plano impôs, assim, a extirpação de novo período da inflação passada do necessário acerto salarial. A Justiça do Trabalho, uma vez mais, concluiu pela impossibilidade dessa perda de poder aquisitivo do salário.

Paralelamente, o Governo editou o Decreto nº 97.452, de 15.01.89, promovendo "*ampla consulta às entidades representativas dos trabalhadores e das empresas, com o objetivo de colher subsídios para a elaboração de projeto de lei, a*

ser encaminhado ao Congresso Nacional, dentro de 90 dias, dispondo sobre critérios e periodicidade de reajustes dos salários" (art. 1º).

A almejada participação dos atores sociais não ocorreu. Nem empresários nem sindicatos de trabalhadores apresentaram propostas de política salarial ao Governo. Os sindicatos profissionais dirigiram-se ao Congresso Nacional e lograram obter, em regime de urgência, a aprovação de um projeto de lei salarial. Remetido à sanção, o Presidente da República vetou o projeto de lei. Em sequência, o Congresso Nacional derruba o veto presidencial e promulga a Lei nº 7.788, de 03.07.89.

Dessa forma, restou frustrada a tentativa de conceber uma política salarial por consenso entre os atores sociais e o Estado, devido sobretudo à falta de credibilidade de um Governo em fim de mandato.

Face à impossibilidade do congelamento de preços prolongar-se por longo tempo, buscou o Governo administrar os reajustes de determinados produtos e serviços com os empresários e trabalhadores através das chamadas "*Câmaras Setoriais*".

Esta última tentativa de entendimento do Governo Sarney não contou com a adesão dos representantes dos trabalhadores, na medida em que sua participação convalidaria os aumentos de preços autorizados pelas Câmaras Setoriais.

Apenas o Governo e as indústrias de alimentação, higiene e limpeza química, embalagens de papelão, plásticas e metálicas, siderúrgica e de distribuição de aço subscreveram, em 5 de outubro de 1989, o "*Acordo de Pontos Básicos para a Condução da Política de Preços*".

Partindo do princípio de que "*é imperioso reverter as expectativas pessimistas (...), causa da aceleração inflacionária recente*" e que "*a responsabilidade por essa tarefa deve ser compartilhada solidariamente pelo Governo e pelas classes empresariais*", restou ajustado no citado Acordo o reajuste dos produtos e serviços controlados, de forma automática, até o limite de 90% do Índice de Preços ao Consumidor - IPC, em periodicidade não inferior a 30 dias, ou de forma consensual, perante a Câmara Setorial, quando o reajuste devesse exceder o limite de 90% do IPC.

Efêmera esta iniciativa devido a problemas orgânicos de funcionamento das Câmaras, a necessidade de apresentar resultados positivos em curto prazo e a impossibilidade de realizar estudos técnicos dos pedidos de reajustes a tempo e a hora

de atender as pressões empresariais.

Das poucas experiências brasileiras de busca de entendimento entre Governo, trabalhadores e empresários, os resultados pouco expressivos não devem desestimular iniciativas futuras de concertação social. Os ensinamentos são duradouros. O esforço desenvolvido pelas partes nunca é inútil ante a nobreza de seu fim. E a realização desse fim é necessidade permanente da sociedade democrática e amadurecida, interessada em banir os riscos que possam comprometer sua desejável harmonia de funcionamento.

IV - A CONSTITUINTE

A convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), pela Emenda Constitucional nº 26/85, deu cumprimento a outro importante compromisso assumido pela Aliança Democrática, objetivando dotar a sociedade de uma nova ordem jurídica e um Estado democrático de Direito.

Os Legisladores-Constituintes foram eleitos em pleito livre e democrático, em 15 de novembro de 1986. A campanha eleitoral deu parca ênfase sobre a relevância dos trabalhos constituintes em razão da concomitante eleição de Governadores de todos os Estados.

Em 1º de fevereiro de 1987 instala-se a Assembleia Nacional Constituinte e converte-se em tema que paulatina e progressivamente envolve a sociedade. Empolga a participação geral, não só através das "*emendas populares*" (propostas subscritas por mais de 30.000 eleitores, como também da participação ativa de lideranças sindicais e patronais.

Tratando-se a Constituinte de verdadeiro processo de entendimento nacional, sua referência merece especial realce num estudo sobre concertação social. Embora a Constituinte e a concertação sejam institutos formalmente distintos, a experiência brasileira mostrou que, na essência, houve grande afinidade entre ambos.

Muito contribuiu para esse processo de entendimento macro a estrutura de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte, talvez inédita em experiências do gênero. Os Constituintes não partiram de um texto básico para confeccionar a

Constituição, apesar de existir o chamado “Anteprojeto dos Notáveis”, elaborado por comissão instituída pelo Dec. 92.450/85, composta de 50 personalidades de destaque nos diversos campos do conhecimento.

Em vez disso, a Assembleia Nacional Constituinte estruturou-se sob a forma de filtros sucessivos ou instâncias superpostas, estando no ápice o Plenário da A.N.C. e, em sequência decrescente, uma Comissão de Sistematização, oito Comissões Temáticas, cada qual delas subdividida em três Subcomissões.

A confecção do texto constitucional iniciou nas Subcomissões, incumbidas de tratar de assuntos específicos. Nesta primeira fase de trabalho, todos os setores da sociedade prestaram depoimentos e formularam sugestões. Os projetos de cada Subcomissão, aprovados após dois turnos de votação, foram encaminhados às Comissões Temáticas que as agrupavam. Nas Comissões renovavam-se as contribuições dos organismos mais representativos da sociedade, notadamente os sindicatos patronais e profissionais.

Para melhor acompanhar a evolução do texto constitucional, em particular no concernente aos direitos sociais, os sindicatos de trabalhadores, unidos, valeram-se do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, cuja atuação foi decisiva para assessorar e consolidar grande parte dos avanços obtidos.

As negociações políticas foram intensas na Comissão de Sistematização, cuja função era a de compatibilizar os projetos aprovados nas oito Comissões Temáticas a fim de apresentar um anteprojeto orgânico e completo ao Plenário, após emendas e votações realizadas apenas no âmbito da própria Sistematização.

Antes mesmo do Plenário reunir-se em primeiro turno para votar o anteprojeto da Comissão de Sistematização mobilizações ocorrem contra os pontos considerados progressistas, como a reforma agrária e determinados direitos sociais (garantia do emprego, duração semanal de 40 horas de trabalho, turnos ininterruptos de revezamento com jornada de 6 horas, direito de greve amplo, licença-gestante de 120 dias, licença paternidade e prescrição quinquenal).

Forma-se, então, o grupo suprapartidário, denominado "Centrão", para derrubar estes pontos sensíveis em Plenário. Seriam necessários 280 votos em um universo de 559.

Intensificam-se as negociações políticas. Em certos temas o consenso se dá. Porém, em outros, o confronto é inevitável e resolvido pelo voto em plenário. Ora os

chamados "consevadores" predominavam, ora os "progressistas" triunfavam, ora o acordo político era logrado. Isso contribuiu para a ausência de linha filosófica coerente na Constituição.

De igual modo, inevitáveis imperfeições irromperam e coabitam no texto constitucional. Receberam impiedosas críticas. Surpreende a indignação desses críticos ao supor que a Constituição, elaborada no contexto daquela época, pudesse ser modelar...

O término do regime militar, com a instalação do primeiro Governo Civil, após 21 anos, foi motivação suficiente para um desaguar de aspirações sufocadas e frustrações sofridas fundamentar comandos normativos em nível do ápice do ordenamento jurídico. Como tivemos oportunidade de ressaltar:

"Os propósitos dos Srs. Parlamentares, independentemente de correntes partidárias, pareciam convergir para a elaboração de um Texto Constitucional sintético, enunciador de princípios básicos e regras essenciais de conduta em sociedade, o que o faria longo. Nesse contexto, abundavam as invocações da Magna Carta Inglesa e da Constituição Norteamericana.

Ocorre que esses bons propósitos depararam-se com entraves de diferentes ordens, variando desde a estrutura peculiar do Direito Anglo-Saxônico, em contraposição ao sistema intervencionista do Direito Romano, que adotamos, até o desejo de inserir no corpo do Diploma Maior da Nação interesses concretos ao influxo da realidade nacional do momento ou a elevação ao patamar constitucional de normas preexistentes e detalhistas, de distinta hierarquia legal.

Não vai nessa colocação qualquer espécie de crítica ao Legislador Constituinte, que vocalizou os anseios desuniformes da sociedade. Trata-se, apenas, do registro de um cenário dentro do qual foi concebida "uma Carta Política para produzir efeitos jurídicos e não uma Carta Jurídica para produzir efeitos políticos", como bem registrou o Mestre Amauri Mascaro Nascimento".⁷

Por outro lado, o conturbado panorama econômico durante o processo de

⁷ João de Lima Teixeira Filho, "O Servidor Público e a Sociedade de Economia Mista na Constituição Federal de 1988", in Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, vol. 43, jul-dez/89, Belém, pag. 71.

elaboração Constitucional, apresentando fantásticas oscilações a cada Plano editado⁸, repercutiu sobre a norma em confecção. Uma dessas repercussões foi o dispositivo que fixou o limite de juros à taxa de 1% ao mês (art. 192, § 3º, da CF). Previsão exótica numa Constituição. Mas a prática de mercado era tão extorsiva que sua existência foi justificada.

Opomo-nos às críticas lançadas sobre a Lei Maior não pelo seu conteúdo, mas pela falta de sensibilidade de captar que, pelo menos, os dois fatores acima apontados propulsionaram um denso movimento de participação da sociedade, poucas vezes visto no Brasil, objetivando perfazer a chamada "*Constituição Cidadã*"⁹.

Como ressaltou Barbosa Lima Sobrinho, presidente da Associação Brasileira de Imprensa e atento observador dos trabalhos da A.N.C.:

*"Temos, afinal, uma Constituição, elaborada por assembléia eleita pelo povo, num pleito livre. E se a democracia é um regime de participação, há que se reconhecer que nenhuma das Constituições que a precederam teve tanta participação popular, ao longo do processo de sua elaboração"*¹⁰.

A participação da sociedade foi também destacada pelo Presidente da A.N.C. como traço marcante da nova Constituição. Além das 122 emendas populares apresentadas e da atuação ativa dos vários segmentos da sociedade, arrematou o Deputado Ulisses Guimarães:

*"Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de Índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. Como o caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio"*¹¹.

A Constituição Brasileira de 1988 é, sem dúvida, produto do entendimento nacional. Consciente, no entanto, de que a obra produzida apresentava imperfeições,

⁸ "Cruzado" em fevereiro de 86, "Cruzado II" em novembro de 86 e "Bresser" em junho de 87.

⁹ Expressão cunhada pelo Presidente da A.N.C., Deputado Ulisses Guimarães, no dia da promulgação da Constituição.

¹⁰ "Restauração da Democracia", in "Jornal do Brasil", de 09.10.88, pag. 11.

¹¹ Idem nº 7, in "O Globo", de 06.10.88, pag. 9.

o próprio Constituinte estatuiu no artigo 3º das Disposições Transitórias que:

"A revisão constitucional será realizada após cinco anos contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral".

Abria-se, assim, oportunidade para correção dos excessos normativos em Constituinte Revisional. Enquanto isso não ocorre, os excessos clamam harmonização. Sejam entendidos como esforço de conciliação da sociedade, pelos seus organismos mais representativos, em temas nem sempre passíveis de composição parlamentar.

V - A SITUAÇÃO ATUAL

Com a eleição do Presidente Fernando Collor de Mello e sua posse em 15 de março de 1990, foram tomadas medidas imediatas, profundas e duras de combate à inflação, ordenação da economia e modernidade administrativa. Em consequência, a inflação caiu de 84% em fevereiro de 1990 para a casa de apenas de um dígito já em março do mesmo ano.

Apesar do fortíssimo enxugamento de liquidez no mercado, devido ao violentíssimo bloqueio temporário das cadernetas de poupança e outros investimentos acima de determinado valor, o Plano Collor apresentava alto índice de aprovação popular, em pesquisa realizada no mês de agosto daquele ano. A inflação neste mês atingiu o patamar de 10%.

A lei reguladora de preços e salários manteve aqueles sob controle, por um período, e remeteu os salários à livre negociação. Poucas negociações coletivas foram de fato viabilizadas. Greves espocaram, inclusive com atos de sabotagem que geraram blecautes no Estado da Bahia (19.08.90) e, após, no Distrito Federal e Goiás¹².

O Tribunal Superior do Trabalho não reconheceu a existência de perdas salariais, como as ocorridas nos Planos anteriores, ao julgar os primeiros dissídios coletivos após a edição do Plano Collor.

Nos últimos dias de agosto, o Governo Federal convida empresários e

¹² In "Jornal do Brasil", de 21.08.90, pag. 4.

trabalhadores para tratativas sobre a possibilidade de iniciar um diálogo social.

No primeiro encontro tripartite, realizado em 5 de setembro de 1990, as partes não discutiram a situação econômica do País. Limitaram-se a ajustar novos encontros e a criar o Comitê Central de Modernização, integrado por 5 representantes dos trabalhadores, 5 dos empresários e 3 do Governo, para coordenar os trabalhos. Incumbe a este Comitê Central indicar os componentes das seguintes Subcomissões¹³:

- de modernização das relações capital/trabalho;
- de problemas emergentes (lei salarial, reposição salarial e lei de greve);
- de desregulamentação;
- de ataque à pobreza;
- de educação;
- de participação da iniciativa privada na infra-estrutura.

Embora deste encontro tenham participado 39 entidades sindicais de trabalhadores e empresários¹⁴ (14), a CUT - Central Sindical de maior representatividade de trabalhadores - decidiu tomar parte desse entendimento apenas em 19 de setembro, após acirrada votação em seu órgão de cúpula.

Apesar da disposição negocial das partes, com despojamento de posições sedimentadas, certo é que, aos poucos, começaram a aparecer os chamados pontos inegociáveis, como a necessidade de reposição de perdas salariais, a manutenção da política monetária, a impossibilidade de indexação de preços e salários, etc...

As reuniões arrastaram-se entre propostas de regimento interno e de trégua na conflitividade, além da expectativa do resultado das eleições de outubro de 90. Trabalhadores e empresários mostraram-se dispostos a tentar alcançar um entendimento prévio, antes de negociar com o Governo. A CUT não participou desses encontros bipartites e encaminhou ao Governo sua proposta de reposição de perdas salariais de 493%¹⁵.

Entendimentos paralelos resultam foram consubstanciados no documento "*Esforço Nacional pela Estabilização: Caminho para o Desenvolvimento*", entregue ao Governo em 04.12.90. As entidades Patronais, em número de 6, e as 2 Centrais de trabalhadores (a CUT e a recém criada Força Sindical) que subscrevem o documento

¹³ In "O Globo", de 06.09.90, pag. 3.

¹⁴ In "Visão", de 12.09.90, pag. 19

¹⁵ In "O Globo", de 02.12.90, pag. 5

e enunciaram, em seu preâmbulo, que:

"Os limites de um Plano de Estabilização devem ser os de não colocar em risco a estrutura produtiva do país bem como sua frágil estrutura social.

A depressão, além de castigar empregos e salários, corrói as receitas públicas, ampliando o déficit, num efeito perverso sobre a economia e a sociedade.

Para evitar tais riscos é necessário que um plano desse tipo conte com a contribuição adequada dos vários agentes sociais que, antes de indicar responsáveis, devem perguntar, e responder, qual a sua responsabilidade e sua possibilidade de ação na busca da estabilidade econômica.

Assim, propomos o "Esforço Nacional pela Estabilização", reconhecendo tratar-se de tarefa que ultrapassa em muito a ação exclusiva dos signatários deste documento".¹⁶

No longo documento apresentado ao Governo, além da "sistemática" a ser seguida para atingir os objetivos almejados, dos "pressupostos" comportamentais para viabilizá-los, do "cronograma" para concretização das medidas e da institucionalização de um "Forum", aquelas 8 entidades formularam as seguintes propostas, "associadas e indispensáveis":

“-Manter uma política monetária austera e adequada a juros reais suportáveis, e uma compatível política de crédito;

-Estabelecer critérios para o cálculo de perdas salariais ocorridas desde a edição do atual plano de estabilização, assim como sua sistemática de reposição;

-Estabelecer abono complementar que amenize a deteriorização dos menores salários, já a partir do mês de dezembro;

-Eliminar a dupla taxação financeira hoje existente nos impostos sobre vendas - IPI e ICMS -, o que possibilitará melhor relação

¹⁶ In "O Globo", de 05.12.90, pag. 03

preço/salário;

-Equacionar o pagamento da dívida do setor público para com o setor privado;

-Estabelecer mecanismos compensatórios para a eventual queda do nível de emprego e da renda nacional, destinados aos trabalhadores do mercado formal e informal;

-Viabilizar os recursos financeiros e o apoio necessários para os assentamentos em andamento e os já projetados, no sentido de impedir o retrocesso no equacionamento da questão fundiária;

-Definir os recursos e regras que irão nortear a comercialização da safra agrícola 90/91, visando à melhoria do abastecimento interno;

-Definir programas para a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, sem prejuízo do salário;

-Que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário dêem exemplo à sociedade, praticando políticas de estrita austeridade no seu funcionamento interno;

-Que os poderes Executivo e Legislativo cooperem para que em 1991 a Administração Federal atinja equilíbrio entre receita e despesa, mediante adequadas modificações na política tributária, corte de despesas não prioritárias e racionalização da máquina administrativa, preservando-se a dignidade do servidor público;

-Que os governos federal, estaduais e municipais encontrem caminho para suas pendências que não impliquem maior emissão de moeda e títulos, nem ampliação do seu endividamento"¹⁷.

Seis dias após, em nova reunião, o Governo oferece resposta negativa, influenciada por declarações prestadas nesse interstício e pelos impactos profundos produzidos sobre suas políticas monetária, fiscal e salarial. Concordou apenas com a concessão de um abono salarial. Foi o quanto bastou para que representantes sindicais deslocasse o debate para o Congresso Nacional. Este, às vésperas do recesso e da

¹⁷ In "O Globo", de 05.12.90, pag. 3

posse dos novos parlamentares, praticamente nada pode fazer, a não ser votar uma lei salarial, com feição indexante à inflação, vetada pelo Presidente Collor.

Conquanto ainda se admita que o diálogo social prosseguirá no ano de 1991, de fato o desânimo abateu os interlocutores sociais pela rígida postura governamental de não alterar seu programa de combate à inflação. Este programa, por sua vez, tem evitado, até aqui, que a inflação retorne velozmente aos patamares insuportáveis com antes alcançados, além de estar recebendo apoio de grande contingente de economistas, das mais variadas tendências.

VI - PERSPECTIVAS

A concertação social é, acima de tudo, um ato de consciência coletiva. O eventual fracasso de sua conclusão não induz equívoco na premissa de que partiu. Os equívocos são atos incidentais no processo de entendimento em curso, jamais na constatação de sua necessidade. Por isso que as tentativas frustradas de se chegar a um pacto social não determinam que esse instrumento de composição nacional seja inócuo ou utópico.

As quatro tentativas brasileiras de comprometimento entre atores sociais e o Governo, em torno de pontos essenciais para harmoniosa satisfação da sociedade, foram extremamente válidas. Apesar destas poucas as tentativas, sua repetição em curto espaço de tempo indica a confiabilidade desse caminho. Basta que não se repitam certos desvios de rota, antes constatados.

Um desses desvios reside na instável representatividade das entidades de trabalhadores e de empresários. A cada tentativa de pacto, maior número de entidades se apresenta, sem significar que parcela maior da sociedade passou a ter voz no *forum* de entendimento. São Paulo - por ser o Estado economicamente mais desenvolvido - e os demais Estados do Sul, não vocalizam as aspirações do empresariado e da classe trabalhadora do restante do País.

O Brasil, com sua extensão geográfica, de dimensão continental, possui regiões desenvolvidas ao lado de outras em vias de desenvolvimento e subdesenvolvidas. Tanto assim é que a Constituição Federal de 1988 consigna, como um dos objetivos fundamentais da República, a redução das "desigualdades sociais e regionais" (art. 3º, III, *idem ibidem* arts. 170, VII, e 174, § 1º). Este desequilíbrio sócio-econômico disseminado no território nacional é, sem sombra de dúvida, um dos fatores que não pode passar despercebido nas tratativas de um pacto social.

Outro importante desvio reside na credibilidade governamental. O Governo Sarney revelou intensa carência deste ingrediente fundamental nas oportunidades em que buscou compor-se com os interlocutores sociais. No atual Governo Collor de Mello a credibilidade ainda persiste, faltando-lhe, apenas, certa dose de transigência negocial, pois as normas jurídicas ou planos econômicos, por si só e por mais belos que sejam, pressupõem o comprometimento da sociedade para que tenham a eficácia desejada.

Ultrapassados esses obstáculos essenciais, que a singela experiência brasileira no tema revelou, não se mostram irremovíveis os percalços que venham a surgir no decorrer da próxima tentativa de composição social, de molde a inviabilizar o afunilamento de posições pelos interlocutores.

Importante notar que existe vontade da sociedade em efetivar esse processo de harmonização de interesses sob o prisma macro. Que os representantes, encarregados de levar a bom termo essa relevante missão, não descurem da vontade de seus representados, pois esta legitima aqueles e não o inverso.

Rio de Janeiro, 27 de dezembro de 1990.

João de Lima Teixeira Filho