

OS SIGNIFICADOS DO PACTO SOCIAL E SUA IMPLANTAÇÃO NO BRASIL

Luiz Eduardo Gunther (Juiz no TRT da 9ª Região)

Cristina Maria Navarro Zornig (Assessora no TRT da 9ª Região)

SUMÁRIO:

1. Introdução; 2. Conceito; 3. Origem e disseminação; 4. Diferença entre pacto social e concertação social; 5. Pré-requisitos, elementos ou pressupostos; 6. Legitimação; 7. Objetivos; 8. Conteúdo; 9. Tipologia dos Pactos; 10. A natureza jurídica; 11. As experiências da Itália e Espanha e os requisitos; 12. A eficácia; 13. Conclusões.

1. Introdução

Sempre que um país debate-se com uma situação profunda de crise econômica, e política, gerando enorme insatisfação no povo, tem surgido, modernamente, o recurso à figura do chamado pacto social.

Trata-se de um instituto relativamente novo, e ainda de doutrina em construção.

Voltando-nos ao Brasil, no período em que foi José Sarney Presidente da República, invocou-se esse tema muitas vezes, tentando incluí-lo na ordem do dia das reformas políticas, como podemos lembrar.

Naquela época não se conseguiu alcançar qualquer efeito conseqüente para canalizar a insatisfação popular, apresentando soluções efetivas à crise. Recorde-se, ainda, que, embora por breve período, o miraculoso plano cruzado pareceu nossa pedra filosofal para eliminação de problemas, levando a grande parte da população a euforia do acesso fácil aos bens de consumo.

Agora, ao final de uma renhida campanha presidencial, onde se debateram os grandes problemas sociais, recebemos acenos à possibilidade de dar-se início a uma grande negociação nacional para que se possa atingir um pacto social.

A comunidade jurídica brasileira estará às voltas, ao que parece, já em 2003, com o desafio de apresentar proposições concretas que possam dar elementos à concertação/pacto social que está para acontecer.

A indagação que todos teremos de fazer é se estamos, efetivamente, preparados para enfrentar essa grande e desconhecida revolução do negociado sobre o legislado.

2. Conceito

Partindo da premissa das idéias básicas de planejamento social (definição das metas e meios adequados para alcançá-las) e do consenso (participação da sociedade, por seus representantes, na elaboração desse plano), Amauri Mascaro Nascimento conceitua o pacto como "o auto-planejamento, pela própria nação, das linhas básicas que, pelo consenso dos interlocutores sociais e do Estado, constituirão o programa de ação para o país" (A negociação coletiva no contexto democrático – sistema brasileiro e avaliação de experiências pós corporativas estrangeiras. Revista LTr. Vol. 49, nº 10, outubro de 1985. p. 1.180).

José Augusto Rodrigues Pinto entende o pacto social como “um acordo de vontades, estabelecido entre o Estado e as representações de trabalhadores e empresas, para determinar uma ampla política econômica de equilíbrio da produção e do emprego, que sirva de base para a normatização coletiva das condições de trabalho pelas respectivas categorias” (Direito sindical e coletivo do trabalho. São Paulo: LTr, 1998. p. 198).

3. Origem e disseminação

Remotamente o pacto social não tinha relação com estados agudos de crise econômica, mas envolvia a conveniência de articulação política de governo com o conteúdo jurídico da relação trabalhista. Os mais antigos foram aqueles realizados em 1899 na Dinamarca e em 1902 na Noruega, conforme indica José Augusto Rodrigues Pinto (Direito sindical e coletivo do trabalho. São Paulo: LTr, 1998. p. 196-197).

O mesmo autor refere que esse tipo de prática de negociação coletiva, das bases da relação de trabalho, foi absorvido pela Alemanha, especialmente após a II Guerra Mundial, e estendeu-se aos demais países extremamente industrializados da Europa (Inglaterra, França, Itália, Espanha, Bélgica) e do Extremo Oriente (Japão). – (Ob. e p. cit.).

Explicita Cassio Mesquita de Barros que “a última publicação da Organização Internacional do Trabalho inclui 36 exemplos de Pactos Sociais. Embora a maioria seja da Europa, ali estão países africanos, como o Quênia, o Paquistão, as Filipinas, a Índia, Malásia, Singapura, a Tunísia, a Colômbia que em 1981 celebrou seu Pacto Social” (Pacto social e a construção de uma sociedade democrática. Revista LTr. Vol. 52. nº 03. março de 1988. p. 283).

Esclarece esse professor que o México, em 1983, também já firmou seu acordo básico com declarações autenticamente conjuntas e “talvez por isso tenha conseguido um avanço no equacionamento da dívida externa” (ob. e p. cit.).

4. Diferença entre pacto social e concertação social

O pacto social representa “a instrumentação formal de um processo de negociação coletiva deliberadamente instalada para alcançá-la”, enquanto a concertação social é “apenas a troca informal de pontos de vista que possam dar lastro a normatização estatal ou profissional” (PINTO, José Augusto Rodrigues. Direito sindical e coletivo do trabalho. São Paulo: LTr, 1998. p. 199).

Para Cassio Mesquita de Barros “a doutrina considera, hoje, a concertação social um processo enquanto que os Pactos Sociais, acordos básicos resultado de discussões e contratos que podem ou não resultar de um sistema de concertação social. O foro onde o sistema de concertação social se desenvolve é muito informal e até pode não existir” (Pacto social e a construção de uma sociedade democrática. Rev. LTr. Vol. 52, nº 03, março de 1988. p. 283).

Um aspecto importante a mencionar é que se usam dois termos, quando se fala sobre esse tema, que não possuem sentido exatamente igual. Tratam-se dos vocábulos concertação social e pacto social.

O sentido de concertação social “indica o procedimento negocial que visa à obtenção de um pacto social em sentido próprio. O pacto social, como resultado colimado pelas tratativas entre os grandes atores sociais, pode eventualmente não ser alcançado ou mesmo não chegar a ser formalizado. Isso não descaracteriza a concertação social como um procedimento que se justifica em nome de sua obtenção” (FREITAS JR, Antônio Rodrigues. Conteúdo dos pactos sociais. São Paulo: LTr, 1993. p. 25).

Já para Efrén Córdova, situa-se a concertação na “participação das forças fundamentais da sociedade civil na definição das grandes linhas da política social do governo e na fixação dos grandes parâmetros da negociação coletiva” (Pactos sociais: experiência internacional, tipologia e modelos. São Paulo, MTb – IBRART, 1985. p. 14).

Já o pacto social pode ser entendido como “uma prática de política social e econômica que vem sendo adotada em diversos países para enfrentar importantes problemas nacionais que, nas diferentes sociedades, são das mais diversas naturezas, desde as dificuldades decorrentes de uma crise ou depressão econômica

até a forma de enfrentar as conseqüências de uma situação de bonança" (ALVAREZ, Oscar Hernandez. O Pacto Social na América Latina. São Paulo: LTr, 1996. p. 26).

A concertação social seria um processo, enquanto os pactos sociais seriam os acordos básicos que resultam de discussões e contratos (que podem ou não advir de um sistema de concertação social), como diz Cassio Mesquita Barros, asseverando que "o foro onde o sistema de concertação social se desenvolve é muito informal e até pode não existir", sintetizando que, embora historicamente distintos e formalmente diferentes, pactos sociais e concertação social "constituem um mesmo grande exercício de diálogo e de negociação das forças fundamentais da nação" (Pacto social e a construção de uma sociedade democrática. Revista LTr. Vol. 52. nº 3. março de 1988. p. 283).

5. Pré-requisitos, elementos ou pressupostos

Alguns critérios são básicos para que seja deflagrada a concertação com o sentido de ser conquistado um pacto social.

Esses critérios antecedentes são chamados, por alguns, de pré-requisitos (Amauri Mascaro Nascimento), por outros, de elementos, e por diversos, ainda, de pressupostos (José Augusto Rodrigues Pinto). Por isso aglutinamos as três expressões que conduzem a um sentido único.

Para sua implantação, o pacto social deve atender alguns pré-requisitos, dentre os quais, na lição de Amauri Mascaro Nascimento, podem ser mencionados os de ordem: "a) psicológica, disposição da maioria em encontrar fórmulas pelo consenso; b) política, aceitação do diálogo pelos partidos políticos; c) econômica, a reformulação da economia do país, visando o seu melhor desempenho, diante dos desafios que enfrenta" (A política trabalhista e a nova república. São Paulo: LTr, 1985. p. 36-37).

Tomando a liberdade de reunir os chamados elementos de Cassio Mesquita Barros, com os pressupostos de José Augusto Rodrigues Pinto, podemos dizer que integram a tríplice de pacto social: 1) uma ação política, considerada a atuação do poder, visando determinados objetivos, por considerá-los fonte de governo (elemento/pressuposto político); 2) o consenso, operando o renascimento dos contratos, refletindo vontades convergentes para enfrentar situações críticas (elemento/pressuposto volitivo); 3) objetivo de atingir a estabilidade econômica, vale dizer, o combate da recessão, da inflação e do desemprego (elemento/pressuposto finalístico) – (BARROS, Cassio Mesquita. Pacto social e a construção de uma sociedade democrática. Revista LTr, vol. 52, nº 03, março de 1988. p. 282-283; PINTO, José Augusto Rodrigues. Direito sindical e coletivo do trabalho. São Paulo: LTr, 1998. p. 197).

A questão crucial, o nó górdio a ser desatado, está no pressuposto inicial de partida a essa fundamental discussão.

Um autor de nomeada entende que, no Brasil, o "pacto social passa obrigatoriamente pela reforma tributária na qual se busque ampliar o universo dos contribuintes, com carga tributária menor e melhor distribuída". Porque, diz esse mesmo doutrinador, "Enquanto isso não acontecer, não haverá clima no Brasil para pacto social. O empecilho maior para a flexibilização está no próprio governo, que, ávido de receita, penaliza o sistema produtivo, retirando-lhe a competitividade" E diz, por fim, esse escritor: "Relega ao oblívio que o sistema produtivo é espécie de 'galinha dos ovos de ouro' e que não se pode penalizá-lo sem que isso reflita sobre toda a população com a alta do custo de vida, com o desemprego e com o desprestígio do social como um todo" (OLIVEIRA, Francisco Antonio de. Da terceirização e da flexibilização como estágios para a globalização. Revista Genesis. janeiro de 1998. p. 61).

Dizemos nós, no entanto, que por mais importante que seja a reforma tributária (e nisso estamos de acordo com o eminente autor citado) há um pressuposto ainda antecedente: é a própria credibilidade do proponente, que deve ser alguém com muita aceitação no País, como o Presidente da República. É ele quem deve ser o indutor (aquele que instiga, ou sugere), traçando as linhas gerais, apresentando diretrizes, convocando interlocutores válidos, e, mais do que isso, o avalista das propostas concretas apresentadas, como resultado de um amplo debate nacional.

Tarefa, como se sabe, hercúlea, ante as dimensões territoriais, e a enorme população brasileira, mas que não deve, e não pode, ser deixada para depois. O resto, embora imenso, deve ser enfrentado de imediato, sob pena de, mais uma vez, a frustração tomar conta de todos nós.

6. Legitimação

Há que se ter em conta, também, a necessária, e indispensável, legitimação democrática dos interlocutores, "tanto das centrais sindicais representantes dos trabalhadores, através de um processo democrático de eleição, como das associações empresariais que se sentem à mesa de negociação (...), e, obviamente, o mesmo tipo de legitimidade do processo surgido das eleições gerais diretas, nas quais disputem todos os partidos políticos" (LÓPEZ-MONIS, Carlos. Os pactos sociais na Espanha. Obra coletiva em homenagem ao Ministro Arnaldo Sússekind. Coordenação João de Lima Teixeira Filho. São Paulo: LTr, 1989. p. 114).

7. Objetivos

Refere Carlos López-Monis que em todo o pacto social persegue-se alguns dos seguintes objetivos ou todos eles, seja simultânea ou sucessivamente: "a) administrar de forma solidária uma situação de crise, procurando aumentar o crescimento econômico, a estabilidade de preços e salários e a redução nas taxas de desemprego; b) reformular o sistema de relações trabalhistas do país, introduzindo modificações de fundo no modelo de organização sindical, na regulamentação do direito de greve e na participação dos trabalhadores na empresa; c) fixar, com o maior grau de consenso possível, os princípios de um novo quadro de valores econômicos e sociais, a serem plasmados em um texto constitucional que inaugure uma nova etapa na vida do país" (Os pactos sociais na Espanha. Obra coletiva em homenagem ao Ministro Arnaldo Sússekind. Coordenação João de Lima Teixeira Filho. São Paulo: LTr, 1989. p. 114).

8. Conteúdo

Quanto ao conteúdo dos pactos, é muito amplo, e também heterogêneo, podendo ser sintetizado, segundo Cassio de Mesquita Barros, no seguinte: "1) regras de conduta para o combate a inflação e ao desemprego; 2) medidas de ordem econômica para alcançar esse objetivo; 3) diretrizes para a convenção coletiva; 4) diminuição da conflitualidade entre os atores sociais; 5) reestruturação de organismos sociais e institutos trabalhistas com vistas a adaptá-los a novas exigências da economia" (Pacto social e a construção de uma sociedade democrática. Revista LTr. Vol. 52, nº 3, março de 1988. p. 284-285).

9. Tipologia dos Pactos

Existe uma grande variedade de tipos de Pactos, como os Pactos Sócio-Políticos, Pactos Sócio-Trabalhistas. Os primeiros, assinados por partidos políticos em períodos de transição da ordem política antecedendo uma nova Constituição, como o Pacto de Moncloa, na Espanha, os segundos, contendo diversos tipos de cláusulas sociais e trabalhistas, consoante refere Amauri Mascaro Nascimento, explicitando que os últimos (Pactos Sócio-Trabalhistas) "subdividem-se, visto que são de tipo processual quando fixam um procedimento a ser observado; de tipo normativo-substantivo, quando estabelecem parâmetros para as condições de trabalho a serem objeto de negociação em nível menor de convenções e acordos coletivos (ex., reajustamentos salariais entre 80% e 100%), ou, também, de tipo híbrido, com cláusulas processuais e substantivas" (A política trabalhista e a nova república. São Paulo: LTr, 1985. p. 36).

10. A natureza jurídica

O pacto social, de acordo com Luiz Carlos Amorim Robortella, constitui-se em "uma nova fonte de produção jurídica, qual seja, o direito negociado, gerando uma divisão de responsabilidade entre os parceiros sociais" (Os pactos sociais e os direitos humanos. Revista LTr. Vol. 52. nº 4. Abril de 1998. p. 403).

Levando-se em conta a natureza jurídica dos pactos sociais em sentido próprio, Antônio Rodrigues de Freitas Jr. optou por considerá-los "contrato preliminar ou pactum de contrahendo (também chamado pré-contrato, processo de contrato, compromisso ou contrato preparatório)" (Conteúdo dos pactos sociais. São Paulo: LTr, 1993. p. 167).

Deve recordar-se que os pactos podem ser tanto formais como informais, e instrumentam políticas de objetivos sociais e econômicos, aproximando-se das convenções coletivas de trabalho, conforme Cassio Mesquita Barros, "mas com estas não se confundem, pois não estipulam condições de trabalho e não são firmadas entre empregados, empregadores ou suas organizações" (Revista LTr. Vol. 52, nº 3. Março de 1988. p. 285).

José Augusto Rodrigues Pinto trata o pacto social como um dos instrumentos da negociação coletiva, em plano igual ao da convenção coletiva ou do acordo coletivo de trabalho, distinguindo as duas figuras, apenas, em dois fatores: "1. Subjetivo, pois o Pacto Social é, necessariamente, trilateral, em virtude da presença do Estado, enquanto a Convenção Coletiva e o Acordo Coletivo de Trabalho são bilaterais, em vista de só comportarem a intervenção das associações sindicais representativas das categorias ou da associação sindical profissional e de empresa ou empresas, respectivamente. 2. Objetivo, pois o Pacto Social, ao reverso da Convenção ou do Acordo Coletivo de Trabalho, não visa a estipular diretamente condições de trabalho, senão a concertar vontades política, profissional e econômica, no sentido de estipular condições para a criação de normas, por via imperativa legal ou profissional" (Direito sindical e coletivo do trabalho. São Paulo: LTr, 1998. p. 195).

11. As experiências da Itália e Espanha e os requisitos

Após investigar duas das experiências jurídicas em que a concertação veio a ser praticada – Itália e Espanha – observa Antônio Rodrigues de Freitas Jr. alguns requisitos que não estavam à época (em que se escreveu o livro) presentes na realidade brasileira, mas poderiam estar agora (como dizemos nós), e que são, de forma resumida, os seguintes: "1) renúncia, por parte das autoridades governativas, à prática de medidas jurídicas emergenciais de impacto ou de confecção sigilosa (...); 2) repartição de certa esfera de poderes decisórios próprios aos Poderes Públicos, entre os protagonistas sociais; 3) pleno reconhecimento da autonomia coletiva aos grupos sociais; 4) constituição de organismos de intermediação de interesses sociais, à altura de conferir vinculação e efetividade aos compromissos resultantes da concertação; e 5) ponderável 'equilíbrio de forças' entre os antagonistas sociais" (Conteúdo dos pactos sociais. São Paulo: LTr, 1993. p. 168-169).

12. A eficácia

Não há qualquer dúvida que no pacto social se pretende a intervenção de todos os atores sociais representativos com a finalidade de aclarar e encontrar soluções conjuntas para os problemas econômicos e sociais, e isso não é nada fácil, tratando-se de um país com cento e setenta e cinco milhões de pessoas.

Há, por outro lado, uma carência de diálogo, de interlocutores válidos para conduzir as propostas, que surgem na base social, até o debate e a solução, ou, pelo menos, o encaminhamento.

Saliente-se, como já fez Dinaura Godinho Pimentel, que os países nos quais "se adotou o modelo fundado na concertação ou na negociação social, 'mostraram-se mais capazes de resistir à crise econômica e de resolver os problemas de governabilidade', nas palavras de Regini, que se refere à Grã-Bretanha, no período do contrato social (1974-1979), à Itália, França, Espanha e Grécia, entre outros" (A importância do pacto social. Revista LTr. Vol. 53. nº 2. Fevereiro de 1989. p. 140).

E essa mesma autora salienta, citando Zangari, "que o êxito do pacto social pode provir 'somente da retomada da relação democrática entre o vértice e a base sindical', quando passará a ser possível reconhecer a autenticidade das decisões tomadas nos processos de concertação ou de negociação social" (ob. e p. cit.).

13. Conclusões

Imagina-se que o direito do trabalho modernamente passará de um direito de redistribuição a um direito de produção da riqueza (Romagnoli), levando a três tipos ideais, e diferentes, de flexibilização (Valverde): a) supressão pura e simples da legislação protetora de condições mínimas; b) compensação dos mínimos legais, com o reforço dos instrumentos de representação coletiva dos trabalhadores; c) introdução de reformas ou correções normativas que moderam o acervo da legislação trabalhista (Bengolchea), conforme lecionou Orlando Teixeira da Costa (Direito Coletivo do Trabalho e Crise Econômica – São Paulo: LTr, 1991. p. 36-37).

Tomando-se em linha de conta as assertivas trazidas no texto postas à apreciação da comunidade jurídica, podemos dizer que o pacto social é uma possibilidade desejável no Brasil, justificando-se com as razões de Antônio Rodrigues de Freitas Jr: "1) a possibilidade de adensamento da agenda democrática nas instituições brasileiras, pela ampliação dos veículos de participação social direta nas decisões dos poderes públicos, bem como de regramento negociado do comportamento dos atores sociais; 2) a possibilidade de que constitua fórmula menos onerosa de superação do corporativismo sindical no Brasil; 3) sua utilidade como veículo para a concertação de iniciativas tendentes a regulamentar direitos e garantias instrumentais previstos na Constituição de 1988" (Conteúdo dos pactos sociais. São Paulo: LTr, 1993. p. 169-170).

Não se considera, de modo algum, o pacto social “uma panacéia para nossas carências e dificuldades”, como refere o autor antes citado, mas serve para recordar o que disse o ex-líder sindical e candidato à presidência Luís Inácio Lula da Silva, já em 13.08.93: “o direito do trabalho outrora era o direito do patrão, hoje é o direito do Estado, amanhã será o direito das partes”.

Isso tudo para acreditar-se na mudança e nas palavras poéticas do paranaense Domingos Pellegrini Junior: “É preciso trabalhar todo dia, toda madrugada, para mudar um pedaço de horta, uma paisagem, um homem. Mas mudam, essa é a verdade”.

Nesta nossa modesta reunião de idéias, à guisa de conclusões, lembramos dois pensamentos, de autores que se debruçaram sobre o tema, e que são indispensáveis para refletir no momento em que o sonho depara-se com a realidade.

Segundo Antônio Rodrigues de Freitas Jr., "Como ocorre nos demais negócios jurídicos, o conteúdo dos pactos sociais adquire reconhecimento e tutela jurídicos à proporção em que sejam resultantes de deliberada e convergente manifestação de vontade entre os sujeitos envolvidos. Jamais por desejo do intérprete, nem tampouco por decisão do Príncipe" (Conteúdo dos pactos sociais. São Paulo: LTr, 1993. p. 169).

Por outro ângulo, Luiz Carlos Amorim Robortella, com apoio em Amauri Mascaro Nascimento, leciona que: "O conteúdo democrático dessa política de concertação social parece evidente, na medida em que pode atenuar a devastadora influência do poder econômico nas decisões superiores do Estado e até mesmo limitar a esfera de arbítrio dos órgãos de governo, em atenção aos princípios do pluralismo social, da liberdade dos grupos e do predomínio da vontade geral" (Os pactos sociais e os direitos humanos. Revista LTr. Vol. 52, nº 4. Abril de 1988. p. 403-404).

Enfim, não se pode ter medo de buscar soluções reclamadas pela maioria do povo brasileiro. Se dificuldades existem, a dinâmica da esperança deve ultrapassar a estática do medo, como um dos autores desse artigo já alinhavou: "Medo de mudar/ não muda nada/ A mudança dá/ medo mesmo/ Medo de ter medo/ para tudo ficar igual/ Ou se tem medo/ só para não mudar?/ Quem mede o medo/ Fica sem mudar/ Para tudo ficar igual/ o medo é mudar" (Luiz Eduardo Gunther, em 21.10.02).