

Empresariado e direitos sociais na Constituição de 1988

*Ignacio Godinho Delgado**

Abstract

This article discusses the transition to democracy in Brazil, emphasizing the reaction of entrepreneur association against the enlargement of social rights included in the Constitution of 1988, which was connected with the political participation of the labor class and the emergency of new types of association in the Brazilian society during the 80's.

Keyword: Constitution of 1988; social rights; transition to democracy in Brazil

Resumo

O artigo discute a transição democrática no Brasil, destacando as reações das entidades empresariais à ampliação dos direitos sociais na Constituição de 1988, vinculada à acentuação, nos anos 80, da presença política dos trabalhadores e à emergência de novas formas de associativismo na sociedade brasileira.

Palavras-chave: Constituição de 1988; direitos sociais; transição democrática no Brasil.

O artigo que se segue é composto de quatro seções¹. Na primeira delineiam-se as características do processo de transição democrática e da crise de refundação da sociedade brasileira nos anos 80. Na segunda seção são apresentados os dispositivos da Carta de 1988 que implicam uma acentuação dos direitos sociais. Na terceira, discute-se o posicionamento do empresariado sobre tal ampliação. Uma ligeira conclusão encerra o artigo.

* Doutor em Sociologia e Política pela UFMG, Professor do Departamento de História da Universidade Federal de Juiz de Fora, Pesquisador do Núcleo de História Regional (NHR-UJFJ).

¹ O artigo corresponde a uma versão reduzida da terceira seção do Capítulo 3 da tese de doutorado *Empresariado e Política Social no Brasil: O Desafio Redistributivo*, defendida em setembro de 1999 no Curso de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política, da UFMG.

As brechas da transição

A passagem do regime autoritário à ordem democrática no Brasil foi certa feita designada como um caso exemplar de *transição pela transição*². Desencadeada por setores moderados do próprio regime, em acordo com grupos também moderados da oposição, não foi acompanhada de um *colapso* da velha ordem, nem da radical substituição da elite dirigente no topo do aparelho de Estado. No entanto, no curso da longa transição brasileira, foram significativamente alargados os limites institucionais admitidos pelos seus condutores e incorporados atores não previstos, num processo cujo desenlace formal foi a promulgação da Constituição de 1988, que ampliou de forma substancial as franquias democráticas e os direitos sociais na ordem política brasileira.

O momento inicial desta trajetória, em boa medida balizada pelo calendário eleitoral, foi o pleito de 1974, em que a vitória do MDB frustrou a primeira tentativa de institucionalização do regime nos limites da "democracia relativa", sugerida por Geisel em seu apelo à "imaginação criadora" dos políticos³. Nos anos seguintes, até 1978, o governo conteve as frações militares contrárias à liberalização, e, através de alterações na legislação eleitoral e nos procedimentos definidos para mudanças constitucionais, assegurou condições para manter sob seu controle o ritmo e a profundidade da transição. Nestes anos, tiveram destaque as ações desenvolvidas pela OAB, ABI, SBPC e Igreja Católica, na denúncia dos aspectos mais discricionários do regime, e a emergência de vozes dissonantes no meio empresarial, determinada, em parte, pela rejeição ao II PND e pela diminuição do ritmo de expansão da economia⁴. Em 1977, sob liderança dos sindicatos metalúrgicos do ABC paulista, verificou-se o primeiro ensaio de retomada das mobilizações operárias, com a denúncia de manipulação dos índices da inflação no ano de 1973.

Em 1978, o regime realizou nova tentativa de institucionalização de uma ordem liberal limitada, com a eliminação do AI-5 e a criação de "estado de emergência". Simultaneamente, buscava contornar o caráter plebiscitário do processo eleitoral, acentuado desde 1974, através de uma reforma partidária cujos objetivos eram a dissolução da frente de oposição, abrigada no MDB, e a definição de parceiros mode-

² SHARE, D. e MAINWARING, S. "Transição pela Transição: democratização no Brasil e na Espanha" in *Dados*, Rio de Janeiro, IUPERJ, Vol. 29, Número 2, 1986.

³ LAMOUNIER, B. "Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor" in LAMOUNIER, B. (org), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, São Paulo, Sumaré/IDESP, 1990; ALVES, M. H. M. *Estado e Oposição no Brasil*, Petrópolis, Vozes, 1984; CRUZ, S. V. e MARTINS, C. E. "De Castelo a Figueiredo: uma Incurção na pré-História da 'Abertura'" in SORJ, B. e ALMEIDA, M. H. T. *Sociedade e Política no Brasil pós-64*, SP, Brasiliense, 1983.

⁴ BOSCHI, R. *Elites industriais e democracia*. Rio de Janeiro, Graal, 1979 e VELASCO E CRUZ, S. *Empresariado e Estado na Transição Brasileira*, Campinas, Editora da UNICAMP/FAPESP, 1995.

rados, no campo oposicionista, para a transição conduzida pelo próprio regime. O curso efetivo do processo de transição, entretanto, frustrou esta perspectiva, nos termos do roteiro original previsto por formuladores do regime. Sob pressão cerrada dos setores militares refratários à abertura e diante dos riscos - agravados com a recessão que acompanha a crise do setor externo no início dos anos 80 - de derrota no pleito previsto para 1982, o governo Figueiredo estabeleceu nova legislação eleitoral, que proibia a realização de coalizões entre os partidos e impunha a vinculação dos sufrágios em todos os níveis da disputa⁵. A manobra não impediu a vitória das oposições nos pleitos para o governo estadual das principais unidades da federação e a conquista da maioria na Câmara dos Deputados, mas garantiu ao partido situacionista o controle sobre o Colégio Eleitoral responsável pela definição do próximo presidente, em 1985.

A oposição ao regime, entretanto, não se restringia apenas à sua expressão parlamentar e à denúncia de arbitrariedades por parte das entidades acima apontadas. O alargamento dos limites da transição esteve fundamentalmente vinculado à emergência de um vigoroso movimento sindical, que desde 1978 afirmava-se na cena política, ao lado das modalidades novas de associativismo, que davam vazão às demandas de participação de setores diversos, represadas por quase duas décadas de autoritarismo⁶. O ritmo intenso de urbanização e industrialização observado nas décadas anteriores conduziu a uma profunda alteração na estrutura econômica brasileira, que afetava a *dimensão estrutural* do poder de classe dos trabalhadores⁷. Se em 1960, apenas 12,9% da população economicamente ativa se encontrava ocupada no setor secundário da economia, em 1980 este percentual se elevava para 24,4%, ao passo que os assalariados ultrapassavam 60% da população ocupada⁸. Nos anos 70 e 80 assistiu-se a expressiva expansão do

⁵ Sentindo-se prejudicado o PP, de Tancredo Neves, criado com o intuito de tornar-se o parceiro oposicionista da transição conduzida pelo regime, fundiu-se ao PMDB, herdeiro da frente oposição presente sob o bipartidarismo, deixando isolado o PSD, que substituiu a ARENA.

⁶ ALMEIDA, M. H. T. "O Sindicalismo Brasileiro entre a Conservação e a Mudança" in SORJ, B. e ALMEIDA, M. H. T. (1983); BOSCHI, R. *Arte da Associação - Política de Base e Democracia no Brasil*, São Paulo/Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ, 1987.

⁷ Aspecto que desfavorecia a ocorrência de comportamentos de classe era a grande dispersão salarial do período. Entretanto, mais importante para a cristalização da *mobility closure* associada à conformação das classes sociais era o esgotamento de processos - como a transição rural-urbana, dentre outros - que, nas décadas anteriores, favorecia a ocorrência de intensa *mobilidade estrutural* na sociedade brasileira, freqüentemente mitigando a presença de uma baixa *mobilidade de circulação* e das fronteiras de classe e favorecendo a busca de saídas individuais de ascensão social. VALLE SILVA, N. "As Duas Faces da Mobilidade" in *Dados*, Número 21, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1979. Sobre a dispersão salarial na década de 80 ver BALTAR, P. E. A., DEDECCA, C. S., HENRIQUES, W. "Mercado de Trabalho e Exclusão Social no Brasil" in OLIVEIRA, C. A. B., e MATTOSO, J. E. L. (orgs) *Crise e Trabalho no Brasil*, São Paulo, Scritta, 1996.

⁸ FARIA, V. "Desenvolvimento, Urbanização e Mudanças na Estrutura de Emprego: a Experiência Brasileira dos Últimos Trinta Anos" in SORJ, B. e ALMEIDA, M. H. T. (1983); BALTAR, P. E. A., DEDECCA, C. S., HENRIQUES, W. "Mercado de Trabalho e Exclusão Social no Brasil" in OLIVEIRA, C. A. B., e MATTOSO, J. E. L. (1996). Ademais, acentuava-se a formalização no mercado de trabalho, que atinge seu ápice em 1989, quando alcança 59% da PEA. Ver CACCIAMALI, M. C. "A Globalização e suas Relações com o Mercado de Trabalho" in MARQUES, R. M. *Mercado de Trabalho e Estabilização*, Cadernos PUC de Economia, Número 4, São Paulo, EDUC, 1997.

sindicalismo entre os trabalhadores rurais e os assalariados de classe média, bem como à constituição, a partir dos núcleos mais modernos da indústria, de uma corrente sindical - o assim chamado *novo sindicalismo* - refratária à tutela estatal sobre a vida dos sindicatos, ainda que ambígua em relação à supressão da estrutura corporativa. Tal corrente impulsionou a formação do Partido dos Trabalhadores (PT), que se viabilizava como rebento inesperado da reforma partidária de 1979. Em 1983, as lideranças sindicais ligadas ao *novo sindicalismo* criaram, ainda, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que se tornaria a mais importante central sindical do país.

Ao longo do processo de transição desenvolveu-se, da mesma forma, uma extensão do que Boschi denominou a "arte da associação", envolvendo moradores das grandes cidades, mutuários do BNH, o movimento contra a carestia, articulações de aposentados, além dos movimentos de mulheres, negros etc⁹. Diversos em sua durabilidade, na relação com o Estado, no impacto que provocam sobre o sistema político e em seu caráter expressivo e/ou reivindicativo, tais movimentos revelavam, entretanto, um processo de crescente organização da sociedade brasileira. Por seu turno, ainda que ambíguos em relação à representação política, fortaleciam a adesão aos valores democráticos, contribuindo para a acentuação da rejeição ao autoritarismo. Além disto, a presença dos trabalhadores e dos *novos movimentos sociais* na cena política reforçava a postulação de uma cidadania que não se pretendia apenas política, mas também social.

A sociedade brasileira conhecia nos anos 80, pois, uma *crise de refundação*, em meio ao colapso do desenvolvimentismo, evidenciado pela deterioração da capacidade de indução estatal do processo de industrialização, dado o estrangulamento externo e os efeitos acumulados da privatização do Estado, que acompanhara o processo de constituição da ordem capitalista no Brasil¹⁰. Mantida em "marcha forçada" em seu desenvolvimento, desde a irrupção da crise dos anos 70, a economia defrontava-se com os desafios da estabilização monetária, além da exigência de redefinição dos mecanismos de financiamento do desenvolvimento, em meio à emergência de um novo paradigma tecnológico e à acentuação das pressões de agências re-

⁹ Estamos considerando os movimentos que não se definem pela organização com base em critérios ocupacionais e/ou de classe. Trata-se um elenco extremamente complexo de movimentos com dinâmicas diferenciadas e especificidades que não podemos analisar aqui. Importa salientar, entretanto, sua importância na ativação de setores diversos dentro da sociedade brasileira, o que contribuiu, pelo menos, para a disseminação de valores democráticos, em muitos casos associados inclusive a postulados de democracia direta. Além da obra de Renato Boschi sobre a "arte da associação", conferir CARDOSO, R. "Movimentos Sociais Urbanos: Balanço Crítico" in SORI, B. e ALMEIDA, M. H. T. (1983).

¹⁰ A definição da crise dos anos 80 como sendo de *refundação* é de Eli Diniz. Ver DINIZ, E. *Reforma do Estado e Governabilidade*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997. Sobre o *desenvolvimentismo* e sua crise ver FIORI, J. L. "O Nó Cego do Desenvolvimentismo Brasileiro" in CEBRAP, *Novos Estudos*, Número 40, Novembro, 1994 e o Capítulo 4 da tese de doutorado referida acima.

guladoras internacionais para uma integração mais intensa ao mercado mundial. Por seu turno, o incremento do poder dos trabalhadores industriais - que acompanhava a complementação do processo de industrialização fordista - e a perspectiva de definição de um novo marco institucional que acentuasse as franquias democráticas e os direitos sociais acenavam para, finalmente, a criação de um mercado de massas em que, caso redesenhado em sentido progressivo o sistema tributário, pudesse se sustentar algum tipo de compromisso social-democrata no Brasil. Por fim, a diversificação das formas de articulação de interesses em grupos diferenciados, que acompanhava a acentuação da complexidade da sociedade brasileira, e a emergência de demandas de participação, associadas à defesa de elementos de democracia direta nos movimentos sociais, sinalizavam para a necessária reforma de um Estado impermeável às mudanças em curso.

A campanha pelas eleições diretas para presidente, em 1984, representou o primeiro grande momento da trajetória que buscava assentar no incremento da participação popular *uma das saídas* para a crise de refundação e para a reforma democrática do Estado brasileiro, ao proporcionar a convergência das diversas manifestações que brotavam da ativação do movimento sindical e dos diferentes movimentos sociais com a oposição político-partidária ao regime - fortalecida pela presença de governadores do PMDB e do PDT nos estados mais importantes da federação - numa ação concentrada contra o autoritarismo. Ainda que derrotada a Emenda Dante de Oliveira no Congresso, a campanha pelas diretas inviabilizou as disposições de continuidade do regime, já combalidas pela ausência de unidade dos militares em relação às candidaturas do PDS à presidência da República. Com a eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, em 1985, contando com os votos de uma dissidência do partido situacionista, encerrava-se o ciclo dos presidentes militares. A promulgação de uma nova Constituição deveria ser o termo da trajetória aberta em 1974 e o ato inaugural de uma nova era.

1988

Ao final de 1986, foi eleita a Assembléia Nacional Constituinte, segundo o formato da Constituinte Congressual, ao contrário das proposições de entidades diversas, como a OAB - que sugeriam a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte *exclusiva* - e das expectativas das esquerdas. O processo eleitoral realizou-se em meio à euforia proporcionada pelo Plano Cruzado, que estancara, por poucos meses, a intensificação do processo inflacionário brasileiro. Tal circunstância favoreceu especialmente o PMDB, principal partido de sustentação do governo de José Sarney - que assumira a presidên-

cia com a doença e morte de Tancredo Neves em 1985 -, além de reduzir os debates sobre a própria Constituinte no processo eleitoral, marcado pelo predomínio das discussões sobre a política econômica do governo¹¹.

A composição da Constituinte evidenciava a presença de uma maioria conservadora, responsável pela preservação da tutela militar sobre o poder civil e pela manutenção dos obstáculos à realização de uma ampla reforma agrária, objeto de persistente veto das elites econômicas brasileiras¹². Entretanto, no que se refere aos direitos sociais, à previdência e ao sistema de proteção social em seu conjunto, o texto aprovado, conquanto não eliminasse a presença da iniciativa privada no provimento de serviços sociais, aproximava-se das postulações defendidas pela esquerda, por articulações como o movimento sanitário, pela maioria do movimento sindical e por setores técnicos adeptos da noção de seguridade social¹³. Tal resultado, surpreendente se contrastado com o perfil ideológico da Assembléia Constituinte, explica-se pelos imperativos do cálculo eleitoral, no qual se referenciavam parlamentares de diversos matizes diante de temas de inequívoco apelo popular¹⁴. Além disto, dada a inorganicidade da maioria dos partidos brasileiros, minorias aguerridas e coesas podiam impor-se diante de maiorias frouxas, especialmente quando os custos de determinadas políticas pareciam difusos¹⁵.

No capítulo referente aos direitos sociais, a Constituição de

¹¹ Acusações de "estelionato eleitoral" foram feitas a Sarney e aos partidos que o apoiavam. Segundo Lamounier, as correções tardias efetuadas no Plano Cruzado, que geraram grande insatisfação popular, acabaram por provocar um "ressentimento que erodia a popularidade do presidente e do maior partido do país, tido como fiador da transição". LAMOUNIER, B. "Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor" in LAMOUNIER, B. (1990), p. 18.

¹² KINZO, M. D. G. "O quadro partidário e a Constituinte" in LAMOUNIER, B. (1990).

¹³ Papel significativo no sentido da universalização foi desempenhado pela Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o que atesta a importância alcançada pela organização da sociedade brasileira à época, atingindo um ator de exígia expressão política em momentos anteriores. Sobre a presença da CONTAG no processo constituinte ver MELO, M. A. B. C. "Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e a Reforma das Políticas Sociais na Nova República" in *Dados*, Vol. 36, Número 1, 1993. Indicações sobre o movimento sanitário podem ser encontradas em TEIXEIRA, S. M. e OLIVEIRA, J. A. *(Im)previdência Social - 60 anos de história da Previdência Social no Brasil*, Petrópolis, Vozes, 1986. As definições universalistas presentes na Constituição de 1988, entretanto, ficariam misturadas a disposições francamente corporativas. Em parte, isto resulta do próprio processo de elaboração da texto constitucional, efetuada por uma Comissão de Sistematização, destinada a costurar proposições diversas, sem definição preliminar de um anteprojeto. LAMOUNIER, "Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor" in LAMOUNIER, B. (1990). Além disto, deve-se salientar a pequena cristalização do sistema partidário brasileiro à época, que dificultava sua operação como filtro de demandas corporativas.

¹⁴ DINIZ, E. "Transição, Partidos e regimes Políticos" in CAMARGO, A. e DINIZ, E. (orgs) *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*, São Paulo/Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ, 1989.

¹⁵ Nos termos de Marcus André Melo, a "estratégia parlamentar era marcada por uma lógica eminentemente distributiva cujo resultado agregado era o aumento do gasto público". MELO, M. A. B. C. "Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e a Reforma das Políticas Sociais na Nova República" in *Dados*, Vol. 36, Número 1, 1993, pp. 139. Além disto, ao fixarem a perspectiva de uma revisão constitucional após cinco anos da promulgação da Carta de 1988, os parlamentares evitavam os custos associados à votação de dispositivos impopulares e colocavam uma espada de Dâmocles sobre a nova Constituição, que será empunhada pelos setores favoráveis à retração das políticas sociais nos anos 90.

1988 apresenta um extenso elenco de dispositivos. Assinala-se que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência, social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”(Título II, Capítulo II, artigo 6º). No artigo 7º define-se a proteção contra a demissão arbitrária, prevendo-se lei complementar para definição de legislação compensatória, bem como o seguro-desemprego¹⁴. É mantido o princípio da participação dos empregados nos lucros, de cartas anteriores, e institui-se “excepcionalmente, a participação na gestão da empresa, conforme definido em lei”. Reduz-se a quarenta e quatro horas a jornada de trabalho semanal, proíbe-se o trabalho em turnos ininterruptos superiores a seis horas, eleva-se a compensação por horas extras trabalhadas, cria-se o adicional de 1/3 do salário para as férias anuais, amplia-se a licença-maternidade, institui-se a licença-paternidade e prevê-se a “proteção em face da automação, na forma da lei”. Significativa é a eliminação da tutela estatal sobre os sindicatos, que permanecem regidos pelo princípio corporativo da unicidade, sendo, entretanto, “vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical” (Capítulo II, artigo 8º, item I)). Assegura-se maior proteção aos dirigentes sindicais, amplia-se o direito de greve e garante-se a presença de representantes dos trabalhadores nas empresas com mais de duzentos empregados (artigos 9 e 10). Por fim, define-se a participação dos trabalhadores em órgãos públicos nos quais “seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” (artigo 11).

No limite, as disposições acima ampliavam os benefícios a que têm direito os trabalhadores e restringiam o poder patronal de demissão, praticamente ilimitado, até então, na legislação brasileira. Além disto, firmavam o princípio da autonomia sindical, mesmo que preservada a unicidade. Favoreciam, ainda, a organização dos trabalhadores nos locais de trabalho e alargavam o direito de greve, na prática conquistado nas mobilizações inauguradas em 1978. Criavam, pois, condições para uma *acentuação do poder dos trabalhadores assalariados* no interior da sociedade brasileira.

No que se refere à *Ordem Social* (Título VIII), a Carta de 1988 adota a idéia de *seguridade social*, descrevendo-a como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência

¹⁴ A Carta de 1988 definiu, também, em suas *disposições transitórias*, artigo 239, que os recursos do PIS-PASEP serviriam à sustentação do seguro-desemprego, cuja regulamentação far-se-ia com a criação do FAT através da Lei 7998, de janeiro de 1990. Desta forma, tomava pela primeira vez efetivo este dispositivo, de criação tardia no Brasil, uma vez que as iniciativas anteriores não definiam recursos adequados à sua concretização.

¹⁷ É significativo assinalar que, em relação à “ordem econômica e financeira”, a Carta de 1988 fixaria a “busca do pleno emprego” nos “princípios gerais da atividade econômica”, ao lado de

e à assistência social" (Título VIII, Capítulo II, Seção I, artigo 194)¹⁷. Proclama-se a universalidade da cobertura e do atendimento, a seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a equidade na forma de participação no custeio, a diversidade da base de financiamento, a descentralização e democratização da gestão, "com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados" (artigo 194). Ao lado das formas tradicionais de financiamento, assentadas em deduções sobre a folha de pagamentos, são incluídas na participação patronal as contribuições incidentes sobre o faturamento e o lucro.

Na seção relativa à saúde, a Constituição de 1988 estabelece que esta "é um direito de todos e dever do Estado" (Título VIII, Capítulo II, Seção II, artigo 196). Prevê-se a formação de um sistema único e descentralizado, para atendimento integral da população - com prioridade para as ações preventivas -, com participação da comunidade na gestão (artigo 198). É franqueada, no entanto, a presença da iniciativa privada na assistência à saúde.

Sobre a previdência social, *strictu sensu*, a Constituição de 1988 assinala que os planos de previdência devem atender, *mediante contribuição*, "a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão" (Seção III, artigo 201). Além disto, devem assegurar ajuda aos dependentes dos segurados de baixa renda, proteção à maternidade e ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, bem como pensão por morte ao cônjuge ou companheiro e dependentes (artigo 201). Institui-se a gratificação natalina de aposentados e pensionistas, o piso de um salário mínimo para os benefícios previdenciários e a correção automática dos benefícios para assegurar-lhes o valor real (artigo 201). Prevê-se, ainda, a criação da previdência complementar pública e facultativa, custeada por contribuições adicionais (artigo 201). Por outro lado, é mantida a aposentadoria por tempo de serviço, aos trinta e cinco anos de trabalho para o homem e aos 30 para a mulher, bem como as aposentadorias especiais dos professores (artigo 202).

A assistência social na Carta de 1988 é destinada "a quem dela necessitar, *independente de contribuição à seguridade social*", firmando-se como seus objetivos a proteção à família, à infância, à adolescência e à velhice, bem como o amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a

dispositivos como a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional (Título VII, Capítulo I, artigo 170).

reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e sua integração à vida comunitária e a "garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a sua própria manutenção ou de tê-la provida por sua família"(Seção IV, artigo 203). Prevê-se que seu financiamento deve ser garantido pelo orçamento da seguridade social, além de outras fontes, e a gestão organizada de forma descentralizada, com "participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (artigo 204).

Em seu conjunto, as definições da Constituição de 1988 sobre a seguridade social rompiam com o caráter exclusivamente contratual que prevalecia nos arranjos associados à *cidadania regulada*. Este permanece no âmbito específico da previdência social, mas o acesso ao atendimento médico, por exemplo, deixa de estar referido à contribuição dos segurados do sistema, para firmar-se como um direito da cidadania. Além disto, a fixação do direito a um salário mínimo para deficientes e idosos que não possam contar com outras fontes de sustento universaliza o direito à aposentadoria, embora abra brechas à introdução de testes de meios para confirmação das condições de habilitação ao benefício. Aspecto saliente nas disposições do texto constitucional é - consoante com as práticas dos movimentos sociais que ganham peso nos anos 80 e as formulações de grupos reformistas na área de saúde - a ênfase na *participação* das clientelas, contribuintes e organizações representativas na gestão da seguridade social¹⁸. Por fim, a diversificação das fontes de custeio, com introdução das contribuições patronais sobre o lucro e o faturamento, ainda que possam ser transferidas aos consumidores, estabelece um *princípio redistributivo* ausente na contribuição que incide apenas sobre a folha de pagamentos¹⁹.

¹⁸ Marcus André Melo observa que a ampliação da participação, combinada à descentralização administrativa, aparece como tema central da agenda de reforma das políticas públicas nos anos 80, sendo vista como fundamental para purgar a rede pública de proteção social dos vícios clientelistas e das fraudes que decorriam da forma de relação estabelecida com o setor privado. MELO, M. A. B. C., "Interesses, Atores, e a Construção da Agenda Social do estado no Brasil" in ANPOCS, *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, Vértice, 1991.

¹⁹ Em sentido contrário à universalização e redistributividade, associadas aos dispositivos destacados acima, tem relevo a permanência do *status quo* na relação entre o poder público e o setor hospitalar privado - ainda que passível de um controle mais rigoroso no âmbito do sistema único de saúde - e a previsão de aposentadorias especiais para os professores, atestando a força dos *lobbies* vinculados a este segmento na elaboração do texto constitucional. A Constituição de 1988 não enfrentou também o problema da contribuição da União para a previdência, que permanecia abaixo de 10% do custeio, enquanto nos países capitalistas centrais alcançava até 40%. Ver SILVA, P. L. B. e MÉDICI, A. C. "Seguridade Social: Velhos Problemas, Novos Desafios" in *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 25(4): 69-134, out/dez, 1991.

Os empresários brasileiros e os direitos sociais na Carta de 1988

A ampliação dos direitos sociais na Constituição de 1988 foi recebida pelas entidades empresariais com alertas sobre seu impacto para o funcionamento da economia. Em abril de 1988, a CNI divulgou estudo de seu Departamento Econômico assinalando que os novos encargos previstos implicariam aumento dos custos da produção industrial, alimentação do processo inflacionário, redução na capacidade de investimento das empresas, acentuação da informalidade no mercado de trabalho e diminuição da competitividade das empresas brasileiras no exterior²⁰. As mesmas considerações haviam marcado, em março de 1997, a recepção do anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, nomeada por Sarney ao início dos trabalhos da Constituinte²¹. A CNI rejeitava a "transformação do sistema nacional de Previdência Social em Seguridade Social", alegando não ser matéria constitucional. Deplorava, por seu turno, a "filosofia estatizante" que orientara o tratamento da questão da saúde no anteprojeto, o qual, segundo a CNI, afrontava a "liberdade de escolha" dos cidadãos. Objetava, também, a proposição de criação de tributo sobre a renda bruta das empresas, destinado a financiar a ampliação da proteção social²².

Se rejeitava as proposições apontadas acima, a CNI, no início de 1987, sugeria, como princípios para a "ordem social" na nova constituição, a supressão do poder normativo da Justiça do Trabalho, a subordinação da concessão de novos direitos ao aumento da produtividade da economia, a supressão, do "rol de direitos trabalhistas, instituídos pela Constituição, aqueles de concretização aleatória" e "outros que nada contribuem para melhorar a condição social do trabalhador", além de uma reformulação de "toda a disciplina constitucional da Previdência Social"²³. Dentre os direitos considerados de "concretização aleatória" figuravam a participação dos empregados nos lucros e na gestão das empresas e a proibição do trabalho da mulher em atividades insalubres, "de caráter discriminatório". Para reformulação da previdência social, sugeria-se a eliminação da aposentadoria por tempo de serviço, a fixação da idade mínima de 65 anos para concessão de aposentadoria, a exclusão da assistência médica e do seguro contra acidentes de trabalho

²⁰ SETTA, H. "Novos Encargos oneram indústria" in *Indústria e Produtividade*, Número 228, abril, 1988.

²¹ CNI, *Proposições Iniciais do Empresariado Industrial à Assembléia Constituinte*, Rio de Janeiro, Março de 1987, p. 60.

²² *Id. Ibid.*

²³ *Id. Ibid.*, pp. 49-50.

do sistema previdenciário, a extinção da aposentadoria especial dos professores e da mulher e a criação de um Conselho Superior do Sistema Previdenciário, com representação paritária da União, empregadores e trabalhadores, de caráter consultivo e deliberativo. Propunha-se, ainda, o restabelecimento da contribuição paritária de empregadores, trabalhadores e da União para financiamento do sistema previdenciário²⁴.

Os empresários brasileiros buscaram influir ativamente no processo constituinte desde o seu início, patrocinando as campanhas de um grande número de parlamentares²⁵. Diversas articulações foram criadas para exercício de pressão sobre os constituintes, ao passo que, em 1986, fora fundada a União Brasileira de Empresários (UBE), uma espécie de contraponto à existência das centrais dos trabalhadores, embora de duração efêmera²⁶. Não obstante, as entidades empresariais nutriram, inicialmente, a expectativa de que o processo constituinte produzisse uma constituição sucinta. A indicação de uma comissão de notáveis, por Tancredo Neves, para elaboração de um anteprojeto reforçava tal expectativa. Nestas condições, a preocupação inicial dos empresários foi a definição dos limites da presença estatal na economia, reduzindo-se seu papel como produtor e sua ação regulatória, exacerbada, no ano de 1986, com a imposição do congelamento de preços sob o Plano Cruzado. As proposições sobre políticas sociais eram restritas, não só por se referirem positivamente a interesses de outros atores sociais, mas também em função da expectativa de que fossem tratadas na legislação ordinária. Assim, as sugestões formuladas pela CNI e pelo presidente da FIESP nos documentos apontados acima limitavam-se a retificações na operação do sistema previdenciário, de modo a conformá-lo a imperativos atuariais, além de propor o congelamento dos direitos sociais previstos na legislação em vigor. Não se propugnava a redução do peso da previdência pública, muito embora fosse ressaltada a necessidade da participação das "classes interessadas" em sua gestão, a modo das formulações anteriores a 1964.

²⁴ O documento em tela incluía, ainda, nos dispositivos da "ordem social", o direito de greve, nos termos da legislação em vigor, e "por isonomia", igual direito aos empregadores, "através da expressa menção, no mesmo dispositivo, e nas mesmas condições, do direito ao *lock-out*". O mesmo fora proposto por Luis Eulálio Bueno Vidigal, presidente da FIESP, em documento divulgado em 1985, ressaltando, entretanto, "que o abuso desses direitos, como sua utilização para fins outros que não os de direito interesse de patrões e trabalhadores, enseja reparação civil e criminal". Em relação aos direitos sociais, Vidigal sugere manutenção do disposto no texto da Emenda Constitucional N^o 1, com a supressão do princípio da participação dos empregados nos lucros e na gestão das empresas e de outros itens sem relevância. CNI, *Proposições Iniciais do Empresariado Industrial à Assembléia Constituinte*, Rio de Janeiro, Março de 1987, pp 49. VIDIGAL FILHO, L. E. B. *Contribuição para a Futura Constituição Brasileira*, FIESP/CIESP, 1985.

²⁵ PAYNE, L. *Brazilian Industrialists and Democratic Change*, London/Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1993.

²⁶ Id. *Ibid.* Ver também JOBIM, R. "UBE - Empresários fundam a sua associação" in CNI, *Indústria e Produtividade*, Número 202, Fevereiro de 1986.

As expectativas empresariais relativamente à definição de uma carta constitucional *enxuta* começaram a se alterar já na divulgação do anteprojeto da comissão de notáveis presidida por Afonso Arinos, tal como apontado acima. Com a definição, pelo Congresso Constituinte, de uma sistemática de deliberação que favorecia a proliferação de propostas, a serem condensadas por uma Comissão de Sistematização, abriu-se o caminho para a elaboração de uma Constituição detalhada, em que os diversos segmentos sociais buscavam inscrever no texto constitucional dispositivos que os beneficiassem²⁷. Em relação às definições sobre a ordem social, os empresários, à medida em que percebiam nas deliberações do Congresso Constituinte a consolidação de uma tendência, que não conseguiriam deter, para a ampliação dos direitos, buscaram concentrar esforços para o veto (ou a mitigação) daqueles dispositivos que podiam afetar o poder dentro da empresa e a prerrogativa patronal da demissão. Resignavam-se, pois, diante da ampliação dos direitos sociais, da "transformação do sistema nacional de Previdência Social em Seguridade Social" e da criação de novas fontes de financiamento para a proteção social, embora mantivessem as críticas a estas definições do Congresso Constituinte²⁸. Segundo Marcus André Melo, diante da pressão do governo, interessado em aumentar a base fiscal, e dos atores que se beneficiariam com a expansão e universalização dos direitos sociais, os empresários recuaram, mesmo porque

as novas taxas criadas - sobre o lucro das empresas e sobre o faturamento -, embora representassem um avanço, poderiam ser facilmente transferidas para os preços, sendo pouco efetivas do ponto de vista de seu impacto redistributivo²⁹.

Barrar a tentativa de inscrever na Constituição o princípio da estabilidade no emprego foi uma das principais preocupações reveladas pelas entidades empresariais ao longo de 1987. A proposta, apresentada por sindicatos ligados à CUT, estabelecia a garantia no emprego após três meses de contrato, a partir dos quais as demissões só poderiam se efetivar por justa causa. As ações das entidades empresariais no sentido de impedir a aprovação da proposta foram diversificadas. Seminários com participação de parlamentares foram organizados por todo o país³⁰. Articulou-se a apresentação de uma emenda popular contra o dispositivo, que reuniu 1.500.000 assina-

²⁷ LAMOUNIER, B. "Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor" in LAMOUNIER, B. (1990)

²⁸ Ver, por exemplo, "Novos encargos oneram indústria" in CNI, *Indústria e Produtividade*, Número 228, Abril de 1988.

²⁹ MELO, M. A. B. C. "Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e a Reforma das Políticas Sociais na Nova República" in *Dados*, Vol. 36, Número 1, 1993, pp 140.

³⁰ Sobre seminário realizado em São Paulo em junho de 1987, ver MARTINS, M. L. "Os Agentes Econômicos na Nova Constituição" in CNI, *Indústria e Produtividade*, Número 219, Julho/1987.

turas³¹. Os departamentos técnicos das entidades produziram documentos alertando para os impactos econômicos da aprovação da estabilidade³². No Rio Grande do Sul foi criado um *Movimento pela Liberdade Empresarial*³³. Em agosto e setembro buscou-se a reedição de um pacto social com as centrais sindicais, em que as entidades empresariais acenavam com a elevação dos salários³⁴. Em outubro, a CNI articulou encontro com lideranças do PMDB, alcançando o compromisso de Ulysses Guimarães, presidente do Congresso Constituinte, e Fernando Henrique Cardoso, senador por São Paulo, para buscar acordo que evitasse a aprovação da estabilidade³⁵. A objeção à estabilidade incluía considerações sobre a natureza não constitucional do assunto, destacava a experiência dos países em que tal dispositivo era garantido por via de contratos coletivos, além de projeções alarmistas sobre o fechamento de empresas e a restrição à entrada dos jovens no mercado de trabalho. Como alternativas à estabilidade, os empresários destacavam a criação de indenização compensatória para demissão sem justa causa e a consolidação do seguro-desemprego³⁶. Ao fim e ao cabo, como vimos acima, o inciso I do artigo 7^o da Constituição estabeleceria uma solução de compromisso, instituindo, como direito dos trabalhadores urbanos e rurais, a "relação de emprego protegida contra demissão arbitrária ou sem justa causa", remetendo para a legislação complementar a fixação de indenização compensatória. Os empresários conseguiram, pois, barrar a instituição da estabilidade, mas tiveram que aceitar a elevação dos custos da demissão³⁷.

Ao rechaçar a adoção de políticas regulatórias que afetavam a autoridade patronal dentro da empresa, aceitando sua substituição por políticas compensatórias, os empresários brasileiros reeditavam um padrão de comportamento presente desde a criação das CAPs em 1923, apresentadas como resposta a demandas do movimento sindical, que colocava como questões centrais em sua agenda, dentre ou-

³¹ PAYNE, (1993) p. 106.

³² SOUZA, V. L. "CAL: CNI acompanha Constituinte de perto" in CNI, *Indústria e Produtividade*, Número 221, Setembro/1997.

³³ SETTA, H. "Mandelli: Estabilidade ameaça relação de emprego" in CNI, *Indústria e Produtividade*, Número 222, Outubro/1997.

³⁴ JOBIM, R. e MATOS, G. "CNI articula Negociação de um novo pacto" in CNI, *Indústria e Produtividade*, Número 221, Setembro/1997.

³⁵ Na oportunidade, Fernando Henrique Cardoso alertava que, no debate sobre a estabilidade no emprego, "não se trata mais de apoiar esquerda ou direita. Trata-se de escolher entre o arcaico e o moderno. E a confusão no Brasil é essa. Vale lembrar que muitos que se pensam de esquerda são arcaicos e isso vale também para a direita". Apud DIOGO, W. e SETTA, H. "Líderes do PMDB e empresários condenam emenda da estabilidade" in CNI, *Indústria e Produtividade*, Número 223, Novembro de 1987, p. 6.

³⁶ PAYNE, L. (1993). Ver também SETTA, H. "Mandelli: Estabilidade ameaça relação de emprego" in CNI, *Indústria e Produtividade*, Número 222, Outubro/1997.

³⁷ Não obstante, estes permaneceriam extremamente reduzidos no Brasil, se comparados aos países capitalistas centrais. A este propósito ver MANZANO, M. P. F. "Custo de Demissão e Proteção do Emprego no Brasil" in OLIVEIRA, C. A. B. e MATTOSO, J. E. L. (1996).

tras, a regulação da jornada de trabalho e a regulamentação do trabalho da mulher e do menor³⁸. No âmbito dos debates do Congresso Constituinte, a estabilidade foi a questão de maior destaque, mas também a proposta de redução da jornada de trabalho para quarenta horas semanais e a organização dos trabalhadores nos locais de trabalho foram objeto de restrições por parte do empresariado, porém com intensidade menor. Diversas empresas, na presença de sindicatos mais ativos, já trabalhavam com jornadas inferiores a 48 horas, o que reduzia o impacto da diminuição da jornada e dificultava a ação unitária do empresariado contra a medida. De todo modo, nesta questão o texto constitucional, tal como na resolução sobre a estabilidade no emprego, estabeleceria uma solução de compromisso, ao reduzir a jornada de trabalho para 44 horas semanais. No que se refere à organização dos trabalhadores dentro das empresas, os empresários tendiam a aceitá-la, desde que com atribuições limitadas, submetida ao controle da administração e dissociada dos sindicatos³⁹. Também neste caso, o texto constitucional buscou uma forma de compromisso, agora manifesta no caráter vago da redação do artigo 11 da Constituição. Admitia-se a representação dos trabalhadores nas empresas com mais de 200 trabalhadores, "com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores", sem referência à participação dos sindicatos e da administração das empresas.

Conclusão

O Congresso Constituinte, eleito em 1986, ampliou de forma substancial os direitos sociais previstos para os trabalhadores brasileiros, ao mesmo tempo em que firmava o princípio da seguridade social como referência fundamental para a organização da proteção social no país. Por seu turno, criava novas fontes de financiamento para a seguridade que, além da contribuição sobre a folha de salários, passavam a dispor de recursos a serem obtidos da tributação sobre o faturamento e o lucro das empresas, introduzindo um princípio redistributivo até então ausente na previdência social brasileira. Por seu turno, *ao mesmo tempo em que mantinha antigas disposições sobre a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas*, a Constituição de 1988 dissociava-a dos recursos do PIS-PASEP, agora destinados ao financiamento do seguro-desemprego, que, após décadas de postergação, num momento em que se acentuava o *dilema social* do desemprego, passava a dispor de recursos efetivos para se viabilizar. Ecoavam, pois, no Congresso Constituinte, as pressões de-

³⁸ GOMES, A. M. C. . *Burguesia e Trabalho*, Rio de Janeiro, Campus, 1979.

³⁹ PAYNE, L. (1993).

correntes da acentuação da organização da sociedade brasileira no curso da transição democrática, especialmente de movimentos sociais que postulavam um aprofundamento da cidadania e dos trabalhadores assalariados, que tinham ampliada sua presença na estrutura ocupacional, reforçada sua organização no plano sindical, ao passo que ganhavam força as correntes políticas que os interpelavam como classe, tal como se verificou, em 1989, com o desempenho do PT nas eleições presidenciais⁴⁰.

Incapazes de conter a ampliação dos direitos sociais no Congresso Constituinte - e cientes da possibilidade que dispunham de transferir seus custos nos marcos de uma economia fechada - os empresários buscaram fundamentalmente impedir a aprovação daqueles dispositivos que podiam afetar o poder patronal dentro da empresa. Na questão que galvanizou as atenções das entidades empresariais - a estabilidade no emprego - alcançaram, entretanto, um acordo que reduziu a prerrogativa patronal da demissão, até então ilimitada no Brasil.

A Constituição de 1988 cristalizava, pois, uma correlação de forças marcada pela acentuação do poder dos trabalhadores assalariados, reforçado pela presença de novos movimentos sociais que, ao contrário do que ocorria em outros quadrantes, não estavam vinculados ao declínio dos organismos associados à *dimensão organizativa* daquele poder (sindicatos e partidos). Criava, da mesma forma, as condições para arranjos que poderiam proporcionar o início da reversão do quadro de concentração de renda da sociedade brasileira, abrindo espaços para a afirmação de um mercado de massas na ordem capitalista no Brasil, desde que a resolução do conflito redistributivo que isto acarretava fosse conduzida por um *regime ativo*, assentado em coalizão capaz de reunir os atores sociais que se afirmaram ao longo dos anos 80. A vitória de Collor nas eleições de 1989, contra o candidato do PT, reduziu esta possibilidade⁴¹. Sob as vestes bonapartistas que lhe

⁴⁰ Ironicamente, o PT seria o único partido a não assinar a Constituição de 1989, crítico que fora do processo eleitoral que a antecederia e da presença de dispositivos que asseguravam a permanência da tutela militar. Em certa medida, isto pode ter contribuído para a indiferença com que foi recebida a nova constituição pelos setores mais ativos do movimento sindical e para a desenvoltura com que, mais tarde, a direita vai buscar esvaziar o texto constitucional.

⁴¹ A ausência de um regime ativo, que Swaan aponta como crucial à implantação efetiva das modernas políticas sociais, evidencia-se na consideração de que a Carta de 1988 teria criado um país ingovernável, lugar comum no discurso dos que ocupam o topo do aparelho de Estado no Brasil após a promulgação da atual Constituição. Além desta dificuldade, a implementação efetiva dos dispositivos universalistas da Carta de 1988 tem como obstáculo significativo o peso das escolhas passadas, que conduziram ao processo de *americanização* da proteção social no Brasil. SWAAN, A. *In Care of the State*, Cambridge, Polity Press, 1988. Sobre o processo de fortalecimento da oferta privada de serviços ligados à proteção social, bem como de deterioração do sistema público, ligados à americanização perversa das políticas sociais no Brasil ver WERNECK VIANNA, M. L. T., *Articulação de Interesses, Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas: A americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil*, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1995, (Tese de Doutorado).

conferia a vitória sobre Lula, Collor inaugura o processo de inserção passiva da economia brasileira ao mercado internacional que caracterizaria as políticas desenvolvidas nos anos 90.

Abria-se caminho, pois, para uma *outra saída* para a crise de refundação da sociedade brasileira, distinta daquela definida em 1988, assentada na aceitação passiva das proposições emanadas das agências reguladoras internacionais. *Reforma do Estado* não diria mais respeito à acentuação de sua condição de *governança*, através de mudanças que garantissem *progressividade* à estrutura tributária e a eliminação dos mecanismos que permitiam o controle do poder público por interesses privados, de cariz mercantil ou patrimonialista. Nos marcos da inserção passiva à nova ordem mundial, à desconstrução deletéria do Estado Nacional adicionou-se a abertura sem peias da economia brasileira que, além de reforçar um processo de reestruturação industrial conducente à elevação do desemprego e redução do peso dos trabalhadores assalariados na estrutura social brasileira, acentuou a sensibilidade dos empresários para com o *custo do trabalho*. Daí seu apoio a proposições de reformas da estrutura tributária e da seguridade social cujos objetivos centrais são a *desoneração da folha de pagamentos das empresas* e a supressão dos direitos sociais conquistados em 1988, vistas como necessárias ao aumento da competitividade da economia diante da concorrência externa, por empresários que não têm se revelado dispostos a elevar a exígua capacidade endógena de inovação das empresas brasileiras. No limite, mais um passo na erosão das promessas de solidariedade que estão na base da edificação de uma efetiva *comunidade nacional*, o *status* compartilhado em que se assenta a cidadania moderna, e que se inscreveram de forma significativa na trajetória brasileira dentro daquela que Ulysses Guimarães, o presidente do Congresso Constituinte, denominou a *Constituição Cidadã*, nos idos de 1988.