

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

PUC-RIO

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N.º 303

**ENTRE A LÓGICA PARTICULAR E A EFICIÊNCIA SOCIAL :  
GRUPOS DE INTERESSE E NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO BRASIL<sup>1</sup>**

EDWARD AMADEO

AGOSTO 1993

---

<sup>1</sup>Trabalho preparado no âmbito do projeto "Reforma das Entidades Empresariais no Brasil" patrocinado pelo ILDES e o INAE.

## Summary

On the recent debates over collective bargaining in advanced OECD countries, the level of centralization of negotiations is certainly a core issue. Employers' associations usually demand decentralized negotiations for it provide firms with greater flexibility. In this paper we examine the advantages and disadvantages of decentralized bargains. We argue that some of the objectives associated with the collective bargaining process --in particular those which require the coordination of decisions of individual agents-- are inconsistent with purely decentralized negotiations. The paper also discusses the structure of interests representation and collective bargaining in Brazil, and argues that they are very inappropriate to help the attainment of certain social goals such as the reduction of wage dispersion and macroeconomic stability.

## Resumo

Nas discussões recentes sobre negociações coletivas nos países avançados da OECD, o nível de centralização das negociações é certamente um tema central. As associações patronais em geral demandam a descentralização das negociações por entenderem que isto daria à empresas maior flexibilidade. Neste trabalho examinamos algumas das vantagens e desvantagens de negociações descentralizadas. Argumentamos que alguns dos objetivos associados ao processo de negociações coletivas --em particular aqueles que requerem a coordenação de ações individuais-- são inconsistentes com negociações puramente descentralizadas. O trabalho também discute a estrutura da representação de interesses e barganha coletiva no Brasil, e argumenta que ambas são inapropriadas para que alguns objetivos sociais tais como a redução da dispersão salarial e a estabilidade macroeconômica sejam atingidos.

*Narrowly-based trade associations, professional associations, labor unions, and other such coalitions face incentives that are uniquely perverse and very far from being consistent with any conception of the general interest of society... Encompassing organizations that are coherent, disciplined entities that want to win have incentives that are to some degree consistent with social efficiency and national progress.*

Mancur Olson, 1986

## 1. Introdução

O que mais chama atenção hoje no Brasil é a imprevisibilidade. A incerteza sobre o que pode se passar no futuro próximo e principalmente mais longínquo. A imprevisibilidade é fruto da fragilidade institucional associada à reconstrução da democracia e à construção de uma sociedade civil mais autônoma.

O desenvolvimento econômico tem como moldura um sistema de representação de interesses sociais e de relações entre o Estado e a sociedade. Um modelo bem sucedido se funda no estabelecimento de um conjunto mínimo de prioridades e objetivos resultantes de um pacto social (implícito ou explícito) entre os agentes sociais mais representativos. O fim do regime militar e a reconfiguração do papel do Estado são como um choque para a estrutura social brasileira. Acomodar as instituições ao novo contexto pode ser um processo lento e penoso, como álias tem demonstrado ser.

Alemanha e Japão passaram por um processo de reconstrução após a Segunda Guerra Mundial. Não apenas de reconstrução da economia, mas também reconstrução do sistema social e das instituições. Estes três países despontam entre os que mais cresceram no pós-guerra, e têm o privilégio de terem podido resguardar-se da crise econômica dos últimos 15 anos com pouco desemprego e baixa inflação. Pode-se atribuir estes três milagres ao próprio esforço de reconstrução econômica; há quem atribua à reestruturação social o principal motivo do sucesso.

Esta é exatamente a tese de Mancur Olson (1982) para quem, começar de novo significou nestes países livrar-se de um velho e predatório sistema de representação de interesses. Em seu lugar surgiram estruturas sociais baseadas em grupos de interesses abrangentes --isto é, com ampla base de representação social e política-- e um intenso sistema de consultas e decisões envolvendo o Estado e grupos sociais com alta representatividade. Independente da propriedade de seu diagnóstico sobre os países derrotados, a tese de Olson é

simples e convincente. Diz o seguinte: pequenos grupos de representação de interesses são potencialmente nocivos pois não tomam em conta os efeitos sociais de suas demandas. Não tomam em conta porque acreditam que, como são pequenos, os efeitos sociais que porventura possam gerar são também pequenos, talvez desprezíveis. Quanto maiores os "pequenos" grupos, mais nocivos pois maior a sua capacidade de fazer valer suas demandas particulares e maiores os efeitos sociais que geram.

Já os grupos abrangentes, com ampla representação social, tendem a ponderar os interesses particulares e os efeitos coletivos ou gerais. Pela razão simples de que eles próprios podem ser negativamente afetados.

No Brasil, a redemocratização veio acompanhada de uma explosão de demandas sociais que incidem sobre o Estado e de conflitos econômicos entre agentes privados. A redefinição dos direitos sociais e do federalismo fiscal no bojo dos debates constitucionais de 1987/8 e os embates salariais ao longo da década de 80 são exemplos disto. Em meio à crise econômica, em que há menos para dividir, a institucionalidade da representação de interesses esta mal aparelhada para lidar com o conflito entre o privado e o coletivo. A fragmentação dos interesses está na origem da crise.

Nada pior que o vácuo deixado pela falência do Estado dirigista e a inépcia da sociedade. Ambos estão relacionados. O Estado dirigista é irmão gêmeo da sociedade pária. O corporativismo de Estado, intermediado por burocracias setoriais, gera grupos de interesses segmentados e dependentes. A fragmentação da estrutura de representação de interesses no Brasil, o curto-prazismo e defensivismo dos atores, a atitude predatória do particular frente ao coletivo não são frutos do acaso nem da natureza Macunaímica da alma brasileira.

Enganam-se os que supõem que a opção ao corporativismo de Estado é o mercado. O mercado e os interesses organizados são instrumentos de coordenação social complementares. O mercado --ou melhor, a concorrência-- é um instrumento disciplinador da atividade empresarial. As formas de organização de interesses variam de país para país e são fundamentais para dar coesão (ou não) a "projetos nacionais".

Há um exemplo conspícuo de orfã do Estado dirigista no Brasil: a representação de interesses no âmbito da relação entre capital e trabalho. Pensar que o mercado de trabalho e a pulverização das negociações pode ser a saída é fechar os olhos para as experiências bem sucedidas do Japão e a Alemanha onde as associações patronais e trabalhistas são organizações abrangentes, com importante papel a cumprir na formação de salários, qualificação do trabalho e pactos cooperativos.

No Brasil, as câmaras setoriais podem ser um ensaio para a formação de organizações abrangentes. Mas olhando a experiência recente é difícil ser

otimista. Em primeiro lugar, as câmaras setoriais são manifestações espontâneas sem qualquer vínculo com um projeto mais abrangente de relação entre empregados e empregadores ou política industrial. Na verdade, o que une empregados e empregadores são interesses setoriais muito claros, que em tempos de abertura comercial e crise econômica tendem a exacerbar a defesa de interesses particulares em detrimento de interesses coletivos. Em segundo lugar, é preciso lembrar que na Alemanha, por exemplo, existem menos que 20 sindicatos e, hoje, no Brasil, temos mais de 20.000 sindicatos e mais de 50 câmaras setoriais.

Sem uma política industrial global e um contrato de trabalho negociados entre organizações abrangentes, as câmaras tendem a transformar-se em "camarotes" onde se acomodarão uns poucos privilegiados. O locus por excelência para uma negociação modernizadora das relações capital-trabalho envolvendo organizações abrangentes é um fórum nacional sobre o **contrato de trabalho**. Neste fórum deve-se analisar as instâncias de negociação de cada tema. As câmaras são apenas uma destas instâncias, e teriam poder deliberatório limitado. Há que pensar-se que temas seriam negociados a nível nacional, regional, setorial e nas empresas. Há questões com "Q" maiúsculo que não podem ser discutidas nas câmaras, e que afetam fundamentalmente a natureza e desempenho das relações trabalhistas. São seis temas: contribuição sindical, unificação das datas-base, política salarial, administração de recursos para-fiscais como FGTS, FAT e SENAI/SENAC, limites da justiça do trabalho, e criação das comissões de fábrica.

Mais que ficar limitados a negociações minúsculas no âmbito de um setor onde normalmente o nível de organização dos trabalhadores é alto, cabe politizar as negociações a nível nacional, fortalecer as centrais sindicais e congêneres patronais, e ter em mente os trabalhadores desorganizados. As câmaras representam a modernização do moderno. Há hoje 20% da força de trabalho sem carteira de trabalho e a modernização das relações capital-trabalho destes trabalhadores deve ser o núcleo das preocupações. A tarefa é a inclusão dos excluídos, e para isto a negociação tem que ser abrangente --não pode restringir-se a meia dúzia de câmaras, associações patronais e sindicatos que já se entendem faz anos.

Dos males desta travessia para a democracia com uma sociedade participativa, pior que a fragmentação entre milhares de minúsculos interesses é a fragmentação entre uns tantos interesses setoriais ou regionais. Estes são os ecos da experiência européia com sistemas de representação de interesses diferentes do dirigismo latino americano e do lobbismo disfarçado de pluralismo norte-americano.

Este trabalho tem por objetivo discutir os prós e contras de diferentes formas de organização dos grupos de interesses no âmbito das relações entre

empregados e empregadores e diferentes arranjos na área de negociações coletivas. Na seção 2 são discutidos alguns princípios básicos com base nos quais são apresentadas as vantagens e desvantagens de estruturas de organização e processos de negociação descentralizados e centralizados. Na seção 3 examinamos as experiências de dois países especialmente bem-sucedidos no pós-guerra --Alemanha e Japão. A situação atual brasileira é discutida na seção 4. Com base na análise de princípios, experiências internacionais e na presente situação brasileira, arriscamos algumas recomendações de câmbios institucionais na última seção.

## 2. Contrato coletivo, relação capital-trabalho e performance econômica

Não há dúvida que o tema mais atual sobre sistemas de negociações coletivas refere-se ao grau de centralização das negociações. Isto é, se as negociações devem ser descentralizadas --no nível das empresas ou até das plantas-- ou se devem ser mais centralizadas --nos níveis setorial, regional ou nacional. Esta discussão não é independente de outra, mais abstrata, sobre estruturas sociais, representação de interesses e ação coletiva. O ponto de contato entre as duas é a forma de organização --e em particular, grau de centralização-- dos grupos de interesses, das associações de empregadores e empregados. Onde as associações são organizadas centralmente e gozam de representatividade, é possível que as negociações sejam mais centralizadas. Onde as organizações verticais --vale dizer, setoriais-- são mais sólidas que as horizontais --regionais ou nacionais-- é natural que se desenvolvam negociações setoriais. Finalmente onde as associações não têm expressão, as negociações nas empresas proliferam.

Negociações em diferentes níveis --nacional, setorial, regional e em nível de empresas-- são comuns em países europeus onde a estrutura sindical e patronal é (horizontalmente) centralizada e as organizações verticais (isto é, setoriais) são também fortes. Negociações nas empresas, em alguns casos com participação apenas parcial dos sindicatos (como na Alemanha), complementam e tornam mais firm-specific os acordos.

As experiências nacionais diferem quanto ao grau de centralização e representatividade das organizações sociais e ao nível em que se dão as negociações coletivas. Entretanto, isto não significa que não possam mudar. Há uma tendência à descentralização das negociações na Europa embora a estrutura de negociações permaneça fundamentalmente setorial, bastante centralizada e sincronizada.

A comparação entre modelos de negociação deve tomar em conta os objetivos de um sistema de contratação coletiva. Estes objetivos, por sua vez, devem ser encarados de acordo com as necessidades de cada experiência

nacional. Tome-se o caso da dispersão salarial. O sistema suéco tem há décadas como objetivo explícito a redução da disparidade salarial, independente das qualificações e produtividade dos trabalhadores. E' óbvio que o objetivo é questionável, mas o exemplo serve para mostrar que a "escolha" do sistema não é independente dos seus objetivos.

É complexa a discussão sobre os objetivos e mecanismos para alcança-los com diferentes sistemas de negociação. A tendência à descentralização das negociações responde a algumas necessidades das empresas em um mundo com mercados estagnados, mais competitivos, empresas globalizadas e grande oscilação da demanda. E' preciso ter claro entretanto, que nem todas as necessidades das empresas demandam descentralização. Um exemplo esclarece este ponto: a depender dos temas, o desgaste de negociações diretas nas empresas pode ser aliviado com negociações setoriais ou regionais. Em outras palavras, não é necessariamente verdade que, qualquer que seja o tema de negociação, seja mais econômico negociá-lo diretamente.

Entretanto, a discussão torna-se realmente complexa e difícil quando são incluídos entre os objetivos não apenas os interesses imediatos e diretos das empresas, mas também objetivos "sociais" ou "coletivos", e considera-se problemas associados a "externalidades" e necessidades de "coordenação de decisões" privadas. Uma discussão como esta só pode ir adiante se estiver claro que os interesses coletivos, a geração de externalidades e as falhas de coordenação indiretamente afetam a performance das próprias empresas. Se, ao contrário, os únicos objetivos considerados forem os objetivos diretos e imediatos das empresas, é muito fácil argumentar que as negociações devem restringir-se a patrões e empregados de uma mesma empresa ou planta. Dito de outra maneira, a despeito da demanda por parte das empresas (em praticamente todo mundo) de descentralização das negociações, é importante que fique claro que a centralização e sincronização da negociação de certos parâmetros pode ter como resultado externalidades e efeitos sistêmicos compensadores para as empresas.

### **Vantagens da descentralização**

Começemos pelas vantagens da descentralização. A principal vantagem das negociações descentralizadas está na possibilidade de explorar um sistema de incentivos que maximize a cooperação entre empregados e empresa. Isto é, a possibilidade de usar salários e outros benefícios como forma de motivar o trabalhador e aumentar assim sua produtividade. O sistema de remunerações funciona para diferenciar a qualificação, habilidade e intensidade de esforço entre trabalhadores. Ao mesmo tempo, negociações descentralizadas permitem mais flexibilidade para a empresa. E' mais fácil negociar uma redução dos

salários em troca da estabilidade no emprego em períodos de retração das vendas com os trabalhadores da própria empresa que com um sindicato setorial. Do mesmo modo, é mais fácil implementar uma política de demissão de grande escala quando não há sindicatos ou sem a presença de sindicatos setoriais.

Os sindicatos setoriais e negociações mais centralizadas impõem restrições à empresa, reduzem sua liberdade para negociar sistemas que incentivem a produtividade e a flexibilidade. Há, além disto, um argumento político contra a centralização das negociações e a interferência de sindicatos. A relação de emprego é assimétrica. Em geral, o empregado depende economicamente de seu emprego e por isto mantém uma relação de dependência com a empresa em que trabalha. Isto o torna muito vulnerável às demandas da empresa principalmente no caso de trabalhadores menos qualificados e quando há excesso de oferta de trabalhadores. Sindicatos setoriais têm maior poder de barganha que sindicatos de empresas por terem maior controle sobre a oferta de trabalho, reduzindo o grau de sujeição dos trabalhadores a suas empresas. Por isto, é natural, a centralização sindical não interessa às empresas. Entretanto, se o poder de associação é livre, há uma tendência natural à centralização do movimento sindical. Onde a associação é livre mas as empresas têm direito a não contratar trabalhadores sindicalizados, como nos EUA, o poder de barganha dos trabalhadores é, obviamente, muito menor. Em outras palavras, politics matters.

Questões políticas à parte, há boas razões a favor da descentralização. Em particular, num sistema descentralizado, as firmas têm liberdade para estabelecer um sistema de benefícios e punições que enseje o comprometimento dos trabalhadores com os seus objetivos.

### **Vantagens da Centralização**

As vantagens da centralização estão associadas às necessidades de coordenação de atividades e geração de externalidades tanto em nível setorial quanto macroeconômico. No lugar de uma discussão puramente conceitual, centremos-na em três exemplos concretos: a estabilidade macroeconômica, a dispersão salarial e a formação profissional.

#### *Estabilidade Macroeconômica*

Do ponto de vista macroeconômico, a questão central é de que forma o sistema de negociações coletivas afeta o desemprego e a inflação. Nos países industrializados, o desemprego voltou a ser um sério problema desde meados dos anos 70. Uma série de fatores contribuem para o desemprego "estrutural" dos países ricos. Comparados com as primeiras décadas do pós-guerra, nos

últimos 15 anos o nível global de atividade econômica tornou-se mais volátil e a taxa média de crescimento caiu. Isto intensificou a concorrência, demandando aumento da competitividade internacional da indústria em todos os países. Tiveram melhor performance os países mais competitivos, mas o saldo global é o crescimento do desemprego. Para aliviar o desemprego, é preciso redução dos custos de produção e aumento de competitividade.

A literatura sobre desemprego enfatiza a "moderação salarial" como um componente importante para a manutenção ou crescimento da competitividade. Moderação salarial entendida como redução das demandas salariais por parte dos sindicatos. A conclusão a que chegaram os economistas e cientistas políticos que estudam o fenômeno é que a centralização das negociações salariais enseja a moderação salarial.<sup>2</sup> As razões para isto estão ligadas a algumas teses sobre ação coletiva discutidas a seguir.

Na literatura sobre ação coletiva, talvez os argumentos mais fortes são os de Olson [1982, 1986] cujos argumentos podem ser assim resumidos. Pequenos grupos de representação de interesses --como sindicatos de empresas-- são potencialmente nocivos pois não tomam em conta os efeitos sociais de suas demandas. Não tomam em conta porque acreditam que, como são pequenos, os efeitos sociais que porventura possam gerar são também pequenos, talvez desprezíveis. Quanto maiores os "pequenos" grupos, mais nocivos pois maior a sua capacidade de fazer valer suas demandas particulares e maiores os efeitos sociais que geram.

Já os grupos abrangentes, com maior representação social, e principalmente grupos de representação "horizontais" --isto é, sem vínculos setoriais estritos-- tendem a ponderar os interesses particulares e os efeitos coletivos ou gerais. Pela razão simples de que eles próprios podem ser negativamente afetados, e se dão conta disto.

Ao traduzir o argumento para o contexto das relações industriais, é preciso introduzir o papel das externalidades geradas pela negociação salarial. Em uma negociação descentralizada, o sindicato não toma em consideração o efeito de suas demandas sobre o nível geral de preços. Ainda que a empresa envolvida na negociação repassa aos preços o aumento de custos, mantendo sua margem de lucros constante, o salário real dos trabalhadores crescerá. Quanto menor o peso dos salários nos custos diretos da empresa e maiores as barreiras à entrada no setor, menor o custo --medido pela perda de competitividade-- para a empresa ou empresas que repassem o aumento dos custos aos preços. O salário real de trabalhadores em outros setores cairá tão mais quanto maior o peso da empresa ou setor em que aumentaram os salários (e preço) no índice

---

<sup>2</sup>. Ver Amadeo (1992a, 1992b) para uma análise detalhada da literatura sobre desemprego na OECD.

geral de preços. Logo, a negociação pode gerar aumento da inflação --uma externalidade negativa-- com efeitos benéficos para os trabalhaodres da empresa ou setor, e pequeno ou nenhum efeito para a empresa ou empresas envolvidas.<sup>3</sup>

Se o aumento dos preços da empresa envolvida na negociação reduzir sua competitividade, ela perderá uma faixa do mercado, e mantida esta situação, reduzirá sua força de trabalho. O sindicato pode ou não levar em conta este efeito. Se for dominado por "insiders" --trabalhadores com mais "senioridade" e com mais estabilidade no emprego-- a tendência será não introjetar o efeito sobre o emprego em suas decisões e demandas. Esta é a tese desenvolvida por Lindbeck & Snower (1988).

A situação é mais grave quando a negociação se dá em nível da indústria ou setor. Neste caso, sendo substitutos os produtos das empresas envolvidas na negociação, as empresas podem entrar em conluio e aumentarem seus preços em conjunto, evitando a guerra de preços. Isto faz com que nenhuma perca fatias do mercado doméstico. E' óbvio que em uma economia aberta, o aumento dos preços reduz a competitividade internacional do setor. A saída neste caso é atuar em bloco demandando proteção tarifária ou de outro tipo para o setor, inclusive com o apoio dos sindicatos interessados em manter o nível de empregos.

Em suma, pior que negociações descentralizadas --em que, pelo menos, a competição entre empresas impõe certa disciplina-- são as negociações por ramo da indústria. Nestas últimas, os sindicatos são fortes pois têm mais controle sobre a oferta de trabalho e as empresas podem atuar em conjunto, evitando a concorrência via preços, e demandando proteção do setor contra a concorrência internacional.

A vantagem de negociações centralizadas em nível nacional é que as partes tendem a internalizar as externalidades porventura geradas pelos resultados da negociação. Os efeitos de aumentos salariais sobre o nível de preços e a competitividade tornam-se óbvios para os agentes envolvidos. O sindicato que representa não uma minúscula parcela da força de trabalho, mas uma parcela significativa, não pode dar-se ao luxo de agir em nome de um grupo de trabalhadores em detrimento de outros.

Logo, uma negociação "guarda-chuva" tem a vantagem de dar às partes envolvidas a oportunidade de avaliar os resultados macroeconômicos das negociações. E' importante ter claro que os argumentos que valem para o desemprego no caso de uma economia aberta --em que o aumento de preços reduz a competitividade-- valem para a inflação em economias mais fechadas. Nestas últimas, se os salários sobre-indexam a inflação passada, e as empresas

---

<sup>3</sup>/ Para uma apresentação formal deste argumento, vide amadeo (1993b), caps. 2 e 3.

repassam custos aos preços, o resultado natural é o crescimento da inflação.<sup>4</sup>

Há substitutos para negociações centralizadas. Ou seja, não é preciso que as negociações sejam necessariamente centralizadas em nível nacional para gerar coordenação. Negociações descentralizadas mas sincronizadas --isto é, mais ou menos simultâneas-- têm a vantagem de evitar a incerteza sobre o efeito de futuras negociações sobre a inflação, e portanto reduzir os incentivos à sobre-indexação. Mesmo descentralizadas, se as negociações ocorrem no mesmo período, é possível que haja consultas entre sindicatos, associações patronais e governo, e que os efeitos macroeconômicos --inclusive as respostas aos resultados das negociações do governo e do banco central-- sejam de alguma forma levados em conta. A existência de pattern-setters, ou setores líderes na formação de salários, também cumpre o papel de coordenação.

O que é válido para negociações coletivas, é válido também para sistemas de indexação salarial. De nada adianta sistemas de coordenação no processo de negociação se, no intervalo entre negociações, cada setor ou empresa tem práticas de indexação radicalmente diferentes. Os efeitos sobre a inflação e o desemprego são os mesmos.

Em suma, do ponto de vista macroeconômico existem bons argumentos para a centralização ou outros mecanismos de coordenação na formação de salários e, indiretamente, preços, tarifas e câmbio no que se refer ao comportamento de trabalhadores e empregadores e seus efeitos sobre desemprego e inflação.

### *Dispersão salarial*

Se o pleno emprego e a baixa inflação são objetivos sociais óbvios, o mesmo não se pode dizer da redução da dispersão salarial. Hoje, na Suécia ou na Dinamarca, é razoável que se discuta os efeitos negativos da política explícita de redução da dispersão salarial perseguida durante décadas. Nestes países, a dispersão salarial entre ramos da indústria é metade da dispersão em países como os EUA e o Reino Unido. Freeman (1988) atribui as diferenças entre dispersão salarial a diferenças no grau de centralização das negociações. Negociações mais centralizadas impõem um padrão ou uma regra mesmo em países onde convivem acordos coletivos centralizados seguidos de negociações descentralizadas.

Os argumentos a favor da negociação descentralizada já foram discutidos acima. Onde há negociações centralizadas as empresas têm menos latitude para usar o sistema de remuneração, ou a estrutura de cargos e salários, para atrair

---

<sup>4</sup>. Ver Amadeo (1993a) para uma análise deste ponto para a economia brasileira na década de 1980.

e promover trabalhadores mais qualificados e sensíveis aos incentivos para o crescimento da intensidade de esforço e de produtividade. As empresas e empresários na Suécia se opõem à política de baixa dispersão salarial exatamente por estes motivos. <sup>5</sup>

Entretanto, a dispersão salarial pode resultar de outros fatores e ter consequências indesejadas. Muitas vezes o crescimento dos salários em uma indústria, setor ou empresa não está associado ao crescimento da produtividade ou a um sistema de incentivos. Pode resultar do poder de barganha de um sindicato altamente organizado com efetivo controle sobre a oferta de trabalho, ou à capacidade de repasse aos preços de aumentos nos custos de empresas monopolistas ou muito protegidas da concorrência internacional. Este certamente foi o caso de vários setores industriais no Brasil ao longo dos anos 80. Este tipo de diferenciação salarial não tem funcionalidade a não ser para os trabalhadores envolvidos. Negociações centralizadas podem reduzir a dispersão salarial deste tipo, e reduzir assim, mudanças de salários relativos sem funcionalidade e seus efeitos inflacionários.

Mesmo no que se refere a diferenciais de salários associados a diferenças na qualificação e esforço dos trabalhadores, existem bons motivos dependendo das circunstâncias para a redução da dispersão salarial. É notório que os empregados de grandes empresas em praticamente todos os países do mundo têm salários maiores que os empregados de pequenas empresas. As empresas grandes podem pagar salários maiores porque em geral têm mais acesso ao mercado de capitais e mais poder de mercado. Por atraírem trabalhadores mais qualificados e produtivos, terem acesso a tecnologias mais eficiente, e investirem no treinamento da força de trabalho, tornam-se mais competitivas, dando origem assim a um "círculo virtuoso" de altos salários, alta eficiência, maior competitividade. Ao mesmo tempo, e pelas razões inversas, as pequenas empresas ficam presas a um "círculo vicioso" por pagarem baixos salários, atraírem trabalhadores menos qualificados e produtivos, e serem menos competitivas.

Quais as consequências desta bifurcação entre as trajetórias das pequenas e grandes empresas, e seus respectivos trabalhadores? De um lado a bifurcação é um mecanismo de reprodução das desigualdades. As diferenças de qualificação e renda entre trabalhadores das grandes e pequenas empresas crescem com o tempo. Em países como o Brasil em que as condições iniciais dos jovens no mercado de trabalho são tão diferenciadas --devido a desigualdades no sistema educativo e na própria distribuição de renda e riqueza dos pais--, a reprodução das discrepâncias devido à bifurcação das trajetórias entre pequenas e grandes empresas é obviamente indesejável. Isto é, em países

---

<sup>5</sup>. Vide Jonsson & Siven (1986).

em que a melhora na distribuição de renda é um objetivo **em si**, há óbvios motivos para evitar a bifurcação das trajetórias de trabalhadores em empresas pequenas e grandes.

De outro lado, e talvez mais importante, o círculo vicioso das pequenas empresas acaba por contaminar a performance das grandes empresas e a própria economia como um todo. Isto porque existe uma **complementaridade técnica** entre pequenas e grandes empresas, e portanto entre trabalhadores das pequenas e grandes empresas. Havendo complementaridade, o nível de eficiência das pequenas empresas termina por impor uma restrição ao crescimento e da eficiência das grandes empresas. O resultado é uma desaceleração da taxa de crescimento econômico e da eficiência das grandes empresas e da própria economia.

Negociações mais centralizadas estabelecem limites mais estreitos para o movimento divergente dos salários nas grandes e pequenas empresas. Havendo menor dispersão de salários, as pequenas empresas teriam condições de competir pelos trabalhadores mais qualificados.

### *Formação profissional e políticas de recrutamento*

Entretanto, dar às pequenas empresas a oportunidade de atrair trabalhadores qualificados é apenas um passo para reduzir a distancia entre elas e as grandes empresas. O sistema de formação profissional e a regulação das políticas de recrutamento e demissão das empresas são importantes instrumentos também. Em princípio, as grandes empresas preferem estabelecer seu próprio sistema de treinamento e retreinamento da força de trabalho e ter liberdade para contratar e demitir livremente seus empregados. Como podem pagar melhores salários, entram no mercado contratando os trabalhadores mais aptos e melhor preparados, e depois os treina e retreina de acordo com as necessidades.

Os problemas surgem com o financiamento e a oferta de trabalhadores com qualificação geral. As mudanças no processo de trabalho e técnicas de gestão exigem, cada dia mais, um tipo de formação do trabalhador --mesmo do trabalhador manual-- de natureza mais "geral", e não específico. Para as firmas, um trabalhador com formação geral é como um "bem público" --isto é, uma vez formado serve a qualquer empresa, mesmo aquelas que não pagaram pela sua formação. Logo, como no caso típico do financiamento de bens públicos, nenhuma empresa tem incentivos para financiar a formação geral de trabalhadores. Se os trabalhadores, eles próprios, têm dificuldade para financiar sua formação, e o governo financia a formação de um número limitado de trabalhadores, a oferta de trabalhadores com formação geral será limitada. Se for menor que a demanda, as grandes empresas, que oferecem melhores salários, saem na frente. As pequenas empresas ficam para trás.

Para evitar estas discrepâncias, o financiamento do sistema de formação geral dos trabalhadores (e mesmo do retreinamento) deveria obedecer uma regra de progressividade com grandes empresas pagando mais que as pequenas. Além disto, deve haver regras de demissão e recrutamento muito claras para evitar que só as grandes empresas atraiam os trabalhadores mais qualificados. Estas regras devem fazer parte do sistema de negociações coletivas ao nível setorial para que os próprios sindicatos fiscalizem seu cumprimento.

Há bons argumentos para mostrar que existe uma correlação positiva entre estabilidade no emprego, incentivos para as firmas investirem na formação geral dos trabalhadores e crescimento da produtividade. Talvez seja esta uma das fórmulas do bem sucedido modelo japonês. Do ponto de vista do trabalhador, a perspectiva de estabilidade no emprego facilita a sua identificação com os objetivos, e comprometimento com, a performance da empresa. Do ponto de vista da empresa, o fato de que o trabalhador passa a ser visto como parte do seu capital fixo e a improbabilidade de que procurará outro emprego, motiva o investimento na formação geral --e não apenas específica-- do trabalhador. Ambos efeitos tendem a aumentar a produtividade e flexibilidade do trabalho.

Sendo assim, sistemas que regulem ou reduzam a rotatividade da força de trabalho, ou induzam a estabilidade no emprego, têm a vantagem de aumentar a produtividade e flexibilidade do trabalho. O problema com regulações de modo geral é que, dependendo do contexto, podem ser "evadidas" ou gerar sub-produtos indesejados. É comum ouvir-se que o alto custo da demissão na maioria dos países europeus reduz o ritmo de crescimento do emprego, aumenta o conflito entre "insiders" --que desejam salários mais altos-- e "outsiders" --que prefeririam mais emprego mesmo com salários menores-- e estaria portanto na raiz da "euro-esclerose". No entanto, no Japão o grau de rotatividade da força de trabalho é pequena, e o ritmo de crescimento do emprego e o crescimento da produtividade são altos. Talvez a diferença esteja no fato da estabilidade no Japão dever-se a um acordo implícito, principalmente entre as grandes empresas, de não demitir, e ao costume dos seus empregados de não procurarem empregos em outras empresas. De que modo chegou-se a este acordo, é um outro problema. A verdade entretanto é que o nível de rotatividade da força de trabalho é menor no Japão que na Europa ou nos EUA, a despeito de não haver nenhuma regulamentação a este respeito.

Portanto, "acordos" que reduzam políticas de recrutamento e demissão --ou de modo geral, rotação da força de trabalho-- "predatórias" têm o efeito sistêmico de motivar as empresas a oferecerem treinamento genérico a seus trabalhadores e aumentarem o grau de identificação dos trabalhadores com a performance das empresas. Na Alemanha como se verá a seguir, cabe às câmaras de indústria e comércio regularem e coibirem práticas de recrutamento

que desorganizem o mercado de trabalho.

### **Conclusão**

Há dois pontos importantes a destacar sobre esta discussão.

- Primeiro, que há vantagens e desvantagens nos sistemas totalmente descentralizado ou totalmente centralizado, ou seja, que os "sistemas puros" privilegiam alguns objetivos deixando de lado outros. Deste modo, pode-se dizer que os modelos puros, por terem menos instrumentos --por estarem restritos a este ou aquele tipo de negociação-- restringem o número de objetivos factíveis.

- Segundo, que embora os interesses imediatos das empresas sejam melhor atendidos por um sistema descentralizado, seus interesses mais amplos -estabilidade macroeconômica e outros advindos de complementaridades e da coordenação de ações entre empresas-- dependem de negociações mais centralizadas.

## **3. Os Sistemas Duais**

Nesta seção discutimos brevemente as estruturas de organização de interesses e negociações coletivas em dois países com sistemas "duais", isto é, em que convivem negociações centralizadas e sincrônicas e negociações descentralizadas.

### **3.1 Alemanha**

Na Alemanha existe uma divisão entre associações de empregadores que tratam de questões trabalhistas e sociais e associações econômicas mais afetas a políticas macroeconômicas e setoriais. Desde sua origem, as associações de empregadores refletiu a organização do movimento sindical que sempre demonstrou preferência pela representação unificada e centralizada. Por isto, pode-se falar de duas organizações centrais (peak organizations) com ampla representatividade: a Confederação das Associações de Empregadores (BDA --Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) e a Confederação Nacional de Sindicatos (DGB --Deutscher Gewerkschaftsbund). A BDA congrega cerca de 70% das empresas na Alemanha e 80% dos trabalhadores assalariados. Em 1981, 40% dos trabalhadores alemães eram sindicalizados e a DGB congregava 83% deste total. Estes números dão conta da abrangência das duas organizações.

A BDA tem um papel importante na formulação de princípios gerais e estratégias de longo prazo no que se refere a relações capital-trabalho, políticas públicas (em especial políticas sociais) e na representação dos interesses patronais junto a agências públicas do poder executivo e legislativo em nível federal. Questões locais são deixadas a cargo das associações locais.

As decisões de associações locais estão restritas por normas ou deliberações da BDA que, por sua vez, é formada por representantes de 12 associações regionais e 47 associações setoriais. Em questões salariais as associações patronais têm autonomia mas, como se verá diante, a BDA tem grande influência nesta área. O financiamento das operações da DBA resulta de contribuições anuais sobre a folha de salários das empresas. A BDA conta com cerca de 20 comissões de trabalho levantando informações e oferecendo recomendações nas áreas de legislação trabalhista, negociações coletivas, incentivos, treinamento vocacional, colocação de trabalhadores, previdência, etc.

Tanto as associações patronais quanto trabalhistas têm um papel destacado na formulação de políticas e na geração de "externalidades" e "serviços de coordenação" que vão desde a dissiminação de informações sobre tecnologia, tendências mercadológicas e treinamento da força de trabalho até a execução de programas nestas áreas. Estas atividades se coadunam com a filosofia da "economia social de mercado" encarnada pelas associações de empregadores e empregados. Segundo esta filosofia, o antagonismo de interesses entre as partes não deve ser capaz de impedir ações de cooperação que visem o crescimento da produtividade global e mitigar os efeitos do conflito.

Como demonstram os dados mencionados acima, a BDA representa interesses mais diversificados que a DGB. Entretanto o grau de centralização do contrato coletivo é definido pela representação dos trabalhadores que, na indústria, estão representados por 17 sindicatos. Há mais dois ou três sindicatos do setor terciário. As negociações se dão por setor em cada região. Isto não significa porém que haja descentralização das negociações. Em primeiro lugar porque o sindicato nacional, além do DGB e da própria BDA, participam das negociações. Em segundo, porque a negociação no setor metalúrgico --que inclui desde a produção de matérias primas até a produção de máquinas e material de transporte-- cumpre o papel de "sinalizador" ou pattern setter. A negociação neste setor inclui um conjunto de consultas entre associações patronais e trabalhistas com o governo a fim de tornar consistentes o conteúdo das negociações, o contexto e a política macroeconômica e as tendências da conjuntura internacional. Em terceiro lugar, porque a maior parte dos acordos acontece no primeiro trimestre do ano e são portanto sincronizadas. [Soskice, 1990]

A coordenação das negociações e, em particular, da determinação dos

salários é, portanto, resultado da ação de organizações abrangentes, do papel de sinalizador da indústria metalúrgica e pela sincronização das negociações. Mais que isto, devido ao sistema de consultas junto ao governo, as negociações tendem a adaptar-se (e até influenciar de certo modo) a política macroeconômica tendo sempre por parâmetro a manutenção da competitividade internacional e a independência do Banco Central.

Não obstante a coordenação do processo, o sistema de negociações coletivas na Alemanha é, de fato, "dual". Isto porque, além das negociações regionais, há negociações no interior das empresas, ou mesmo das plantas, para definir ajustes finos tanto na área de condições de trabalho quanto salariais. As negociações regionais definem patamares mínimos que podem ser renegociados nas empresas, sempre que em benefício dos empregados. Soskice (1990, p. 46) argumenta que os acordos nas empresas são controlados pelas associações setoriais em cada região de tal forma que práticas "predatórias" para o setor sejam coibidas. Por exemplo, se uma empresa utiliza-se sistematicamente de uma política de altos salários para atrair trabalhadores mais produtivos, gerando desorganização do mercado de trabalho, a associação de empregadores pode tentar dissuadir a empresa de insistir nesta prática. Faz isto através de sanções por meio dos múltiplos conselhos e sistema de serviços oferecidos aos associados. Por outro lado, o sistema de treinamento da força de trabalho é conduzido pelas associações com vistas a atender as demandas de todas as empresas do setor.

### 3.2 Japão

Até a Segunda Guerra Mundial, as associações empresariais no Japão se opunham tenazmente à organização dos trabalhadores em sindicatos ou à adoção de qualquer legislação trabalhista. A atitude dos empregadores nas grandes empresas era paternalista, baseada segundo argumento dos próprios empresários da época pela na filosofia oriental, caracterizada pelo "altruismo", cabendo às próprias empresas dar a seus trabalhadores um tratamento digno. Com o fim da guerra, e a ocupação dos Aliados, a situação mudou. As reformas institucionais introduzidas procuravam reduzir o poder dos grandes conglomerados (zaibatsus), reconheciam o direito de organização dos trabalhadores e de negociação coletiva. Além disto foi introduzida uma legislação específica destinada a regular as condições de trabalho.

A organização sindical tomou dois rumos. De um lado, foram criadas centrais sindicais -- a Federação Nacional dos Sindicatos Japoneses (Sodomei) e o Congresso Japones dos Sindicatos Industriais (Sanbetsu)-- e de outro, iniciou-se um forte movimento de sindicalização nas grandes empresas. As centrais, como é comum, tinham um cunho fortemente ideológico, e inclusive

diferenciavam-se pela coloração política. O sindicalismo dentro das grandes empresas respondia a demandas dos trabalhadores e das próprias empresas. Com a escassez de mão de obra educada e qualificada, que inclusive se intensificou a partir dos anos 60, as empresas tinham interesse em formar e treinar seus empregados e, naturalmente, mantê-los. Com isto desenvolveu-se um sistema de intensas negociações no interior das empresas que pressupunha a organização dos trabalhadores e a própria estabilidade no emprego.

Do lado patronal, foi criada uma associação dedicada exclusivamente a relações industriais --a Federação Japonesa das Associações de Empregadores (Nikkeiren). Trata-se de uma organização central (peak organization) composta de 8 associações regionais e 53 associações setoriais. Tal como na Alemanha, existe no Japão uma entidade central dedicada também a temas econômicos mais amplos (Keidanren) à qual o Nikkeiren estaria informalmente associada. Segundo Levine (1984, pp.324-27), o surgimento e posterior fortalecimento do Nikkeiren pode ser visto como uma resposta ao crescimento das centrais sindicais que no imediato pós-guerra tinham uma atuação extremamente combativa. O próprio SCAP --Supreme Commander Allied Powers-- que inicialmente favoreceu o surgimento das centrais como instrumento para inibir o ressurgimento dos zaibatsu, mudou de estratégia devido à ação radical do movimento sindical, e incentivou a criação da associação patronal.

O financiamento do Nikkeiren é voluntário, e sua estrutura organizacional é complexa e difusa. O nível de disciplina exigida dos associados é menor que no caso da BDG alemã. As grandes e médias empresas formam a maioria das associações representadas no Nikkeiren sendo que as maiores empresas têm um peso decisivo nas deliberações. Tal como no caso da congênera alemã, a Nikkeiren mantém comissões de alto nível desenvolvendo análises de temas relativos ao mercado de trabalho e às relações capital-trabalho. Em 1980, por exemplo, as comissões em funcionamento eram as seguintes: educação, emprego, OIT, economia do trabalho, legislação trabalhista, administração de RH, pequenas e médias empresas e seguridade social. Entre as atribuições oficiais do Nikkeiren não figura sua participação em negociações coletivas. Estas, para todos os efeitos, é uma atribuição das empresas junto com os sindicatos de empresas. Entretanto, como se verá adiante, a associação participa informalmente de negociações.

O Japão é conhecido pela importância das relações capital-trabalho no interior das empresas. Aoki (1990) chama atenção para os principais traços desta relação e do processo de trabalho nas grandes empresas japonesas, destacando a estabilidade no emprego (life-time employment), o sistema de bônus e, acima de tudo, o sistema participativo de produção em contraposição ao sistema hierárquico das empresas ocidentais. É evidente que num sistema em que a identificação dos empregados com a performance das empresas é tão

intensa, e em que a performance das empresas está fortemente associada às características do processo de trabalho, a negociação entre a administração e a representação sindical nas empresas seja muito importante. Esta negociação que, a rigor, é praticamente cotidiana e ao mesmo tempo se refere a uma relação de longo prazo é um pilar organizacional das empresas japonesas. Outro pilar importante, mas que foge ao tema deste trabalho, é o relacionamento entre a alta administração e os acionistas.

Talvez devido às características do processo de trabalho nas grandes empresas japonesas, e ao papel central que têm as negociações no interior das empresas, a literatura especializada caracterize o sistema de negociação coletiva japonês como "descentralizado". De fato, como no caso alemão, o modelo japonês é dual. Isto é, há negociações nas empresas e os contratos são mesmo assinados entre sindicatos de empresas e as empresas. Porém, há também um elevado grau de coordenação no processo de fixação dos salários tendo em vista especialmente ao ambiente macroeconômico e a manutenção da competitividade. A "Ofensiva da Primavera" é um termo que remonta à década de 50 quando as centrais sindicais passaram a fazer, em conjunto, suas demandas salariais. De lá para cá, o processo tornou-se mais sofisticado e institucionalizado. Não só há consultas entre as centrais e os grandes conglomerados mas também consultas envolvendo as centrais, as associações patronais e agências do governo.

O sistema é altamente coordenado e sincronizado. Coordenado porque alguns setores, após consultas entre associações patronais, trabalhistas e o governo, estabelecem o padrão ou os lineamentos da negociação. Em particular fixam a variação salarial do setor. Os demais setores tomam o padrão em conta em suas negociações. O sistema é sincronizado pois como se depreende do termo "Ofensiva da Primavera", as negociações concentram-se na mesma época do ano.

#### 4. Organizações de Interesses e Negociação Coletiva no Brasil

Passamos agora ao exame da situação atual da representação de interesses e da negociação coletiva no Brasil. Embora analisado em detalhe em outros trabalhos [vide Souza (1978)], vale a pena recordar rapidamente quais os pilares da representação de interesses na área de relações de trabalho e da contratação coletiva no Brasil. Começamos pelo corporativismo de Estado, um sistema em que a estrutura de representação de interesses é segmentado regional e setorialmente e formalmente atrelado ao Estado através dos poderes regulatórios --com elevado poder de coerção-- do Ministério do Trabalho. Este sistema se baseia

- (i) no monopólio de representação de sindicatos patronais e trabalhistas,

(ii) na contribuição obrigatória (através da contribuição sindical e das contribuições para-fiscais para o SENAI e SENAC),

(iii) num conjunto de leis de abrangência nacional e extremamente detalhadas (CLT) cuja obediência é fiscalizada pelas representações regionais do Ministério do Trabalho, e

(iv) numa Justiça do Trabalho com elevado poder deliberatório em disputas sem acordo voluntário entre capital e trabalho.

O sistema baseia-se no princípio de que o conflito entre capital e trabalho deve ser evitado. Para isto existem a CLT --que, em princípio estabelece os direitos dos trabalhadores, antecipando portanto as suas demandas-- e a justiça trabalhista, apta a arbitrar sempre que uma das partes não deseje levar a cabo a negociação. O Estado toma a si portanto a atribuição de antecipar e resolver os conflitos entre trabalhadores e empresas.

O monopólio de representação e a contribuição compulsória reduzem significativamente o problema do free-rider na organização e financiamento de grupos de interesses. Entretanto, como é natural, gera escassez de representatividade por parte das organizações uma vez que as lideranças têm poucos incentivos para formar consensos. Além disto, a falta de representatividade reduz o interesse das bases nas decisões, distanciando-as das lideranças que, por sua vez, perpetuam-se e passam a identificar-se com interesses restritos dentro das organizações. Isto é verdade tanto no caso de sindicatos trabalhistas --onde notabilizaram-se os "pelegos"-- quanto no caso patronal onde a existência de pelegos não é menos conspícua.

Movimentos de independência com relação ao Estado e às organizações oficiais surgiram ao longo dos anos 80 com o aparecimento da CUT na área trabalhista e do PNBE e IEDI na área patronal. Contra estas organizações pesam a tradição das organizações oficiais e os problemas de financiamento voluntário. Na área patronal, afora as organizações oficiais horizontais --federações do comércio e indústria nos estados e confederações nacionais-- existem os sindicatos setoriais com relativa organicidade e representatividade regional. Estes sindicatos contam com maior grau de consenso e atuam em nome das indústrias que representam junto às agências da burocracia estatal. Não obstante a maior representatividade, organizações não oficiais têm tido importante papel na representação de interesses patronais em nível setorial.

Aos sindicatos setoriais correspondem sindicatos trabalhistas, também regionalmente organizados. São no âmbito destes sindicatos, embora geralmente em níveis sub-regionais, que se dá a maior parte das negociações coletivas de trabalho. Tem-se assim, por exemplo, negociações entre patrões e trabalhadores do setor metalúrgico de S. Paulo, Guarulhos e Osasco. Em alguns setores, como petroleiros e bancários, as negociações já há algum tempo se dão em nível nacional. Recentemente alguns acordos têm ocorrido no âmbito das

chamadas "câmaras setoriais" que congregam trabalhadores e patrões de uma mesma cadeia produtiva.

Observa-se enorme fragmentação tanto na estruturação dos grupos de interesses patronais e sindicais quanto no processo de negociação coletiva no Brasil. Esta última, além disto, é totalmente assíncrona, com negociações salariais espalhadas ao longo do ano. Esta fragmentação decorre em primeiro lugar do sistema de representação oficial --com monopólio de representação e contribuição compulsória--, em segundo da própria resposta a este sistema com o aparecimento de organizações não-oficiais, e em terceiro lugar, pela diferenciação das dinâmicas setoriais e regionais.

A segmentação das estruturas de representação e das negociações assim como a escassa representatividade das organizações levam as empresas e sindicatos a perseguirem uma **lógica estritamente privada**, sem preocupação com a geração de externalidades e com baixo grau de coordenação. Em face à discussão das seções 2 e 3, é óbvio que a escassez de coordenação reduz a geração de externalidades positivas e dando origem a um ambiente de competição predatória refletida (i) em elevado grau de sobre-indexação de preços e salários em vários setores industriais --com reflexos sobre a dispersão salarial e inflação--, (ii) especialização crescente do processo de formação profissional e (iii) profunda discrepância entre as performances de grandes e pequenas empresas.

Os processos de reestruturação levados a cabo nas empresas, à parte da introdução de novas técnicas de gestão, têm se caracterizado pelo enxugamento da força de trabalho e sub-contratações (terceriarização). A tercerização tem dois objetivos. De um lado, permitir que as empresas focalizem suas atividades. De outro, reduzir os custos trabalhistas e a intensidade de trabalho direto (vis-à-vis serviços de terceiros) no processo produtivo. O último ponto é importante pois é muito mais fácil negociar com uma força de trabalho mais enxuta, mais homogênea e qualificada. Dado que as empresas sub-contratadas são em geral pequenas, com vantagens comparativas oriundas do pagamento de baixos salários e alta rotatividade da força de trabalho, a tercerização tem, de fato, uma componente profundamente predatória sobre o mercado de trabalho e o desenvolvimento profissional dos trabalhadores fora do núcleo qualificado. Note-se, entretanto, que no longo prazo, dada a complementaridade técnica entre pequenas e grandes empresas, a tercerização terminará por impor limites à competitividade das grandes empresas. Portanto, o que parece ideal no curto prazo pode resultar em situações menos favoráveis no longo prazo.

Já a reestruturação setorial tem se dado no âmbito das câmaras setoriais. Há escassez de estudos mais profundos sobre o funcionamento e resultados das câmaras. E' evidente que, sendo negociações geralmente tripartites envolvendo o governo e representações patronais e trabalhistas, as câmaras são um avanço

vis-à-vis os acordos entre representações patronais e o governo do período militar. Não apenas por serem um espaço mais democrático mas principalmente por incorporarem em nível setorial acordos sobre estratégias de longo prazo com vistas a aumentar a competitividade.

Entretanto, devido à diferenciação setorial em vários quesitos --grau de organização das representações patronais e trabalhistas, poder de mercado e vantagens competitivas das empresas envolvidas-- e à ausência de qualquer organização central que estabeleça certos limites e objetivos sistêmicos, não há qualquer garantia de que as decisões setoriais ensejarão externalidades positivas. Em outras palavras, é como se os efeitos da segmentação mencionados no parágrafo anterior fossem aprofundados pelo peso da diferenciação setorial. Em tempos de crise econômica e abertura comercial, acordos setoriais envolvendo trabalhadores e patrões correm o risco de transformarem-se em coalisões defensivas no que tange a qualquer tipo de ameaça aos rents setoriais. A união em defesa dos rents pode criar um jogo de soma positiva entre trabalhadores e empresas, sendo que o jogo com o resto da sociedade passa a ser de soma negativa. O exemplo típico é a defesa de medidas protecionistas que unem trabalhadores e patrões. Há outros exemplos como acordos salariais vantajosos em troca de apoio à política do setor e a ação comum na obtenção de recursos subsidiados como no caso do FAT. Neste último caso, o poder do lobby de cada setor é decisivo na repartição dos recursos.

## 5. Conclusões e Recomendações

Em face da discussão anterior, podemos chegar a duas conclusões:

- A primeira, de natureza "normativa", baseada na exposição das seções 2 e 3, é que se há diferentes objetivos associados ao processo de negociações coletivas, e nem sempre consistentes com o mesmo grau de centralização das negociações, o ideal é um sistema híbrido, com diferentes graus de centralização. O sistema dual existente no Japão e Alemanha contempla, simultaneamente, os objetivos de eficiência e flexibilidade (associados a negociações descentralizadas) e o objetivos de coordenação de decisões e geração de externalidades positivas (associados a sistemas centralizados).

- A segunda, de natureza descritiva, refere-se ao imbróglio do sistema brasileiro, contaminado pela escassa representatividade das organizações e pela segmentação das esferas de decisão que conduzem as empresas e sindicatos a perseguirem uma lógica estritamente privada e predatória do ponto de vista sistêmico.

Com base nestas duas conclusões seguem-se algumas recomendações para a reformulação do sistema brasileiro. Algumas destas recomendações têm caráter exploratório, e como tal são passíveis de inconsistências. O risco de

enunciá-las é compensado pelos ganhos oriundos da concretude das discussões que possam vir a despertar.

### *Sistema dual de negociações*

Do ponto de vista da concepção do modelo de negociações coletivas, em face à primeira conclusão listada acima, parece natural que não se escolha um nível de negociações apenas mas, ao contrário, haja vários níveis, cada um focalizando objetivos diferentes. Isto significa que as associações patronais e sindicais estejam organizadas em diferentes níveis: nacional, setorial (tanto nacional quanto regionalmente) e, finalmente, em nível de empresas. Como no caso alemão, não é necessário que a representação em nível de empresa --ou planta-- seja feita apenas por membros do sindicato. Talvez o ideal seja ter uma representação mixta.

Esta proposta vai de encontro à visão do setor empresarial no Brasil -- pelo menos na indústria. O documento de Pastore (1993), preparado para a CNI, defende negociações descentralizadas. Os argumentos são essencialmente os mesmos apresentados na discussão sobre as "vantagens da descentralização" feita anteriormente. O ponto central é que a regulamentação das relações capital-trabalho e a centralização das negociações impõem restrições à atuação das empresas, diminuindo sua flexibilidade. Este ponto já foi devidamente tratado. Não há como negar que a a firma perde graus de liberdade mas por outro lado, tanto a regulação quanto os contratos mais abrangentes cumprem um papel importante na coordenação de decisões.

Pastore compara a sindicalização ao processo de formação de cartéis, e argumenta que quanto mais centralizado o processo de negociações e mais abrangente a representação trabalhista, maior o poder de barganha dos trabalhadores que, assim, operam como cartéis. Os sindicatos são cartéis que, quanto maiores, mais têm poder de mercado. É claro que o crescimento do poder de mercado gera a possibilidade de apropriação de rents cada vez maiores que, segundo o argumento, são responsáveis pela disparidade salarial:

*As negociações que ocorrem em situação de oligopólio tendem a aumentar a desigualdade de renda na medida em que os mais organizados alcançam melhores condições de trabalho em detrimento dos menos organizados. E quanto mais se eleva o nível de negociação, mais se acentua o grau de cartelização. o máximo da cartelização seria alcançado na negociação nacional e intersetorial [Pastore (1993, p. 37)].*

Trata-se de um argumento questionável senão equivocado, tanto do ponto de vista empírico quanto teórico. Do ponto de vista teórico, pode-se dizer que,

quanto mais elevado o nível de negociação no interior de uma indústria ou setor, como cresce o poder de mercado das empresas envolvidas (devido à redução da elasticidade da demanda à medida que se carteliza o mercado de bens), cresce também o poder de mercado dos sindicatos envolvidos. Há então uma divisão dos rents entre empresas e sindicatos. Mas o problema não está na cartelização dos sindicatos, mas na cartelização das empresas no mercado de bens. Nestas circunstâncias, se não há canais de comunicação entre setores e as negociações são assincronizadas, os limites à sobreindexação dos preços e salários no setor passam a depender das restrições impostas pelo mercado internacional.

Em situações em que o poder de barganha dos sindicatos é grande mas o poder de mercado das empresas é pequeno, o resultado é que o setor (ou empresas do setor) passam a perder competitividade, gerando desemprego. Em alguns casos --como no caso da indústria de mineração inglesa-- esta situação pode perdurar por anos. Mas estes são casos especiais. Em geral, a perda de competitividade e ameaça de desemprego no setor se encarregam de reduzir o poder de barganha dos sindicatos, a não ser que o setor em questão seja muito protegido da competição externa. Neste caso, empresas e sindicatos dividem o rent advindo do poder de mercado das empresas às custas dos consumidores. Portanto, há limites à cartelização dos sindicatos se as empresas não têm poder de mercado que banque o crescimento dos salários. De novo, a questão não está na cartelização dos sindicatos, mas na cartelização das empresas no mercado de bens.

Em geral, os sindicatos são fortes em setores dinâmicos --com alto crescimento da produtividade-- ou setores em que as empresas têm grande poder de mercado. Portanto o problema da diferenciação de salários não está no sistema de negociações mas na estrutura de concorrência e, portanto, na regulação e política de competição dos mercados de bens. A dispersão de salários é alta em economias em que há disparidades entre as estruturas de concorrência dos setores ou indústrias. Tome-se o exemplo de dois setores --um dominado por duas ou três grandes empresas e outro em que predominam pequenas empresas. Qual a trajetória provável do salário relativo entre os dois setores? A resposta é óbvia. Há duas formas de reduzir o diferencial de salários neste caso. Uma é estabelecendo uma política de competição que reduza o poder de mercado no setor concentrado --nada a ver com a centralização ou não das negociações. A outra é através de um sistema de negociações coletivas em que a redução da dispersão salarial entre os dois setores seja um objetivo explícito. Para isto é necessário que haja centralização ou sincronização das negociações. Neste caso, a descentralização, e não a centralização, ensejam o crescimento da dispersão salarial. O contrário da recomendação de Pastore.

Do ponto de vista empírico, o argumento de Pastore tampouco procede.

Os dados sobre países da OECD mostram que não há uma regra unívoca associando dispersão salarial e centralização das negociações. Mostra porém que em países em que as negociações são descentralizadas (EUA, Canadá e Reino Unido) a dispersão salarial é alta. Na maioria dos países com negociações centralizadas, a dispersão é significativamente mais baixa. A dispersão salarial na Noruega, Alemanha, Holanda, Bélgica, Itália, França, Dinamarca, Suécia e Finlândia é, em média, metade da dispersão nos EUA, Canadá e Reino Unido. As exceções ficam por conta da Áustria e Japão onde há, respectivamente, centralização e sincronia das negociações e a dispersão salarial é alta.

Quanto à forma de representação dos trabalhadores nas negociações nas empresas ou plantas, há forte oposição do setor empresarial no Brasil à instituição das "comissões de fábrica" ou à representação dos trabalhadores no interior das empresas. Isto porque este tipo de representação obriga as empresas a terem uma administração mais transparente e aumenta o grau de participação dos trabalhadores nas decisões. Aqui, de novo, é preciso ponderar sobre as implicações políticas e gerenciais do problema. De um lado, é natural que aumente a capacidade de ingerência dos trabalhadores na administração das empresas. Por outro, isto é exatamente o que recomenda a mais moderna e bem sucedida abordagem sobre administração de empresas e recursos humanos.

Há aqui um nítido trade-off entre controle e eficiência, e as empresas terão que optar sobre o resultado líquido sobre sua performance no longo prazo. Ou seja, até que ponto o controle é mais econômico que uma administração mais transparente e participativa? Há evidências de que o paternalismo e autoritarismo entre níveis hierárquicos reduz o grau de iniciativa e comprometimento dos trabalhadores. Se este for, de fato, um limite para o aumento da eficiência no longo prazo, é preciso medir os seus efeitos de longo prazo.

Para efeito comparativo, vale lembrar que parte do sucesso do modelo de empresa no Japão se deve ao sistema participativo de administração. Lembrar também que as comissões de fábrica e a cogestão são instituições vivas na Alemanha. E por último que o Social Charter da CEE inclui uma cláusula que obriga as empresas operando em mais de um país a instituir comissões de fábricas.

Em suma, há bons argumentos para adotar um sistema híbrido de representação e negociações coletivas, com diferentes níveis de acordos cada qual focalizado em objetivos diferentes.

### *Representatividade e financiamento das organizações*

Existe um dilema clássico na constituição de grupos de interesses entre

financiamento e representatividade. Por um lado é difícil financiar os grupos através de contribuições voluntárias, principalmente se os interesses defendidos pelo grupo beneficiam a todos os membros. Pois neste caso a representação de interesses funciona como um bem público do qual todos se beneficiam, mesmo sem financiar a sua produção. Por outro lado, grupos semi-oficiais como as associações sindicais e patronais no Brasil cujo financiamento está previsto em lei e é compulsório, tendem a perder representatividade uma vez que a sobrevivência das lideranças independe, ou depende menos, dos serviços prestados aos membros. Este último é o principal argumento usado contra o imposto sindical e contribuições para-fiscais como as associadas ao SENAI/SENAC --que são importantes fontes de financiamento das associações patronais-- no Brasil.

Há ainda outro problema ligado ao financiamento compulsório quando a estrutura de representação é muito rígida. Em outras palavras, quando a estrutura de representação não corresponde ao perfil de interesses, a organização terá dificuldade em definir uma agenda com respaldo dos membros, gerando defecções e perda de unidade e representatividade.

Nenhum destes problemas é simples nem factível de uma solução "técnica". Entretanto, a proliferação de sindicatos trabalhistas --que chega à casa dos 20.000 no Brasil enquanto na Alemanha não chega a 20-- se deve em parte a interesses puramente pecuniários associados à apropriação do imposto sindical. Por outro lado, a famigerada falta representatividade e unidade do movimento patronal no Brasil em parte se deve à camisa de força resultante do sistema de representação oficial num contexto de enorme heterogeneidade entre os membros. São portanto questões prementes pela profunda fragmentação e inépcia do processo de representação que ensejam.

Em face a estes problemas, algumas recomendações podem ser feitas. Em primeiro lugar não parece conveniente abolir as contribuições compulsórias em face ao problema de financiamento das associações. Mais importante é a forma de distribuição dos recursos arrecadados.

A distribuição dos fundos deve ser regida por dois objetivos: reduzir a fragmentação dos grupos de interesse e aumentar sua representatividade. A fragmentação reduz o grau abrangência e organicidade dos grupos de interesse. A falta de abrangência enseja a formação de "coalisões distributivas". A representatividade, por outro lado, depende da participação dos membros que se manifesta através do nível de filiação. Hoje, no Brasil, a contribuição sindical é compulsória, mas o nível de sindicalização e participação "das bases" tanto no âmbito patronal quanto trabalhista é muito baixo.

A distribuição dos fundos deveria ser tal que incentivasse a formação de "associações abrangentes", sem monopólio de representação, e com representatividade --vale dizer, com filiados. Uma maneira de incentivar este

tipo de associativismo é restringindo as associações receptoras de fundos àquelas cujos membros em cada região representem (através do número de filiados) uma proporção --digamos 33%-- do total de filiados. Isto não impede que o número de sindicatos seja grande, mas gera incentivos à filiação e à organicidade dos movimentos. A distribuição dos fundos entre os sindicatos regionais e setoriais passa a ser uma decisão das próprias organizações. Do ponto de vista do movimento trabalhista, esta proposta significaria o fim dos pequenos sindicatos regionais criados apenas para abocanhar a contribuição sindical, e a consolidação de duas ou três centrais sindicais. Na área patronal os efeitos seriam mais sérios pois implicariam o fim do monopólio da representação.

### *Coordenação de políticas de mercado de trabalho*

Há temas relativos ao funcionamento do mercado de trabalho tanto em nível nacional quanto regional e setorial, e políticas de mercado de trabalho que, para efeito de coordenação de decisões de empresas, deveriam constar da pauta de negociações entre associações patronais e trabalhistas. Em particular, há três instituições sobre as quais as decisões deveriam resultar de consultas e negociações tripartites envolvendo as associações patronais, trabalhistas e representantes do governo. São elas:

(i) a gestão de fundos para-fiscais (incluindo aí os destinados ao SENAI e SENAC);

(ii) o tripé envolvendo as políticas de seguro desemprego, realocação de desempregados e treinamento/retraining; e

(iii) a regulação das políticas de recrutamento e demissão.

A combinação destas três esferas implica em primeiro lugar a globalização das políticas de mercado de trabalho --que hoje não têm qualquer abordagem sistêmica--, e em segundo lugar a geração de uma **regulação coordenada e negociada** do mercado de trabalho. Em face à discussão sobre "vantagens da centralização" na seção 3 acima, parece desnecessário entrar em detalhes sobre a conveniência de estabelecer políticas e regulações que ensejem a coordenação de decisões com o fim de aumentar a competitividade sistêmica.

Os fundos para-fiscais como o FAT e o FGTS já são administrados por comissões paritárias. Caberia incluir aí os recursos do SENAI e SENAC. As políticas de mercado de trabalho, a administração de serviços abrangentes e a regulação das políticas de recrutamento e demissão das empresas não devem estar sob a responsabilidade do governo ou de uma associação de classe apenas. Devem ser objeto de acordos e administração das partes interessadas --trabalhadores e patrões-- e o executivo para que sejam consistentes com outras políticas globais ou setoriais do governo. Negociações sobre regulações e

políticas passíveis de legislação contariam com a participação de membros do poder legislativo.

***Coordenação macroeconômica***

Por fim cabe considerar algumas recomendações para aumentar o grau de coordenação macroeconômica. Neste particular, em consonância com os argumentos já desenvolvidos, caberia a implementação de medidas para reduzir o grau de descentralização e/ou de assincronia das negociações salariais e da política salarial. Neste sentido, as propostas óbvias seriam de unificação das datas-base e dos períodos de reajustes automáticos dos salários.

## Referências

- Amadeo, E.J. 1992a. "Desemprego: teorias e evidências sobre a experiência recente da OECD (I)", Revista Brasileira de Economia, 46(4), jul-set de 1992.
- Amadeo, E.J. 1992b. "Desemprego: teorias e evidências sobre a experiência recente da OECD (II)", Revista Brasileira de Economia, 46(4), out-dez 1992.
- Amadeo, E.J. 1993a. Unions, Wage Bargaining, and Inflation in Brazil, Edward Elgar Publisher, Aldershot, no prelo.
- Amadeo, E.J. 1993b. "Bargaining Power, Mark-up Power and Relative Wages and Prices in Brazil", Mimeo, Departamento de Economia, PUC-Rio
- Amadeo, E.J. 1993c. "Vocational Education in Brazil: the case of Senai", Mimeo, Departamento de Economia, PUC-Rio.
- Amadeo, E.J. e Estevão, M. 1993. A Teoria Econômica do Desemprego, Hucitec, São Paulo, no prelo.
- Aoki, M. 1990. Towards an Economic Model of the Japanese Firm, Journal of Economic Literature.
- Bunn, R.F. 1984. "Employers Associations in the Federal Republic of Germany" in J. Windmuller e A. Gladstone (eds.) Employers Associations and Industrial relations, Clarendon Press, Oxford.
- Freeman, R. 1988. "Labour Markets", Economic Policy, Abril.
- Fustenberg, F. 1987. "Federal Republic of Germany", in J. Windmuller (ed.) Collective bargaining in Industrialized Market Economies, ILO, Geneve.
- Jonsson, L. e Siven, C.H. 1986. Why Wage Differentials? Swedish Employers' Confederation, Norstedt.
- Levine, S.B. 1984 "Employers Associations in Japan" in J. Windmuller e A. Gladstone (eds.) Employers Associations and Industrial relations, Clarendon Press, Oxford.
- Lindbeck, A. e Snower, D.J. 1988. The Insider-outsider Theory of Employment and Unemployment, MIT Press, Cambridge.

Mathieu, H. 1990. "The Politics and Political Economy of Economic and Industrial Policy: industrial structure, political system, interest groups, and competitive strategy in Brazil", Mimeo, World bank.

Olson, M. 1982. The Rise and Decline of Nations, Yale University Press, New Haven.

Olson, M. 1986. "A Theory of the Incentives Facing Political Organizations", International Political Science Review, vo. 7, n. 2.

Pastore, J. 1993. "A Flexibilização como Estratégia de Competição: a trajetória da contratação coletiva do trabalho", Mimeo, USP.

Shirai, T. 1987. "Japan", in J. Windmuller (ed.) Collective bargaining in Industrialized Market Economies, ILO, Geneve.

Soskice, 1990. "Wage Determination: the changing role of institutions in advanced industrialized countries", Oxford review of Economic Policy, vol. 6, n. 4.

Souza, A. 1978. [Tese de doutorado]

Textos para Discussão:

286. Fritsch, W.; Franco, G.H.B. "Aspects of the Brazilian experience under the gold standard"
287. Fritsch, W.; Franco, G.H.B. "Import repression, productivity slowdown and manufactured export dynamism : Brazil, 1975-1990"
288. Bonelli, R.; Ramos, L. "Income distribution in Brazil: Longer term trends and changes in inequality since the MID-1970s"
289. Bonomo, M. "Busca e inflação"
290. Bacha, E.; Carneiro, D.D. "Stabilization programs in developing countries: Old truths and new elements"
291. Amadeo, E.J. "The impact of stabilization and structural reforms on capital-labor relations in Brazil."
292. Amadeo, E.J. ; Camargo, J.M. "The Mirror's image (The labor market response to the Cruzado and Collor Plans) "
293. Simas, C.G.P.; Giambiagi, F. "Renegociação da dívida externa e cashflow dos serviços financeiros do Brasil: Projeções para o período 1993/2022"
294. Garcia, M. P. G; Fernandes, E. "Regulação e supervisão dos bancos comerciais no Brasil"
295. Abreu, M. P. "Latin America in a changing world trade system"
296. Abreu, M.P. "Brazil-US economic relations and the enterprise for the Americas Initiative"
297. Garcia, M. G. P. "Política monetária e formação das expectativas de inflação: Quem acertou mais, o governo ou o mercado futuro?"
298. Bacha, E.L. "Selected international policy issues on private market financing for developing countries"
299. Bacha, E.L. "Latin America's reentry into private financial markets: Domestic and international policy issues"
300. Abreu, M.P.; Werneck, R.L.F. "Privatization and regulation in Brazil: The 1990-92 policies and challenges ahead"
301. Werneck, R L.F. "Government failure and wretched statecraft: Lessons from the Brazilian vicious circle"
302. Amadeo, E. J. "Retraining under conditions of adjustment . The case of Brazil"