

A Reforma Trabalhista Argentina: A política de prêmios e castigos¹

*Simone Diniz*²

RESUMO: Este artigo trata do processo de reforma da legislação trabalhista argentina, iniciado durante a gestão do Presidente Carlos Menem. A análise indica que os escassos mecanismos de controle de agenda do presidente argentino o levou a ter que negociar com grupos externos ao Parlamento para conseguir implementar sua reforma. Ao focar neste aspecto, o artigo ressalta a importância de variáveis institucionais, como por exemplo, a forma de organização do processo decisório e os poderes de agenda do Presidente, na definição de uma dada política.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma trabalhista, Processo Decisório, Poder Executivo

ABSTRACT: This article analyzes argentinean worker's legislation reform initiated during Carlos Menem's mandate. The president's meager mechanisms for controlling the legislative agenda led him to negotiate with organized groups – who had no legislative mandate – in order to pass his reform. This text focuses thus on how institutional variables such as control of the agenda and the president's legislative powers can define policies.

KEYWORDS: Worker's legislation reform, Executive Branch, definition of the legislative agenda

INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização que ganhou corpo nos anos oitenta na América Latina motivou uma série de análises sobre processos de transição, consolidação democrática e variações no arranjo institucional do sistema presidencialista. No cerne dessas análises estão as tentativas de indicar as soluções para estabilizar e consolidar as recém fundadas democracias. Questionou-se, principalmente, se o desenho institucional dos países latino-americanos, o sistema presidencialista em especial, era adequado para a obtenção da governabilidade democrática.

No âmbito acadêmico proliferou um intenso debate atribuindo ao presidencialismo a causa decisiva da instabilidade política da região, propondo-se em seu lugar, a adoção do parlamentarismo (Linz, 1991; Linz & Stepan, 1999; Sartori, 1993; Lijphart, 1990). A transcrição de um texto de Sartori é indicativa desta abordagem:

O desempenho dos países presidencialistas varia – com uma única exceção – do medíocre para o péssimo, o que nos leva a pensar se o problema político desses países não poderá ser o próprio sistema presidencial (Sartori, 1996, p. 108).

O formato do sistema partidário também ocupou posição de destaque. Sua institucionalização foi apresentada como uma forma de produzir estabilidade democrática e superação do “personalismo”. No que tange à relação do sistema partidário com o presidencialismo as preocupações recaíram sobre as condições propícias ao apoio do Legislativo ao Executivo, condições estas vistas como decorrentes do número de partidos e da disciplina partidária.

No início dos anos 1990 a contraposição entre as duas formas de governo (presidencialismo versus parlamentarismo) foi relativizada e vários analistas passaram a chamar a atenção para a variedade das lógicas políticas existentes no presidencialismo, variedade esta que já havia sido observada com relação ao parlamentarismo (Lanzaro, 2001; Sartori, 1996; Mainwaring & Shugart, 1997; Shugart & Carey, 1992; Limongi, 2002). As críticas ao presidencialismo tornaram-se mais atenuadas. O eixo de preocupação deslocou-se do questionamento do presidencialismo, para a qualidade de sua gestão ou desempenho para enfrentar a governabilidade democrática.

A retomada do regime democrático na Argentina, a partir de 1983, foi seguida por avaliações predominantemente negativas quanto ao funcionamento de suas instituições políticas. A Argentina preencheria as condições para uma demo-

cracia eleitoral, mas apresentaria características institucionais que dificultariam a ação do executivo no processo decisório de produção de políticas.

Na década de 90 a Argentina implementou uma série de reformas estruturais centradas na abertura comercial, na privatização de empresas públicas, na implementação de planos de capitalização na área da seguridade social e na flexibilização de direitos trabalhistas. As propostas apresentadas pelo Presidente Menem surpreenderam pela quantidade e profundidade das mudanças aprovadas durante sua gestão.

O sucesso presidencial na aprovação dessas reformas deu margem a diferentes interpretações, que variam inclusive dependendo do tipo de reforma em análise. Os que analisaram as reformas na área econômica (abertura comercial, privatizações, tributária) tendem a destacar que a grave crise econômica de 1989 foi responsável pelo sucesso do governo, conjugada à concentração de autoridade no Poder Executivo.³ De acordo com Haggard & Kaufman (1995, p. 360):

o presidente eleito na Argentina pôs em marcha grandes reformas em tudo comparável às aquelas iniciadas sob auspícios autoritários (...). O líder de governo recorreu amplamente à emissão de decretos presidenciais e outras formas de comportamento autocrático com o objetivo de contornar os debates legislativos e anular a oposição dos grupos de interesse.

Outros analistas, embora continuem enfatizando a importância da crise econômica como elemento facilitador das reformas, não atribuem o sucesso ao estilo autocrático de Menem. Para Corrales (1999) o fator explicativo é o grau de cooperação entre o Executivo e seu partido. Para Acuña (1996) os acordos firmados com grupos sociais, o debilitamento de lideranças sindicais e de militantes peronistas e o acordo partidário firmado com a União de Centro Democrático (UCD). Para Ducatzenzeiler & Oxborn (1994, p. 46) os vínculos institucionalizados do Presidente com os sindicatos, sem os quais qualquer tentativa de reforma econômica fracassaria. Gerchunoff & Torre (1996 e 1999) além de atribuírem o sucesso das reformas ao descrédito nas instituições econômicas existentes e ao capital político de Menem, acrescentaram que o caráter simultâneo das reformas permitiu ao governo orquestrar uma estratégia de negociações multissetoriais com os grupos econômicos mais importantes. Assim, grandes empresas que eram prejudicadas em uma área (na abertura comercial, por exemplo) eram compensadas em outras - na política de privatização (Torre e Gerchunoff, 1996).

Etchemendy (2.001), numa abordagem semelhante a de Torre e Gerchunoff (1996) afirma que as reformas sustentaram-se através de negociações com atores de mercado. O governo teria outorgado concessões a setores empresariais e sindicais, e compensado o que estes atores perderiam em certas áreas de reforma mediante retribuições em áreas alternativas. Também teria evitado deliberadamente a desregulamentação massiva e unilateral em algumas áreas, especialmente aquelas nas quais a reforma prejudicaria a atores tradicionais, que se beneficiavam do modelo centrado no mercado interno (Etchemendy, 2001, p. 696).

Llanos (1.998) em seu estudo sobre as privatizações indica o processo de negociação ao qual o governo se submeteu. Para a autora, as privatizações ocorreram em três diferentes fases. A primeira caracterizada pela delegação de poderes ao Presidente (fase delegativa). A segunda mostra um Congresso que já não estava disposto a delegar poderes. Antes, tentava recuperar o seu papel no processo decisório, sem, no entanto, se negar a cooperar com o Executivo (fase cooperativa). Por fim, a fase conflitiva, onde o Congresso não só manteve "ações reativas", como também se negou a dar aprovação às propostas do Executivo.

Os estudos que focam especificamente na reforma trabalhista indicam que durante o primeiro mandato do Presidente Menem poucas mudanças foram aprovadas. Para Etchemendy & Palermo (1998) e Torres & Gerchunoff (1.999) este resultado foi consequência da ação de deputados sindicalistas, membros da Comissão de Trabalho da Câmara (CT), rota de passagem obrigatória para o trâmite dos projetos de reforma. Para os autores, o sindicalismo compensou a progressiva diminuição da quantidade de deputados sindicais no Congresso, que vinha ocorrendo desde a reabertura democrática, com seu constante domínio na CT.⁴ Os membros desta Comissão ao exercerem seu poder de veto conseguiram compensar o retrocesso sindical no terreno econômico e político.

O sucesso do Presidente Carlos Menem na aprovação da sua reforma trabalhista, somente veio a ocorrer ao final do seu primeiro mandato quando: 1) passou a negociar as propostas de reforma, num fórum tripartite, formado por representantes do governo, das entidades sindicais dos trabalhadores e do empresariado, antes de enviá-las ao Congresso e 2) ao lançar mão da política de ora apresentar proposições que favoreceriam financeiramente as entidades sindicais (recompensando pelo apoio), ora apresentando proposições legislativas que atingiram seu poder sindical (política e/ou economicamente) (Etchemendy & Palermo, 1.998; Torres & Gerchunoff, 1.999).

Torres & Gerchunoff (1.999), no entanto, afirmam que esses aspectos não são exaustivos. Segundo eles é necessário ter em conta o clima de emergência, similar ao do momento de instalação do primeiro governo Menem, motivado pelo temor dos investidores estrangeiros de que o Presidente desvalorizasse o dólar tal como fizera o Presidente mexicano Zedillo. Isto impulsionou uma saída massiva de capitais provocando uma crise fiscal e financeira. Agregou-se a este contexto de insegurança financeira, os altos índices de desemprego.

Neste artigo mostrarei que, em apoio à análise de Etchemendy & Palermo (1.998), o Congresso bloqueou as propostas do Executivo através da Comissão de Trabalho. Argumento ainda, em contraste à posição dos autores, que os escassos mecanismos de controle de agenda do Presidente argentino o levou a ter que negociar com grupos externos para conseguir implementar sua reforma. Ao focar neste aspecto, ressalto a importância de variáveis institucionais na formação de uma dada política, como a forma de organização do processo decisório e os poderes de agenda do Presidente argentino.

À diferença do Executivo brasileiro, o argentino dispõe de poucos recursos de controle de agenda. Um dos poucos recursos institucionais estratégicos que o Executivo argentino tem é a possibilidade de escolher a Casa por onde iniciará a tramitação dos seus projetos.

No Congresso argentino as comissões permanentes são efetivamente instâncias de veto. No Brasil, diferentemente, esta capacidade de bloquear proposições que não correspondam às preferências de seus membros, pode ser atenuada em face dos poderes institucionais à disposição do Executivo. Isto é, aqui o Executivo dispõe de recursos que o ajuda a superar essas instâncias de veto. Refiro-me à possibilidade dos líderes partidários que apóiam o governo solicitarem a “urgência legislativa”, possibilitando que o projeto seja retirado do âmbito da comissão e que passe a ser apreciado diretamente pelo Plenário.

O Presidente argentino não dispõe desse recurso. Havendo veto nas instâncias deliberativas, não há outra alternativa a não ser buscar apoio nos grupos sociais, de forma que esses grupos ajudem na persuasão da aprovação das propostas no Legislativo. Há a moção sobre *tablas*, mas para a utilização deste recurso é necessária a aprovação de dois terços da Casa, diferentemente da urgência solicitada pelo Legislativo no Brasil, cujo pedido pode ser feito pelas lideranças partidárias, com peso ponderado pelo tamanho de suas bancadas.

Nestes termos, na Argentina parece haver uma maior possibilidade do Legislativo vir a bloquear as propostas do Executivo. Dado que o Executivo tem poucos

recursos institucionais, existindo oposição do próprio partido governamental, é necessário recorrer a atores externos, fechando acordos com grupos específicos fora do Congresso, para a partir daí encaminhar propostas para apreciação do Legislativo.

Deve-se ter em mente, que no caso específico da legislação trabalhista, um desses atores é o sindicalismo, braço forte do peronismo durante muitos anos e que dispunha de mecanismos para pressionar os membros da Comissão de Trabalho. O veto dos membros da comissão às propostas do governo era nada mais, que a recusa do sindicalismo em aceitar tais propostas.

Sem recursos institucionais que permitissem evitar esta instância de decisão, ao Executivo não restou outra alternativa a não ser fazer concessões ao sindicalismo. A estratégia foi apresentar proposições, inclusive os chamados decretos de necessidade e urgência (DNU), que em certos momentos concediam vantagens às entidades sindicais. Alcançado o objetivo, e quando o sindicalismo optava pelo confronto se retirava as vantagens outorgadas.

Na Argentina as ações de reforma e o conjunto de outras medidas serviram, sobretudo, para desarmar o marco institucional protecionista e tripartite sob o qual se estruturaram por mais de cinquenta anos as relações trabalhistas. No entanto, a reforma se viu permanentemente submetida aos vai-e-vem da conjuntura política, das mudanças de estratégia econômica e dos conflitos entre os distintos grupos de interesse.

A análise aqui desenvolvida engloba os dois mandatos do presidente Menem, e tem como objeto empírico 16 projetos de lei reformulando a legislação trabalhista até então vigente.⁵

Em termos gerais, houve duas linhas de intervenção como eixo da política de reforma, uma que flexibiliza e reduz os custos trabalhistas (diminuição de encargos trabalhistas, novas formas de contratação, redução de salário indireto), outra que debilita o poder sindical (regulamentação do direito de greve e descentralização da negociação levando-a ao âmbito das empresas).

O artigo está organizado da seguinte forma. A primeira sessão contextualiza a chegada do Presidente Menem ao Poder. A segunda trata das duas fases da reforma trabalhista argentina. As evidências resumidas na última parte apresentam três importantes aspectos da reforma trabalhista argentina: o processo de negociação entre presidente, congresso e sindicalistas para aprovação das propostas de reforma, o sucesso do Poder Executivo em aprovar modificações na legislação que regia os direitos individuais dos trabalhadores, e a singularidade da reforma trabalhista argentina, marcada por reforma e contra-reforma.

CONTEXTO POLÍTICO DA CHEGADA DE MENEM AO PODER

Devida à caótica situação política, econômica e social pela qual passava a Argentina, o Presidente Menem, eleito em 15 de maio de 1989, teve sua posse antecipada em cinco meses antes da data prevista, graças a um acordo firmado com o Presidente Alfonsín.

Até aquele momento, a Argentina já havia passado por três tentativas de contenção da crise econômica. Na primeira o governo apoiou-se na suposição que os instrumentos tradicionais do Estado para regular a economia seriam suficientes para contornar a crise e, que o estilo de governo da UCR e as mudanças institucionais planejadas iriam induzir os credores internacionais a “compreender” a difícil situação em que a Argentina se encontrava com relação às suas obrigações financeiras.

O objetivo do Presidente Alfonsín era aumentar os salários reais, conseguir crescimento econômico, e reduzir o serviço da dívida externa substancialmente abaixo do montante requerido pelos bancos credores e pelo FMI (Acuña, 1996).

Não constava nos planos governistas nenhuma estratégia de cooperação com os principais atores sociais (Acuña, 1996). Antes o contrário. Com relação às entidades sindicais de trabalhadores, o governo tentou enfraquecer sua capacidade de mobilização através da apresentação de uma proposta de reforma trabalhista. A intenção do presidente era derrogar a Lei das Associações Profissionais e substituí-la por uma nova lei que garantisse pluralismo ideológico, representação de minorias e proibição de atividades grevistas (Catalano & Novick, 1996). A proposta não foi aprovada pelo Congresso e parte significativa das lideranças trabalhistas se opôs sistematicamente ao governo.

Em junho de 1985, após a indicação de Juan V. Sourrouille para o posto de Ministro da Economia, foi lançado o Plano Austral cujo principal objetivo era conter os aumentos de preços. Para tanto adotou uma reforma monetária e medidas para reduzir o déficit fiscal (Acuña, 1996).

O sucesso do plano foi passageiro. No final de 1986 o diagnóstico do governo sobre a crise socio-econômica apontava para a exaustão de se manter a economia semifechada e para a necessidade de se reformar o Estado. Neste contexto foi lançado um novo plano econômico chamado de Plano Primavera (Acuña, 1996).

No final de 1988 índices crescentes de inflação, juros altos, declínio nas taxas de investimento, recessão e desvalorização do dólar já sinalizavam o fracasso do plano Primavera. Em abril os preços no varejo subiram 33,4% e 78,5%

em maio. O valor do dólar triplicou nesses meses. Dados oficiais indicam que de agosto de 1.988 até o final de julho de 1.989, os preços no varejo subiram 3.610%, enquanto que no atacado subiram 5.061% (Acuña, 1996, p. 37).

Em meados do ano seguinte, a crescente tensão social agravada pelo violento efeito deletério da hiperinflação sobre os salários reais, desembocou em saques no comércio em bairros populares. Em junho, sem capacidade alguma de controlar a economia, o Presidente Alfonsín anunciou que renunciava ao cargo, reduzindo o tempo de transição que deveria durar até dezembro daquele ano. Em 08 de julho de 1.989, transferiu o cargo ao Presidente Menem. Em troca da posse antecipada, firmou-se um acordo com União Cívica Radical (UCR) se comprometendo em dar quorum para permitir a apreciação da legislação que o novo governo enviaria ao Congresso, até a renovação da Câmara em 1991 (Tommasi & Spiller, 2.000; Llanos, 1.998).

Durante a gestão do Presidente Alfonsín, o sindicalismo peronista tentou impor uma “agenda” através de várias greves gerais – 13 no período entre 1.984 e 1.989. Em 1.987, num esforço para frear o alto nível de conflitos impulsionados pelos sindicalistas, o presidente lhes ofereceu o Ministério do Trabalho, ao mesmo tempo em que arquivou as propostas de reforma e restaurou o antigo sistema de relações trabalhistas (Torre & Gerchunoff, 1.999: 30). Neste mesmo ano foi promulgada a Lei 23.551 (Associações Profissionais) que seguia a mesma linha da legislação da década de 40 (MTSS, 1.994, p. 113).

Ao tomar posse o Presidente Menem buscou incorporar e receber apoio das entidades sindicais, do empresariado e estabelecer uma relação amistosa com os credores internacionais. A gestão do Presidente Alfonsín havia deixado duas importantes lições ao novo governo: 1) sem esses apoios o governo não conseguiria aprovação aos seus projetos governamentais, e 2) não era sensato naquele momento entrar em confronto com os credores internacionais e empresários locais (Acuña, 1996).

A incorporação do empresariado veio através da indicação de Néstor Rapanelli, pessoa de confiança do grupo Bunge & Born (empresa multinacional produtora de grãos) para ministro da economia⁶ (Acuña, 1996; Corrales, 1.999).

No plano partidário, o Presidente Menem aproximou-se de grupos, dentro do Partido Justicialista (PJ) mais próximos ao empresariado e que não eram cerceados pela rigidez ideológica característica do partido e dos seus militantes sindicais. Aproximou-se também dos sindicalistas que demonstraram boa vontade em abandonar as posições peronistas tradicionais. Firmou uma aliança com a UCD, partido de orientação conservadora e até então, um dos símbolos do anti-peronismo.

Membros deste partido receberam postos governamentais, como secretarias no ministério do interior e na administração de empresas que seriam privatizadas, além de apoio nas disputas dos governos provinciais (Acuña, 1996; Corrales, 1999).

A PRIMEIRA ETAPA DAS REFORMAS – DA POSSE ATÉ A CELEBRAÇÃO DO ACORDO MARCO

Apesar dos intentos governistas em angariar apoios, poucos meses após a posse o cenário político já não era tão promissor para o Presidente Menem. De julho a dezembro de 1989, o governo passou a sofrer uma série de críticas por parte dos membros do partido governista, especialmente pelo “Grupo de Los 8”, dos sindicatos, dos partidos de oposição no Congresso, da Igreja, dos militares e do empresariado, este último contra as propostas tributárias do governo.

Entre dezembro de 1989 e fevereiro de 1990 o país se viu novamente num processo hiperinflacionário. Intensificaram-se os conflitos trabalhistas, a desconfiança empresarial e a disposição de quase todos os setores econômicos a se refugiarem no dólar (Corrales, 1999, p. 14).

As propostas de reforma nesta primeira fase foram apresentadas entre fevereiro de 1990 e maio de 1994. Ao todo foram encaminhados oito projetos, dos quais, até a celebração em julho de 1994 do “Acordo Marco para o Emprego”, apenas dois foram aprovados.

A estratégia presidencial, num primeiro momento, limitou-se ao encaminhamento das proposições ao Senado, Casa em que o governo detinha maioria. Apenas dois projetos iniciaram suas tramitações pela Câmara. Um dispendo sobre indenização nos casos de dispensa que permaneceu na Comissão de Trabalho sem deliberação. Outro, sobre acidentes de trabalho, aprovado nas duas Casas em pouco mais de um mês.

Os dois outros projetos que mais tarde foram transformados em lei não tiveram a sorte de serem apreciados em tão pouco tempo. A possibilidade de escolher a Casa por onde iniciaria a apreciação da proposição mostrou-se ser um recurso institucional bastante limitado. A nova Lei Nacional de Emprego foi aprovada vinte e um meses depois, e a Lei sobre negociação coletiva após quatorze meses. Ambas iniciaram a tramitação pelo Senado, mas foi justamente nesta instância que os projetos permaneceram por mais tempo sem deliberação.

A oposição dos parlamentares da própria base governista e dos líderes sindicais mostrou-se ser mais forte do que previsto inicialmente pelo Presidente.

À demora na apreciação de suas proposições o Executivo respondeu atacando os pilares que dão sustentação à estrutura sindical: a organização sindical, a negociação coletiva e o direito de greve. A primeira iniciativa veio através da emissão do Decreto 2.184, em outubro de 1990, o qual fixava procedimentos para evitar ou gerenciar os conflitos de trabalho e eliminava o direito de greve nos serviços essenciais. Em seguida, o Decreto 1.334, de agosto de 1991, que vinculou aumentos salariais aos índices de produtividade. E por fim, em outubro do mesmo ano, o Decreto 2.284, permitindo a fragmentação dos níveis de negociação coletiva.

A divisão do movimento sindical e a apresentação de proposições atingindo os pilares do poder sindical alimentou uma resistência ainda maior às iniciativas reformistas do governo.⁷

Diante da ineficácia de tais medidas como instrumento para forçar a apreciação dos projetos que permaneciam sem deliberação, o Presidente Menem passou a recorrer a uma estratégia que se repetiria ao longo de todo o seu governo, qual seja, alterar a legislação que trata da organização e funcionamento das chamadas "obras sociais" (OS),⁸ pilar de sustentação financeira das entidades sindicais.

A estratégia presidencial alternou-se entre, ora tirar-lhes o controle, a arrecadação e a administração das obras sociais, permitindo inclusive a participação da iniciativa privada na prestação de serviços de saúde, ora apresentar vantagens através do abono de dívidas ou de aumentos das contribuições empresariais, favorecendo as entidades sindicais que as controlavam.

Tais ameaças e concessões jogaram um importante papel na aprovação da reforma, tornando-se uma poderosa moeda de troca na negociação com os sindicalistas (Cortes & Marshall, 1999, p. 206).

A primeira iniciativa do governo foi no sentido de apaziguar os ânimos sindicais, através de um projeto de lei abonando as dívidas das OS. O projeto, apresentado na mesma data do projeto sobre acidente de trabalho (25/09/91), que delimitava os acidentes passíveis de reclamação, foi aprovado em pouco mais de um mês. Em novembro aprovou-se a Lei Nacional de Emprego e a Lei de Negociação Coletiva. Após a aprovação dessas leis, um mês depois o Executivo sancionou a Lei dos abonos, uma "recompensa" ao "convencimento" dos deputados de origem sindical na aprovação das leis que interessavam ao governo.

Após a promulgação da Lei de Acidentes de Trabalho e da Lei Nacional de Emprego (em novembro de 1991) até o Acordo Marco pelo Emprego, em julho de 1994, em meio à apresentação de outras propostas que permaneceram sem deliberação, o governo começou a atacar a estrutura de sustentação financeira dos sindicatos.

A primeira medida veio através da expedição do decreto 576/92 que permitia ao trabalhador contratar livremente seu prestador de serviços de saúde, escolha que incluía as instituições sindicais e os prestadores privados como as entidades de medicina pré-paga e as associações médicas. O projeto implicava na abertura do seguro de saúde à competência do mercado, tirando dos sindicatos o controle dos fundos destinados às OS (Etchmendy & Palermo, 1998, p. 578).

A tentativa de pôr fim ao monopólio sindical da oferta de serviços de saúde provocou, imediatamente, a união do sindicalismo que estava dividido em duas centrais sindicais rivais. Em julho a CGT lançou uma proposta de greve geral pedindo a derrogação do decreto 1.334 que vinculava aumentos salariais a índices de produtividade e em protesto à reforma da previdência.

À ofensiva sindical o governo respondeu com a apresentação, em setembro, de um projeto definindo regras para a organização das associações profissionais. O objetivo era de favorecer o pluralismo sindical, dando maior participação às minorias e modificando as condições dos processos eleitorais nos sindicatos. O projeto foi aprovado no Senado, mas não teve apoio dos Deputados, permanecendo na Câmara sem deliberação.

Em março de 1993, o Executivo emitiu o decreto 333 definindo como não remuneratórios numerosos benefícios sociais, o que implicava no não recolhimento de contribuição à seguridade social. Na mesma época emitiu o decreto 470/93 facultando a uma das partes do convênio coletivo propor a mudança do nível de negociação, violando o princípio da livre negociação e autonomia coletiva, e em caso de desacordo, caberia ao Ministério do Trabalho resolver o impasse (Battistini & Montes, 2000).

Em abril de 1993 o Executivo deu a conhecer o decreto 9 que incluía um plano para estabelecer um princípio de desregulação no setor de saúde e a livre escolha entre as OS. Tratava-se de um caminho intermediário ao anteriormente proposto (decreto 576/92), pois o trabalhador poderia “contratar” livremente o seu prestador, escolha que incluía as instituições sindicais e a prestadores privados como as entidades de medicina pré-paga e as associações médicas.

Este desenlace se traduziu em um benefício para os grandes sindicatos, dado que contavam com mais recursos e melhores equipamentos de saúde. O decreto, no entanto, não chegou a ser implementado, pois o próprio governo informou que não existia informação adequada para a remoção ordenada de beneficiários e aportes entre as “obras sociais” sindicais (Torres & Gerchunoff, 1999, p. 35).

Em dezembro o Executivo apresentou o decreto 2.609/93, dispondo que a partir de janeiro de 1994, passaria a vigorar uma diminuição das contribuições

dos empregadores – entre eles os destinados às “obras sociais”. A União Industrial Argentina - UIA apoiou a medida e pediu ao governo que não retrocedesse na diminuição das contribuições patronais e na desregulamentação das OS.

Até esta data o governo já havia apresentado oito propostas e apenas duas tinham sido aprovadas. À medida que os parlamentares da comissão de trabalho seguiam prorrogando a deliberação dos projetos, o governo também se viu envolvido com outras preocupações.

Naquele momento avançava a discussão sobre a reforma constitucional, que daria ao Presidente a possibilidade de se reeleger. Para tanto, era necessário reconquistar o apoio sindical e dos governadores de províncias.

Em 14 de novembro de 1.993 foi firmado o “Pacto de Olivos”, entre o ex-Presidente Alfonsín e o Presidente Menem,⁹ o que viabilizou a mudança constitucional e em dezembro o Pacto Fiscal entre a Nação e as províncias, apaziguando os ânimos com os governadores.

Em abril de 1.994, mês em que seriam realizadas eleições para escolha dos parlamentares constituintes, o governo editou o decreto 1.829 estabelecendo um plano de pagamentos especiais para as dívidas sindicais com as “obras sociais”, pelo o qual os sindicatos poderiam abonar suas dívidas em 120 parcelas, o dobro do permitido aos empregadores. Tratava-se de uma “compensação” às entidades sindicais pela perda de contribuição estabelecida pelo decreto anterior.

A SEGUNDA FASE DA REFORMA

A segunda fase, que vai de 1.994 a 1.999, caracterizou-se pelo aprofundamento do processo de flexibilização das contratações e pela ampliação da redução dos encargos sociais. Nesta etapa foram firmados acordos com os grupos sindicais e com representantes do empresariado, com o objetivo de solucionar o impasse instaurado na comissão de trabalho que seguia inviabilizando a aprovação das propostas governistas.

Em julho de 1.994 o governo propôs que se firmasse um acordo, chamado de “Acordo Marco para o Emprego, a Produtividade e a Equidade Social”, pelo qual se estabelecia a criação de um “Comitê Técnico Redator”, integrado por técnicos do governo, do Grupo dos Oito e da CGT (oficial) que se encarregariam da redação dos projetos de lei segundo um calendário pré-determinado (Etchemendy & Palermo, 1.998, p. 570).

A partir deste acordo mais oito projetos de leis foram apresentados e apenas um não foi aprovado. A estratégia presidencial seguiu a mesma: intercalado à apresentação das proposições, permaneceu o jogo de ameaças e recompensas, usando para isto a desregulamentação das OS.

Entre março e setembro de 1.995, o governo obteve aprovação a quatro leis, e perdeu importância iniciar a tramitação das proposições pelo Senado. Reduziu-se também o tempo para apreciação dos projetos, não ultrapassando, em alguns casos, mais que nove meses para deliberação.

Foram aprovadas as seguintes leis:

- 1) prevendo novas modalidades de contratação (contrato de aprendizagem, contrato a tempo parcial, contrato de fomento ao emprego).
- 2) das Pequenas e Médias Empresas.
- 3) de “Concursos e Quebras”.
- 4) sobre Acidentes de Trabalho (adoção do regime de seguro).

O único projeto não aprovado foi o que modificava a Lei de Contrato de Trabalho dispondo sobre transferência e sub-contratação de trabalhadores (apresentado em agosto de 1.995).

Os índices alarmantes de desemprego a partir de 1.995, a crise fiscal após o “efeito *tequilla*” e as exigências do FMI para que se mantivessem as contas fiscais em ordem, deixaram evidente que o governo não sabia o que fazer para controlar a situação.

Consumou-se assim um jogo de simplesmente aumentar ou rebaixar as contribuições patronais à seguridade social e às obras sociais sindicais, incidentes sobre o custo de contratação.

Em meados de julho de 1.995 o governo anunciou novas medidas tendentes a aliviar os problemas fiscais resultantes da diminuição da atividade econômica que afetou os ingressos nos postos de trabalho. Em resposta, a CGT convocou uma greve geral para setembro, o que provocou o rompimento do diálogo entre sindicalistas.

As propostas de reforma do governo já haviam sido aprovadas e diante da postura aguerrida do movimento sindical, o governo respondeu emitindo os seguintes decretos que atingiam a capacidade de ação dos sindicatos:

- Decreto 1.141/96 fixando a data a partir da qual se poderia optar entre as distintas OS;

- Decreto 1.553/96 eliminando a ultraatividade dos contratos coletivos;
- Decreto 1.554/96 autorizando o Ministro do Trabalho a descentralizar a negociação coletiva;
- Decreto 1.555/96 autorizando as empresas com até 40 funcionários a negociar salários e condições de trabalho com suas comissões internas.¹⁰

Em 1.998 o governo mudou significativamente sua diretriz. Privilegiando uma relação mais amistosa com a CGT e alentando a possibilidade de uma nova reeleição, o Presidente Menem impulsionou a apresentação de um projeto que anulava questões aprovadas durante a sua gestão e estabeleceu mecanismos destinados a assegurar o controle sindical sobre a negociação coletiva (Battistini & Montes, 2.000; Torres & Gerchunoff, 1.999). O projeto foi apresentado em maio de 1.998 e aprovado em setembro do mesmo ano, resultando na Lei 25.013.

Dentre as mudanças destaco:

- eliminação das modalidades de contratação promovidas;
- redução para 30 dias do período de experiência, e se manteve a possibilidade de estendê-los mediante negociação coletiva a seis meses, mas neste caso não haveria isenção das contribuições para a seguridade social e deveriam ser aplicadas às normas previstas para indenização e aviso prévio;
- modificação do regime de extinção do contrato de trabalho, reduzindo as indenizações por dispensa injustificada e por força maior e eliminando a integração do mês de aviso prévio;
- o contrato de aprendizagem ficou limitado a jovens sem emprego de 15 a 28 anos e tem uma duração mínima de três meses e máxima de um ano, não sendo permitida a renovação;
- caducidade das convenções coletivas que não tenham sido alteradas após primeiro de janeiro de 1.988.
- imposição como representação dos trabalhadores na negociação coletiva a associação sindical de grau superior, que poderá delegar o poder de negociação em suas próprias estruturas descentralizadas.

Muitos aspectos da lei foram questionados pelo empresariado, porém o mais significativo foi a negação do governo em anular a ultraatividade dos convênios coletivos. A lei previa a caducidade daqueles convênios que não tivessem

passado por negociações posteriores a 1988, no entanto, pouquíssimas convenções poderiam ser anuladas uma vez que boa parte dos convênios havia passado por alguma forma de negociação, considerando entre estas os acordos salariais. Também se inclui entre as reclamações desta lei o reforço da centralização da representação sindical nas negociações coletivas, mediante a prioridade de representação a organização de nível maior (Battistini & Montes, 2000).

Esta lei marca o encerramento da gestão de Carlos Menem e de seus intentos reformistas na área trabalhista. O projeto da Aliança, composta pela UCR e pela Frente País Solidário que levou o Presidente Fernando De La Rúa à presidência voltou ao tema da flexibilização das normas trabalhistas. Durante o curto período de gestão do Presidente De La Rúa, uma nova reforma trabalhista foi aprovada (Lei 25.250), aumentando novamente o período de experiência, eliminando a ultraatividade dos convênios e descentralizando a negociação coletiva. A aprovação desta lei foi o estopim das denúncias de suborno para que os senadores aprovassem a reforma, resultando no período de grande instabilidade institucional entre 2000 e 2001.

COMENTÁRIOS FINAIS

A reconstrução da trajetória da reforma trabalhista argentina revela três importantes aspectos. Primeiro, o Presidente Menem só obteve sucesso na aprovação de suas propostas na medida em que se dispôs a negociar com o Congresso e com o movimento sindical.

A adoção de um sistema descentralizado de decisões, favorecendo a atuação das comissões, no caso específico, à Comissão de Trabalho, foi fundamental para que o Congresso conseguisse bloquear as iniciativas governamentais. O presidente tentou impedir que deputados de origem sindical permanecessem nesta comissão, mas não obteve sucesso, devido à oposição do seu próprio partido. Poderia também ter tentado evitar que os projetos fossem apreciados por esta comissão, mas para isto era necessário que 2/3 dos membros de cada uma das Casas concordassem, o que implicava na conquista de amplo apoio dos dois principais partidos, possibilidade bastante remota, pois o presidente não conseguia sequer vencer as resistências no seu próprio partido.

Segundo, os intentos reformistas, inclusive no que diz respeito à política de prêmios e castigos, foram bem sucedidos no que diz respeito aos projetos

relacionados ao direito individual do trabalho. Os resultados da reforma sobre a negociação coletiva (pilar político sobre o qual se assentava o sindicalismo) e as OS (pilar econômico) foram escassos (Tommasi & Spiller, 2.000).

O sindicalismo priorizou a conservação de suas próprias atribuições e poderes corporativos e cedeu nos direitos trabalhistas e nas condições de trabalho. Diminuiu seu poder político, mas o poder econômico de alguns sindicatos se expandiu, como na participação acionária ou na gestão direta de empresas privatizadas, no ingresso nos fundos de aposentadoria e pensão, e nas administradoras de riscos de trabalho (Murilo, 1997).

Terceiro, a singularidade da reforma argentina. Aspectos importantes da legislação trabalhista sofreram alterações significativas, mas após um período relativamente curto, deixaram de ter validade legal, não porque o Congresso aprovou legislação contrária, ou porque os Tribunais anularam sua vigência, mas sim por iniciativa do próprio presidente, o que leva ao questionamento se a reforma trabalhista era de fato tão necessária quanto anunciada no início da década de 90.

NOTAS

- ¹ Doutora em Ciência Política pela USP. dinizsimone@hotmail.com
- ² Este artigo foi elaborado a partir de minha tese de doutorado, "Presidencialismo(s) e seus Efeitos no Processo Decisório: as Mudanças nas Legislações do Trabalho da Argentina e do Brasil", defendida na Universidade de São Paulo, Depto. de Ciência Política, sob a orientação do Professor Fernando Limongi, e financiada pela FAPESP. Agradeço os comentários dos Professores Eduardo Noronha, Argelina Figueiredo, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Eduardo Marques.
- ³ Ver Haggard e Kaufman (1995); Torre (1996); O'Donnell (1992); Ducatenzeiler & Oxhorn (1994); Damill e Frenkel (1993).
- ⁴ Entre 1989 e 1991, os sindicalistas representavam 40% dos membros da Comissão; entre 1991 e 1993, 48% e entre 1993 e 1995, 36%.
- ⁵ Considerei como propostas de reforma as proposições que alteram o contrato e as condições de trabalho, especialmente no tocante às formas de contratação (flexíveis ou com determinados prazos, redução de encargos sociais, flexibilização dos mecanismos existentes de indenização nos casos de rescisão contratual etc.); e as que modificam a legislação que trata do direito coletivo de trabalho (negociação coletiva, direito de greve e organização sindical) e do direito processual.
- ⁶ De acordo com Corrales (1.999: 14) no início dos anos 70 a guerrilha peronista seqüestrou os mais altos executivos desta empresa, o que se converteu em um dos mais notórios e folclóricos episódios de ódio entre empresários e militantes peronistas.

- ⁷ A neutralização da reação sindical foi facilitada, num primeiro momento, graças à desmobilização dos sindicatos, combinada com estagflação e apoio dos trabalhadores a Menem, como candidato peronista. Somou-se a esta situação a influência presidencial na composição da direção da Confederação dos Trabalhadores - CGT, com o objetivo de trazer para os postos de comando da entidade pessoas mais favoráveis à colaboração com os planos do governo. A manobra conduziu, em outubro de 1989, à divisão do sindicalismo em duas confederações rivais: a CGT-San Martín, próxima ao governo, e a CGT-Azopardo – de confrontação. Os dirigentes da CGT oficialista receberam o controle do Ministério do Trabalho e da agência governamental responsável pela arrecadação e distribuição das contribuições para as “obras sociais”. A CGT-Azopardo foi privada de todo reconhecimento oficial, e foram declaradas ilegais as ações de protesto de seus sindicatos (Torre & Gerchunoff, 1.999; Recalde, 1.995; Tommasi & Spiller 2.000).
- ⁸ As chamadas “obras sociais” são uma grande estrutura de prestação de serviços, principalmente na área da saúde, e que desde sua origem estiveram sob controle das entidades sindicais de trabalhadores, tornando-se uma importante fonte financeira para os sindicatos.
- ⁹ O “Pacto de Olivos” era composto por dois núcleos. Um, incorporava temas que estariam sujeitos à deliberação dos constituintes. Outro, referia-se a um conjunto de temas que não poderiam ser alterados e seriam votados em bloco. Neste último constavam: a reeleição de Meném, a criação do cargo de Chefe de Gabinete (sugestão do Presidente Alfonsín), instituição do Conselho da Magistratura para eleição de juizes, a eleição de um terceiro senador nacional para representação da minoria em cada distrito, supressão do colégio eleitoral, regulamentação dos decretos de necessidade e urgência, autonomia para a Capital Federal e eleição direta de suas autoridades (Novaro, 2.001).
- ¹⁰ Os decretos 1.553 e 1.554 foram declarados inconstitucionais em 1.997.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUÑA, Carlos H. “Politics and Economics in the Argentina of the Nineties (or; Why the Future no Longer is What it Used to Be)”. in W.C. Smith, C. H. Acuña & E. Gamarra (eds). *Democracy, Market, and Structural Reform in Latin America*. North-South Center Press, University of Miami, 1996.
- BATTISTINI, Osvaldo & MONTES Cató, Juan. “Flexibilización Laboral en Argentina: Un Camino hacia la Precarización y la Desocupación”. *Revista Venezolana de Gerencia*, ano 5, nº 10, 2000. p. 63-89.
- CATALANO, Ana M. & Novick, Marta. “La Sociología del Trabajo al Encuentro de las Relaciones Laborales en un Marco de Incertidumbre”. In *Trabajo y Empleo. Un Abordaje Interdisciplinario*. EUDEBA PAITE, Buenos Aires, Argentina, 1996.
- CORRALES, Javier. “Contribuyen las Crisis Económicas a la Implementación de Reformas de Mercado? La Argentina y Venezuela en los 90”. *Revista Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 39, nº 153, 1999. p. 3-29.

CORTES, Rosalia & MARSHALL, Adriana. "Estrategia Económica, Instituciones y Negociación Política en La Reforma Social de Los Noventa." *Revista Desarrollo Económico*, vol. 39, no. 154, julio-setiembre, 1999. pp. 195-212.

DAMIL, Mario & FRENKEL, Roberto Frenkel. "Restauración Democrática y Política Económica: Argentina-1984-1991). In Juan Antonio Morales y Gary McMahon (eds.). *La Política Económica en la Transición a la Democracia: Lecciones de Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay* (Santiago, CIEPLAN), 1993.

DUCATENZEILER, Graciela & OXHORN, Philip. "Democracia, Autoritarismo y el Problema de La Gobernabilidad en América Latina." *Revista Desarrollo Económico*, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 34, nº 133, 1994. pp. 31-52.

DINIZ, Simone. "Presidencialismo(s) e seus Efeitos no Processo Decisório: as Mudanças nas Legislações do Trabalho da Argentina e do Brasil". Tese de Doutorado, Depto. de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2005.

ETCHEMENDY, Sebastián. "Construir Coaliciones Reformistas: La Política de las Compensaciones en el Camino Argentino Hacia la Liberalización Económica". *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 40, nº 160, 2001. pp. 675-706.

ETCHEMENDY, Sebastián & PALERMO, Vicente. "Conflicto y Concertación. Gobierno, Congreso y Organizaciones de Interés en La Reforma Laboral del Primer Gobierno de Menem (1989-1995)." *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 37, 1998. p. 559-590.

HAGGARD, Sthephan & KAUFMAN, Robert. "Estado y Reforma Económica: La iniciación y Consolidación de las Políticas de Mercado". *Desarrollo Económico*, vol. 35, nº 139, 1995. pp. 355-372.

LANZARO, Jorge. "Democracia Presidencial y Alternativas Pluralistas – El Caso Uruguayo en Perspectiva Comparada". In Cheresky, Isidoro & Pousadela, Inés. *Política e Instituciones en Las Nuevas Democracias Latinoamericana*. Editorial Paidós SAICF, Argentina, 2001. pp. 189-231.

LIMONGI, Fernando. *Política comparada: da teoria da modernização ao novo institucionalismo*. Tese de livre-docência apresentada ao Departamento de Ciência Política-USP, junho, 2002.

LINZ, Juan. "Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz Alguma Diferença?" Lamounier, Bolívar (org.). *A Opção Parlamentarista*. São Paulo, IDESP: Editora Sumaré, 1991. pp. 61-120.

LINZ, Juan & STEPAN, Alfred. *A Transição e Consolidação da Democracia. A Experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. Paz e Terra, São Paulo, 1999.

LIJPHART, A. "Presidencialismo y Democracia de Mayoría". In Godoy, O. (ed.). *Hacia una Democracia Moderna. La Opción Parlamentaria*. Santiago de Chile, 1990.

LLANOS, Mariana. *Privatization and Democracy in Argentina: An Analysis of President-Congress Relations*. Palgrave, 2002.

_____. "El Presidente, el Congreso y la Política de Privatizaciones en la Argentina (1989-1997)". *Revista Desarrollo Económico*, vol. 38, nº 151, 1998. pp. 743-769.

MAINWARING, Scott e SHUGART, M. *Presidentialism and Democracy in Latin América*. Cambridge University Press, 1997.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *El Sistema Argentino de Relaciones Laborales*. Centro de Publicaciones, Buenos Aires, Argentina, 1994.

MURILO, Maria Vitoria. "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem". *Desarrollo Económico*, 37, 147: 419-446, 1997.

NOVARO, Marcos. "Presidentes, Equilíbrios Institucionales y Coaliciones de Gobierno en Argentina (1989-2000). In Lanzaro, Jorge (comp.). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Clacso, Buenos Aires, 2001b.

O'DONNELL, Guillermo. "Democracia Delegativa?". *Novos Estudos Cebrap*, no° 31, 1992. pp. 25-40.

RECALDE, Hector. "Sindicalismo: Estado Actual y Perspectivas Frente a la Flexibilización Laboral". *Cadernos de Economía Social*, Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social, ano I, n° I, Buenos Aires, 1995. pp. 43-68.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: Como Mudam as Constituições*. Editora UnB, Brasília, 1996.

TORRE, Juan Carlos y GERCHUNOFF, Pablo. "La Economía Política de las Reformas Institucionales en Argentina. Los casos de la Política de Privatización de ENTEL, La Reforma de la Seguridad Social e La Reforma Laboral". Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo r.349, marzo, 1999.

_____. "La política de Liberalización Económica en la dministración de Menem". *Desarrollo Económico*, 36(143), 1996. pp. 733-768

TOMMASI, Mariano & Spiller, Pablo. *Las fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino*. EUDEBA – Editorial Universidade de Buenos Aires, 2000.