

SOCIAL-DEMOCRACIA SEM CONCERTAÇÃO?

AS CÂMARAS SETORIAIS NO OSTRACISMO

Glauco Arbix

RESUMO

A câmara automotiva impulsionou decisivamente a recuperação setorial da indústria, com impacto sobre o conjunto da economia brasileira. Decidindo com base no consenso, a câmara conformou-se — ainda que parcialmente — como um espaço paradigmático de diálogo, elaboração e implementação de políticas industriais. O seu caráter tripartite, que contou com a participação do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, símbolo da CUT, marcou um momento novo nas relações entre empresas, sindicatos de trabalhadores e Estado, através de um jogo diferente do soma zero e da redução da taxa de conflitos. Depois de um período virtuoso, a ação governamental vem drenando seu poder de interferência na definição de políticas industriais. Mesmo assim, sua experiência indica que é possível a transformação negociada das relações de trabalho e uma definição democrática de políticas industriais em nosso país. O dilema é que o desempenho governamental parece estar apontando para uma estratégia de recusa da concertação, com impacto sobre as formas de convivência democráticas construídas nos últimos anos.

Palavras-chave: câmaras setoriais; relações de trabalho; neo-corporatismo; concertação; regulação de conflitos; política industrial; sindicalismo.

SUMMARY

The Brazilian automotive industry's sectoral board contributed decisively to the sector's recovery, with a significant impact upon the economy as a whole. Basing its decisions on the consensus of its members, the board developed, albeit partially, as a paradigm for the discussion, elaboration and implementation of industrial policy. Its tripartite structure, involving the Metal Worker's union of São Bernardo, symbol of the Worker's Central Union (CUT), established a new moment in the relations between industry, trade unions and the state, through a different sort of zero-sum game and through reducing the conflict index. After a period in which it played a leading role, its power to interfere in defining industrial policy has been drained by the government. Nevertheless, this experience suggests that both a negotiated transformation in labor relations as well as a democratic definition of industrial policy are possible in this country. The problem is that the government's performance seems to be pointing in the direction of a strategy that goes against the agreements, which has an impact upon democratic practices that have been constructed over the last few years.

Keywords: sectoral boards; labor relations; neocorporatism; conflict resolution; industrial policy; trade unionism.

Mãos invisíveis não assinam acordos nem pactos. Estes, urdidos por mãos humanas e bem visíveis, não vêm à luz como produtos naturais de um

capitalismo democrático. Muito menos são fruto espontâneo da diminuição da taxa de selvageria nas sociedades capitalistas. Como processos de concertação, somente alcançam êxito quando estabelecem parâmetros de confiança e legitimidade, duradouros o suficiente para levar seus participantes a um comportamento distinto do desenvolvido quando pressionados individualmente pelo mercado.

Os macro-acordos, envolvendo as representações mais gerais da sociedade, atingiram seu ponto de expansão mais alto durante os anos 70, principalmente nos países avançados da Europa. A concertação em seu nível macro voltava-se então para o planejamento do curso global da economia, o que, em um certo sentido, atendia politicamente às solicitações do desenvolvimento sustentado pelo Estado keynesiano. Com essa forma, tornaram-se instituições declinantes em todo o mundo nos anos 90, sendo que não faltaram pesquisadores anunciando sua irremediável extinção.

Na história recente do Brasil, ainda que insistentemente evocados nos momentos de crise, os pactos sociais abrangentes jamais seriam realizados, seja pelo não-reconhecimento da legitimidade do governo, ou pela ausência de convergência mínima das estratégias assumidas pelos principais atores ou porque o Estado sempre resistiu a dividir uma parcela do seu poder de definição de políticas públicas com outros setores sociais.

Porém, se o nosso olhar voltar-se para os níveis intermediários da sociedade — o nível *meso*, situado entre o geral, o macro e o nível da empresa, o micro — podemos notar, nos anos de redemocratização, a emergência de diversos organismos vocacionados para a negociação sistemática, essencialmente voltados para a diminuição das incertezas do ambiente político e econômico.

As câmaras setoriais, em particular a do setor automotivo, foram exemplares dessa realidade nascente, que começaram a equacionar de modo democrático o relacionamento entre Estado e sociedade.

Demonstrando eficácia econômica e política, a concertação desenvolvida circunscreveu a competição e redistribuiu benefícios através de um jogo distinto do soma-zero — ainda que nem todos os componentes tivessem obtido, proporcionalmente, os mesmos ganhos.

Como um *constructo* social, a concertação entre categorias naturalmente em conflito não teria se produzido sem o exercício, ainda que parcial, do poder de coação do Estado. O mesmo poder que hoje vem sendo exercido em sentido oposto, drenando as atribuições das câmaras setoriais, esvaziando-as politicamente e contendo o seu ímpeto inovador, como se fossem não mais do que uma idéia fora de lugar.

Se o governo Fernando Henrique persistir nesse curso, corre o risco de promover uma verdadeira dilapidação institucional, que adquire maior vulto diante da história das câmaras setoriais, da eficácia econômica e política demonstrada e, principalmente, de sua viabilidade para a elaboração democrática de políticas industriais e de transformação negociada das relações de trabalho.

1. O nascimento das câmaras

No final de 1991, uma nova dinâmica de relacionamento entre o Estado, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais começou a se manifestar com sucesso a partir da constituição *consensual* de espaços de *negociação tripartite*, denominados *câmaras setoriais da indústria*.

Esse movimento, permeado por tensões e antagonismos, atingiu um razoável grau de eficácia econômica e política e impulsionou a recuperação de alguns segmentos industriais, especialmente o da indústria automobilística e o setor de brinquedos, imersos em profunda crise desde a reorientação da economia e a abertura comercial promovida pelo governo Collor.

A participação de sindicatos de trabalhadores, particularmente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, expoente da CUT, juntamente com empresários e entidades da indústria e agências estatais, em um arranjo de natureza *neocorporatista*, mais especificamente, *mesocorporatista*⁽¹⁾, marcado pela troca política e voltado para a busca de saídas comuns para a crise do setor, indicou a abertura de um novo momento na história das relações trabalhistas e industriais do complexo automobilístico⁽²⁾.

Por sua importância econômica e pelo peso político dos setores que a integravam, a câmara do setor automotivo foi a que mais avançou em suas potencialidades, constituindo-se como incentivo e referência para outros segmentos industriais⁽³⁾.

Não foram poucos os que atribuíram à câmara as mesmas características do velho corporativismo brasileiro. Muitos viram em seus contornos não mais do que a reedição de velhas armadilhas capitalistas, voltadas para a captura do sindicalismo combativo. Outros detectaram fortes traços de paternalismo estatal, incompatível com os tempos modernos.

Como toda solução de compromisso, a câmara era alvo de críticas opostas, aparentemente contraditórias. Bobbio já alertara para a natureza dessa dupla crítica, descrevendo-a delicadamente:

Se de dois indivíduos que de longe observam uma figura, um diz que ela é um homem e o outro que é um cavalo, antes de conjecturar que ambos não sabem distinguir um homem de um cavalo, é lícito pensar que tenham visto um centauro — e então seria possível sustentar que se equivocaram ambos, pois os centauros não existem⁽⁴⁾.

Ao trabalharmos com a noção de neocorporativismo procuramos exatamente apreender as especificidades dessa formação institucional recente denominada câmara automotiva, que conseguiu fundir — ainda que parcialmente — democracia com eficácia econômica.

É certo que não se pode creditar à câmara todos os méritos pela retomada da indústria automobilística. Mas, sem dúvida alguma, qualquer

(1) Cawson, 1986 e Schmitter, 1974.

(2) Arbix, 1995.

(3) No final 1993 o Ministério da Indústria, do Comércio e Turismo (MICT) registrou o funcionamento de 25 câmaras, sendo que, destas, cinco já haviam celebrado acordos: Automotiva (1992-1993), Naval (1993), Brinquedos (1992-1993), Cosméticos (1992-1993) e Tratores e Máquinas (1993); "Câmaras Setoriais — Avaliação Estratégica", MICT, SPI, Brasília, dezembro de 1993.

(4) Bobbio, 1984, p. 119.

avaliação minimamente criteriosa torna-se suspeita se forem subestimadas suas decisões.

A trajetória da câmara, do seu nascimento no governo Collor até o final do governo Itamar Franco, com a posse de Fernando Henrique Cardoso foi marcada por intensas discussões, ziguezagues, decisões bem-sucedidas e outras nem tanto.

Ainda que se faça de seu desempenho uma avaliação positiva é preciso esmiuçar as razões do todo e das partes que impulsionaram ou dificultaram o seu desenvolvimento. Do impulso inicial, no início de 1992, passando pelo seu período mais virtuoso, em 1993, a câmara viu suas energias dissiparem-se exatamente nos momentos em que mais poderia — e precisava — avançar.

Toda vez que os horizontes se estreitaram, a câmara automotiva esvaiu-se, atualizando um dos mais graves dilemas da elite brasileira: a dificuldade do pensamento estratégico. Lamentavelmente, o imediato continua exercendo grande fascínio sobre governo, trabalhadores e empresários brasileiros.

Mesmo assim a câmara foi mais do que um esboço de compromisso, ou um registro de intenções. A realidade da indústria automobilística não seria a mesma sem a experiência da câmara. Mais do que isso, a vida no interior das fábricas seria diferente.

2. Um novo momento

Desde o final dos anos 70 o imaginário nacional vinha sendo estimulado pelo choque dos contrários que se desenrolava ininterruptamente no ABC paulista. De um lado, as greves e grandes manifestações por melhores salários, em defesa do emprego e por democracia; de outro, o poder das multinacionais, que não hesitavam em demonstrar sua aversão ao diálogo, em se apoiar nas razões do Estado fora das fábricas, e internamente, em uma austera organização do trabalho.

Essa história de conflitos alimentou a formação de um novo movimento sindical, que realizar-se-ia como uma das principais vertentes constitutivas da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e, no plano político, do Partido dos Trabalhadores (PT). Tanto este quanto a CUT construíram-se como novos personagens no cenário político do Brasil pós-64, tendo como um de seus componentes diferenciais mais importantes a sistemática rejeição dos acordos e pactos sociais, intensamente propostos durante o governo José Sarney⁵ e reavivados por Fernando Collor.

A transição política no Brasil, conduzida de forma tímida e conservadora até os dias de hoje, viu cristalizar-se nos anos 80 um sistema de oposições, reais e simbólicas, que seria governado pela lógica da mútua exclusão entre as várias faces do Capital e do Trabalho.

Esse sistema, profundamente enraizado na militância da CUT e do PT⁶, começaria a ser transbordado de modo mais explícito pela constituição da

(5) Keck, 1991; Meneguello, 1989.

(6) Sobre essas relações, ver: Almeida, 1992; Jácome Rodrigues, 1993; Rodrigues, 1990.

câmara do setor automotivo e abalado pela celebração de dois acordos, cujas principais decisões sobrevivem há quase três anos.

O que havia mudado na situação do país a ponto de levar o principal sindicato da CUT, o símbolo de sua combatividade, a participar da câmara⁷ e selar um acordo com os expoentes máximos da indústria?

É verdade que o acordo era setorial, o que funcionava como atenuante, pelo menos do ponto de vista ideológico; mas, como agravante, pesava o fato de ter sido patrocinado pelo governo Collor, que não gozava de nenhuma confiança nos meios cutistas e petistas.

Enquanto a decisão do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo estimulava discussões nem sempre polidas no interior da CUT e do PT, a força do primeiro acordo começava a se manifestar, estancando a curva descendente do desemprego, repondo as perdas, melhorando o nível dos salários e iniciando a recuperação das vendas e da produção do setor automobilístico, em queda desde 1990.

Com o segundo acordo, os ganhos salariais seriam mais nítidos. O nível de emprego em toda a cadeia produtiva seria mantido, a produção e as vendas aumentariam e o setor ampliaria sua participação no PIB industrial, alcançando, em 1993 e 1994, os melhores desempenhos da indústria, gerando condições favoráveis para uma reestruturação em profundidade.

Em meio às incertezas da recessão, os resultados concretos dos acordos do setor automotivo não só repercutiram no interior de vários segmentos industriais, como passaram a inspirar diretamente a constituição de experiências similares, inclusive atraindo outros sindicatos cutistas e levando a uma modificação das posições originais da CUT e do PT.

Mas o que teria aproximado velhos oponentes, depois de uma longa e dissonante história, como se, num instante de lucidez, tivessem descoberto que a verdade de cada um habitava o seu inimigo?

Será que estaríamos vivendo o limiar de um novo tempo, em que a natureza da intervenção dessas forças sociais estaria mudando, levando-as ao reconhecimento de que nenhum setor, isoladamente, seria capaz de encontrar saídas para a crise brasileira?

Ensaçando uma primeira aproximação, diríamos que as negociações só evoluíram porque: (i) foi possível o estabelecimento de uma relação de confiança mínima entre os participantes; (ii) definiu-se uma agenda clara de discussão; (iii) os participantes possuíam *legitimidade* para falar em nome de seus representados; (iv) houve disposição para se chegar a um *consenso*, sem que cada participante procurasse agir buscando a destruição do outro⁸.

Evidentemente, os conflitos *não desapareceram*. Pelo contrário, estão vivos, e assim *precisam* permanecer para que o arranjo tenha êxito em seus objetivos.

Até o surgimento das câmaras cada membro do setor sentia-se duplamente ameaçado: de um lado, pelo ambiente de risco e, de outro, pela ação concorrencial de cada um dos demais agrupamentos.

Diante da fragmentação e diminuição da capacidade tutelar do Estado, que tradicionalmente protegia as elites empresariais das vicissitudes do

(7) O Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo começou a participar da câmara em 17 de dezembro de 1991. O IV Congresso Nacional da CUT, realizado três meses antes, em setembro, havia vetado a participação dos sindicatos da Central nas câmaras setoriais.

(8) Sobre o desenvolvimento dessa discussão, ver: Cardoso e Comin, 1993; Oliveira, Faria e Giannotti, 1992.

mercado, o enfrentamento coletivo da situação de risco colocou-se como um caminho possível de ser trilhado.

Do ponto de vista governamental, a busca da negociação acenava que o Estado estava disposto a abandonar sua trajetória impositiva; e, ao mesmo tempo, para empresários e trabalhadores do setor automotivo, que o Estado não os deixaria desamparados diante da crise. As empresas, que procuravam aliados na luta contra a abertura indiscriminada da economia e os altos impostos, poderiam ainda ganhar um respiro se as demandas trabalhistas diminuíssem ou, pelo menos, fossem controladas. E os trabalhadores, sangrados pelo desemprego e enfraquecidos em sua estratégia de mobilização, poderiam visualizar que os frutos da concertação poderiam ser bem maiores do que os advindos através do enfrentamento costumeiro.

Em um certo sentido, podemos dizer que a câmara colocou os conflitos na mesa, reordenando-os através da negociação, legitimando o direito de cada grupo de intervir na nova comunidade constituída.

Há extensa literatura sobre as dificuldades de se conviver com a *tolerância* na mesa de negociação, palavra acostuada a frequentar o vocabulário democrático e quase sempre ausente das relações de trabalho no Brasil. E também sobre a importância do *aprendizado* através de relações que exigem o reconhecimento da diversidade e o intercâmbio com o outro. Os impasses atuais vividos pela câmara automotiva, e que se fizeram presentes em toda a sua trajetória, indicam que a plena incorporação desse binômio — tolerância e aprendizado — tem sido lenta entre os seus participantes.

Porém, se a câmara possibilitou algum aprendizado este apontou no sentido de que nenhuma reestruturação das relações autoritárias do Estado com a sociedade, em especial as relações de trabalho, será feita à margem de um ambiente democrático.

Em seus momentos de maior vigor, no decorrer de 1993, a câmara do setor automotivo, ainda que localizadamente, mostrou que a democracia é capaz de estimular positivamente a economia.

3. A hostilidade do ambiente

A abertura da economia promovida pelo governo Collor, vista e entendida na época por amplos setores da sociedade como irreversível, gerou uma situação especial de desamparo em vários segmentos da indústria brasileira e também entre os trabalhadores.

Os avanços do Japão e dos *Newly Industrializing Countries* (NICs) sobre as economias européias e norte-americana, estruturados em torno de processos produtivos diferenciados dos padrões ocidentais, atingiram de modo especial a indústria automobilística, abalando as matrizes das principais montadoras brasileiras.

No esforço de recuperação da indústria automobilística ocidental, o Brasil não ocupou nenhum lugar privilegiado no dispositivo definido centralmente pelas grandes corporações transnacionais aqui sediadas.

A partir dos anos 70, os principais mercados da economia mundial tornaram-se mais exigentes e competitivos em meio a uma situação de desequilíbrio dos mercados financeiros. A indústria japonesa adquiriu uma capacidade competitiva inédita, superando as empresas ocidentais nos padrões de qualidade, eficiência e rendimento, o que estimulou a disseminação de um "modelo japonês"⁹, a *lean production*, sustentado por métodos como o *Just-in-time*, *Total Quality Control*, *Total Quality Manufacturing*, *Kaizen* e outros.

A ascensão da indústria automobilística japonesa ganhou destaque em relação à indústria ocidental e demonstrou de modo inequívoco os problemas internos — de eficiência, qualidade, competitividade, produtividade — que explicavam a enorme defasagem da indústria nacional¹⁰. A abertura da economia proposta por Collor assustaria ainda mais as já instáveis montadoras brasileiras.

Mais grave ainda: a crise da indústria automobilística brasileira era uma dramática expressão setorial do esgotamento do padrão nacional de desenvolvimento sustentado pelo Estado. A insolvência do setor público, a não-disponibilidade de capitais no mercado internacional e a progressiva perda de vantagens competitivas do país pressionavam no sentido de um esforço comum entre o Estado, representantes do Capital e do Trabalho, como um caminho para se conseguir a inserção da economia nacional no mercado mundial.

A partir da consolidação tripartite da câmara, os sindicatos aceitaram pactuar com os empresários; os empresários fizeram concessões econômicas e aceitaram a intromissão dos trabalhadores em assuntos, até então, de sua exclusiva competência; o Estado tomou a iniciativa, propôs a negociação, dispondo-se a compartilhar prerrogativas e a colocar-se como "um igual" na mesa de discussão.

Os impactos dessa nova postura produziram zonas de turbulência no interior dos segmentos representados por cada um desses atores, com tensões que se mantêm fortes até os dias de hoje.

O funcionamento, composição, abrangência e as formas de decisão da câmara do setor automotivo foram sendo construídos a partir da discussão e do acordo consensual entre seus componentes, através de uma lógica distinta da que havia marcado as relações entre Estado, Capital e Trabalho no anos 80.

Para isso foi fundamental a confluência de várias vertentes inovadoras no terreno político e econômico que irromperam no cenário brasileiro no processo de democratização da sociedade. Esse movimento não se restringiu ao setor politicamente mais avançado dos metalúrgicos, representado por Vicente Paulo da Silva, que, contrariamente às posições defendidas pela maior parte do sindicalismo cutista, decidiu integrar-se à câmara setorial. Do lado empresarial, a ascensão de Luiz Adelar Scheuer à presidência da

(9) A caracterização de um "modelo japonês" é polêmica e registrada em extensa literatura. Ver, dentre outros Veltz e Zarifian, 1993; Wood, 1989.

(10) Ferro, 1992; Carvalho, 1992.

Anfavea deu maior flexibilidade à entidade, assim como a presença de Cláudio Vaz na presidência do Sindipeças possibilitou uma oxigenação do setor, com forte impacto sobre o pensamento empresarial. Um terceiro filão viria somar-se aos anteriores, desta vez com origem no interior da burocracia estatal. Este segmento, circunstancialmente aglutinado na Secretaria de Política Econômica, inspirava-se nas posições que vinham sendo formuladas pelo BNDES desde o início dos anos 80 e que indicava a qualificação e a capacitação competitiva da indústria brasileira como alternativa diante do esgotamento do padrão desenvolvimentista.

O resultado da convergência dessas vertentes foi maior do que a soma de suas partes: a interação dessas novas posturas encontrou na câmara setorial uma estrutura organizativa que foi capaz de transformar, ainda que parcialmente, esses projetos em realidade.

Assentada sobre um dispositivo legal, em meio a uma situação econômica e política extremamente sensível, a câmara setorial conseguiu institucionalizar-se a partir dos estímulos da Secretaria de Economia do ministério da Fazenda, coordenada na época por Dorothea Werneck, que somava à equipe técnica já instalada sua experiência de ex-ministra do Trabalho — com trânsito fácil no movimento sindical — e por ter sido responsável pelo Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), que incluía os trabalhadores desde a sua concepção.

Não por acaso, as três vertentes apontadas, cuja ação extravasou os marcos do corporativismo estatal, enfrentaram oposições de seus próprios pares.

Se atentarmos para as fricções constantes entre os coordenadores da economia e os responsáveis pelas câmaras, poderemos observar que as iniciativas voltadas para a formulação da política industrial nem sempre obedeceram à mesma lógica das políticas gerais concebidas pelo Estado. No interior da CUT, Vicentinho, por um bom período, seria alvo de forte fogo cruzado. Entre as empresas do setor, particularmente as grandes, o consenso quase nunca existiu.

Essa situação valorizou o grau de elaboração alcançado por uma estrutura que, nas suas decisões mais importantes, foi maior do que cada um de seus componentes.

Na verdade, as câmaras em seu formato tripartite, adquirido a partir da inclusão dos representantes dos trabalhadores, nasceram da crise do padrão de relacionamento do Estado com a sociedade. E só conseguiriam encontrar viabilidade no interior do ambiente democrático existente no país, que exacerbou as características híbridas do corporativismo brasileiro. A transparência das negociações realizadas nas câmaras e a possibilidade de seu controle pela sociedade começaram a dar forma a mecanismos distintos das tradicionais câmaras escuras, que ligaram o Estado às elites econômicas de modo a permitir a apropriação do espaço público pelo privado, configurando o que O'Donnell chamou de Estado corporativista *bifronte*.

Entendemos as câmaras como arranjos democráticos de intermediação de interesses, de concertação e de implementação de políticas, distintos dos mecanismos corporativos tradicionais do Estado brasileiro.

A câmara combinou processos de intermediação e de concertação de interesses com os processos de *decision-making* e de implementação de políticas entre agências estatais e um número limitado de grupos sociais organizados, com o monopólio da representação concedido pelo Estado.

A partir das câmaras setoriais, uma parcela dos trabalhadores passou a colocar a questão da plena cidadania de um modo diferente. Ao sentarem-se à mesa para discutir, elaborar e decidir sobre implementação de políticas industriais, lideranças sindicais reconheceram e, ao mesmo tempo, foram reconhecidas em seu direito de decidir sobre políticas até então estranhas ao corpo programático de suas próprias entidades.

Três anos depois do primeiro acordo, a indústria automobilística é outra. Após uma sucessão de recordes históricos de produção e venda, as metas de investimento anunciadas até o ano 2000 dançam em torno de US\$ 10 bilhões e o número de fabricantes estrangeiros que divulgam planos para a instalação no Brasil novas unidades produtivas não cessa de crescer¹¹.

É certo que as montadoras aqui instaladas beneficiaram-se da recuperação de suas matrizes diante do avanço oriental; é certo também que a economia brasileira desenvolveu-se rapidamente após 1992, mas não é menos verdadeiro que o setor automotivo somente conseguiu esboçar uma reação mais significativa a partir da constituição de um sistema inovador de regulação, que envolveu de forma cooperativa¹² todos os integrantes do complexo automobilístico.

Essa discussão, na verdade, precisa ir mais fundo, de modo a identificar o peso dos arranjos institucionais na definição de políticas industriais e trabalhistas.

(11) Até o momento, em que pese o início de retração do mercado automotivo a partir de meados de 95, as francesas Renault e Peugeot, as coreanas Kia, Ásia e Hyundai, além da Iveco, fabricante de caminhões do grupo Fiat, anunciaram suas intenções de se instalar no Brasil. A Toyota e a Chrysler também discutem essa possibilidade.

(12) "Cooperação conflitiva", segundo indica o prof. Iram Jácome Rodrigues na pesquisa atualmente em curso sobre a "Reestruturação Produtiva e Novo Padrão de Ação Sindical".

4. Os arranjos institucionais e a política industrial

Não raras vezes, expressões como *just-in-time*, parceria, *Kanban*, círculos de controle de qualidade, *Kaizen* e qualidade total, que povoam o vocabulário das empresas e da mídia, apresentam-se carregadas de um conteúdo auto-explicativo, quase-mágico. Estudos mais sérios, porém, acabam por revelar a existência de uma verdadeira rede de componentes interdependentes que se esconde sob o rótulo "modelo japonês", cuja eficácia, quase sempre, é devida ao alto grau de coesão e organicidade, inclusive com o mundo social. Cusumano¹³, a partir da análise da Toyota e da Nissan, mostrou que o "sistema japonês" é composto por uma gama enorme de elementos interativos e que, muitas vezes, a adoção ou transplante de apenas uma parte do "organismo" pode mostrar-se inadequada e mesmo prejudicial para a produção.

Nos Estados Unidos e na Europa dos anos 90 as mais diferentes experimentações vêm sendo testadas, inclusive a partir da transposição integral do "sistema japonês" para ambientes sociais diferentes. A questão mais delicada que se colocou foi a de detectar se o "sistema" é que foi

(13) Cusumano, 1985.

empurrado para uma adaptação às circunstâncias locais ou se os processos de transferência é que emularam alterações nos mecanismos de regulação industrial.

O século XX já viveu dúvidas semelhantes.

Décadas atrás, quando o sistema de *produção fordista*, firmemente enraizado na sociedade americana, difundiu-se pelo mundo afora, sofreu profundas modificações quando adotado por europeus e japoneses. Ao mesmo tempo, o *fordismo* esteve na base de uma série de alterações institucionais empurrando, por assim dizer, a França a Inglaterra e a Alemanha¹⁴, e mesmo o Brasil¹⁵, a desenvolverem uma espécie de nacional-fordismo.

Até que ponto o sistema de regulação anterior pesou na determinação das escolhas efetivadas pela indústria automotiva em cada um desses países é uma questão em aberto.

Streeck¹⁶ enfatizou por diversas vezes que os organismos reguladores da indústria na Alemanha, ainda que indispondo-se em um primeiro momento com as próprias montadoras, acabaram por contribuir decisivamente para o sucesso do setor automotivo, ao orientar a sua produção para a exploração de um segmento com alta taxa de tecnologia e inovação — com redução de custos —, delimitando o seu lugar no mercado internacional, em particular diante da competição japonesa.

John Krafcik, pesquisador do International Motor Vehicle Program (IMVP)¹⁷, diferentemente, vem defendendo que a *best practice* pode ser alcançada a partir da adoção do "sistema japonês" de produção e administração, que pode ser transferido facilmente para outros países. Nessa visão, os sistemas nacionais e setoriais de regulação teriam pouca — ou nenhuma — influência no desempenho industrial.

Em meio ao debate, nasce a dúvida que procura uma outra compreensão: será que os resultados para a indústria alemã teriam sido os mesmos se o sistema de regulação tivesse optado pelo mesmo nicho *high-tech* de mercado, mas sem uma estratégia de redução de custos? Em outras palavras, uma orientação mais próxima daquela adotada pelos ingleses?

A indústria automobilística inglesa, como se sabe, praticamente deixou de existir, sendo absorvida pelas grandes corporações transnacionais do setor. Será que os empresários britânicos recusaram-se a adotar o "sistema japonês" — e criaram então o *british-haraquiri* —, ou será que as instituições reguladoras da indústria não estavam capacitadas para redefinir orientações para as empresas?

Se pensarmos na indústria brasileira, podemos encontrar um componente a mais, e não secundário. As montadoras nacionais, de fato, são subsidiárias de gigantescas corporações que costumeiramente definem suas próprias políticas e, por isso mesmo, não são propensas a participar de arranjos nacionais institucionais. Como quase-Estados que são, preferem ter as mãos livres para negociar bilateralmente o que for de sua conveniência. A experiência brasileira, no entanto, tem a mostrar que em momentos especiais — por exemplo, uma combinação de crise interna com externa — as grandes corporações são levadas a interagir com o Estado, com seus

(14) Tolliday e Zeitlin, 1986.

(15) Fleury, 1978.

(16) Streeck, 1987.

(17) O IMVP foi um programa do Massachusetts Institute of Technology (MIT) que teve seus resultados condensados em Womack, J., Jones, D. e Roos, D. *A máquina que mudou o mundo*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

concorrentes e mesmo com os trabalhadores a partir dos parâmetros locais. O resultado, muitas vezes, aponta para estratégias híbridas, que podem até mesmo sensibilizar suas matrizes.

Essa realidade pode ser detectada, por exemplo, na atuação da Fiat, cujo êxito com seu carro popular pesou na definição do Brasil como plataforma mundial de todo o grupo. Ou então, no comportamento diferenciado entre plantas de um mesmo conglomerado, como no caso da Mercedes Benz, que selou dois acordos sobre participação nos resultados: um com a Comissão de Fábrica da unidade de São Bernardo e o outro com a fábrica de Campinas, através do Sindicato dos Metalúrgicos local. A ausência de representação no interior da fábrica, no caso da unidade de Campinas e, principalmente, o poder de mobilização distinto entre os dois sindicatos ajudam-nos a entender as diferenças do acordo.

Se forem introduzidos na discussão os componentes de risco — marginalizados pelo enfoque de Krafcik —, em especial a crescente insegurança no emprego, no mercado de trabalho, na renda e na representação dos trabalhadores, se as preocupações voltarem-se, por exemplo, para a qualidade do trabalho, a discussão sobre transferibilidade do "sistema japonês" adquire uma nova e mais complexa feição.

Para as grandes corporações o que interessa é a possibilidade real de se atingir — e não exatamente *como* será atingido — um padrão internacional. Hoje em dia, sistemas altamente competitivos de compensações e prêmios no interior das empresas, não raras vezes, envolvem significativos contingentes de trabalhadores. A questão de fundo, no entanto, é que nesse tipo de busca da *best practice*, em que o mundo do trabalho é esquecido, o transplante de sistemas quase sempre acaba por provocar fortes desequilíbrios no ambiente produtivo e social.

Basta olhar para a reestruturação industrial em curso no Brasil que, acompanhando uma tendência mundial, vem buscando inspiração no "sistema japonês", mas produzindo consequências tipicamente brasileiras para o trabalho.

4. O sistema de relações de trabalho

No Brasil, em que pesem as mudanças em curso, a indústria automobilística continua sendo organizada em moldes *fordistas*. Como ocorreu classicamente nos países em que predominou a produção em massa, os metalúrgicos, concentrados em enormes plantas, tornaram-se o elemento dinâmico do sindicalismo, assumindo frequentemente a liderança nacional de movimentos reivindicativos e políticos.

As novas realidades moldadas pela ação do movimento sindical nos anos 80 e 90, as alterações políticas vividas pelo país e as modificações na estrutura sindical introduzidas na Constituição atualizam constantemente as inadequações da atual legislação e das relações de trabalho.

O Estado continua sendo um fator central na proteção dos sindicatos, de manutenção da unicidade sindical e de sustentação do papel normativo e mediador da Justiça do Trabalho. A unicidade serve de biombo para os sindicatos beneficiarem-se do Estado, assim como para os empresários cultivarem sua própria clientela. E a Justiça do Trabalho, ironicamente, dificulta a livre negociação: instituição obsoleta, sobrevive como um instrumento burocrático-político, frequentemente de estímulo aos conflitos, como pudemos assistir por ocasião da recente greve nacional dos petroleiros.

Diante dessa realidade, os empresários têm apontado repetidamente para a "flexibilização" das relações de trabalho como a grande alternativa para modernização do parque produtivo brasileiro. Mas, em sua grande maioria, não incluem na "sua" flexibilização o direito à organização por local de trabalho, e aceitam, quando muito, a liberdade sindical, desde que seja do portão da fábrica para fora. Como se vê, há muito o que conversar.

As experiências das câmaras setoriais abriram novos caminhos para a reforma democrática dessas envelhecidas relações de trabalho. Mostraram que é possível a negociação setorial, convidaram os sindicatos de trabalhadores e entidades patronais a modificar seu relacionamento no chão-de-fábrica e abriram a possibilidade de definição de estratégias diferenciadas tanto das empresas quanto dos sindicatos. Como regra, não pautaram-se pelo habitual diálogo de surdos.

O impacto sobre o movimento sindical cutista foi muito forte, alterando comportamentos para interferir praticamente no curso da reestruturação industrial que, até o início dos anos 90, dependia, quase que exclusivamente das decisões das empresas. Estas, continuam com a iniciativa nas mudanças industriais, mas seus planos começam a ser filtrados por novos ambientes em formação.

A Mercedes Benz do Brasil foi a última montadora¹⁸ a reconhecer a comissão de fábrica. Os conflitos, como em todo o ABC, marcaram profundamente o relacionamento entre seus trabalhadores e a empresa. Afinal, a comissão só foi reconhecida após inúmeras manifestações e greves. O relacionamento tensionado desde seu início, e que atravessou toda a década de 80, conseguiu estabelecer uma pauta bastante restrita de discussão, que abrangia, basicamente, questões como: (i) disciplina; (ii) faltas; (iii) salários; (iv) promoções; e (v) demissões.

As alterações na organização do trabalho e da produção realizadas nesse período raramente foram discutidas, uma vez que o interesse demonstrado era pequeno, tanto da parte dos sindicatos quanto da empresa.

De forma contrastante, a agenda dos anos 90 foi ampliada significativamente de modo a abranger: (i) salários; (ii) mobilidade do pessoal; (iii) condições de trabalho; (iv) desverticalização; (v) terceirização; (vi) manufatura celular; (vii) trabalho em grupo; (viii) Kaizen; e (ix) participação nos resultados.

Como resultado das negociações, foram firmados os seguintes acordos depois de 1992¹⁹:

(18) O processo é de 1984 e a primeira comissão eleita pelos trabalhadores da fábrica tomou posse em 1985.

(19) Dados fornecidos por Pedro Procursin, gerente de Relações Industriais da Mercedes Benz do Brasil, em seminário promovido pelo Programa de Mediação Estratégica entre Trabalho e Capital, FEA-USP, 29.8.95.

- . Logística: dezembro de 1993
- . Desverticalização/ Terceirização: abril de 1994
- . Manufatura Celular: julho de 1994
- . Kaizen: fevereiro de 1995
- . Trabalho em Grupo: março de 1995
- . Participação nos Resultados: julho 1995.

Mais ainda, a direção da Mercedes e a comissão de fábrica decidiram, consensualmente, retirar todos os processos em curso na Justiça do Trabalho, individuais e coletivos, de modo a que as reivindicações pudessem ser atendidas através da livre negociação bipartite. Um legítimo *bypass* institucional.

Se houve evolução nas negociações, o que pode ser medido imediatamente pela diminuição da taxa de conflitos no interior da fábrica, não houve, obviamente, uma liquidação dos conflitos. De fato, estes passaram a assumir uma forma diferente em função da alteração do comportamento tanto da empresa quanto dos trabalhadores. A tensão continua grande, principalmente porque a adoção de técnicas "japonesas" por uma vetusta empresa alemã, em ambiente brasileiro, tem colocado à disposição da empresa centenas de trabalhadores, a partir de um evidente encolhimento dos postos de trabalho. No entanto, no momento em que visitamos a fábrica, em julho deste ano, cerca de 350 metalúrgicos estavam em cursos de treinamento, vivendo programas de reciclagem e de qualificação exatamente porque precisavam ser realocados na produção. Em outras palavras, em condições normais de temperatura e pressão esses trabalhadores já estariam demitidos; porém, continuam empregados em função dos acordos firmados pela empresa com a Comissão de Fábrica.

Claro que essa situação é localizada e tem limites. Por isso mesmo, o seu equacionamento solicita discussões mais amplas, que extrapolam os limites da fábrica.

Essa nova mentalidade em construção vem provocando avanços no meio sindical e foi objeto de resolução recente do III Congresso Nacional dos Metalúrgicos da CUT:

Para enfrentar a reestruturação produtiva, a CUT terá que disputar com as empresas o conteúdo das idéias de "qualidade" e "produtividade" que elas tentam impor aos trabalhadores. De acordo com a resolução do V Concut sobre esse assunto, a melhoria da qualidade dos produtos tem como pressuposto a elevação das condições de vida e de trabalho daqueles que produzem diretamente²⁰.

Através desse debate, o Congresso dos Metalúrgicos da CUT, mais uma vez, generalizou para todo o país uma experiência iniciada no ABC, sugerindo a negociação, dentro e fora das fábricas, de cada uma das inovações tecnológicas e organizacionais que as empresas planejam fazer.

(20) Resoluções do III Congresso Nacional dos Metalúrgicos da CUT, Águas de Lindóia, 25, 26 e 27 de agosto de 1995.

(21) "Perfil e opiniões dos delegados ao V Concut" (Primeiro Relatório). São Paulo: Dep-CUT, dez. 1994.

O drama é que essa evolução arrisca se perder. Ainda é tempo de corrigir a rota, pois o amadurecimento sindical é mais lento do que as resoluções.

A partir de uma dinâmica que se dissemina nas fábricas e das discussões travadas no interior dos sindicatos, podemos destacar que: (i) continuam ganhando corpo os movimentos de participação direta dos representantes dos trabalhadores na elaboração e alteração dos processos produtivos e da organização do trabalho; (ii) essa tendência vem se desenvolvendo rapidamente no interior do movimento sindical ligado à CUT, reafirmando a linha de inflexão que esta central vem executando desde o início dos anos 90; (iii) as negociações e seus resultados distanciam-se de qualquer visão mecanicista, que procura estabelecer uma correspondência entre medidas de flexibilização da produção e o estabelecimento automático de determinadas relações de trabalho.

Esses elementos, ainda que circunscritos ao ABC e desenvolvidos no interior de uma das categorias profissionais mais organizadas do país, apontam insistentemente para a construção negociada de novas relações de trabalho e de políticas industriais.

O fator de viabilidade da possível concertação tem na experiência da câmara automotiva um avalista de peso. Além disso, para além das injunções políticas, não há como dispensar o conhecimento acumulado por essa nova convivência que está se formando, muito menos menosprezar a sua capacidade de elaboração e de articulação com outras políticas públicas.

Em outras palavras, eventuais decisões unilaterais do governo mostrar-se-ão impotentes para resolver os problemas colocados pela reestruturação industrial e só conseguirão modificar burocraticamente as relações de trabalho e manter as atuais indefinições sobre a política industrial.

5. Mudança a fórceps?

Ainda que não tenha sido apresentada como uma diretriz de conjunto, alguns desenvolvimentos e posturas governamentais recentes permitem-nos ensaiar uma primeira sistematização da política oficial referente às relações de trabalho:

- i) a recusa de uma política de relações industriais baseada no compromisso;
- ii) a construção de barreiras legais restritivas à ação sindical, em particular no que tange ao direito de greve;
- iii) a afirmação da empresa — principalmente da grande — como o nível mais adequado para a definição de novas relações de trabalho, distante do sindicato e distinto do nível setorial, categorial, estadual ou nacional;
- iv) mudança — ou flexibilização — da legislação trabalhista de modo a permitir rearranjos nas empresas, particularmente no que se refere à jornada, encargos, férias, produtividade, terceirização, contratos coletivos;
- v) diminuição do poder normativo da Justiça do Trabalho;
- vi) diminuição da proteção estatal aos sindicatos.

REFERÊNCIAS

- Almeida, Maria Hermínia Tavares de. *Crise econômica e organização de interesses: estratégias do sindicalismo brasileiro nos anos 80*. Tese de Livre-Docência. Departamento de Ciência Política da FFLCH, USP, 1992.
- Arbix, Glauco. *Uma aposta no futuro. Os três primeiros anos da câmara setorial da indústria automobilística e a emergência do meso-corporativismo no Brasil*. Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia da FFLCH, USP, 1995.
- Bobbio, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1984.
- Boito Jr., Armando. "De volta para o novo corporativismo — a trajetória política do sindicalismo brasileiro". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, n° 3, jul-set, 1994.
- Cardoso, Adalberto Moreira e Comin, Alvaro Augusto. "Câmaras setoriais, modernização produtiva e democratização nas relações de trabalho no Brasil: a experiência do setor automobilístico", comunicado ao "I Congresso Latinoamericano de Sociologia del Trabajo", Cidade do México, 1993.
- Cardoso, Adalberto Moreira. "Globalização e relações de trabalho na indústria automobilística brasileira". Consórcio Internacional: "A Globalização e Relações de Trabalho na América Latina: Brasil, Colômbia e México", São Paulo, Cebrap, 1995.
- Carvalho, Ruy de Quadros e Schmitz, Hubert. "O fordismo está vivo no Brasil". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, n° 27, 1990.
- Carvalho, Ruy de Quadros. "Projeto de primeiro mundo com conhecimento e trabalho do terceiro?", comunicado ao XVI Encontro da Anpocs, Caxambu, mimeo, 1992.
- Cawson, Alan, org. *Organized interests and the state— studies in neo-corporatism*. Londres: Sage, 1985.
- . *Corporatism and political theory*. Londres: Basil Blackwell, 1986.
- Cusumano, Michael. *The Japanese automobile industry — technology and management at Nissan and Toyota*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

Como se pode ver, se essas idéias forem transformadas em projetos de governo, não conseguirão ser estabelecidas harmonicamente. Primeiro, porque as forças contrárias às mudanças da atual estrutura sindical são significativas e extravasam em muito o âmbito sindical. Segundo, um dos principais pontos de apoio do governo no setor, a Força Sindical, tem sua sorte praticamente selada à atual estrutura sindical. Terceiro, mesmo no campo cutista, cuja posição oficial é pela transformação do modelo de cunho corporativista, há fortes resistências, como indicaram as pesquisas realizadas pela própria direção da central no V Concut²¹. Quarto, o empresariado, em geral, mantém um saudável relacionamento com o sistema de unicidade sindical, principalmente por sua estabilidade, que tem atravessado os tempos. Quinto, o Congresso Nacional tem se mostrado muito sensível a essa estabilidade.

Se somarmos a esses obstáculos "naturais" a ação governamental, que busca a diminuição sensível do poder sindical, teremos todos os ingredientes de uma receita explosiva. O que nos permite concluir que as reformas dessa natureza somente serão realizadas em situação de agravamento dos conflitos.

Esse cabo-de-guerra, porém, foi apenas anunciado. Mas já tem provocado *frissons* em todos os segmentos do Trabalho ou do Capital que amadureceram aprendendo com as vantagens de uma política de negociação e de contrato.

6. Conclusão

Ao observador distante poderia soar paradoxal o fato de o Estado, depois de ter patrocinado e permitido a constituição das câmaras setoriais como um dos mais bem-sucedidos laboratórios institucionais, se tornasse atualmente o maior responsável pelo seu esvaziamento e drenagem de suas atribuições e energias.

O paradoxo existe, mas é outro.

De fato, a partir de um movimento ambíguo, iniciado ainda no período Itamar Franco mas que ganhou corpo rapidamente no governo Fernando Henrique Cardoso, a câmara da indústria automobilística — e de resto todas as outras câmaras setoriais — foi perdendo gradativamente suas responsabilidades. A defesa do plano de estabilização quase que como um fim em si mesmo, levou à exacerbação do despotismo da área econômica, que vem tolhendo a câmara setorial exatamente em sua capacidade de elaboração e implementação democrática de políticas industriais e de negociação tripartite das transformações necessárias ao ambiente produtivo.

O impacto desse desperdício institucional pode ser observado na oscilação do desempenho do próprio setor automotivo, que se ressentiu do comportamento impositivo do Estado na definição de diretrizes econômicas.

A reunião da câmara do setor automobilístico de fevereiro deste ano, apesar de formalmente coordenada pela ministra Dorothea Werneck —

Diniz, Eli. "Articulação dos atores na implementação da política industrial: a experiência das câmaras setoriais — Retrocesso ou avanço na transição para um novo modelo?", Nota Técnica do "Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira", Campinas, IE-Unicamp/IEI-UFRJ/FDC/FUNCEX, 1993.

Ferro, José Roberto. "A produção enxuta no Brasil". In: J. Womack, D. Jones e D. Roos. *A máquina que mudou o mundo*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

Fleury, A. *Organização do trabalho industrial: um confronto entre teoria e realidade*. São Paulo, Tese de Doutorado, Depto. de Engenharia de Produção da Escola Politécnica da USP, 1978.

Guimarães, Ivan G.R.. "Câmaras setoriais: histórico, constituição e perspectivas". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, vol. 8, nº 3, jul-set, 1994.

Jácome Rodrigues, Iram. *Trabalhadores, sindicalismo e democracia: a trajetória da CUT*. Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia da FFLCH, USP, 1993.

Keck, Margaret E. *PT — a lógica da diferença*. São Paulo: Ática, 1991.

Meneguello, Rachel. *PT: a formação de um partido*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

Oliveira, Francisco de, Faria, Vilmar e Giannotti, José Arthur, coords. "Os cavaleiros do antiapocalipse: o acordo das montadoras". Projeto de Pesquisa, Cebrap, São Paulo, 1992.

Rodrigues, Leôncio Martins. *CUT: os militantes e a ideologia*. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

_____. *O declínio do sindicalismo corporativo*. Rio de Janeiro: Ibase, 1991.

Schmitter, Philippe C. "Still the century of corporatism?". In: F. Pike e T. Stritch, orgs. *The new corporatism, social-political structures in the Iberian world*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974.

Streeck, W. "Successful adjustment to turbulent markets: the automobile industry", discussion paper, Berlin, 1987.

Tolliday, S. e Zeitlin, J. *The automobile industry and its workers: between fordism and flexibility*. Cambridge: Polity Press, 1986.

defensora histórica desse tipo de regulação — foi, de fato, dirigida pelo ministro da Fazenda, que definiu uma pauta e propôs encaminhamentos, todos exclusivamente voltados para diminuir o déficit da balança comercial brasileira.

Até o momento, porém, as oscilações do ambiente — retração nas vendas e consequentes férias coletivas nas grandes montadoras; asfixia do setor de autopeças; e o início de demissões coletivas, inexistentes desde a celebração do primeiro acordo da câmara setorial, em março de 1995 — não produziram ainda uma inflexão no comportamento da indústria e dos sindicatos. Mas a redução das funções da câmara também significa a restrição do acesso dos trabalhadores à definição de políticas para a indústria. A efervescência no ABC é um claro sinal de que um cenário não desejado de conflitos trabalhistas pode estar se configurando.

O movimento que vem sendo desenhado pelo governo aponta para o horizonte da rejeição estratégica da concertação e da imposição da razão plenipotenciária do Estado na definição das principais linhas de futuro para o país. O paradoxo, portanto, é de corte político. E tem origem no distanciamento governamental exatamente da marca registrada da social-democracia: a concertação.

Um dos mais importantes dilemas engendrados por essa escolha é que o Estado brasileiro encontra-se fragilizado precisamente em sua capacidade de elaboração e definição das políticas públicas e há tempos não reúne condições de decidir unilateralmente os rumos do nosso desenvolvimento.

O esvaziamento dos mecanismos de intercâmbio com os setores produtivos e a consequente desativação de valiosos sensores sociais aprofundam ainda mais o despreparo e a rigidez da já combatida burocracia estatal.

Esses constrangimentos estruturais, que tornaram-se mais e mais flagrantes a partir da crise do Estado desenvolvimentista, evidenciaram-se de modo exemplar no setor automobilístico, em que a velocidade das inovações e a natureza adversativa da competição têm frequentemente desconcertado as agências estatais, com resultados dramáticos para o conjunto do país.

Arranjos institucionais, transformação das relações de trabalho e alterações em profundidade no sistema produtivo sempre estiveram reciprocamente unidos. Exatamente por isso, dificilmente será construído um Brasil democrático sem a participação e integração do conhecimento específico acumulado pelos mais diversos setores produtivos.

Veltz, P. e Zarifian, P. "Vers des nouveaux modèles d'organisation?". *Sociologie du Travail*. Paris: Dunod, n° 1-93, 1993.

Wood, Stephen, org. *The transformation of work?* Londres: Unwin Hyman Ltd, 1989.

Recebido para publicação em setembro de 1995.

Glauco Arbix é doutor em Sociologia pela USP, professor da Fundação Getúlio Vargas e pesquisador do núcleo Trabalho, Tecnologia e Organização (TTO) da Escola Politécnica da USP. e-mail: garbix@usp.br

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 43, novembro 1995
pp. 113-128
