UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ

FORA DE EMPRESTIMO

INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL

Série: Estudos em Saúde Coletiva nº 076

A QUESTÃO DO PACTO SOCIAL NO BRASIL

José Luís Fiori

Dezembro 1993

PS
SESC
076

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL

A QUESTÃO DO PACTO SOCIAL NO BRASIL

JOSÉ LUÍS FIORI

DEZEMBRO/1993

Este caderno reúne três reflexões sobre o mesmo tema feitas no segundo semestre de 1993

Nº 76

Diretor: José C. Noronha
Conselho Editorial: Cid M. de Mello Vianna (Coordenador)
Michael Reichenheim
Joel Birman
Eduardo Levcovitz
Revisora: Clara Recht Diament.
Secretária/Diagramação: Regina M. Anguiano Marchese
Nota: A série "Estudos em Saúde Coletiva" é uma publicação de textos para discussão do Instituto de Medicina Social - IMS, de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es).

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca
do Instituto de Medicina Social - UERJ

F519 FIORI, José Luís.
A Questão do pacto social no Brasil.
Rio de Janeiro : UERJ/IMS, 1993.

32 p.— (Série Estudos em Saúde Coletiva; nº 76)

Descritores: PACTO SOCIAL - BRASIL

Impressão e acabamento final: Gráfica da UERJ.

POR QUE O PACTO SOCIAL É DIFÍCIL NO BRASIL?*

JOSÉ LUÍS FIORI **

I. DUAS NOTAS PRELIMINARES

1. Para refletir teórica e politicamente sobre as condições que favoreceram historicamente a concretização dos pactos sociais de tipo "neocorporativo", há que começar por distinguir entre três tipos distintos de pactos, ocorridos em épocas e países distintos, envolvendo agendas, objetivos e atores completamente diferentes:

i. os pactos europeus, que, no pós-Segunda Guerra Mundial, visaram sobretudo a coordenação de expectativas e ações voltadas para a reconstrução de suas economias destruídas envolveram inicialmente os sindicatos, visando moderar as reivindicações salariais, mas sobretudo aproximaram as burocracias públicas e o empresariado em torno de objetivos de médio e longo prazos. Contribuíram decisivamente para o salto industrial de países como a

* Roteiro de conferência promovida pela Revista *Capital & Trabalho, da Insight Engenharia de Comunicações em agosto de 1993.*

** Cientista Político, Professor Titular do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Professor do Instituto de Medicina Social da UERJ.

França, Itália, e, ainda que numa clave distinta, Japão, entre outros;

ii. os pactos de tipo mais nitidamente neocorporativo que se estabilizaram como "forma de governo" em alguns pequenos países como Áustria, Holanda, Suécia etc, em geral sob comando de governos social-democratas ou aliados com os partidos e sindicatos social-democratas foram pactações duradouras, do tipo tripartite, visando à troca da moderação salarial pelo crescimento, pleno emprego e bem-estar social. Contribuíram decisivamente para a construção dos *Welfare States* mais extensos e equitativos;

iii. os pactos sociais que nos anos setenta e oitenta fizeram parte de algumas respostas ou ajustes nacionais à crise econômica que trouxe associadas a desaceleração do crescimento, desorganização do sistema monetário, aceleração inflacionária etc correspondem à época de hegemonia das idéias e políticas neoliberais que se propuseram *urbe et orbi* ao revigoramento dos lucros empresariais e das economias de mercado. Estratégia que passou invariavelmente pela "moderação salarial", pela flexibilização dos mercados de trabalho e pelas políticas de desregulamentação, desestatizações etc., seguindo em quase todos os países uma de duas estratégias básicas: a que alguns autores chamaram de "por decreto" , "autoritária" ou "pela via do desemprego" e por "concertação" ou "pactação social". Quando houve pactação esta girou predominantemente em torno das chamadas políticas de renda, em particular dos preços e salários. A primeira estratégia teve na

Inglaterra neoliberal de Thatcher o seu exemplo mais expressivo, enquanto a Espanha de Felipe Gonzales em geral aparece como paradigma do modelo de ajustamento neoliberal pela via da pactação.

2. De qualquer forma, apesar da variedade e extensão de formas de pactação social experimentadas pelas economias capitalistas é necessário sublinhar a dificuldade central e universal a qualquer tipo de pacto em qualquer tempo e lugar em sociedades mercantis: como solicitar aos atores sociais e econômicos comportamentos de tipo solidário ou cooperativo numa sociedade que postula o egoísmo maximizador como fundamento da eficácia, da racionalidade, quando não da própria felicidade geral? Nas palavras de F. Hirsch: "Por que devo adotar padrões morais úteis ao sistema se o resultado do sistema, para mim, não pode ser justificado por critérios morais?" (Hirsch, F. *Limites Sociais do Crescimento*, 1979.) Pergunta que se coloca de forma ainda mais aguda e implacável quando o objetivo do comportamento cooperativo, implícito na pactação social, visa apenas e explicitamente o 'bom' funcionamento de uma economia competitiva de mercado incapaz, em qualquer circunstância, de promover o pleno emprego, na era da chamada 3ª Revolução Industrial, ou de prometer proteção social na era das crises fiscais crônicas e da defesa ideológica do Estado mínimo.

II. CONDIÇÕES HISTÓRICO-INSTITUCIONAIS

1. Ainda quando os estudos sobre as condições que viabilizaram os pactos reúnam e às vezes confundam fatores que pesaram decisivamente nos pactos

dos anos 50 com os dos anos setenta e oitenta, talvez seja possível em grandes linhas afirmar que estes "momentos" ou formas de cooperação se deram:

i. em condições históricas em que os países estavam enfrentando ou haviam acabado de enfrentar grandes desafios externos (guerras, reconstruções, competição imperialista, guerra fria, etc.) ou rupturas internas (sobretudo situações de redemocratização, com reorganização simultânea das economias nacionais);

ii. em condições portanto onde, ao menos inicialmente, existiram Estados e governos fiscal e monetariamente fragilizados mas com amplo apoio da cidadania, ainda quando fosse na forma de uma elite empresarial "envergonhada", como no caso da França;

iii. em condições, por outro lado, que mais à frente, na maioria dos países reforçaram, pela via do sucesso econômico e social, a legitimidade das próprias políticas iniciais de pactação social;

Além disto, senão inicialmente, pelo menos na medida de sua consolidação, estes países apresentaram um quadro institucional que quase invariavelmente revelou:

i. estados e governos que apesar de fragilizados fiscal e monetariamente gozaram de legitimidade política para mediar as negociações e distribuir custos e penalidades, afiançados por algum

tipo de projeto nacional que sempre transcendeu a mera defesa ou a promoção do mercado como seu objetivo último, tivesse ele como objetivo a reconstrução das economias destruídas pela guerra ou a construção de sistemas de proteção e bem-estar social;

ii. em quase todos os países que sustentaram e institucionalizaram formas de pactuação social ou neocorporativa pode-se identificar a existência de instituições corporativas ou sindicais extremamente centralizadas, com margem de manobra para negociações e tomada de decisões e com grande capacidade de imposição de suas decisões à totalidade de seus representados. Um processo que C. Off chamou de "atribuição de status público aos grupos de interesse";

iii. além disso, quase invariavelmente, nos países que incluíram o pleno emprego e a proteção social entre seus objetivos estratégicos, com envolvimento permanente dos sindicatos nas negociações e pactos, os governos foram predominantemente social-democratas, e os partidos social-democratas apresentaram uma relação muita estreita com as grandes organizações sindicais.

iv. por fim, estas negociações conduziram e foram posteriormente facilitadas por uma baixa dispersão salarial e uma sincronização das datas-base de negociação.

III. CONDIÇÕES E OBSTÁCULOS PARA UM PACTO SOCIAL NO BRASIL

1. Condições (ou falta de, ou perda das) Históricas

i. ausência desde sempre de qualquer tipo de desafio externo;

ii. ausência de um princípio ou projeto organizador e mobilizador da solidariedade interna;

iii. longa história de uma elite perfeitamente acomodada à escravidão, à marginalização social, à concentração da riqueza etc. e um povo reprimido, desorganizado incluído apenas e desde sempre por uma cultura visceralmente mercantil;

iv. quase vinte anos de um regime autoritário responsável por uma espécie de desqualificação generalizada da idéia de projeto nacional; seja por parte de um empresariado partidário de um antiestatismo quase fanático seja por parte de uma esquerda que acaba chegando às mesmas posições práticas dos neoliberais, ainda que por caminhos distintos;

v. não aproveitamento da oportunidade de um pacto social criada pela ruptura interna, no momento da redemocratização, quando as forças conservadoras poderiam, a exemplo da Espanha, barganhar apoio às políticas econômicas ortodoxas em troca de concessões graduais no plano democrático.

2. Condições Estruturais Desfavoráveis

i. grau elevado de heterogeneidade econômica;

ii. produzindo enorme dispersão de interesses empresariais;

iii. mercados de trabalho muito segmentados;

iv. imensa dispersão salarial;

v. exacerbados níveis de desigualdade social;

vi. alto grau de internacionalização produtiva e portanto das decisões de investimento etc.

3. Condições Institucionais Desfavoráveis

i. uma fragilidade estatal que decorre (neste caso e para este efeito) menos de sua falência fiscal e impotência monetária e mais de sua deslegitimização gerada pelo ataque cerrado por parte do fundamentalismo neoliberal e a conseqüente ausência de espaço e apoios para a formulação de qualquer projeto nacional;

ii. apesar da crescente centralização corporativo as organizações empresariais e sindicais são fortes quando maximizam sua reivindicação devido à dispersão e heterogeneidade interna de seus

representados;

iii. ausência de uma articulação partido-sindicatos ao estilo europeu que não seja no caso do PT, que, no quadro atual e em plena ascensão eleitoral, não dispõe de motivação e apoio para promover ativamente qualquer tipo de pacto social que implique perdas ainda maiores para os trabalhadores.

4. Condições Conjunturais Desfavoráveis

i. em condições de mais do que 1% de inflação diária, várias moedas, dessincronização de datas e índices, impotência estatal etc., é completamente irrelevante ou frívolo falar de pacto social em qualquer país que seja;

ii. ainda mais quando os trabalhadores já estão correndo atrás de um imenso e consolidado prejuízo e as empresas privadas apresentam um quadro de lucratividade e vendas crescente, apesar da inflação e portanto sem nenhum interesse em fazer concessões ou adotar um comportamento cooperativo. Pelo contrário, movidas pelo sucesso o que exigem são ainda maiores concessões, agora do lado fiscal.

IV. A RAZÃO OU PARADOXO ESSENCIAL

Todos os argumentos até aqui apresentados, entretanto, ou perdem importância ou adquirem ainda maior força frente à razão central de por que

não temos pacto social no Brasil de hoje:

1. A estratégia de ajuste ortodoxo da economia brasileira tem quase quatro anos de vida e já alcançou os principais resultados procurados e obtidos pelos pactos sociais associados nos anos oitenta, ao objetivo da estabilização e reestruturação das economias periféricas, na Europa ou América Latina: recessão, reestruturação microeconômica com aumento do desemprego, diminuição significativa da massa salarial, desmontagem ou destruição (no caso brasileiro) do setor público com cortes expressivos nos salários do funcionalismo público, havendo sido desnecessário aumentar a "flexibilidade do mercado de trabalho" já previamente existente;

2. A estratégia brasileira de ajustamento não apenas foi ou tem sido rigorosamente ortodoxa apesar de todos os avatares políticos e mudanças pessoais na área econômica do governo, como sua opção básica, desde pelo menos 1990, foi (nos termos colocados anteriormente)pela via do desemprego ou do "decreto", também chamada, por alguns, de "autoritária", a despeito de todos os equivocados discursos (nesta matéria) a propósito da falta de apoio parlamentar dos governos. O Parlamento aprovou praticamente tudo o que lhe foi proposto desde 1990 com relação à implementação do programa neoliberal de ajuste econômico, apresentando apenas resistências óbvias e justificadas nas reiteradas ocasiões em que se rediscute a "âncora" salarial da "estabilizada" inflação brasileira;

3. Todos sabem que a inflação não foi controlada, mas hoje também todos já sabem do balanço dos "negócios" industriais, financeiros e comerciais durante 92/93, só equiparáveis aos de 1973, no auge do milagre econômico brasileiro. Estão praticamente "saneadas" as empresas e a chamada economia de mercado, e há seis meses a economia cresce a uma taxa projetada para 1993 de pelo menos 4%;

4. De tal maneira que hoje a imprensa mais radicalmente liberal já percebe e denuncia (*O Globo*, *JB*) o peso centralizado de 40 oligopólios na determinação dos preços básicos no cálculo da inflação, como também já se assusta com o que começa a chamar de afinidade eletiva entre os interesses financeiros e exportadores com os preços do câmbio e do dinheiro e destes com os altos índices da inflação brasileira;

5. Neste sentido, pode-se concluir de forma paradoxal;

   i. que o programa de ajuste já está quase completo (incluindo-se aí as reformas liberalizantes, a abertura da economia, a desregulação financeira e a "minimalização" do Estado, tudo feito, como é óbvio, por uma via-coerente com o passado "selvagem") se não fosse pela inflação (!!!), uma vez que os desequilíbrios e reajustes fiscais, cada um à sua maneira, parecem ser crônicos mesmo nas economias já "ajustadas", como é o caso espanhol;

   ii. que a "contribuição" dos trabalhadores já foi dada pela via do desemprego, o esgarçamento sem precedentes do leque salarial e a

diminuição da massa salarial e brutal corte nos vencimentos do funcionalismo público, o que obriga os trabalhadores a um comportamento considerado "irracional" ou pouco colaborativo, sob a ótica dos tecnocratas administradores de um ajuste que vai se fazendo a despeito deles e graças à hegemonia inconteste do capital e sobretudo de sua capacidade de constrangimento internacional;

   iii. que também já está avançado o processo de reestruturação microeconômica privada, com recuperação de vendas e lucros por parte dos ganhadores, que o "ajuste" externo já está feito (pelo menos transitoriamente, até que se mexa na política cambial e de juros) e que portanto estes agentes privados não tem interesse ou razões sólidas no momento para envolver-se em qualquer tipo de pactação de rendas;

   iv. donde, e por fim, há que se concluir, para o caso brasileiro que o problema da estabilização não vem, neste momento, pelo lado dos salários, e os atores decisivos para um eventual pacto antiinflacionário não são os mesmos dos casos europeus ou clássicos de pactação. Mas ao mesmo tempo parece claro que estes atores ou não estão interessados ou mesmo não dispõem de uma "representação corporativa" adequada ao exercício de um pacto social global: o FMI, os bancos privados estrangeiros, o sistema financeiro nacional, os rentistas, os exportadores, as empresas multinacionais cujo papel é central na definição de alguns preços-chaves e na decisão de uma eventual retomada dos investimentos

etc., assim como os vários segmentos e instâncias administrativos ou produtivos do próprio Estado.

Além do quê, como os trabalhadores já fizeram sua parte, a posição de empresários e governos só pode ser a de preservação do atual quadro salarial responsável pela "estabilidade" da inflação, que há dois anos flutuando entre os 25 e os 30% ao mes, e portanto favorável à preservação da estratégia adotada pelo governo Collor e apenas aperfeiçoada através dos anos.

INTERESSES E CONFLITOS: REFORMAS PARA UM PACTO NACIONAL*

1. Para ser sucinto, gostaria de antecipar, logo de início, as principais teses sobre o tema desta reunião que quero propor à discussão de meus colegas deste Instituto de Economia que me honrou com seu convite para participar da comemoração dos vinte e cinco anos de suas existência:

I. já faz quatro anos, aproximadamente, mas sobretudo a partir do governo Collor, que se iniciou, no Brasil um programa de reformas que já vai em avançado estado de implementação;

2. apesar da descontinuidade política e do desequilíbrio econômico conjuntural crônico, estas reformas avançaram, às vezes de forma aparentemente desordenada, mas obedecendo a uma hierarquia consistente e permanente de objetivos que não foram alterados pelo governo atual e que se inscrevem perfeitamente dentro do programa de "reformas estruturais" defendido pelo chamado Consenso de

* Apresentação feita na mesa redonda comemorativa dos 25 anos de fundação do Instituto de Economia da UNICAMP realizada no dia 15 de outubro de 1993, com a participação de F. Weffort, W. G. dos Santos e J. M. Cardoso de Mello.

Washington e aplicado, sob a forma de "condicionalidades", pelo FMI e pelo Banco Mundial ;

3. em nossa opinião, estas reformas não apontam nem supõem qualquer tipo de pacto nacional ou social. E, apesar de não terem obtido sucesso no controle inflacionário e na retomada dos investimentos, onde seria possível lograr pactos, estes já são inúteis, e onde seriam necessários, eles são impossíveis.

2. Onde e quando vigoraram com eficiência pactos sociais ou nacionais de coordenação de expectativas *ex ante* das decisões de mercado? Aqui há que se distinguir historicamente pelo menos três tipos de *concertación*, ocorridos em épocas e países diferentes e envolvendo agendas, atores e objetivos distintos:

i. os pactos europeus que no pós-Segunda Guerra Mundial, viabilizaram a reconstrução de suas economias destruídas pela guerra envolveram inicialmente os sindicatos, visando moderar as reivindicações salariais, mas sobretudo aproximaram as burocracias públicas e o empresariado em torno de objetivos de médio e longo prazos. Contribuíram decisivamente para o salto industrial de países como a França, Itália e ainda que numa clave distinta, Japão, entre outros;

ii. os pactos de tipo mais nitidamente neocorporativo, que se estabilizaram como "forma de governo" (pactos nacionais) em

alguns pequenos países como Áustria, Holanda, Suécia etc, em geral sob o comando de governos social-democratas ou aliados com os partidos e sindicatos social-democrata foram pactações duradouras, de tipo tripartite, visando a troca da moderação salarial pelo crescimento, pleno emprego e bem estar social. Contribuíram decisivamente para a construção dos *Welfare States* mais extensos e eqüitativos de que temos conhecimento;

iii. os pactos sociais, em torno sobretudo das políticas de renda, que nos anos setenta e oitenta fizeram parte de algumas experiências nacionais de ajuste neoliberal à crise econômica que trouxe associados desaceleração do crescimento, desorganizacão \do sistema monetário, aceleração inflacionária, etc. Ajuste que passou invariavelmente pela "moderação salarial", pela flexibilização dos mercados de trabalho e pelas políticas de desregulamentação, desestatizações etc. Dentro deste mesmo programa geral, a pactação social foi a peça diferenciadora do que poderíamos chamar de neoliberalismo social-democrata a diferença de outras experiências que alguns autores chamaram de Ajuste "por decreto", "autoritário" ou pela via do "desemprego". Esta segunda via, como é sabido teve na Inglaterra neoliberal de Thatcher o seu exemplo mais expressivo; enquanto a Espanha de Felipe Gonzales, em geral aparece como paradigma do modelo de ajustamento neoliberal pela via da pactação.

3. Com relação a esta terceira geração de pactos que dizem respeito mais

diretamente à experiência brasileira, há que se reconhecer que a trajetória do ajuste espanhol acabou sendo extremamente esclarecedora sobre a viabilidade do neoliberalismo pactado: os pactos foram praticamente abandonados durante a fase do "ajuste duro" feito pelo Ministro Boyer, depois que o PSOE obteve maioria absoluta no Congresso com as eleições 1982 e o desemprego alcançou a cifra de 21% onde se encontra neste momento. Fatos que apenas sublinham a excepcionalidade histórica das pactações bem-sucedidas: situações de solidariedade utilitária gerada por catástrofes coletivas ou de intensa solidariedade político-ideológica geradas por projetos de classe ou por projetos nacionais. Fora destas circunstâncias não há como não identificar a dificuldade central e universal a qualquer tipo de pacto em qualquer tempo e lugar em sociedades mercantis: como solicitar aos atores sociais e econômicos comportamentos do tipo solidário ou cooperativo numa sociedade que postula o egoísmo maximizador como fundamento da eficácia, da racionalidade, quando não da própria felicidade geral? Nas palavras de F. Hirsch: "Por que devo adotar padrões morais úteis ao sistema se o resultado do sistema, para mim, não pode ser justificado por critérios morais?" (Hirsch, F. *Limites Sociais do Crescimento*, 1979) Pergunta que se coloca de forma ainda mais aguda e implacável quando a proposta de um comportamento cooperativo visa apenas e explicitamente ao "bom" funcionamento de uma economia competitiva de mercado, incapaz, em qualquer circunstância, de .promover o pleno emprego, na era da chamada Terceira Revolução Industrial, ou de prometer proteção social na era das crises fiscais crônicas e da defesa ideológica do estado mínimo.

I. QUE REFORMAS ESTÃO EM CURSO NO BRASIL? E POR QUE DISPENSAM QUALQUER PACTO SOCIAL OU NACIONAL ?

1. Por mais atrapalhadas que possam aparecer (afinal, a um capitalismo selvagem só poderia corresponder um neoliberalismo igualmente selvagem) obedecem rigorosamente ao programa do Washington *Consensus*: ele é por demais conhecido, dispensa repetições. E o tempo não nos permite recordar as iniciativas que desde 1990 até hoje indicam o avanço velocíssimo (ao contrário do que muitos afirmam) do nosso neoliberalismo tardio. Quase ao mesmo tempo, às vezes de forma menos visível, foi feita a abertura comercial, a desregulamentação financeira, as privatizações etc

2. Simultaneamente, nestes últimos quatro anos, o Brasil assistiu a uma mutação profunda de sua organização capitalista, através do ajuste microeconômico de suas empresas e a progressiva conglomeração de seus capitais com experiências novas e inusitadas de envolvimento industrial de seu sistema bancário.

3. De tal maneira que ousaríamos dizer que o modelo desenvolvimentista brasileiro não se encontra mais em crise. O que estamos assistindo já são as dores do parto de um novo modelo ou paradigma, onde os capitais privados nacionais e internacionais já se reorganizaram e se aliaram na defesa intransigente do fim do velho tripé. E neste ponto, meus caros colegas, sejamos claros, depois da derrotada proposta de criação de uma *holding* estatal, feita na reunião de Carajás de 1986, o estado vem sendo progressivamente marginalizado neste novo desenho estratégico. Na falta de

uma redefinição não-ideológica de suas novas tarefas, vem sendo atacado e destruído de forma pouco inteligente e nada estratégica

4. Sendo necessário sublinhar a ausência de impedimento parlamentar (a famosa questão política da reforma, na visão conservadora) à implementação das reformas, razão suficiente para dispensar qualquer tipo de pactação em torno deste tema. Neste sentido, todas as pesquisas de opinião parecem indicar que é em torno da sacramentalização constitucional do programa reformista que se dão os maiores consensos entre os novos constituintes.

II. ENTÃO POR QUE AINDA SE RELEMBRA, ÀS VEZES A IDÉIA DE UM PACTO EM TORNO DE UMA POLÍTICA DE RENDAS CONCERTADA?

Sobretudo porque as ditas reformas ainda não mostraram a menor eficiência com relação ao problema do controle inflacionário e da retomada dos investimentos produtivos

Frente à discussão do pacto como caminho de combate à inflação, nossa tese, dita de forma sucinta é de que;

i. um ataque múltiplo e pactado à inflação no Brasil envolveria um conjunto de atores-interesses mais complexo, mais heterogêneo e menos institucionalizado que nos casos europeus

ii. nesse sentido, separando por pares, diríamos que nas relações capital/trabalho um pacto social é hoje rigorosamente inútil porque os

objetivos a ele associados nos anos setenta/oitenta já foram amplamente logrados no Brasil: contenção da massa salarial, flexibilização do mercado de trabalho, reestruturação com desemprego e regras diferenciadas de reajuste dos salários do funcionalismo público;

iii. com respeito às relações entre o governo e os principais oligopólios formadores de preços, área onde seria necessário uma pactação, ela nos parece rigorosamente impossível pela fragilidade do governo frente ao poder de retaliação do capital privado, pela postura anti-regulatória do empresariado, e sobretudo pelo fato de que pertencem aos setores mais modernos e dinâmicos da economia brasileira os principais beneficiários de uma situação que lhes deu, em 1992, em termos de lucratividade, um sucesso equivalente ao de 1973, auge do milagre econômico. Lucratividade esta em grande medida garantida pela própria dívida pública, a qual vai sinalizando através de suas taxas de juros e junto com o movimento do câmbio, o horizonte das expectativas inflacionárias. Um pacto, nestas circunstâncias, entre governo e oligopólios assemelha-se a um círculo quadrado;

iv. e, por fim, com relação aos "interesses-atores" internacionais , aí sim o governo vem buscando com persistência e aparente sucesso um tipo de pactação segundo os termos do Plano Brady, que passa circularmente pela aceitação prévia (e certamente inevitável) por parte do governo brasileiro, de todas as condicionalidades que fazem deste pacto, um acordo de natureza extremamente peculiar, para dizer o mínimo.

III. POR TUDO ISSO, E PARA TERMINAR, DIRÍAMOS QUE

i. na linguagem européia pré-fracasso espanhol, a opção brasileira foi, desde 1990, por um ajuste neoliberal "autoritário" ou também pela via do decreto ou do desemprego dependendo do ângulo que se queira valorizar;

ii. esta opção não se alterou com o atual governo nem tampouco com sua última equipe econômica a qual, coerentemente com a estratégia em curso, abandonou inclusive sua velha posição crítica frente à opção de Collor e na defesa de um caminho social-democrata pela via da pactação social

iii. por estas razões o "caminho do pacto" deixou de ser apenas um instrumento de política econômica e passou definitivamente à categoria de uma utopia progressista na medida em que apela a idéias de solidariedade e eqüidade (na distribuição da penalidade do ajuste) que não têm nem podem ter lugar dentro de um projeto que se restrinja aos objetivos desta nova modernidade conservadora conseqüentemente assentada sobre a defesa do indivíduo racional, da eficiência utilitária e do mercado como forma de regulação de todas as relações sociais.

Encerro esta intervenção com uma dúvida ou uma angústia que gostaria de dividir com vocês. Se não creio na possibilidade de pactação social eficiente no combate inflacionário (os que têm a ganhar e aceitam participar são os que menos tem a ver com os níveis da inflação) tenho cada vez mais dúvidas

sobre a possibilidade de um enquadramento político eficiente do setor privado. Não cabem dúvidas de que é esta a carta que estará sendo jogada nas eleições de 1994. Frente ao novo quadro que emergirá das eleições já se discute hoje com total desembaraço a capacidade de retaliação "pelo mercado" dos capitais privados frente à uma eventual vitória de Lula. Mas esta possibilidade está também nos sinalizando que esta retaliação existe e pode ser utilizado contra qualquer governo que ameace os capitais privados.

Se isto for verdadeiro estaríamos autorizados a concluir nossa reflexão levantando a hipótese de que, se os pactos sociais ficaram mais difíceis, também as políticas que se propõem a "enquadrar" o empresariado ficaram inviáveis numa economia nacional e mundial desregulada.

PACTO SOCIAL NO PAÍS NÃO PASSA DE UMA PROPOSTA INDECENTE*

O "velho Carlos" já dizia que a História só se repete sob forma de farsa. É bem verdade que não se escreve tudo o que ele disse, mas, para início de conversa, parece, no mínimo, intrinsecamente complicado querer aplicar exemplos históricos em circunstâncias, ambiências e condições completamente diferentes. Segundo José Luís Fiori, antes de ficar repetindo a cantilena do pacto social em qualquer circunstância ou instante, é fundamental distinguir, historicamente, os tipos de pactos sociais ocorridos em diferentes países e envolvendo distintas agendas, objetivos e atores. Ele tenta ordenar a discussão, sistematizando-os em três diferentes épocas.

> "Primeiramente, nós teríamos os pactos europeus, que, no pós-Segunda Guerra Mundial, visaram, sobretudo, a coordenação de expectativas e ações voltadas para a reconstrução de suas economias destruídas. Envolveram, inicialmente, os sindicatos, objetivando moderar as reivindicações salariais, mas, notadamente, aproximaram as

* Esta entrevista foi dada à Revista *Capital & Trabalho*, Ed. Insight, ano 1, nº 7, em Agosto de 1993.

> burocracias públicas e o empresariado em torno de objetivos de médio e longo prazos. Essas pactações contribuíram decisivamente para o salto industrial de países como a França, Itália e, ainda que em uma clave distinta, o Japão, só para citar os mais destacados."

> "Os pactos de perfil mais nitidamente neocorporativo, que se estabilizaram como forma de governo em alguns pequenos países, tais como a Áustria, Holanda e Suécia, ocorreram, em geral, sob o comando de governos social-democratas ou aliados a sindicatos e partidos com a mesma configuração político-ideológica. Foram pactações duradouras, do tipo tripartite, visando a troca da moderação salarial pelo crescimento, pleno emprego e bem-estar social, que contribuíram, decisivamente, para a construção dos *Welfare States* mais extensos e equitativos."

> "Finalmente, teríamos os pactos sociais que, nos anos setenta e oitenta, fizeram parte de algumas respostas ou ajustes nacionais à crise econômica, que trouxe, de forma associada, a desaceleração do crescimento, a desorganização do sistema monetário e a aceleração inflacionária. Eles correspondem à época de hegemonia das idéias e políticas neoliberais, que se propuseram, *urbe et orbi*, ao revigoramento dos lucros empresariais e das economias de mercado em invariável sintonia com a

moderação salarial, flexibilização dos mercados de trabalho e políticas de desregulamentação e desestatização."

De acordo com Fiori, esse último baile de pactação neoliberal seguiu, em quase todos os países, uma de duas estratégicas básicas: a "autoritária", pela via do desemprego, que alguns autores chamam de "por decreto", e a por "concertação" ou pactação social, que quando ocorreu, girou, predominantemente, em torno das chamadas políticas de renda, em particular de preços e salários. A estratégia "autoritária" teve na Inglaterra neoliberal, de Margareth Thatcher o seu exemplo mais expressivo, enquanto a Espanha, de Felipe Gonzalez, aparece como paradigma do modelo de ajustamento neoliberal pela via da pactação.

Apesar da variedade e extensão das formas de pactação social experimentadas pelas economias capitalistas e do seu dilema shakespeariano de significação concreta, Fiori consegue identificar uma dificuldade central e universal a qualquer tipo de pacto em qualquer sociedade mercantil, tempo e lugar: "Como solicitar aos atores sociais e econômicos comportamentos do tipo solidário ou cooperativo em uma sociedade que postula o egoísmo maximizador como fundamento da eficácia, da racionalidade, quando não da própria felicidade geral?"

> "Nas palavras de F. Hirsch: 'Por que devo adotar padrões morais úteis ao sistema, se o resultado do sistema, para mim, não pode ser justificado por critérios morais?' essa pergunta se coloca de forma ainda mais aguda e implacável

> quando o objetivo do comportamento cooperativo, implícito na pactação social, visa apenas e explicitamente o 'bom' funcionamento de uma economia competitiva de mercado, incapaz, em qualquer circunstância, de promover o pleno emprego na era da Terceira Revolução Industrial ou de prometer proteção social na era das crises fiscais crônicas e da defesa ideológica do Estado mínimo."

O cientista político observa que, não obstante os estudos sobre os pactos reúnam e às vezes confundam fatores que pesaram decisivamente nas pactações dos anos cinqüenta com as dos anos setenta e oitenta, é possível afirmar que estes "momentos" ou formas de cooperação se deram "em condições históricas em que os países enfrentavam ou haviam acabado de enfrentar grandes desafios externos (guerra fria, reconstruções, competição imperialista etc.) ou rupturas internas (sobretudo situações de redemocratização, com reorganização simultânea das economias nacionais). Foram condições, portanto, onde, pelo menos inicialmente, existiram Estados e governos fragilizados fiscal e monetariamente, mas com amplo apoio da cidadania, ainda quando fosse na forma de uma elite empresarial envergonhada, como no caso da França, e que reforçaram, pela via do sucesso econômico e social mais à frente, a legitimidade das próprias políticas iniciais de pactação".

José Luís Fiori chama a atenção também para algumas peculiaridades invariáveis no quadro institucional dos países que promoveram variadas formas de pactação. "É comum a todos esses Estados e governos, ainda que

fragilizados fiscal e monetariamente, gozarem de legitimidade política para mediar as negociações e distribuir custos e penalidades, tivessem eles como objetivo a reconstrução das economias destruídas pela guerra ou a construção de sistemas de proteção e bem-estar social, ou seja, estavam todos afiançados por algum tipo de projeto nacional que sempre transcendeu a mera defesa ou promoção do mercado como seu objetivo último."

> "Também em praticamente todos os países que sustentaram e institucionalizaram formas de pactuação social ou neocorporativa, pode identificar-se a existência de instituições corporativas ou sindicais extremamente centralizadas, com razoável margem de manobra para negociações e grande capacidade de imposição de suas decisões à totalidade dos seus representados (um processo que C. Off chamou de 'atribuição de *status* público aos grupos de interesse'). Além disso, quase invariavelmente, nos países que incluíram o pleno emprego e a proteção social entre seus objetivos estratégicos, com envolvimento permanente dos sindicatos nas negociações e pactos, os governos foram, predominantemente, social-democratas, e os partidos social-democratas apresentaram uma relação muito estreita com as grandes organizações sindicais. Por fim, essas negociações conduziram e foram posteriormente facilitadas por uma baixa dispersão salarial e uma sincronização das datas bases de negociação."

Nesse ponto do enredo, Fiori desce do aeroplano das conceitualidades e assume a terraplanagem da realidade brasileira. O resultado é que, à luz dos exemplos históricos e do cotejamento com as condições e fatos determinantes do cenário nacional, não consegue vislumbrar uma única variável capaz de desequilibrar a balança favoravelmente em direção ao acordo social. Aliás, pelo contrário, encontra um rosário de condições históricas, estruturais e conjunturais desfavoráveis à realização do pacto.

Ao observar as idéias de pactação pelo ângulo da História, destaca como condições contrárias as ausências desde sempre de desafios externos - elemento, sem dúvida, aglutinador dos atores sociais - e princípios ou projeto organizador e mobilizador da solidariedade interna. Adiciona também a longa história de uma elite perfeitamente acomodada com a escravidão, a marginalização social e a concentração de riqueza e de um povo reprimido, desorganizado, incluído apenas, e desde sempre, por uma cultura visceralmente mercantil.

> "Destacaria também os quase vinte anos de um regime autoritário responsável por uma espécie de desqualificação generalizada da idéia de projeto nacional: seja por parte de um empresariado partidário de um antiestatismo quase fanático seja por parte de uma esquerda que acaba chegando às mesmas posições práticas dos neoliberais, ainda que por caminhos distintos. Finalmente, acrescentaria entre as condições históricas desfavoráveis ao encaminhamento de um pacto social o próprio não

aproveitamento da oportunidade de pactação criada pela ruptura interna, no momento da redemocratização, quando as forças conservadoras poderiam, a exemplo da Espanha, barganhar apoios às políticas econômicas ortodoxas em troca de concessões graduais no plano democrático."

No plano estrutural, o cientista político elenca as seguintes variáveis contrárias à pactação: grau elevado de heterogeneidade econômica, enorme dispersão dos interesses empresariais, mercados de trabalhos extremamente segmentados, imensa dispersão salarial, exacerbados níveis de desigualdade social e alto grau de internacionalização do sistema produtivo e, portanto, das decisões de investimento.

No que diz respeito à conjuntura, Fiori é taxativo: "é completamente irrelevante ou frívolo falar de pacto social em condições de mais do que 1% de inflação diária, várias moedas, dessincronização de datas e a mais completa impotência estatal. Ainda mais", prossegue, "quando os trabalhadores já estão correndo atrás de um imenso e consolidado prejuízo e as empresas privadas apresentam um quadro de lucratividade e vendas crescentes apesar da inflação, o que reforça a sua total falta de interesse em fazer concessões ou adotar um comportamento cooperativo. Pelo contrário, movidos pelo sucesso, o que exigem são ainda maiores concessões, agora do lado fiscal."

Na opinião do cientista político, todos os argumentos até agora apresentados, entretanto, ou perdem a importância ou adquirem mais força frente à razão central pela qual não temos um pacto social no Brasil de hoje. "A estratégia de

ajuste ortodoxo da economia brasileira já tem quase quatro anos de vida e já alcançou os principais resultados procurados e obtidos pelos pactos sociais, associados, nos anos oitenta, ao objetivo de estabilização e reestruturação das economias periféricas: recessão, reestruturação microeconômica com aumento do desemprego, diminuição significativa da massa salarial, desmontagem ou destruição (no caso brasileiro) do setor público, com cortes expressivos nos salários do funcionalismo público."

"A estratégia brasileira de ajustamento não apenas foi ou tem sido rigorosamente ortodoxa, apesar de todas as marchas e contramarchas políticas e mudanças pessoais na área econômica do governo, como sua opção básica, desde pelo menos 1990, foi pela via do desemprego ou do decreto, esta última também chamada de via autoritária. O dado interessante é que apesar dos diversos discursos equivocados a propósito da falta de apoio parlamentar, o Congresso aprovou praticamente tudo o que lhe foi proposto desde 1990, com relação à implementação do programa neoliberal de ajuste econômico."

"Todos sabem que a inflação brasileira não foi controlada, mas hoje também todos sabem do balanço dos 'negócios' industriais, financeiros e comerciais durante 1992/93, só equiparáveis aos de 1973, no auge do milagre econômico brasileiro. As empresas estão praticamente saneadas e há seis meses a economia cresce a uma taxa projetada de 4%,

em 1993. Esse banquete de alguns grupos empresariais é tão ostensivo que, hoje, a imprensa mais radicalmente liberal já percebe e denuncia o peso centralizado de 40 oligopólios na determinação dos preços básicos no cálculo da inflação, como também já se assusta com o que começa a chamar de afinidade eletiva entre os interesses financeiros e exportadores com os preços do câmbio e do dinheiro e destes com os altos índices da inflação brasileira."

Esse verdadeiro coquetel molotov de disfunções institucionais, conjunturais e estruturais permite, segundo José Luís Fiori, concluir de forma paradoxal que o programa de ajuste já está quase completo - incluindo-se as reformas liberalizantes, a abertura da economia, a desregulação financeira e a minimalização do Estado - se não fosse pela inflação, uma vez que os desequilíbrios e reajustes fiscais, cada um à sua maneira, parecem ser crônicos, mesmo nas economias já "ajustadas", como no caso do exemplo espanhol.

"É possível concluir também que a contribuição dos trabalhadores já foi dada pela via do desemprego, o esgarçamento sem precedentes do leque salarial, a diminuição da massa salarial e o brutal corte nos vencimentos do funcionalismo público, o que obriga os trabalhadores a um comportamento considerado irracional ou pouco colaborativo, sob a ótica dos tecnocratas administradores de um ajuste que vai se fazendo a despeito

deles e graças à hegemonia inconteste do capital, sobretudo de sua capacidade de constrangimento internacional. E, finalmente, podemos definir que já está avançado o processo de reestruturação microeconômica privada, com recuperação de vendas e lucros por parte dos ganhadores; que o ajuste externo já está feito (pelo menos transitoriamente, até que se mexa na política cambial e de juros); e que, portanto, estes agentes privados não têm interesse ou razões sólidas no momento para envolver-se em qualquer tipo de pactação de rendas."

Fiori arremata concluindo que, à luz dessas variáveis, o problema da estabilização no caso brasileiro não vem, pelo menos neste momento, pelo lado dos salários, e que os atores decisivos para um eventual pacto antiinflacionário não são os mesmos dos casos europeus ou clássicos de pactação.

"Mas, ao mesmo tempo, parece claro que estes atores não estão interessados ou mesmo não dispõem de uma representação corporativa adequada ao exercício de um pacto social global: o FMI, os bancos privados estrangeiros, o sistema financeiro nacional, os rentistas, os exportadores, as empresas multinacionais, assim como vários segmentos e instâncias administrativos ou produtivos do próprio Estado. Além do quê, como os trabalhadores já fizeram sua parte, a posição de empresários e governos só pode ser a de

preservação do atual quadro salarial, responsável pela 'estabilidade' da inflação há dois anos flutuando entre 25 e 30% ao mês, e, portanto, favorável à preservação da estratégia de ajuste adotada desde 1990."

TEXTOS PUBLICADOS

— 1993 —

056 - Guimarães, Reinaldo. *O Fomento em C&T nos Anos 90: Possibilidades e Requisitos.* 48 p

057 - Levcovitz, Eduardo e Pereira C., Ruth Telma. *SIH/SUS (Sistema AIH): Uma Análise do Sistema Público de Remuneração de Internações Hospitalares no Brasil - 1983 - 1991.* 83 p

058 - Arruda, M.C., Déa e Mandelli, J. Marcos. *Autonomia Administrativa para Estabelecimentos Públicos de Saúde: Subsídios para Discussão.* 40 p

059 - Teixeira, Luiz Antonio. *Medo e Morte: Sobre a Epidemia de Gripe Espanhola.* 32 p

060 - Almeida, José Luiz Telles de. *A Qualificação do Atendente no Processo de Profissionalização da Enfermagem.* 20 p.

061 - Miranda, Cristina Maria Loyola. *O Nascimento da Enfermagem Psiquiátrica no Brasil: O Discurso Moral e a Sexualidade.* 48 p.

062 - Luz, Madel T. *Racionalidades Médicas e Terapêuticas Alternativas.* 32 p.

063 - Werneck, Guilherme Loureiro e Reichenheim, Michael Eduardo. *Queimaduras Severas na Infância, II: Perfil e Circunstâncias de Ocorrência dos Traumatismos.* 32 p.

064 - Luz, Hilton Sarcinelli. *Projeto Racionalidades Médicas: A Medicina Homeopática.* 36 p.

065 - Camargo Júnior, Kenneth Rochel de. *Racionalidades Médicas: A Medicina Ocidental Contemporânea.* 32 p.

066 - Levcovitz, Eduardo. *A Capacidade Operativa da Rede Assistencial do SUS: Recuperação e Adequação pelo Ministério da Saúde na Gestão Adib Jatene I.* 27 p.

067 - Sayd, Jane Dutra. *Reformulação do Currículo da Faculdade de de Ciências Médicas da UERJ: Subsídios para Reflexão.* 31 p.

068 - Fiori, José Luís. *Existe um Estado Pós-Fordista? Reformas e Funções do Estado Brasileiro no Novo Paradigma.* 24 p.

069 - Birman, J. *Sobre o Sujeito no Discurso Freudiano.* 32 p.

070 - Magalhães, Raphael de Almeida, Assis, José Carlos de. *Seguridade Social no Brasil: objetivos e viabilidade financeira.* 96 p.

071 - Fiori, José Luís. *Globalização, Estados nacionais e políticas públicas.* 24 p.

072 - Luz, Daniel. *Racionalidades Médicas: Medicina Tradicional Chinesa.* 64 p.

073 - Birman, Joel. *Um Futuro para a Psicanálise? sobre a psicanálise no século XXI.* 64 p.

074 - Teixeira, Luis Antonio. *O Instituto Butantan: visitando um período esquecido.* 36 p.

075 - Marques, Evair A. *Racionalidades Médicas: Medicina Ayurvédica - tradicional arte de curar na Índia.* 44 p